

T-2228-78

T-2228-78

Bartholomew Green 1751 Association Incorporated carrying on business as The Canadian Periodical Publishers' Association, and The Survival Foundation, carrying on business as The Canadian Forum (Plaintiffs)

v.

Attorney General of Canada (Defendant)

Trial Division, Cattanach J.—Toronto, June 28, July 6 and 7; Ottawa, August 2, 1978.

Crown — Post Office — Postal rates increased by Regulations SOR/72-297 and SOR/72-298 made pursuant to Order in Council P.C. 1978-883 by virtue of s. 13(b) of Financial Administration Act — Increases previously established by amendments to Post Office Act — Whether Order in Council P.C. 1978-883 delegating authority to Postmaster General to make regulations increasing rates is ultra vires the Governor in Council — Whether regulations are invalid, not being authorized by Post Office Act — Post Office Act, R.S.C. 1970, c. P-14, ss. 6(d), 10, 11 — Financial Administration Act, R.S.C. 1970, c. F-10, s. 13 — Order in Council P.C. 1978-883 (SI/78-60) — Domestic First Class Mail Regulations, SOR/78-297 — Second Class Mail Regulations, SOR/78-298 — Evidence — Reports of Standing Committee ruled inadmissible because of subsequent statements of opinion or belief.

Leave was granted for a special case to be heard in lieu of trial in accordance with Federal Court Rule 475. This was an action brought by plaintiffs against defendant for (a) a declaration that the amendments to *Domestic First Class Mail Regulations*, SOR/78-297 and amendments to *Second Class Mail Regulations*, SOR/78-298 are invalid because they are not authorized by the *Post Office Act* and (b) a declaration that the Postmaster General Authority to Prescribe Fees Order, SI/78-60 promulgated pursuant to paragraph 13(b) of the *Financial Administration Act* is *ultra vires* the Governor in Council. The plaintiffs argued that (1) section 13 of the *Financial Administration Act* has no application to postal rates because the service provided by the Post Office is not a "service" within the meaning of that word as used in section 13 of that Act in that it is not made available to identifiable persons who request that service; (2) section 13 is restricted to a service "provided by Her Majesty" and that term does not embrace "Postmaster General" and (3) the rates specifically prescribed by sections 10 and 11 of the *Post Office Act* prevail over the general provisions of section 13 of the *Financial Administration Act* and the regulations subsequently made by the Postmaster General under that section. The plaintiffs sought to introduce as evidence certain Parliamentary Reports of Standing Committees in support of their action.

Bartholomew Green 1751 Association Incorporated, opérant sous la raison sociale The Canadian Periodical Publishers' Association, et The Survival Foundation, opérant sous la raison sociale The Canadian Forum (Demandereses)

c.

b Le procureur général du Canada (Défendeur)

Division de première instance, le juge Cattanach—Toronto, le 28 juin, les 6 et 7 juillet; Ottawa, le 2 août 1978.

Couronne — Postes — Tarifs postaux haussés par les règlements DORS/72-297 et DORS/72-298 établis en application du décret C.P. 1978-883 en vertu de l'art. 13b) de la Loi sur l'administration financière — Hausses antérieurement établies par modifications à la Loi sur les postes — Le décret C.P. 1978-883 déléguant au ministre des Postes le pouvoir d'établir des règlements haussant des tarifs est-il ultra vires du gouverneur en conseil? — Les règlements sont-ils nuls parce que non autorisés par la Loi sur les postes? — Loi sur les postes, S.R.C. 1970, c. P-14, art. 6d), 10, 11 — Loi sur l'administration financière, S.R.C. 1970, c. F-10, art. 13 — Décret C.P. 1978-883 (TR/78-60) — Règlement sur les envois postaux intérieurs de première classe, DORS/78-297 — Règlement sur les objets de la deuxième classe, DORS/78-298 — Preuve — Rapports d'un comité permanent déclarés inadmissibles parce qu'ils contiennent des énoncés d'opinion subséquents.

Autorisation a été accordée d'inscrire au rôle un mémoire spécial pour remplacer l'audition de l'action conformément à la Règle 475 de la Cour fédérale. Il s'agissait d'une action des demandereses contre le défendeur, qui sollicitait a) une déclaration portant que les modifications apportées au *Règlement sur les envois postaux intérieurs de première classe*, DORS/78-297 et les modifications apportées au *Règlement sur les objets de la deuxième classe*, DORS/78-298 sont nulles parce que non autorisées par la *Loi sur les postes* et b) une déclaration portant que le décret autorisant le ministre des Postes à prescrire des frais, TR/78-60, promulgué en vertu de l'alinéa 13b) de la *Loi sur l'administration financière* est *ultra vires* du gouverneur en conseil. Les demandereses ont fait valoir (1) que l'article 13 de la *Loi sur l'administration financière* ne s'applique pas aux tarifs postaux parce que le service fourni par les postes n'est pas un «service» au sens de ce mot employé à l'article 13 de la Loi en ce sens qu'il n'est pas mis à la disposition de personnes identifiables qui demandent ce service; (2) que l'article 13 se limite à un service que «Sa Majesté fournit» et que cette expression n'englobe pas l'expression «ministre des Postes» et (3) que les tarifs expressément prescrits par les articles 10 et 11 de la *Loi sur les postes* l'emportent sur les dispositions générales de l'article 13 de la *Loi sur l'administration financière* et les règlements que le ministre des Postes a subséquentement établis sous le régime de cet article. A l'appui de leur action, les demandereses ont cherché à introduire en preuve certains rapports parlementaires d'un comité permanent.

Held, the questions are answered in the negative and the plaintiffs' action is dismissed. (1) According to dictionary definition and a review of legislative history "service" means the "supply of needs of persons" and the exercise of postal activities is encompassed within the word "service" as used in its ordinary sense of supplying the needs of persons in Canada who wish to have letters and other mailable material delivered to addresses on that material. (2) A review of legislative history and case law makes the second contention of the plaintiffs untenable. Since the Postmaster General is a Minister of the Crown and a servant of the Crown, postal service falls within the initial words of section 13 as a service or facility provided by Her Majesty through her servants. (3) The familiar doctrine is that general provisions do not repeal specific ones unless there is a clear intention to do so. What Parliament has done in effect is to provide two means of effecting an increase in the rates of postage. Section 6(d) of the *Post Office Act* as amended has limited application. It provides that the Postmaster General may establish rates of postage on any class of mailable matter, including letter mail, not otherwise established in the *Post Office Act*. Section 11 exhausts that authority with respect to Canadian newspapers and periodicals and section 10 exhausts that authority except with respect to letters over 16 ounces. The two means available to increase postage rates are (a) Parliament could amend sections 10 and 11 of the *Post Office Act* and (b) Parliament has provided by section 13 of the *Financial Administration Act* that the Governor in Council may by order in council authorize the Postmaster General to do likewise. Both are available means, the second countenanced by Parliament to accomplish the same end. The second method was adopted with the blessing of Parliament because it was made available by Parliament. The Reports of the Standing Committee may well have decried the policy of political expediency by abandoning the tradition of establishing postal rates by Parliament and delegating that authority. The proper remedy lies with Parliament and the Court's function is to determine only the validity of the delegated legislation. The Reports would be admissible if they were antecedent to the enactment of the statute and are for the purpose of determining the legislative intent for the purpose of the construction of the statute. Here the Reports are subsequent to the enactment and contain statements of opinion and belief. They are inadmissible in evidence.

Reference as to the Applicability of the Minimum Wage Act (Sask.) to an Employee of a Revenue Post Office [1948] S.C.R. 248, followed. *Fraser v. Balfour* [1918] L.J.K.B. 1116, applied. *Lane v. Cotton* [1701] 91 E.R. 1332, followed. *Whitfield v. Lord le Despencer* [1778] 98 E.R. 1344, followed. *Bainbridge v. Postmaster General* [1906] 1 K.B. 178, followed. *Postmaster General v. Robertson* (1878) 41 U.C.Q.B. 375, followed. *Treifus & Co., Ltd. v. Post Office* [1957] 2 All E.R. 387, referred to.

ACTION.

COUNSEL:

Andrew Kerekes for plaintiffs.
G. W. Ainslie, Q.C., and *Deen C. Olsen* for defendant.

Arrêt: les questions reçoivent une réponse négative et l'action des demanderesse est rejetée. (1) Suivant les définitions des dictionnaires et un examen de l'évolution législative, «service» désigne «le fait de répondre aux besoins de quelqu'un» et l'exercice des activités postales est englobé dans le mot «service» employé dans son sens ordinaire qui est celui de répondre aux besoins des personnes qui, au Canada, désirent faire livrer à l'adresse indiquée des lettres et d'autres objets transmissibles par la poste. (2) Après une revue de l'évolution législative et de la jurisprudence, la deuxième prétention des demanderesse n'est pas soutenable. Le ministre des Postes étant un ministre de la Couronne et un préposé de la Couronne, le service postal entre dans le cadre des premiers mots de l'article 13 comme étant un service fourni par Sa Majesté par l'intermédiaire de ses préposés. (3) Suivant une doctrine bien connue, les dispositions générales n'abrogent pas les dispositions antérieures si on n'y retrouve pas une intention évidente de les abroger. En fait, le Parlement a prévu deux moyens de hausser les tarifs de port. L'article 6(d) de la *Loi sur les postes* dans sa forme modifiée est d'application limitée. Il prévoit que le ministre des Postes peut établir le tarif de port sur toute classe d'objets transmissibles, y compris les lettres, pour laquelle un tarif n'est pas prévu dans la *Loi sur les postes*. L'article 11 épuise ce pouvoir concernant les journaux et périodiques canadiens et l'article 10 épuise ce pouvoir sauf en ce qui concerne les lettres de plus de 16 onces. Il existe deux moyens de hausser les tarifs de port: a) le Parlement pourrait modifier les articles 10 et 11 de la *Loi sur les postes* et b) le Parlement a prévu à l'article 13 de la *Loi sur l'administration financière* que le gouverneur en conseil peut, par décret, autoriser le ministre des Postes à faire de même. Les deux moyens sont disponibles, le second étant sanctionné par le Parlement pour réaliser le même objectif. On a adopté le second moyen avec l'approbation du Parlement parce que c'est le Parlement qui l'a rendu accessible. Il est possible que les rapports du comité permanent aient condamné l'opportunité politique qui a présidé à l'abandon de la tradition de faire fixer par le Parlement les tarifs postaux et à la délégation de ce pouvoir. Le recours approprié se trouve auprès du Parlement et le rôle de la Cour consiste à se prononcer sur la validité du texte législatif adopté par voie de règlement. Les rapports qui peuvent être admis doivent être antérieurs à l'adoption d'une loi et doivent avoir pour objet d'interpréter la loi. En l'espèce, les rapports sont postérieurs à l'adoption de la loi et contiennent des énoncés d'opinion. Ils ne peuvent être admis comme preuve.

Arrêt suivi: *Renvoi relatif à l'application de la Minimum Wage Act (Sask.) à un employé d'un bureau de poste à commission* [1948] R.C.S. 248. Arrêt appliqué: *Fraser c. Balfour* [1918] L.J.K.B. 1116. Arrêts suivis: *Lane c. Cotton* [1701] 91 E.R. 1332; *Whitfield c. Lord le Despencer* [1778] 98 E.R. 1344; *Bainbridge c. Postmaster General* [1906] 1 K.B. 178; *Postmaster General c. Robertson* (1878) 41 U.C.Q.B. 375. Arrêt mentionné: *Treifus & Co., Ltd. c. Post Office* [1957] 2 All E.R. 387.

ACTION.

AVOCATS:

Andrew Kerekes pour les demanderesse.
G. W. Ainslie, c.r., et *Deen C. Olsen* pour le défendeur.

SOLICITORS:

Kerekes & Collins, Toronto, for plaintiffs.

Deputy Attorney General of Canada for defendant.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

CATTANACH J.: By notice of motion dated May 31, 1978 the defendant, with consent of the plaintiffs, applied for leave to set down for hearing a special case in the terms as attached to the notice of motion in lieu of trial in accordance with Rule 475 of the *Federal Court Rules*.

By order dated June 5, 1978 the Associate Chief Justice granted leave to set down for hearing the special case as appended to the notice of motion.

The special case so set down for hearing reads as follows:

SPECIAL CASE

Special Case formulated for the opinion of the Court pursuant to Rule 475.

This is an action brought by the Plaintiffs against the Attorney General of Canada for

a) a declaration that the amendments to the Domestic First Class Mail Regulations, SOR/78-297, and the amendments to the Second Class Mail Regulations, SOR/78-298, are invalid because they are not authorized by the Post Office Act, R.S.C. 1970, c. P-14, as amended.

b) a declaration that the Postmaster General Authority to Prescribe Fees Order, SI/78-60 promulgated pursuant to paragraph 13(b) of the *Financial Administration Act*, is *ultra vires* the Governor General in Council.

STATEMENT OF FACTS

1. Attached hereto as Exhibit "A" is a true copy of an Order in Council made by the Governor in Council on the 23rd day of March 1978 (PC 1978-883, registered on the 12th day of April 1978 as SI/78-60 and published in Canada Gazette Part II, Vol. 112 at p. 1411).

2. Attached hereto as Exhibit "B" is a copy of the regulation made by the Postmaster General on the 29th day of March 1978 (and registered on the 29th day of March 1978 as SOR/78-297 and published in Canada Gazette Part II, Vol. 112 at p. 1337).

3. Attached hereto as Exhibit "C" is a copy of the regulation made by the Postmaster General on the 29th day of March 1978 (and registered on the 29th day of March 1978 as

PROCUREURS:

Kerekes & Collins, Toronto, pour les demandereses.

Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur.

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

LE JUGE CATTANACH: Par avis de requête en date du 31 mai 1978, le défendeur, avec le consentement des demandereses, a demandé l'autorisation d'inscrire au rôle un mémoire spécial en la forme de celui annexé à l'avis de requête, pour remplacer l'audition de l'action conformément à la Règle 475 de la Cour fédérale.

Par ordonnance en date du 5 juin 1978, le juge en chef adjoint a accordé la permission d'inscrire au rôle le mémoire spécial annexé à l'avis de requête.

Le mémoire spécial inscrit au rôle se lit comme suit:

[TRADUCTION] MÉMOIRE SPÉCIAL

Mémoire spécial présenté à la Cour conformément à la Règle 475.

La présente action intentée par les demandereses contre le procureur général du Canada demande

a) une déclaration portant que les modifications apportées au Règlement sur les envois postaux intérieurs de première classe, DORS/78-297, et les modifications apportées au Règlement sur les objets de la deuxième classe, DORS/78-298, sont nulles parce que non autorisées par la Loi sur les postes, S.R.C. 1970, c. P-14, et ses modifications.

b) une déclaration portant que le décret autorisant le ministre des Postes à prescrire des frais, TR/78-60, promulgué en vertu de l'alinéa 13b) de la *Loi sur l'administration financière*, est *ultra vires* du gouverneur général en conseil.

EXPOSÉ DES FAITS

1. Une copie conforme d'un décret promulgué par le gouverneur en conseil le 23 mars 1978 (CP 1978-883, enregistrement TR/78-60, le 12 avril 1978, publié dans la Gazette du Canada, Partie II, vol. 112, à la p. 1411), est annexée aux présentes.

2. Une copie du règlement établi par le ministre des Postes le 29 mars 1978 (enregistrement DORS/78-297, le 29 mars 1978, publié dans la Gazette du Canada, Partie II, vol. 112, à la p. 1337), est annexée aux présentes.

3. Une copie du règlement établi par le ministre des Postes le 29 mars 1978 (enregistrement DORS/78-298, le 29 mars 1978, publié dans la Gazette du Canada, Partie II, vol. 112, à la p.

SOR/78-298 and published in the Canada Gazette Part II, Vol. 112 at p. 1340).

4. The Plaintiff reserves the right to refer to Hansard whilst the Defendant reserves the right to object thereto.

QUESTIONS FOR OPINION OF COURT

The questions for the opinion of the Court are whether

- i) the amendments made to the Domestic First Class Mail Regulations by SOR/78-297 and the amendments made to the Second Class Mail Regulations by SOR/78-298 are invalid because they had not been authorized by the Post Office Act, R.S.C. 1970 c. P-14; and
- ii) the Order in Council, P.C. 1978-883, enacted by the Governor in Council on the 23rd day of March 1978 and registered as SI/78-60 is *ultra vires* the Governor in Council.

If the Court shall be of opinion in the positive to either question, then a declaration is to be given along the lines of the question or questions answered in the affirmative with costs to the Plaintiff.

If the Court shall be of opinion in the negative to either or both the questions, then in respect of the questions answered in the negative, the action is to be dismissed with costs.

Anticipatory of what must follow it is expedient at this time to reproduce sections 6, 10 and 11 of the *Post Office Act* as presently effective as enacted by c. 23, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), section 13 of the *Financial Administration Act*, R.S.C. 1970, c. F-10, Order in Council P.C. 1978-883 dated March 23, 1978 pursuant to section 13(b) of the *Financial Administration Act* and the amendments made by the Postmaster General to the *Domestic First Class Mail Regulations*, SOR/78-297 on March 29, 1978 and to the *Second Class Mail Regulations*, SOR/78-298, also on March 29, 1978 both amendments being made pursuant to Order in Council P.C. 1978-883.

It will also be expedient to trace the legislative history of the pertinent sections of the *Post Office Act* and the *Financial Administration Act* culminating in the sections thereof as presently in effect.

I. Section 6 of the *Post Office Act*, R.S.C. 1970, c. P-14, reads in part as follows:

- 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

1340), est annexée aux présentes.

4. La demanderesse se réserve le droit de renvoyer au Hansard et le défendeur se réserve le droit de s'y opposer.

QUESTIONS POSÉES À LA COUR

Les questions posées à la Cour sont celles de savoir si

- i) les modifications apportées au Règlement sur les envois postaux intérieurs de première classe par DORS/78-297 et les modifications apportées au Règlement sur les objets de la deuxième classe par DORS/78-298 sont nulles parce que non autorisées par la Loi sur les postes, S.R.C. 1970, c. P-14; et
- ii) le décret C.P. 1978-883, promulgué par le gouverneur en conseil le 23 mars 1978 et portant l'enregistrement TR/78-60 est *ultra vires* du gouverneur en conseil.

Si la Cour répond par l'affirmative à l'une ou l'autre des questions, elle rendra un jugement déclaratoire dans le sens de la(des) question(s) qui a(ont) reçu une réponse affirmative, avec dépens à la demanderesse.

Si la Cour répond par la négative à l'une ou l'autre des questions, ou aux deux, l'action sera alors rejetée avec dépens quant aux questions qui ont reçu une réponse négative.

En prévision de ce qui doit suivre il y a lieu, à ce stade-ci, de reproduire les articles 6, 10 et 11 de la *Loi sur les postes* présentement en vigueur, tels qu'ils ont été édictés par le c. 23, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), l'article 13 de la *Loi sur l'administration financière*, S.R.C. 1970, c. F-10, le décret C.P. 1978-883, en date du 23 mars 1978 promulgué en vertu de l'article 13(b) de la *Loi sur l'administration financière* et les modifications apportées par le ministre des Postes au *Règlement sur les envois postaux intérieurs de première classe*, DORS/78-297, le 29 mars 1978 et au *Règlement sur les objets de la deuxième classe*, DORS/78-298, également en date du 29 mars 1978, ces deux modifications étant apportées en application du décret C.P. 1978-883.

Il y aura également lieu de retracer l'évolution législative des articles pertinents de la *Loi sur les postes* et de la *Loi sur l'administration financière* pour en arriver à leurs articles présentement en vigueur.

I. L'article 6 de la *Loi sur les postes*, S.R.C. 1970, c. P-14 se lit en partie comme suit:

- 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

(d) establishing rates of postage on any class of mailable matter for which a rate is not established by this Act;

By section 2(1) R.S.C. 1970 (2nd Supp.), chapter 23, section 6(d) was repealed and the following substituted therefor:

(d) establishing rates of postage on any class of mailable matter, including letter mail, for which a rate is not established by this Act;

The effect was an amendment to section 6(d) as it formerly read by inserting the words "including letter mail" immediately following the words "mailable matter".

II. The history of section 10 of the *Post Office Act* dealing with the rate of postage on first class mail since R.S.C. 1952 is as follows:

(a) section 10, chapter 212, R.S.C. 1952 established the rate for first class mail at 3¢ for the first ounce;

(b) by section 1, chapter 20, S.C. 1953-1954 being *An Act to Amend the Post Office Act*, section 10 was repealed and re-enacted and there was established a new rate of 5¢ on the first ounce;

(c) by section 3, chapter 5, S.C. 1968-1969, being *An Act to Amend the Post Office Act*, section 10 was further repealed and a new rate of 6¢ for the first ounce was established and then read:

10. The rate of postage on each letter posted in Canada for delivery in Canada is six cents for the first ounce or fraction of an ounce, and four cents for each additional ounce or fraction of an ounce.

This Act received Royal Assent on October 31, 1968.

I make note of this circumstance particularly because a significant portion of the argument advanced by counsel for the plaintiff is based thereon.

(d) by section 3 of *An Act to Amend the Post Office Act*, chapter 53, S.C. 1970-71-72, section 10 of the *Post Office Act* was repealed and re-enacted to read as follows:

10. (1) The rate of postage on each letter posted in Canada during the period commencing on the 1st day of July, 1971 and ending on the 31st day of December, 1971 for delivery in Canada is

(a) seven cents for any letter weighing one ounce or less;

d) établissant le tarif de port sur toute classe d'objets transmissibles pour laquelle un tarif n'est pas prévu par la présente loi;

L'article 2(1) du chapitre 23 des S.R.C. 1970 (2^e Supp.) a abrogé l'article 6d) et l'a remplacé par ce qui suit:

d) établissant le tarif de port sur toute classe d'objets transmissibles, y compris les envois postaux de lettres, pour laquelle un tarif n'est pas prévu par la présente loi;

Cela a eu pour effet de modifier l'article 6d) en y insérant les mots «y compris les envois postaux de lettres» après les mots «objets transmissibles».

II. Voici, depuis les S.R.C. 1952, l'historique de l'article 10 de la *Loi sur les postes* qui traite du tarif de port des envois postaux de première classe:

a) l'article 10, chapitre 212, S.R.C. 1952, fixe le tarif de port des envois postaux de première classe à 3¢ pour la première once;

b) l'article 1, chapitre 20, S.C. 1953-1954, *Loi modifiant la Loi sur les postes*, abroge l'article 10 et en adopte un nouveau fixant le tarif à 5¢ la première once;

c) l'article 3, chapitre 5, S.C. 1968-1969, *Loi modifiant la Loi sur les postes*, abroge à nouveau l'article 10 et adopte un nouvel article ainsi rédigé qui fixe le tarif à 6¢ la première once:

10. Le tarif de port applicable à chaque lettre postée au Canada pour livraison au Canada est de six cents pour la première once ou fraction d'once, et de quatre cents pour chaque once ou fraction d'once supplémentaire.

Cette loi a reçu la sanction royale le 31 octobre 1968.

Je signale ce fait particulièrement parce qu'il constitue la base d'une partie importante de l'argumentation de l'avocat de la demanderesse.

d) l'article 3 de la *Loi modifiant la Loi sur les postes*, chapitre 53, S.C. 1970-71-72, abroge l'article 10 de la *Loi sur les postes* et en adopte un nouveau qui se lit comme suit:

10. (1) Le tarif de port applicable à chaque lettre postée au Canada pendant la période commençant le 1^{er} juillet 1971 et se terminant le 31 décembre 1971, pour livraison au Canada, est de

a) sept cents pour toute lettre ne pesant pas plus d'une once;

- (b) twelve cents for any letter weighing more than one ounce but not more than two ounces;
- (c) eighteen cents for any letter weighing more than two ounces but not more than four ounces;
- (d) twenty-eight cents for any letter weighing more than four ounces but not more than eight ounces;
- (e) thirty-eight cents for any letter weighing more than eight ounces but not more than twelve ounces; and
- (f) forty-six cents for any letter weighing more than twelve ounces but not more than sixteen ounces.

(2) The rate of postage on each letter posted in Canada on or after the 1st day of January, 1972 for delivery in Canada is

- (a) eight cents for any letter weighing one ounce or less;
- (b) fourteen cents for any letter weighing more than one ounce but not more than two ounces;
- (c) twenty cents for any letter weighing more than two ounces but not more than four ounces;
- (d) thirty-two cents for any letter weighing more than four ounces but not more than eight ounces;
- (e) forty-four cents for any letter weighing more than eight ounces but not more than twelve ounces; and
- (f) fifty-four cents for any letter weighing more than twelve ounces but not more than sixteen ounces.

In effect a rate of 7¢ was established for the first ounce of first class mail from July 1, 1971 to December 31, 1971 and 8¢ for the first ounce from January 1, 1972.

This Act received Royal Assent on June 30, 1971.

However section 8 of this Act provides as follows:

REVISED STATUTES OF CANADA, 1970

8. (1) In this section,
- (a) "old law" means the statutes in force prior to the coming into force of the Revised Statutes of Canada, 1970 that are repealed and replaced by the Revised Statutes of Canada, 1970; and
- (b) "new law" means the Revised Statutes of Canada, 1970.
- (2) The amendments made by this Act to or in terms of the old law shall be deemed to have been made correspondingly to or in terms of the new law, effective on the day the new law comes into force or the day this Act comes into force, whichever is the later day; and, without limiting the powers of the Statute Revision Commission under *An Act respecting the Revised Statutes of Canada*, the Statute Revision Commission shall, in selecting Acts for inclusion in the supplement to the consolidation referred to in section 3 of that Act, include therein the amendments so made by this Act in the form in which those amendments are deemed by this section to have been made.

- b) douze cents pour toute lettre pesant plus d'une once mais ne pesant pas plus de deux onces;
- c) dix-huit cents pour toute lettre pesant plus de deux onces mais ne pesant pas plus de quatre onces;
- d) vingt-huit cents pour toute lettre pesant plus de quatre onces mais ne pesant pas plus de huit onces;
- e) trente-huit cents pour toute lettre pesant plus de huit onces mais ne pesant pas plus de douze onces; et
- f) quarante-six cents pour toute lettre pesant plus de douze onces mais ne pesant pas plus de seize onces.

(2) Le tarif de port applicable à chaque lettre postée au Canada, à compter du 1^{er} janvier 1972, pour livraison au Canada, est de

- a) huit cents pour toute lettre ne pesant pas plus d'une once;
- b) quatorze cents pour toute lettre pesant plus d'une once mais ne pesant pas plus de deux onces;
- c) vingt cents pour toute lettre pesant plus de deux onces mais ne pesant pas plus de quatre onces;
- d) trente-deux cents pour toute lettre pesant plus de quatre onces mais ne pesant pas plus de huit onces;
- e) quarante-quatre cents pour toute lettre pesant plus de huit onces mais ne pesant pas plus de douze onces; et
- f) cinquante-quatre cents pour toute lettre pesant plus de douze onces mais ne pesant pas plus de seize onces.

Ainsi, un tarif de 7¢ était fixé pour la première once d'une pièce de courrier de première classe du 1^{er} juillet 1971 au 31 décembre 1971, et un tarif de 8¢ la première once à compter du 1^{er} janvier 1972.

Cette loi a reçu la sanction royale le 30 juin 1971.

Cependant, l'article 8 de cette loi prévoit ce qui suit:

STATUTS RÉVISÉS DU CANADA DE 1970

8. (1) Au présent article,
- a) «anciennes lois» désigne les lois en vigueur avant l'entrée en vigueur des Statuts révisés du Canada de 1970 et qui sont abrogées et remplacées par ces derniers; et
- b) «nouvelles lois» désigne les Statuts révisés du Canada de 1970.
- (2) Les modifications apportées par la présente loi aux anciennes lois ou à leurs termes sont également censées avoir été apportées aux nouvelles lois ou à leurs nouvelles lois ou de celle de la présente loi si elle lui est postérieure; et la Commission de révision des Statuts, tout en conservant sans restriction les pouvoirs qui lui sont conférés en vertu de la *Loi concernant les Statuts révisés du Canada*, doit, en choisissant les lois à inclure dans le supplément de la codification mentionné à l'article 3 de cette loi, y inclure les modifications ainsi apportées par la présente loi en la forme dans laquelle ces modifications sont, aux termes du présent article, censées y avoir été apportées.

(e) with respect to section 10 of the *Post Office Act* the "old law" as defined in section 8, chapter 53, S.C. 1970-71-72 is section 10 as set out in chapter 5, S.C. 1968-69 and as reproduced in paragraph (c) above.

(f) section 10 as enacted by chapter 5, S.C. 1968-69 was included in identical language in chapter P-14 of the Revised Statutes of Canada 1970.

(g) by Proclamation dated June 24, 1971 it was declared that the Revised Statutes of Canada 1970 shall come into force and have effect as law on July 15, 1971. The Revised Statutes of Canada included the *Post Office Act*, chapter P-14.

(h) by Proclamation dated June 14, 1972 the Second Supplement of the Revised Statutes of Canada 1970 declared that the Second Supplement shall come into force and have effect of law as of August 1, 1972.

(i) by section 3 of chapter 23 of the Second Supplement of the Revised Statutes of Canada 1970, section 10 of the *Post Office Act*, R.S.C. 1970, chapter P-14 was repealed and re-enacted whereby the rate for the first ounce of first class mail was established at 7¢ until December 31, and after January 1, 1972 at 8¢.

This is in accordance with and a perpetuation of the amendment to section 10 of the *Post Office Act* as effected by section 3, chapter 53, S.C. 1970-71-72 referred to in paragraph (d) above.

III. The legislative history of section 11 of the *Post Office Act* dealing with the rate of postage payable on newspapers since the Revised Statutes of 1952 is as follows:

(a) by section 11, chapter 212, R.S.C. 1952 a rate of postage for newspapers was established;

(b) by section 1, chapter 39, S.C. 1953-54 the definition of "newspaper" was changed but there was no change in the rate of postage;

(c) by section 4, chapter 5, S.C. 1968-69, section 11 of the *Post Office Act* was repealed and re-enacted establishing new and increased rates.

This is the same amending statute referred to in paragraph (c) of the legislative history with respect to section 10 of the *Post Office Act*.

e) concernant l'article 10 de la *Loi sur les postes*, l'«ancienne loi» suivant la définition de l'article 8, chapitre 53, S.C. 1970-71-72 est l'article 10 exposé au chapitre 5, S.C. 1968-69 et reproduit à l'alinéa c) précédent.

f) l'article 10 adopté par le chapitre 5, S.C. 1968-69, a été inclus textuellement au chapitre P-14 des Statuts révisés du Canada de 1970.

g) une proclamation en date du 24 juin 1971 a déclaré que les Statuts révisés du Canada de 1970 entreront en vigueur et auront force de loi le 15 juillet 1971. Les Statuts révisés du Canada comprennent la *Loi sur les postes*, chapitre P-14.

h) une proclamation en date du 14 juin 1972 a déclaré que le Deuxième Supplément des Statuts révisés du Canada de 1970 entrera en vigueur et aura force de loi le 1^{er} août 1972.

i) l'article 3 du chapitre 23 du Deuxième Supplément des Statuts révisés du Canada de 1970, a abrogé l'article 10 de la *Loi sur les postes*, S.R.C. 1970, chapitre P-14, et en a adopté un nouveau fixant le tarif des envois postaux de première classe à 7¢ jusqu'au 31 décembre et à 8¢ après le 1^{er} janvier 1972.

Cela est conforme et constitue une suite à la modification apportée à l'article 10 de la *Loi sur les postes* par l'article 3, chapitre 53, S.C. 1970-71-72, mentionné à l'alinéa d) précédent.

III. Voici, depuis les Statuts révisés de 1952, l'évolution législative de l'article 11 de la *Loi sur les postes* concernant le tarif de port applicable aux journaux:

a) l'article 11, chapitre 212, S.R.C. 1952, fixe un tarif de port pour les journaux;

b) l'article 1, chapitre 39, S.C. 1953-54, modifie la définition de «journaux», mais non le tarif de port;

c) l'article 4, chapitre 5, S.C. 1968-69, abroge l'article 11 de la *Loi sur les postes*, et en adopte un nouveau qui fixe des tarifs augmentés.

Il s'agit de la même loi modificatrice mentionnée à l'alinéa c) de l'évolution législative de l'article 10 de la *Loi sur les postes*.

This Act received Royal Assent on October 31, 1968.

There were no subsequent amendments by statute to the rate of postage for newspapers.

(d) by the Proclamation dated June 24, 1971 (this is the same Proclamation referred to in paragraph (g) in the legislative history relating to section 10 of the *Post Office Act* above) the Revised Statutes of Canada, 1970 came into force on July 15, 1971.

For the purposes hereof I consider it expedient to reproduce subsection (2) of section 11 of R.S.C. 1970, chapter P-14, since that subsection prescribes the rate of postage payable for Canadian newspapers and Canadian periodicals, since subsection (1) describes classes of newspapers and periodicals, subsection (3) prescribes a minimum rate and a free zone and subsection (4) defines "Canadian newspaper" and "Canadian periodical".

Section 11(2) reads:

11. ...

(2) The rates of postage on Canadian newspapers and Canadian periodicals that may be transmitted by mail in Canada at the rates of postage specified in this section are as follows:

(a) on a daily Canadian newspaper,

(i) for the portion thereof not devoted to advertising, four and one-half cents a pound during the period commencing October 1, 1969 and ending March 31, 1970, and five cents a pound thereafter, and

(ii) for the portion thereof devoted to advertising, twelve cents a pound during the period commencing October 1, 1969 and ending March 31, 1970, and fifteen cents a pound thereafter;

(b) on a weekly Canadian newspaper, four and one-half cents a pound during the period commencing October 1, 1969 and ending March 31, 1970, and five cents a pound thereafter; and

(c) on all other Canadian newspapers and Canadian periodicals, four and one-half cents a pound during the period commencing October 1, 1969 and ending March 31, 1970, and five cents a pound thereafter.

By section 6(d) of the *Post Office Act* reproduced above, the Postmaster General may make regulations establishing rates of postage for any class of "mailable matter, including letter mail," for which a rate is not established by the *Post Office Act*.

Cette loi a reçu la sanction royale le 31 octobre 1968.

Depuis, il n'y a plus eu de modifications apportées par une loi au tarif de port applicable aux journaux.

d) par la proclamation en date du 24 juin 1971, (c'est la même proclamation mentionnée à l'alinéa g) de l'évolution législative concernant l'article 10 de la *Loi sur les postes*), les Statuts révisés du Canada de 1970 sont entrés en vigueur le 15 juillet 1971.

Aux fins des présentes, j'estime utile de reproduire le paragraphe (2) de l'article 11 des S.R.C. 1970, chapitre P-14, puisque ce paragraphe prescrit le tarif de port applicable aux journaux canadiens et aux périodiques canadiens, puisque le paragraphe (1) décrit les catégories de journaux et périodiques et que le paragraphe (3) prescrit un tarif minimum et une zone libre et que le paragraphe (4) définit «journal canadien» et «périodique canadien».

L'article 11(2) se lit comme suit:

11. ...

(2) Les tarifs de port applicables aux journaux canadiens et aux périodiques canadiens qui peuvent être transmis par la poste au Canada selon les tarifs de port spécifiés au présent article sont les suivants:

a) pour un journal canadien quotidien,

(i) quant à la partie non consacrée à la publicité, quatre cents et demi la livre durant la période commençant le 1^{er} octobre 1969 et se terminant le 31 mars 1970, et cinq cents la livre par la suite, et

(ii) quant à la partie consacrée à la publicité, douze cents la livre durant la période commençant le 1^{er} octobre 1969 et se terminant le 31 mars 1970, et quinze cents la livre par la suite;

b) pour un journal canadien hebdomadaire, quatre cents et demi la livre durant la période commençant le 1^{er} octobre 1969 et se terminant le 31 mars 1970, et cinq cents la livre par la suite; et

c) pour tous les autres journaux canadiens et périodiques canadiens, quatre cents et demi la livre durant la période commençant le 1^{er} octobre 1969 et se terminant le 31 mars 1970, et cinq cents la livre par la suite.

L'article 6d) de la *Loi sur les postes*, précité, autorise le ministre des Postes à établir des règlements établissant le tarif de port sur toute classe d'«objets transmissibles, y compris les envois postaux de lettres», pour laquelle un tarif n'est pas prévu par la *Loi sur les postes*.

Accordingly the Postmaster General may make regulations under section 6(d) for letter mail in excess of 16 ounces because section 10 of the *Post Office Act* provides a rate of postage for letters up to that maximum weight.

Similarly provision is made in section 12 of the *Post Office Act* enabling the Postmaster General to establish by regulation the rates of postage at which newspapers and periodicals for which rates of postage are not specified in section 11, may be transmitted.

These, therefore, are the circumstances in which the Postmaster General may prescribe the rates of postage by regulation as contemplated by the provisions of the *Post Office Act* mentioned above.

IV. Section 13 of the *Financial Administration Act*.

(a) section 18, chapter 116, R.S.C. 1952 reads as follows:

18. Where a service is provided by Her Majesty to any person and the Governor in Council is of opinion that the whole or part of the cost of the service should be borne by the person to whom it is provided, the Governor in Council may, subject to the provisions of any Act relating to that service, by regulation prescribe the fee that may be charged for the service.

(b) By section 6, chapter 27, S.C. 1968-69, section 18 was repealed and the following substituted therefor:

18. Where a service or the use of a facility is provided by Her Majesty to any person and the Governor in Council is of opinion that the whole or part of the cost of providing the service or the use of the facility should be borne by the person to whom it is provided, the Governor in Council, on the recommendation of the Treasury Board, may

(a) subject to the provisions of any Act relating to that service or the use of that facility, by regulation prescribe the fee or charge to be paid by the person to whom the service or the use of the facility is provided, or

(b) notwithstanding the provisions of any Act relating to that service or the use of that facility but subject to and in accordance with such terms and conditions as may be specified by the Governor in Council, authorize the appropriate Minister to prescribe the fee or charge to be paid by the person to whom the service or the use of the facility is provided.

(c) by Proclamation dated June 24, 1971 the Revised Statutes of Canada were declared to be in force on July 15, 1971.

Par conséquent, le ministre des Postes peut établir des règlements en vertu de l'article 6d) pour les envois postaux excédant 16 onces parce que l'article 10 de la *Loi sur les postes* prévoit un tarif de port pour les lettres jusqu'à ce poids maximum.

De même, l'article 12 de la *Loi sur les postes* accorde au ministre des Postes le pouvoir d'établir par règlement le tarif de port auquel les journaux et périodiques pour lesquels un tarif de port n'est pas spécifié à l'article 11, peuvent être transmis par la poste.

Voilà donc les cas envisagés par les dispositions de la *Loi sur les postes* précitées, où le ministre des Postes peut, par règlement, établir le tarif de port.

IV. L'article 13 de la *Loi sur l'administration financière*.

a) l'article 18, chapitre 116, S.R.C. 1952, se lit comme suit:

18. Lorsque Sa Majesté fournit un service à une personne et que le gouverneur en conseil estime que la totalité ou une partie du coût de ce service devrait être supportée par celui qui en est destinataire, le gouverneur en conseil peut, sous réserve des dispositions de toute loi concernant ledit service, prescrire par règlement le droit susceptible d'être imposé en l'occurrence.

b) L'article 6, chapitre 27, S.C. 1968-69, a abrogé l'article 18 et l'a remplacé par le suivant:

18. Lorsque Sa Majesté fournit un service ou procure l'utilisation d'une installation à une personne et que le gouverneur en conseil estime que la totalité ou une partie du coût de fourniture du service ou de l'utilisation de l'installation devrait être supportée par celui qui en est destinataire, le gouverneur en conseil, sur la recommandation du conseil du Trésor, peut,

a) sous réserve des dispositions de toute loi concernant ce service ou l'utilisation de cette installation, prescrire par règlement le droit ou les frais devant être payés par la personne à laquelle est fourni le service ou procurée l'utilisation de l'installation, ou,

b) nonobstant les dispositions de toute loi concernant ce service ou l'utilisation de cette installation, mais sous réserve et en conformité des modalités que peut spécifier le gouverneur en conseil, autoriser le Ministre compétent à prescrire le droit ou les frais devant être payés par la personne à laquelle est fourni le service ou procurée l'utilisation de l'installation.

c) une proclamation en date du 24 juin 1971 a annoncé l'entrée en vigueur des Statuts révisés du Canada le 15 juillet 1971.

(d) The *Financial Administration Act* is included in the Revised Statutes of Canada, 1970 as chapter F-10.

(e) section 18 of the *Financial Administration Act* as enacted in section 6, chapter 27, S.C. 1968-69 and as quoted in paragraph (b) above, is included in R.S.C. 1970, chapter F-10 as section 13 in precisely the same language as former section 18.

Thus when reference is made herein to section 13 of the *Financial Administration Act*, R.S.C. 1970, chapter F-10, it is to the language in former section 18 reproduced in paragraph (b) hereof and which need not be further reproduced as section 13.

V. Order in Council P.C. 1978-883 dated March 23, 1978 reads as follows:

Registration
S1/78-60 12 April, 1978

FINANCIAL ADMINISTRATION ACT

Postmaster General Authority to Prescribe Fees Order

P.C. 1978-883 23 March, 1978

His Excellency the Governor General in Council, on the recommendation of the Postmaster General and the Treasury Board, pursuant to paragraph 13(b) of the *Financial Administration Act*, is pleased hereby to authorize the Postmaster General to:

(a) notwithstanding section 10 of the *Post Office Act*, prescribe by regulation the rate of postage to be paid on each letter that is posted in Canada for delivery in Canada weighing 16 ounces or less on or after the first day of April, 1978; and

(b) notwithstanding section 11 of the *Post Office Act*, prescribe by regulation the rate of postage to be paid on Canadian newspapers and Canadian periodicals that may be transmitted by mail in Canada for delivery in Canada on or after the first day of April, 1978.

The Order in Council specifically states that it was made pursuant to section 13(b) of the *Financial Administration Act*. If it had purported to have been made pursuant to section 13(a) of that Act I would have held the Order in Council to be *ultra vires* without hesitation for reasons that are obvious.

VI. The amendments dated March 29, 1978 made by the Postmaster General pursuant to Order in Council P.C. 1978-883 (quoted in head V above) to *Domestic First Class Mail Regulations* read as follows:

d) la *Loi sur l'administration financière* fait partie des Statuts révisés du Canada de 1970 comme étant le chapitre F-10.

e) l'article 18 de la *Loi sur l'administration financière* adopté par l'article 6, chapitre 27, S.C. 1968-69 et cité à l'alinéa b) précédent, est reproduit textuellement dans les S.R.C. 1970, chapitre F-10, mais il y est devenu l'article 13.

b) Ainsi, lorsque je renvoie en l'espèce à l'article 13 de la *Loi sur l'administration financière*, S.R.C. 1970, chapitre F-10, je renvoie au texte de l'ancien article 18 reproduit à l'alinéa b) précédent que je n'ai pas besoin de citer à nouveau comme étant l'article 13.

V. Le décret C.P. 1978-883 en date du 23 mars 1978, se lit comme suit:

d) Enregistrement
TR/78-60 12 avril 1978

LOI SUR L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE

Décret autorisant le ministre des Postes à prescrire des frais

e) C.P. 1978-883 23 mars 1978

Sur avis conforme du ministre des Postes et du conseil du Trésor et en vertu de l'alinéa 13b) de la *Loi sur l'administration financière*, il plaît à Son Excellence le Gouverneur général en conseil d'autoriser le ministre des Postes:

f) a) par dérogation à l'article 10 de la *Loi sur les postes*, à prescrire par règlement le tarif de port applicable à chaque lettre postée au Canada pour livraison au Canada pesant jusqu'à 16 onces à compter du premier avril 1978; et

g) b) par dérogation à l'article 11 de la *Loi sur les postes*, à prescrire par règlement le tarif de port applicable, à compter du premier avril 1978, aux journaux et périodiques canadiens qui peuvent être transmis par la poste du Canada pour livraison au Canada.

h) Le décret dit expressément qu'il est établi en vertu de l'article 13b) de la *Loi sur l'administration financière*. Si on avait prétendu l'établir en vertu de l'article 13a) de cette loi, j'aurais conclu sans hésitation que le décret est *ultra vires*, pour des raisons qui sont évidentes.

i) VI. Les modifications en date du 29 mars 1978 que le ministre des Postes a apportées au *Règlement sur les envois postaux intérieurs de première classe* en vertu du décret C.P. 1978-883 (cité à la rubrique V précédente), se lisent comme suit:

Registration
SOR/78-297 29 March, 1978

POST OFFICE ACT

Domestic First Class Mail Regulations, amendment

The Postmaster General, pursuant to Order in Council P.C. 1978-883 of 23rd March, 1978 and section 6 of the Post Office Act, is pleased hereby to amend the Domestic First Class Mail Regulations made on August 27, 1976, by SOR/76-552, as amended, in accordance with the schedule hereto, effective 1st April, 1978.

Dated at Ottawa, this 29th day of March, 1978

J. GILLES LAMONTAGNE
Postmaster General

SCHEDULE

1. Section 6 of the *Domestic First Class Mail Regulations* is revoked and the following substituted therefor:

“6. Notwithstanding section 10 of the *Post Office Act*, the rate of postage on each letter posted in Canada for delivery in Canada is

- (a) fourteen cents for any letter weighing one ounce or less;
- (b) twenty-two cents for any letter weighing more than one ounce but not more than two ounces;
- (c) thirty-four cents for any letter weighing more than two ounces but not more than four ounces;
- (d) fifty cents for any letter weighing more than four ounces but not more than six ounces;
- (e) sixty-six cents for any letter weighing more than six ounces but not more than eight ounces;
- (f) eighty-two cents for any letter weighing more than eight ounces but not more than ten ounces;
- (g) ninety-eight cents for any letter weighing more than ten ounces but not more than twelve ounces;
- (h) one dollar and fourteen cents for any letter weighing more than twelve ounces but not more than fourteen ounces; and
- (i) one dollar and thirty cents for any letter weighing more than fourteen ounces but not more than sixteen ounces.”

I have not reproduced Schedule II substituted for Schedule II which has been revoked. It is a substantial increase in the rates of postage for first class mail for letters over 16 ounces than formerly prevailed.

The rates in Schedule II could have been prescribed by the Postmaster General by virtue of section 6 of the *Post Office Act* quoted in head I above because section 10 of the Act (quoted in paragraph (d) of head II above) does not provide for a rate of postage on letters in excess of 16 ounces, and this could have been done without resort to Order in Council P.C. 1978-883 (quoted

Enregistrement
DORS/78-297 29 mars 1978

LOI SUR LES POSTES

Règlement sur les envois postaux intérieurs de première classe—Modification

En vertu du décret C.P. 1978-883 du 23 mars 1978, et de l'article 6 de la Loi sur les postes, il plaît au ministre des Postes d'apporter par les présentes, à compter du 1^{er} avril 1978, les nouvelles modifications ci-après au Règlement sur les envois postaux intérieurs de première classe établi le 27 août 1976, par DORS/76-552, dans sa forme modifiée.

Ottawa, le 29 mars 1978

Le ministre des Postes
J. GILLES LAMONTAGNE

ANNEXE

1. L'article 6 du *Règlement sur les envois postaux intérieurs de première classe* est abrogé et remplacé par ce qui suit:

«6. Nonobstant l'article 10 de la *Loi sur les postes*, le tarif de port applicable à chaque lettre postée au Canada pour livraison au Canada est de:

- a) quatorze cents pour toute lettre ne pesant pas plus d'une once;
- b) vingt-deux cents pour toute lettre pesant plus d'une once mais pas plus de deux onces;
- c) trente-quatre cents pour toute lettre pesant plus de deux onces mais pas plus de quatre onces;
- d) cinquante cents pour toute lettre pesant plus de quatre onces mais pas plus de six onces;
- e) soixante-six cents pour toute lettre pesant plus de six onces mais pas plus de huit onces;
- f) quatre-vingt-deux cents pour toute lettre pesant plus de huit onces mais pas plus de dix onces;
- g) quatre-vingt-dix-huit cents pour toute lettre pesant plus de dix onces mais pas plus de douze onces;
- h) un dollar et quatorze cents pour toute lettre pesant plus de douze onces mais pas plus de quatorze onces; et
- i) un dollar et trente cents pour toute lettre pesant plus de quatorze onces mais pas plus de seize onces.»

Je n'ai pas reproduit l'annexe II substituée à l'annexe II qui a été abrogée. Il s'agit d'une augmentation substantielle du tarif de port pour les envois de première classe de plus de seize onces.

Le ministre des Postes aurait pu prescrire le tarif prévu à l'annexe II en vertu de l'article 6 de la *Loi sur les postes* cité à la rubrique I parce que l'article 10 de la Loi (cité à l'alinéa d) de la rubrique II) ne prévoit pas de tarif de port pour les lettres de plus de seize onces, et il aurait pu le faire sans avoir recours au décret C.P. 1978-883 (cité à la rubrique V) qui a lui-même été établi conformé-

in head V above) which was in turn enacted pursuant to the authority in section 13(b) of the *Financial Administration Act*.

I have previously indicated that had the Order in Council been made pursuant to the enabling authority of section 13(a) of the *Financial Administration Act* I should not have hesitated to find the Order in Council to be *ultra vires* because of the initial words of section 13(a) which read "subject to the provisions of any Act relating to that service". The *Post Office Act* in section 10 thereof provides a fee for that service. However far different considerations must apply to section 13(b) of the *Financial Administration Act*, the initial words of which read "notwithstanding the provisions of any Act relating to that service".

VII. The amendments also dated March 29, 1978 to the *Second Class Mail Regulations* read:

Registration
SOR/78-298 29 March, 1978
POST OFFICE ACT

Second Class Mail Regulations, amendment

The Postmaster General, pursuant to Order in Council P.C. 1978-883 of 23rd March, 1978 and section 6 of the Post Office Act, is pleased hereby to amend the Second Class Mail Regulations made on November 26, 1968, by SOR/68-550, as amended, in accordance with the schedule hereto, effective 1st April, 1978.

Dated at Ottawa, this 29th day of March, 1978

J. GILLES LAMONTAGNE
Postmaster General

SCHEDULE

1. Schedule A to the *Second Class Mail Regulations* is revoked and the following substituted therefor:

"SCHEDULE A

Rates of Postage—Newspapers and Periodicals

1. Notwithstanding section 11 of the *Post Office Act*, the rates of postage on Canadian newspapers and periodicals transmitted by mail in Canada are as follows:
- (a) on a daily Canadian newspaper,
- (i) for the portion thereof not devoted to advertising..... 7.5¢ per lb.
and
(ii) for the portion thereof devoted to advertising..... 22.5¢ per lb.

ment au pouvoir que confère l'article 13b) de la *Loi sur l'administration financière*.

J'ai déjà indiqué que si le décret avait été établi en vertu du pouvoir accordé par l'article 13a) de la *Loi sur l'administration financière*, je n'aurais pas hésité à conclure qu'il est *ultra vires* à cause des premiers mots de l'article 13a) qui se lisent comme suit: «sous réserve des dispositions de toute loi concernant ce service». La *Loi sur les postes*, dans son article 10, prévoit un tarif pour ce service. Cependant, des considérations tout à fait différentes s'appliquent à l'article 13b) de la *Loi sur l'administration financière*, dont les premiers mots sont les suivants: «nonobstant les dispositions de toute loi concernant ce service».

VII. Voici le texte des modifications, également en date du 29 mars 1978, apportées au *Règlement sur les objets de la deuxième classe*:

Enregistrement
DORS/78-298 29 mars 1978
LOI SUR LES POSTES

Règlement sur les objets de la deuxième classe—Modification

En vertu du décret C.P. 1978-883 du 23 mars 1978, et de l'article 6 de la Loi sur les postes, il plaît au ministre des Postes d'apporter par les présentes, à compter du 1^{er} avril 1978, les nouvelles modifications ci-après au Règlement sur les objets de la deuxième classe établi le 26 novembre 1968, par DORS/68-550, dans sa forme modifiée.

Ottawa, le 29 mars 1978

Le ministre des Postes
J. GILLES LAMONTAGNE

ANNEXE

1. L'annexe A du Règlement sur les objets de la deuxième classe est ainsi remplacée:

«ANNEXE A

Tarifs de port—Journaux et périodiques

1. Nonobstant l'article 11 de la *Loi sur les postes*, les tarifs de port applicables aux journaux et périodiques canadiens transmissibles par la poste au Canada sont les suivants:
- a) pour un journal quotidien canadien,
- (i) quant à la partie non consacrée à la publicité..... 7.5¢ la livre
et
(ii) quant à la partie consacrée à la publicité..... 22.5¢ la livre

- | | |
|---|---|
| <p>(b) on a weekly Canadian newspaper..... 7.5¢ per lb.
and
(c) on all other Canadian newspapers and periodicals 7.5¢ per lb.</p> | <p>b) pour un journal hebdomadaire canadien..... 7.5¢ la livre
et
c) pour tous les autres journaux et périodiques canadiens 7.5¢ la livre</p> |
|---|---|
- a**
2. Notwithstanding section 1,
 (a) the minimum postage for a piece of mail consisting of one or more Canadian newspapers or periodicals described in paragraph (a), (b) or (c) of section 1 is ... 3¢
 and
 (b) where a weekly Canadian newspaper is published and mailed in Canada in a city, town or village having a population of not more than ten thousand persons, a total of twenty-five hundred copies of each issue of the newspaper may be transmitted by mail free of postage to post offices with no letter carrier services that are within a distance of forty miles from the known place of publication of the issue in such city, town or village.
3. (1) The rate of postage on a Canadian newspaper or periodical, except a Canadian periodical that is mailed to individuals on a mass distribution basis where such individuals have not requested that it be mailed to them,
 (a) that is mailed in Canada to an individual at his request, and
 (b) that could be transmitted by mail in Canada at a rate of postage specified in section 1 or 2 except that
 (i) it is not addressed to a *bona fide* subscriber or to a known newsdealer in Canada,
 (ii) the specified subscription price is ordinarily less than fifty cents per year, or
 (iii) the paid circulation is ordinarily less than fifty per cent of its total circulation
 is as follows:
 (c) first 2 oz..... 4.4¢
 (d) each additional 2 oz. or fraction thereof 3¢
- (2) For the purposes of subsection (1), "mass distribution" means the delivery of a periodical to specific addresses in a manner that affords complete or major coverage or a specific postal delivery area that includes a letter carrier walk, rural route, suburban service, general delivery or post office lock boxes at a postal installation.
4. The rate of postage on a newspaper or periodical that could be transmitted by mail in Canada at a rate of postage specified in these Regulations, except that it is not a Canadian newspaper or Canadian periodical
- b**
2. Nonobstant l'article 1,
 (a) le port minimal pour un objet transmissible par la poste comprenant un ou plusieurs journaux ou périodiques canadiens visés aux alinéas 1a), b) ou c) est de 3¢
 et
 (b) lorsqu'un journal hebdomadaire canadien est publié et posté au Canada dans une ville ou un village dont la population ne dépasse pas dix mille habitants, il est possible de transmettre en franchise par la poste deux mille cinq cents exemplaires de chaque édition du journal aux bureaux de poste n'offrant pas de service de facteurs et situés dans un rayon de quarante milles du lieu connu de publication de ce numéro dans cette ville ou ce village.
- c**
3. (1) Sauf pour un périodique canadien adressé à titre de distribution massive à des personnes qui n'en ont pas fait la demande, le tarif de port d'un journal ou périodique canadien
 (a) posté au Canada à des personnes qui en ont fait la demande et
 (b) transmissible par la poste au Canada à un tarif fixé aux articles 1 ou 2, sauf
 (i) s'il n'est pas adressé à un véritable abonné ou à un marchand de journaux connu, au Canada,
 (ii) si le prix indiqué de l'abonnement est ordinairement inférieur à cinquante cents par année ou
 (iii) si le tirage payé est ordinairement inférieur à cinquante pour cent de son tirage global
 est le suivant:
 (c) jusqu'à 2 oz..... 4.4¢
 (d) chaque 2 oz ou fraction en sus 3¢
- (2) Aux fins du paragraphe (1), on entend par «distribution massive» la livraison d'un périodique à des adresses particulières de façon qu'il soit distribué à toutes les personnes ou à la plupart des personnes d'un secteur donné de livraison postale comprenant un itinéraire de facteur, une route rurale, un service suburbain, la poste restante ou des cases postales à serrure d'une installation postale.
- d**
4. Le tarif de port d'un journal ou périodique transmissible par la poste au Canada au tarif visé à ce règlement, sauf s'il ne s'agit pas d'un journal canadien ou d'un périodique canadien parce qu'il ne répond pas aux

cal because it fails to meet the requirements of paragraphs 11(4)(a), (c), (d), (e) and (f) of the definition of "Canadian newspaper" or "Canadian periodical" in the Act, is as follows:

- (a) per lb. 7.5¢
 - or
 - (b) each individually addressed item 3¢
- whichever is greater.

5. The rate of postage on a newspaper or periodical that could be transmitted by mail in Canada at a rate of postage specified in section 1 or 2, except that

- (a) it is not a Canadian newspaper or Canadian periodical because it does not meet the requirements of paragraphs 11(4)(a), (c), (d), (e) and (f) of the definition of "Canadian newspaper" or "Canadian periodical" in the Act, and
- (b) it does not meet the requirement of paragraph 11(1)(f) of the Act

is as follows:

- (c) first 2 oz. 4.4¢
- (d) each additional 2 oz. or fraction thereof 3¢

6. The rate of postage on a newspaper or periodical that could be transmitted by mail in Canada at a rate of postage specified in sections 1 and 2, except that it is not a Canadian newspaper or a Canadian periodical as defined in subsection 11(4) of the Act, is as follows:

- (a) 2 lb. or less 4.4¢ for the first 2 oz. plus 3¢ for each additional 2 oz. or fraction thereof
- (b) more than 2 lb. but not more than 4 lb. 72¢
- (c) more than 4 lb. the rate set out in paragraph (b) plus, for each additional 2 lb. or fraction thereof, 36¢"

Traditionally Parliament has reserved exclusively unto itself and guarded its prerogative to establish the rates of postage and has exercised that right from 1655 forward. The postal service has been a monopoly of the Crown at least from 1660 in the reign of Charles II.

It was not until the advent of the amendments to the *Domestic First Class Mail Regulations*, SOR/78-297, and to the *Second Class Mail Regula-*

exigences des alinéas 11(4)a), c), d), e) et f) de la définition de «journal canadien» ou «périodique canadien» visée dans la loi est le suivant:

- a) la livre..... 7.5¢
 - ou
 - b) chaque envoi portant une adresse distincte 3¢
- soit le plus élevé des deux.

5. Le tarif de port d'un journal ou périodique transmissible par la poste au Canada au tarif visé aux articles 1 ou 2, sauf

- a) s'il ne s'agit pas d'un journal canadien ou d'un périodique canadien parce qu'il ne répond pas aux exigences des alinéas 11(4)a), c), d), e) et f) de la définition de «journal canadien» ou «périodique canadien» visée dans la loi, et
- b) s'il ne répond pas aux exigences de l'alinéa 11(1)f) de la loi,

est le suivant:

- c) jusqu'à 2 oz..... 4.4¢
- d) chaque 2 oz ou fraction en sus 3¢

6. Le tarif de port d'un journal ou périodique transmissible par la poste au Canada au tarif visé aux articles 1 et 2, sauf s'il ne s'agit pas d'un journal canadien ou d'un périodique canadien visé au paragraphe 11(4) de la loi, est le suivant:

- a) jusqu'à 2 lb..... 4.4¢ pour les premières 2 oz et 3¢ par 2 oz ou fraction en sus
- b) plus de 2 lb mais pas plus de 4 lb..... 72¢
- c) plus de 4 lb le tarif visé à l'alinéa b) et 36¢ par 2 lb ou fraction en sus

Traditionnellement, le Parlement s'est réservé exclusivement et s'est gardé la prerogative de fixer le tarif de port et a exercé ce pouvoir depuis 1655. Le service postal est un monopole de la Couronne depuis au moins 1660, sous le règne de Charles II.

Ce n'est qu'à l'arrivée des modifications au *Règlement sur les envois postaux intérieurs de première classe*, DORS/78-297, et au *Règlement*

tions, SOR/78-298, dated March 29, 1978 that there has been a departure from that tradition.

That statement is not quite accurate because by section 10 of the *Post Office Act* the rate of postage on a letter weighing less than one ounce posted in Canada for delivery in Canada was 8¢ on and after January 1, 1972. Section 10 of the Act has not been amended since that date and yet there have been successive increases in the postage rate for such a letter to 10¢ and 12¢ with an increase to 14¢ by SOR/78-297 dated March 29, 1978. Therefore there have been two increases over the rate of 8¢ established under section 10 of the *Post Office Act* with effect from January 1, 1972.

It is therefore logical to assume that there were intervening increases prior to the increase to 14¢ which must have been accomplished by amendments to regulations made on the initiative of the Postmaster General by virtue of authority to orders in council similar to Order in Council P.C. 1978-883 dated March 23, 1978.

Those intervening orders in council and amendments made to the Regulations by the Postmaster General are not in issue in the stated case.

Certainly the validity of Order in Council P.C. 1978-883 is put in issue in the second question posed for the opinion of the Court as is the validity of the amendments to the postal regulations initiated by the Postmaster General in the first question posed for answer in the stated case.

I entertain reservations to the propriety of the manner in which the questions posed for answer are framed.

In question (i) the issue raised is whether the amendments to the postal regulations SOR/78-297 and SOR/78-298 are invalid "because they have not been authorized by the *Post Office Act*, R.S.C. 1970, c. P-14".

The amendments to the postal regulations were made through the chain offered by section 13(b) of the *Financial Administration Act* first by the delegation of legislative authority therein to the Governor in Council and secondly by the sub-delegation of legislative authority by the Order in Council to the Postmaster General.

sur les objets de la deuxième classe, DORS/78-298, en date du 29 mars 1978, que l'on s'est écarté de cette tradition.

^a Cette déclaration n'est pas tout à fait exacte parce qu'en vertu de l'article 10 de la *Loi sur les postes*, le tarif de port pour une lettre pesant moins d'une once postée au Canada pour livraison au Canada, était de 8¢ depuis le 1^{er} janvier 1972. L'article 10 de la Loi n'a pas été modifié depuis ^b cette date et pourtant le taux de port pour ces lettres a été successivement porté à 10¢ puis à 12¢ et le décret DORS/78-297, en date du 29 mars 1978, a porté ce tarif à 14¢. Il y a donc eu deux ^c augmentations apportées au tarif de 8¢ fixé en vertu de l'article 10 de la *Loi sur les postes* qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1972.

Il est donc logique de présumer que les augmentations intervenues avant l'augmentation à 14¢ ont ^d dû être établies par des modifications que le ministre des Postes a apportées aux règlements en vertu de décrets analogues au décret C.P. 1978-883 en date du 23 mars 1978.

^e Ces décrets et ses modifications que le ministre des Postes a apportés aux règlements ne sont pas en cause dans le mémoire spécial.

^f Il est certain que la validité du décret C.P. 1978-883 est mise en cause dans la seconde question posée à la Cour, comme l'est, dans la première question du mémoire spécial, la validité des modifications apportées aux règlements postaux sur l'initiative du ministre des Postes.

^g J'ai des réserves quant à la rectitude de la formulation des questions posées.

^h A la question (i) le point soulevé est celui de savoir si les modifications apportées aux règlements DORS/78-297 et DORS/78-298 sont nulles «parce que non autorisées par la *Loi sur les postes*, S.R.C. 1970, c. P-14».

ⁱ Les modifications aux règlements postaux ont été apportées par l'enchaînement qu'offre l'article 13(b) de la *Loi sur l'administration financière*, d'abord par la délégation du pouvoir législatif au gouverneur en conseil et ensuite par la sous-allégation ^j du pouvoir législatif par le décret au ministre des Postes.

In my view there is no question whatsoever that the *Post Office Act* and the *Financial Administration Act* are within the legislative authority of the Parliament of Canada and are each *intra vires* of Parliament. Neither do I entertain any doubt that section 13 of the *Financial Administration Act* is *intra vires*.

As I view the problem the ultimate answers must turn on whether there is conflict between sections 10 and 11 of the *Post Office Act* as enacted by chapter 23, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), and section 13 of the *Financial Administration Act*, R.S.C. 1970, chapter F-10 and Order in Council P.C. 1978-60 and if no conflict should be found then if there is conflict between sections 10 and 11 of the *Post Office Act* and the amendments to the postal regulations SOR/78-297 and SOR/78-298 stemming as they do from section 13 of the *Financial Administration Act* and Order in Council and if so, as there admittedly is apparent on the faces thereof, which is to supersede.

Which of the two is to supersede must, in my opinion, be determined upon the meaning, significance and effectiveness of the initial words to section 13(b) of the *Financial Administration Act* reading "notwithstanding the provisions of any Act relating to that service or the use of that facility".

This, in my opinion, is the very narrow issue upon which the matter may fall to be ultimately determined.

Accordingly I am prepared to overlook what may be inaccuracies in the framing of the questions in the stated case because the end sought to be achieved thereby is as I have outlined it to be and that end should not be defeated by any such inaccuracies mentioned.

The approach to the solution of the problem as outlined above is the approach which I shall adopt but before embarking thereon there are other matters to be first considered.

Counsel for the plaintiffs sought to introduce as evidence certain Parliamentary proceedings being:

(1) *The Fourth Report of the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments*;

A mon avis il ne fait aucun doute que la *Loi sur les postes* et la *Loi sur l'administration financière* relèvent du pouvoir législatif du Parlement du Canada et sont toutes deux *intra vires* du Parlement. De plus, je ne doute aucunement que l'article 13 de la *Loi sur l'administration financière*, est *intra vires*.

Si je saisis bien le problème, les réponses finales doivent reposer sur la question de savoir s'il y a conflit entre les articles 10 et 11 de la *Loi sur les postes* adoptés par le chapitre 23, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), d'une part, et l'article 13 de la *Loi sur l'administration financière*, S.R.C. 1970, chapitre F-10 et le décret C.P. 1978-60, d'autre part, et s'il n'y a pas de conflit, alors, s'il y a conflit entre les articles 10 et 11 de la *Loi sur les postes* d'une part, et les modifications apportées aux règlements DORS/78-297 et DORS/78-298, qui découlent de l'article 13 de la *Loi sur l'administration financière* et du décret, d'autre part, et, si oui, comme il appert à première vue, lequel des deux groupes de textes législatifs doit prévaloir.

La réponse à la question de savoir lequel des deux doit prévaloir, repose, à mon avis, sur le sens, la signification et l'efficacité des premiers mots de l'article 13(b) de la *Loi sur l'administration financière*, «nonobstant les dispositions de toute loi concernant ce service ou l'utilisation de cette installation».

Voilà, à mon avis, à quoi se résume la question qu'il faut trancher.

Je suis donc disposé à fermer les yeux sur ce qui peut être inexact dans la formulation des questions du mémoire spécial parce que la fin qu'il recherche est celle que j'ai signalée et que cette fin ne doit pas être contrecarrée par aucune des inexactitudes mentionnées.

La façon de résoudre le problème signalée précédemment est celle que j'adopterai, mais avant de m'y attaquer, d'autres sujets doivent d'abord être examinés.

L'avocat des demanderesse a cherché à introduire en preuve les documents parlementaires suivants:

(1) *Le quatrième rapport du Comité mixte permanent sur les règlements et autres textes réglementaires*;

(2) The House of Commons unanimous concurrence in the Fourth Report mentioned;

(3) *The Third Report of the Joint Standing Committee on Regulations and Other Statutory Instruments*; and

(4) An answer by the then Postmaster General to a question by a member of Parliament on March 13, 1974 as reported in Hansard.

It was agreed between counsel if this material should be found admissible, consent would be forthcoming to its reception in evidence in the form prepared without proof thereof but reserving the right of counsel for the defendant to object to the admissibility of the material.

That is what happened. Counsel for the plaintiffs sought to introduce the material as evidence. Counsel for the defendant objected to its admissibility. The question was argued.

I declined forthwith to admit the answer by the then Postmaster General to a question asked in the House on March 13, 1974. I did so on twofold grounds:

(1) the well established principle that nothing said in Parliament can be referred to in a court of law as to the meaning of an Act, and

(2) the response by the Minister to the question was an expression of his opinion on the very question which I am obliged to decide.

Neither did I admit the remaining evidence sought to be introduced as evidence but with more hesitation.

I do not understand what right a court of justice has to entertain an opinion of a positive law upon any ground of political expediency. The legislature is to decide on political expediency. It may well have been politically expedient to abandon the tradition of establishing postal rates by Parliament and to delegate that responsibility. It is my understanding that the Reports of the Standing Committee decry this practice. If that be so the proper remedy lies with Parliament. This cannot be the decision of a court and the court's function is to determine the validity of the delegated legislation, nothing more.

What must be decided in this matter is the validity of the delegated legislation and that is to be determined by a consideration of the legislation

(2) L'accord unanime de la Chambre des communes sur le quatrième rapport mentionné;

(3) *Le troisième rapport du Comité mixte permanent sur les règlements et autres textes réglementaires*; et

^a (4) La réponse donnée par le ministre des Postes à une question posée par un député le 13 mars 1974, rapportée dans le Hansard.

Les avocats ont convenu que, si je concluais à l'admissibilité de ces documents, ils consentiraient à ce qu'ils soient reçus en preuve en la forme qu'ils revêtaient sans qu'il soit nécessaire de faire la preuve de leur conformité, mais l'avocat du défendeur s'est réservé le droit de s'opposer à l'admissibilité des documents.

^c C'est ce qui s'est produit. L'avocat des demanderesse a cherché à introduire les documents en preuve. L'avocat du défendeur s'est opposé à leur admissibilité. La question a été débattue.

^d J'ai immédiatement refusé d'admettre la réponse du ministre des Postes à une question posée en Chambre le 13 mars 1974. Je l'ai fait pour deux motifs:

^e (1) le principe bien établi que rien de ce qui est dit au Parlement ne peut servir devant une cour de justice à établir le sens d'une loi, et

(2) la réponse du Ministre à la question était l'expression de son opinion personnelle sur la question même que je suis appelé à trancher.

^f J'ai également refusé d'admettre en preuve les autres documents mais avec plus d'hésitation.

^g Je ne vois pas quel droit peut avoir une cour de justice d'entendre une opinion de droit positif sur un motif d'opportunité politique. Le législateur doit prendre des décisions fondées sur l'opportunité politique. Il était peut-être opportun du point de vue politique d'abandonner la tradition de faire fixer par le Parlement les tarifs postaux et de déléguer ce pouvoir. Je crois savoir que les rapports du Comité permanent condamnent cette pratique. Si tel est le cas, le recours approprié se trouve auprès du Parlement. La décision d'un tribunal ne peut y remédier et la fonction du tribunal consiste à se prononcer sur la validité du texte législatif adopté par voie de règlement, rien de plus.

^j En l'espèce, je suis appelé à me prononcer sur la validité des textes législatifs adoptés par voie de règlement; pour ce faire je dois étudier les textes

alleged to be in conflict as a whole. In this respect antecedent debates and subsequent statements of opinion or belief are not admissible.

It was represented to me that for reasons outlined in the Reports, the Committee reached the tentative view that section 13(b) of the *Financial Administration Act* does not permit of the end here achieved.

It has been held that assistance cannot be obtained in the construction of a statute by knowing what took place before a committee until the committee reaches its conclusion. That would presuppose that while the argument by opposing parties antecedent to the final conclusion of the committee is inadmissible for the purpose of the construction of a statute, the final conclusion is.

There have been instances where it has been held that the intention of the legislature can only be inferred from a consideration of the language of the statute itself and not from any other evidence but there have been instances when inferences were drawn from the language of a report of commissioners as compared with the language employed by the legislature and where a marked distinction is observable between the two the difference could not have been by accident but was intentional.

The discernible trend in recent decisions is to the effect that reports of commissioners may be referred to but for carefully delineated purposes.

In the present instance such authorities are of slight assistance in resolving the admissibility of the Reports of the Standing Committee.

The reports which may be admissible are those antecedent to the enactment of a statute and are for the purpose of the construction of the statute, a determination of the legislative intent and like purposes.

In the present instance the Reports of the Committee are not antecedent to the enactment of the statutes here in question and the delegated legislation under one such statute. On the contrary the Reports are well subsequent thereto and on the basis of information presented to me in argument by counsel the content thereof are subsequent statements of opinion or belief albeit supported by

qui, prétend-on, sont incompatibles dans l'ensemble. A cet égard, les débats antérieurs et les énoncés postérieurs d'opinion ne sont pas admissibles.

^a On m'a signalé que, pour les motifs exposés dans les rapports, le Comité est arrivé à la conclusion provisoire que l'article 13b) de la *Loi sur l'administration financière* n'autorise pas la fin atteinte ici.

^b Il est établi que, pour interpréter la loi, on ne peut avoir recours à ce qui s'est passé devant un comité avant que celui-ci ne tire sa conclusion. Cela présuppose que les arguments que les parties adverses ont présentés avant la conclusion finale du comité ne sont pas admissibles pour interpréter une loi, mais que la conclusion finale l'est.

^c On a parfois conclu que, pour découvrir l'intention du législateur, il faut s'en remettre uniquement au libellé de la loi elle-même et à rien d'autre, mais on a parfois eu recours au libellé d'un rapport de commission que l'on a comparé au texte adopté par le législateur et, en cas de différence marquée entre les deux, on a conclu qu'elle ne pouvait être accidentelle mais qu'elle était intentionnelle.

^f Suivant la tendance décelée dans des décisions récentes, on peut se référer aux rapports de commission, mais pour des fins soigneusement exprimées.

^g En l'espèce, cette jurisprudence aide peu à solutionner la question de l'admissibilité des rapports du Comité permanent.

^h Les rapports qui peuvent être admis doivent être antérieurs à l'adoption d'une loi et on ne peut les invoquer que pour interpréter la loi, pour préciser l'intention du législateur ou pour d'autres fins de ce genre.

ⁱ En l'espèce, les rapports du Comité ne sont pas antérieurs à l'adoption des lois en question ni aux textes réglementaires établis en application d'une de ces lois. Au contraire, les rapports leur sont de beaucoup postérieurs et, si je me base sur les renseignements que les avocats m'ont fournis pendant les débats, ils contiennent des énoncés d'opinion subséquents, bien que ces énoncés soient

reasons therefor. It was also represented to me that at their highest the conclusions reached were tentative and *dubitante* to the effect that the delegated and sub-delegated legislation might be *ultra vires*.

On that basis I concluded that the Reports are subsequent statements of opinion or belief which, as I have previously stated are not admissible.

Added to this the Reports appear to be statements of tentative opinions on the very question which I am obliged to decide which was one of the reasons which led to my conclusion that the answer of the Postmaster General to a question in the House was inadmissible.

The same reasoning applies with equal force to the Reports of the Standing Committee which led me to conclude that the Reports were also inadmissible as evidence.

However I did suggest to counsel for the plaintiffs that there was no impediment to him adopting the reasoning of the Committee, with which he was familiar, as his own and advancing those reasons in support of his contention that the legislation here in question was invalid.

That is precisely what counsel for the plaintiffs did.

He contended that section 13 of the *Financial Administration Act* has no application to postal rates primarily because the service provided by the Post Office is not a "service" within the meaning of that word as used in section 13 nor is it a service "provided by Her Majesty to any person" as is required in the initial words in section 13.

If counsel is right in this contention it follows that the impugned delegated legislation and sub-delegated legislation must fall.

He contended that the postal service is not a "service" in that it is not made available to identifiable persons who request or are provided with the service. Rather, he contended, the postal service is a primary and inalienable function of government made available to anonymous members of the general public, and in the case of letter mail, it is also a monopoly by force of section 8 of the *Post Office Act*.

a motivés. On m'a également signalé que les conclusions suivant lesquelles les textes adoptés par voie de délégation et de sous-délégation de pouvoir législatif pouvaient être *ultra vires*, étaient tout au plus provisoires et sujettes à révision.

Sur ce fondement, j'ai conclu que les rapports sont des énoncés d'opinion subséquents qui, comme je l'ai déjà dit, ne sont pas admissibles.

b En outre, les rapports paraissent être des énoncés d'opinion provisoire sur la question même que je suis appelé à trancher, ce qui est un des motifs qui m'a amené à conclure que la réponse du ministre des Postes à une question en Chambre n'était pas admissible.

c Le même raisonnement s'applique avec autant de force aux rapports du Comité permanent, ce qui m'a amené à conclure que les rapports étaient également inadmissibles en preuve.

d J'ai toutefois laissé entendre à l'avocat des demandresses que rien ne l'empêchait de faire sien le raisonnement du Comité qu'il connaissait bien et de faire valoir ces motifs à l'appui de sa prétention que les textes de loi en cause sont nuls.

e C'est précisément ce qu'il a fait.

f Il a soutenu que l'article 13 de la *Loi sur l'administration financière* ne s'applique pas aux tarifs postaux principalement parce que le service fourni par les postes n'est pas un «service» au sens de ce mot employé à l'article 13 et qu'il ne s'agit pas d'un service que «Sa Majesté fournit . . . à une personne» comme l'exigent les premiers mots de l'article 13.

g Si sa prétention est exacte, il s'ensuit que les textes réglementaires en cause sont nécessairement nuls.

h Il a soutenu que le service postal n'est pas un «service» parce qu'il n'est pas mis à la disposition de personnes identifiables qui demandent ou reçoivent ce service. Au contraire, a-t-il soutenu, le service postal constitue une fonction première et inaliénable du gouvernement mise à la disposition des membres anonymes du grand public et, dans le cas des lettres, il constitue également un monopole en vertu de l'article 8 de la *Loi sur les postes*.

From these premises, that is that the word “service” in section 13 of the *Financial Administration Act* is limited to specific services provided to identifiable individuals he accordingly concludes that section 13 cannot be applicable to the postal service.

I cannot resist the suspicion that this is a repetition of the reasoning in the Report of the Standing Joint Committee.

The word “service” is not used in the *Post Office Act* nor is it used in section 13 of the *Financial Administration Act* as relating to any art or science or in a technical sense and thus it is to be understood in the same way as it is understood in the common language.

That being so it is a well known rule of courts of law that resort may be had to dictionaries to ascertain the meaning of a word as used in its ordinary sense.

In *The Shorter Oxford English Dictionary*, 3rd ed., the meaning of “service” as used in the context of the *Post Office Act* is the “. . . supply of needs of persons”. It is the supply of assistance, professional or otherwise, as contrasted with the supply of physical goods, wares or merchandise.

By section 91, subsection (5) of the *British North America Act, 1867*, the exclusive legislative jurisdiction with reference to “Postal Service” is conferred on Parliament.

Estey J. in *Reference as to the Applicability of the Minimum Wage Act of Saskatchewan to an Employee of a Revenue Post Office* ([1948] S.C.R. 248) said at page 270:

The phrase “Postal Service” does not appear to have been generally used prior to Confederation, but the business of the Post Office as then conducted, the use of the phrase “Postal business and arrangements” in the *Post Office Act* (Can. 22 Vict., c. 31, s. 14(16)), indicate that the Imperial Parliament in adopting the phrase “Postal Service”,—a phrase of the widest import—in the *B.N.A. Act*, section 91(5), intended that it should be construed as sufficiently comprehensive to include all the accommodations and facilities provided by the Post Office.

Thus it is clear that Estey J. construed the words “Postal Service” as conveying the evident import and in my view they are sufficiently broad as to bring within their ambit “the sole and exclu-

A partir de ces prémisses, c'est-à-dire que le mot «service» à l'article 13 de la *Loi sur l'administration financière* est limité à des services précis fournis à des individus identifiables, il a conclu que l'article 13 ne peut s'appliquer au service postal.

Je ne peux m'empêcher de soupçonner qu'il s'agit là d'une répétition du raisonnement contenu au rapport du Comité mixte permanent.

Le mot «service» n'est pas employé dans la *Loi sur les postes* ni à l'article 13 de la *Loi sur l'administration financière* comme se rapportant à un art ou une science ni dans un sens technique; aussi faut-il lui donner le sens qu'on lui donne dans le langage courant.

Ceci étant, il existe une règle bien établie dans les cours de justice suivant laquelle on peut avoir recours aux dictionnaires pour établir le sens d'un mot employé dans son sens ordinaire.

Dans *The Shorter Oxford English Dictionary*, 3^e éd., le sens de «service» comme il est employé dans le contexte de la *Loi sur les postes*, est [TRADUCTION] «. . . le fait de répondre aux besoins de quelqu'un». C'est la fourniture d'une aide, professionnelle ou autre, par opposition à la fourniture de biens, de marchandises ou d'effets matériels.

L'article 91(5) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867* confère au Parlement la compétence législative exclusive sur le «service postal».

Le juge Estey, dans *Renvoi relatif à l'application de la Minimum Wage Act de la Saskatchewan à un employé d'un bureau de poste à commission* ([1948] R.C.S. 248) dit à la page 270:

[TRADUCTION] L'expression «service postal» ne paraît pas avoir été d'un usage répandu avant la Confédération, mais les opérations postales alors conduites et l'emploi de l'expression «affaires et conventions postales» dans l'*Acte du Bureau des Postes* (Can. 22 Vict., c. 31, art. 14(16)), indiquent que le Parlement impérial, en adoptant l'expression «service postal»,—une expression d'une signification des plus larges—dans l'article 91(5) de l'*Acte de l'A.N.B.*, voulait qu'elle soit interprétée de manière suffisamment large pour englober toutes les commodités et facilités offertes par la poste.

Ainsi, il est clair que le juge Estey a interprété les mots «service postal» comme exprimant leur sens évident et, à mon avis, ils sont suffisamment larges pour couvrir «le privilège exclusif de recueil-

sive privilege of collecting, conveying and delivering letters within Canada” (section 8(1) of the *Post Office Act*). The exercise of these activities is encompassed within the word “service” as used in its ordinary sense of supplying the needs of persons in Canada who wish to have letters and other mailable material delivered to the addresses on that material. That, in my opinion, is a service and a facility provided by the Canada Post Office under the direction and control of the Postmaster General.

I am confirmed in my conclusion that the provision of the postal service is in fact a service and a facility by a review of the *Post Office Act* and a review of the history of the legislation respecting the establishment and operations of the Post Office.

In interpreting a statute, and particularly a statute such as the *Post Office Act* which has evolved to its present form over a period in excess of 325 years, regard must be had to the history of the enactment, as well as to the intention to be gleaned from the statute itself, and the reasons which led to its passage. Regard is to be had to the mischief to be cured and the cure provided.

With respect to the *Post Office Act* presently as in force section 3 thereof provides for the establishment of “a department of the Government of Canada called the Post Office Department over which the Postmaster General shall preside”.

The Postmaster General “has the management and the direction of the Post Office Department”.

I had occasion to say in another matter that the words “management and control” confer all necessary authority for the efficient operation of the department under the Minister’s control.

Section 5 provides that “the Postmaster General shall administer, superintend and manage the Canada Post Office, and without restricting the generality of the foregoing” carry out a variety of functions listed through the alphabet from the letter “a” to the letter “t”.

The collective activities conducted under his control are designated as “the Canada Post Office” (see section 2).

lir, transporter et livrer les lettres dans les limites du Canada» (article 8(1) de la *Loi sur les postes*). L’exercice de ces activités est englobé dans le mot «service» employé dans son sens ordinaire qui est celui de répondre aux besoins des personnes qui, au Canada, désirent faire livrer des lettres et d’autres objets transmissibles par la poste à l’adresse indiquée. Ce sont là à mon avis des services et des commodités fournis par la poste canadienne sous la direction et le contrôle du ministre des Postes.

L’examen de l’évolution des lois concernant l’établissement et les opérations de la poste confirme ma conclusion que le fait de fournir le service postal constitue bien un service et une commodité.

Pour interpréter une loi, surtout une loi comme la *Loi sur les postes* dont l’évolution s’échelonne sur plus de 325 ans, il faut tenir compte de l’historique du texte législatif, de même que de l’intention qui ressort de la loi elle-même, et des motifs qui ont amené son adoption. Il faut tenir compte de la situation à redresser et du redressement lui-même.

Quant à la *Loi sur les postes* présentement en vigueur, son article 3 prévoit l’établissement d’un ministère du gouvernement du Canada, appelé ministère des Postes, ayant à sa tête le ministre des Postes».

Le ministre des Postes «a la gestion et la direction du ministère des Postes».

Dans une autre affaire, j’ai eu l’occasion de dire que les mots «direction et contrôle» confèrent tous les pouvoirs nécessaires au fonctionnement efficace du Ministère placé sous le contrôle du Ministre.

L’article 5 dispose que «le ministre des Postes doit administrer, surveiller et gérer la poste au Canada et, sans restreindre la généralité de ce qui précède» exercer différentes fonctions énumérées sous les lettres de l’alphabet allant de «a» jusqu’à «t».

Les activités exercées sous son contrôle sont désignées collectivement par les mots «poste au Canada» (voir l’article 2).

Under section 6(h) the Postmaster General is authorized to enact regulations for the efficient operation of the Canada Post Office and without restricting the generality to make regulations for the operation of post offices, postal agencies and post routes.

By section 2, a post office is defined as a building, room, vehicle, letter box or other receptacle or place authorized by the Postmaster General:

... for the deposit, receipt, sortation, handling or dispatch of mail.

As previously mentioned, by section 8 the Postmaster General is granted:

... the sole and exclusive privilege of collecting, conveying and delivering letters within Canada.

By section 2 "postage" means the charge payable for the handling and conveyance of mail and any charge for any service rendered by the Canada Post Office.

Obviously this means a charge payable by the person who resorts to the Post Office to handle, convey and ultimately deliver mail or for any other service provided by the Post Office.

I have considered above that the activities of the Post Office are a service and facility provided by the Post Office to supply the needs of persons in Canada who wish to have mailable matter delivered to addresses and that conclusion is confirmed by the provisions of the *Post Office Act* to which reference has been made.

The service, as described in the statute, is provided as well as the facilities to fulfil that service.

In the light of those provisions I fail to follow how that service must be restricted to identifiable persons who request or are provided with the service.

Those services are available to all persons present in Canada who wish to make use of the service provided and who are willing to pay the fee. For some services provided by the Post Office their very nature requires that the persons making use of them must identify themselves such as holding of mail during absences, arrival receipt cards for registered mail and the like, but certainly

L'article 6h) autorise le ministre des Postes à établir des règlements pour le fonctionnement efficace de la poste au Canada et, sans restreindre la généralité de ce qui précède, à édicter des règlements concernant le fonctionnement des bureaux de poste, agences postales et routes postales.

L'article 2 définit un bureau de poste comme étant tout bâtiment, salle, véhicule, boîte aux lettres ou autre récipient ou endroit autorisé par le ministre des Postes:

... pour le dépôt, la réception, le tri, la manutention ou l'expédition du courrier.

Comme je l'ai déjà mentionné, l'article 8 accorde au ministre des Postes:

... le privilège exclusif de recueillir, transporter et livrer les lettres dans les limites du Canada.

En vertu de l'article 2, «port» signifie la taxe exigible pour la manutention et la transmission du courrier et tous frais exigibles pour un service rendu par la poste au Canada.

Cela signifie évidemment une taxe payable par la personne qui a recours à la poste pour la manutention, la transmission et finalement la livraison du courrier et pour tout autre service fourni par la poste.

J'ai fait observer précédemment que les activités de la poste constituent un service et une commodité offerts par la poste pour répondre aux besoins des personnes qui, au Canada, désirent faire livrer des objets transmissibles à l'adresse indiquée; les dispositions de la *Loi sur les postes* auxquelles je viens de renvoyer confirment cette conclusion.

La poste fournit les services décrits dans la loi et il en est de même des installations nécessaires pour fournir ce service.

Compte tenu de ces dispositions, je ne vois pas comment ce service devrait se limiter à des personnes identifiables qui demandent ou reçoivent ce service.

Ces services sont accessibles à toutes les personnes qui, se trouvant au Canada, désirent utiliser le service offert et consentent à en acquitter les frais. La nature même de certains services offerts par la poste, comme la retenue de courrier pendant des absences, les cartes A.R. du courrier recommandé, et autres du même genre, exige que leurs usagers s'identifient, mais ce n'est certainement pas le cas

not for a person who properly addresses a letter, affixes sufficient postage and deposits the letter in a mail box.

Originally in the United Kingdom the Crown provided messengers to carry mail from London to a few principal towns.

The predecessor of the original Post Office was first established by Oliver Cromwell as Lord Protector by an ordinance in 1654 when John Manley was granted:

The sole care and charge of the postage and carriage of all letters and packets both foreign and inland to and from all persons

for a two-year term.

For this privilege Manley paid the Commonwealth 10,000 pounds annually (see Acts and Ordinances of the Interregnum).

Manley was obviously an independent contractor. The monopoly must have been profitable and no doubt the annual fee added to the revenue of Cromwell for the support of the Army which he had used to disband the parliament which had not acceded to his wishes. Despite the fact that Cromwell had been a member of parliament and opposed the theory of Charles II that he ruled by divine right, Cromwell did not adhere to the doctrine of the supremacy of parliament when it did not suit his purposes. In an *Act for the Constitution of the Commonwealth* Cromwell was offered the title of King with the right to name his successor. He declined the title of King but settled for that of Lord Protector. Despite the fact that he had joined in signing the warrant to lop the head from Charles I, Cromwell was not adverse to assuming the address of His Highness, deleting the word Royal, and is so described in this ordinance. On his death his third son, Richard, whom he had trained for that purpose, succeeded him as Lord Protector but Richard did not last too long because he could not control a recalcitrant parliament as his father had and he resigned.

On the restoration the monopoly of the Postmaster General was re-established.

The preamble to 12 Car. II, c. 35 recited that many inconveniences had occurred by private post.

pour les personnes qui adressent correctement une lettre, l'affranchissent suffisamment et la déposent dans une boîte aux lettres.

^a A l'origine, au Royaume-Uni, la Couronne fournissait des messagers pour transporter le courrier de Londres jusqu'à quelques villes principales.

^b Le texte de loi d'où origine le premier service postal a été établi par Oliver Cromwell, agissant à titre de lord-protecteur, par une ordonnance de 1654 qui accordait à John Manley:

[TRADUCTION] Le soin et le privilège exclusifs du port et du transport de toutes les lettres et de tous les paquets, internes et externes, quel qu'en soit l'expéditeur ou le destinataire

^c pendant deux ans.

^d Pour ce privilège, Manley payait au Commonwealth la somme annuelle de 10,000 livres (voir Actes et Ordonnances de l'interrègne).

^e Manley était évidemment un entrepreneur indépendant. Le monopole a dû être profitable et nul doute que les droits annuels se sont ajoutés au revenu de Cromwell pour le soutien de l'armée dont il s'était servi pour licencier le Parlement qui ne s'était pas rendu à ses désirs. Malgré le fait que Cromwell ait été membre du Parlement et opposé à la théorie de Charles II suivant laquelle il tenait son pouvoir de Dieu, Cromwell n'adhérait pas à la doctrine de la suprématie du Parlement lorsqu'il ne servait pas ses propres fins. Dans l'*Act for the Constitution of the Commonwealth*, on offrit à Cromwell le titre de roi avec droit de nommer son successeur. Il refusa le titre de roi mais adopta celui de lord-protecteur. Même s'il avait participé à la signature du mandat d'exécution de Charles I, Cromwell n'était pas opposé à recevoir le titre de Son Altesse, amputé du mot «royale», et c'est ainsi qu'on le décrit dans cette ordonnance. A sa mort, son troisième fils, Richard, qui avait été formé à cette fin, lui a succédé comme lord-protecteur, mais Richard ne s'est pas maintenu longtemps au pouvoir parce qu'il ne pouvait, comme son père l'avait fait, contrôler un Parlement récalcitrant; aussi démissionna-t-il.

^f A la restauration, le monopole des postes a été rétabli.

^g Le préambule de 12 Car. II, c. 35 énonce que la poste privée a donné lieu à de nombreux inconvénients.

That was the mischief to be cured and the cure was provided by this statute.

By section 1 there was erected in London a General letter office:

... from whence all Letters and Pacquets whatsoever may be with speede and expedition sent unto any part of the Kingdomes of England Scotland and Ireland, or any other of His Majestyes Dominions or unto any Kingdome or Country beyond the Seas, at which said Office all Returnes and Answers may be likewise received, and that one Master of the said Generall Letter Office shall be from time to time appointed by the Kings Majestie His Heires and Successors to be made or constituted by Letters Patents under the Great Seale of England by the name and Stile of His Majestyes Post Master Generall, . . .

Also in section 1, one of the Masters of the General Letter Office was to be appointed by letter patent as "His Majestyes Post Master Generall" and by section 7 "noe . . . persons whatsoever . . . other then such the Post Master Generall . . . his Deputy and Deputyes or Assignes shall presume to . . . recarry and deliver Letters for Hire." . . .

There again is the monopoly but this time in the appointee of the Crown.

By section 15 the Post Master Generall in carrying out his duties was required to observe the rules and directions made by the King.

The office of the Post Master Generall was a hereditament and the Crown was empowered to grant the office and the profits therefrom under such rents as the Crown thought fit for the "best advantage and benefit of the Kingdome".

The Act of 12 Car. II, c. 35 was repealed by 9 Anne, c. 10 and for the first time the monopoly was extended to all British colonies.

By section 5 the Post Master General was authorized to keep one chief letter office in New York and "other Chief Offices at some convenient Place or Places in each of Her Majesties Provinces or Colonies in America" and to appoint sufficient deputies for the "better managing ordering collecting and improving the Revenue".

C'était là la situation à redresser et cette loi a prévu le redressement.

L'article 1 a établi à Londres un Bureau général des lettres:

^a [TRADUCTION] . . . d'où toutes les lettres et tous les paquets quels qu'ils soient peuvent être expédiés avec rapidité et diligence dans toutes parties des royaumes d'Angleterre, d'Écosse et d'Irlande, ou dans tout autre Dominion de Sa Majesté ou dans tout royaume ou pays au-delà des mers, auxquels bureaux tous les retours et réponses peuvent être de la même manière ^b reçus, et qu'un maître dudit bureau général des lettres sera de temps à autre nommé par Sa Majesté le Roi, ses héritiers et successeurs pour devenir ou constituer, par lettres patentes émises sous le Grand Sceau de l'Angleterre le maître-général des Postes de Sa Majesté, . . .

^c Également en vertu de l'article 1, un des maîtres du Bureau général des lettres devait être nommé par lettres patentes et désigné comme [TRADUCTION] «maître-général des Postes de Sa Majesté» ^d et, en vertu de l'article 7, [TRADUCTION] «Nulle personne . . . autre que le maître-général des Postes . . . son suppléant et ses suppléants ou mandataires ne doit prétendre transporter et livrer des ^e lettres contre rémunération».

C'est encore une situation de monopole mais, cette fois, en faveur de la personne désignée par la Couronne.

^f L'article 15 exige que, dans l'exécution de ses fonctions, le maître-général des Postes observe les règles et directives établies par le Roi.

^g La fonction de maître-général des postes pouvait être transmise par voie d'héritage et la Couronne avait le pouvoir de concéder cette fonction ainsi que les profits en provenant moyennant les redevances qu'elle estimait appropriées pour [TRADUCTION] «l'avantage et le bénéfice du Royaume» ^h.

La Loi 12 Car. II, c. 35 a été abrogée par 9 Anne c. 10 et pour la première fois le monopole a été étendu à toutes les colonies britanniques.

ⁱ L'article 4 autorise le maître-général des Postes à tenir un bureau principal des lettres à New York et [TRADUCTION] «d'autres bureaux principaux à des endroits appropriés dans chacune des provinces de Sa Majesté ou de ses colonies en Amérique» et ^j à nommer des suppléants en nombre suffisant pour assurer [TRADUCTION] «la gestion, l'ordre, le recouvrement et l'augmentation du revenu».

By this statute of Anne, rates for carrying mail were established, payment of which was upon the party receiving the letter and that party could be sued for non-payment of postage. In those days correspondence was of some significance and the receivers were not flooded by junk mail as is the case today.

The Postmaster General was required to pay to the Exchequer the sum of 700 pounds weekly, and to keep proper account. One-third of the supplies over a designated sum was reserved to the use of Parliament for the use of the public.

The Postmaster General was required by this statute to obey all orders, rules, directions and instructions concerning the post which he received from the Crown.

In 1839, by 2 & 3 Vict., c. 52, the Parliament of the United Kingdom authorized that the postal rates could be fixed by the Lords of the Treasury until October, 1840.

This is the first time that postal rates could be fixed by a person or entity other than Parliament.

In 1840 legislation was enacted establishing new rates for postage payable on mail in the U.K. This marks a reversion to the rates for postage being fixed by Parliament but at the same time provision was made that the Postmaster General could exact a charge for postage for letters within a colony as the Commissioners of Her Majesty's Treasury by warrant shall direct.

In 1844 by an *Act for the Better Regulation of Colonial Posts*, 7-8 Vict., c. 49, the authority of the Commissioners of the Treasury to fix postage rates within a colony was confirmed with authority to the Commissioners to alter those rates.

By 12-13 Victoria, c. 66, passed in 1849, colonial legislatures were empowered to enact legislation for the establishment of a postal service within the colony on the assumption of the control of an existing postal service.

Thus the colonies could run their own postal services.

Cette loi adoptée sous Anne a établi des tarifs pour le transport du courrier, dont le paiement incombait à la personne qui recevait la lettre et celle-ci pouvait être poursuivie pour non-paiement du port. A cette époque, la correspondance revêtait une certaine importance et les destinataires ne subissaient pas la pollution postale que nous connaissons aujourd'hui.

Le maître-général des Postes était tenu de verser à l'Échiquier la somme de 700 livres par semaine et de tenir des comptes appropriés. Un tiers de ce qui dépassait une somme désignée était réservé au Parlement pour l'usage du public.

Par cette loi, le maître-général des Postes était tenu d'obéir à tous les ordres, décisions, directives et instructions concernant la poste qu'il recevait de la Couronne.

En 1839, par 2 & 3 Vict., c. 52, le Parlement du Royaume-Uni a autorisé les lords du Trésor à fixer les tarifs postaux jusqu'en octobre 1840.

C'est la première fois que les tarifs postaux pouvaient être fixés par une personne ou entité autre que le Parlement.

En 1840 était adoptée une loi établissant de nouveaux tarifs de port payables sur le courrier au Royaume-Uni. Cela marque un retour à la fixation des tarifs de port par le Parlement mais, du même coup, on prévoyait que le maître-général des Postes pouvait exiger pour le port de lettres à l'intérieur d'une colonie les frais que les commissaires du Trésor de Sa Majesté pouvaient fixer par ordonnance.

En 1844, l'*Act for the Better Regulation of Colonial Posts*, 7-8 Vict., c. 49, confirmait le pouvoir des commissaires du Trésor de fixer les tarifs de port à l'intérieur d'une colonie et leur donnait le pouvoir de modifier ces tarifs.

Par 12-13 Victoria c. 66, adopté en 1849, les législatures coloniales ont reçu le pouvoir d'adopter des lois pour établir un service postal à l'intérieur de la colonie en assumant le contrôle d'un service postal existant.

Ainsi les colonies pouvaient diriger leur propre service postal.

This the Province of Canada promptly did by legislation enacted in 1850 [13-14 Vict., c. 17] which provided:

... That the Inland Posts and Post Communications in this Province shall, so far as may be consistent with the Acts of the Parliament of the United Kingdom in force in this Province, be exclusively under Provincial management and control; ...

By this Act of 1850 the provincial postage on letters could not exceed three pence and on newspapers the rate was to remain as it was until altered by regulation under the Act. Under the regulation the postage could be diminished but not increased.

Provision was made in this Act for home delivery for which service the Governor in Council was authorized to make orders and regulations for the rates to be paid by parties who prefer to have their letters and packets so delivered rather than apply for them at the Post Office.

This, in my view, was a service provided by the Post Office to identifiable persons for which a charge was exacted.

Section 9 of this Act provided that the Provincial Post Master General "shall have the sole and exclusive privilege of conveying, receiving, collecting, sending and delivering letters within this Province".

This section is a perpetuation of the prior provisions to this effect in almost identical language but with such variation as was dictated by the circumstances and the language of this section has been perpetuated in all subsequent federal legislation with only those variations required by circumstances.

The effect and intent is consistent throughout.

On Confederation the Parliament of Canada passed an Act in 1867 entitled: "*An Act for the Regulation of the Postal Service*".

This Act was amended and consolidated in 1875 by an Act entitled: "*An Act to Amend and Consolidate the Statute Law for the Regulation of the Postal Service*".

In the Revised Statutes of 1886 the long title was changed to: "*An Act respecting the Postal Service*".

C'est ce que la province du Canada a rapidement fait par loi adoptée en 1850 [13-14 Vict. c. 17] qui prévoit:

... que les postes et communications postales intérieures dans cette province, en autant que cela ne répugnera pas aux actes du parlement du Royaume-Uni en force en icelle, seront exclusivement sous le contrôle et l'administration du gouvernement provincial; ...

En vertu de cette loi de 1850, le port provincial sur les lettres ne pouvait excéder 3 «deniers» et, sur les journaux, le tarif devait demeurer tel qu'il était jusqu'à ce qu'il soit modifié par règlement établi en vertu de la Loi. En vertu du règlement, le port pouvait être diminué mais non augmenté.

Cette loi prévoyait la livraison à domicile; quant à ce service, le gouverneur en conseil était autorisé à promulguer des ordonnances et règlements concernant le tarif à payer par les personnes qui préféreraient recevoir leurs lettres et colis à domicile plutôt qu'aller les réclamer au bureau de poste.

Il s'agissait là à mon avis d'un service fourni par la poste à des personnes identifiables pour lequel des frais étaient réclamés.

L'article 9 de cette loi prévoit que le maître-général des postes provincial «aura seul et exclusivement le privilège de transporter, recevoir, recueillir, envoyer et remettre des lettres en cette province».

Cet article répète les dispositions antérieures en ce sens en des termes presque identiques sauf quelques variantes dictées par les circonstances et les termes de cet article ont été repris dans toutes les lois fédérales subséquentes sauf encore une fois les variantes que commandaient les circonstances.

L'effet et l'intention sont demeurés les mêmes.

A la Confédération, le Parlement du Canada a adopté en 1867 une loi intitulée: "*Loi pour régler le Service Postal*".

Cette loi a été modifiée et codifiée en 1875 par une loi intitulée: "*Acte pour amender et refondre les statuts relatifs au Service Postal*".

Dans les Statuts révisés de 1886, l'intitulé au complet a été modifié pour devenir: "*Loi concernant le service des postes*".

This title was used in R.S.C. 1952 and 1970.

In section 2, S.C. 1951 c. 57; section 2, R.S.C. 1952 c. 212 and section 2, R.S.C. 1970 c. P-14; "Canada Post Office" was defined to mean "the activities conducted under the direction and control of the Postmaster General". Previous reference has been made to section 2(1) R.S.C. 1970, c. P-14.

The *Post Office Act, 1867* established a Post Office Department for "the superintendence and management of the Postal Service of Canada, under the direction of a Postmaster General".

This was perpetuated in the consolidations of 1875, 1886, 1906 and 1927.

In the *Post Office Act, 1951* a slight change was made. The Postmaster General was authorized to administer, superintend and manage the Canada Post Office.

The legislative scheme is the same in sections 3 and 4 of the *Post Office Act, R.S.C. 1952, c. 212* and sections 3 and 4 of the *Post Office Act, R.S.C. 1970, c. P-14*.

The statutory monopoly to the Postmaster General was provided for in section 32 of the Act of 1867.

This monopoly persevered throughout all subsequent legislation culminating in section 8(1) R.S.C. 1970, c. P-14, which has been previously quoted.

In my view what the Postmaster General is empowered to do under this statutory monopoly is the service provided to the public in Canada and any member of that public may use that service. It is a description of the service.

In section 28 of the Act of 1867 provision was made that the postage on any letter was to be payable to the Postmaster General by the addressee if not prepaid by the sender.

Under the statute of 1875 and in the 1886 consolidation, c. 7, s. 19 the rate of 3¢ for letters under half ounce weight was established with the provision for prepayment by postage stamps and if prepayment was insufficient the difference was to be collected from the addressee at double the rate.

Les Statuts révisés de 1952 et de 1970 emploient le titre: «*Loi concernant la poste au Canada*».

A l'article 2, S.C. 1951 c. 57; à l'article 2, S.R.C. 1952 c. 212 et à l'article 2, S.R.C. 1970 c. P-14, les expressions «poste au Canada» ou «postes canadiennes» sont définies comme signifiant «l'activité exercée sous la direction et le contrôle du ministre des Postes». J'ai déjà renvoyé à l'article 2(1) S.R.C. 1970, c. P-14.

L'*Acte du Bureau des Postes, 1867* a créé un ministère des Postes chargé «de la surveillance et de l'administration du service postal du Canada, sous la direction d'un maître-général des postes».

Les refontes de 1875, 1886, 1906 et 1927 reprennent les mêmes termes.

Dans la *Loi sur les postes, 1951*, une légère modification a été apportée. Le ministre des Postes a été autorisé à administrer, surveiller et gérer la poste au Canada.

L'esprit de la loi est le même dans les articles 3 et 4 de la *Loi sur les postes, S.R.C. 1952, c. 212* et les articles 3 et 4 de la *Loi sur les postes, S.R.C. 1970, c. P-14*.

L'article 32 de la Loi de 1867 a prévu le monopole conféré au ministre des Postes.

Ce monopole a été conservé dans tous les autres textes de loi pour être repris finalement à l'article 8(1), S.R.C. 1970, c. P-14, que j'ai déjà cité.

A mon avis, ce que le ministre des Postes est autorisé à fournir en vertu de ce monopole conféré par la loi, c'est le service offert au public au Canada, et tout membre de ce public peut utiliser ce service. C'est une description du service.

L'article 28 de la Loi de 1867 prévoyait que le port de toute lettre devait être payé au maître-général des Postes par le destinataire s'il n'avait pas été acquitté à l'avance par l'expéditeur.

En vertu de la Loi de 1875 et dans la refonte de 1886, c. 7, art. 19, le tarif de 3¢ pour les lettres de moins d'une demi-once a été établi et on y prévoyait le paiement à l'avance par timbre-poste et, en cas d'insuffisance de ce paiement, le double de la différence devait être recouvré du destinataire.

In the consolidation of 1875 provision was made in section 33(2) establishing a fee for persons electing home delivery, of 2¢ per letter and 1¢ for each newspaper or pamphlet.

This was continued in the consolidations of the statutes in 1886 and 1906.

However, under 4 Ed. VII, c. 30, S.C. 1904, the Postmaster General was authorized to establish a system of free delivery by letter carriers. When the system was established, no charge was to be made for the delivery of letters. Apparently it took more than two years to arrange for a home delivery system because the consolidation of 1906 still provided for a charge for this service.

Since the *Post Office Act, 1867*, the federal legislation in respect of the collection and management of the public revenue and the auditing of public accounts has been applicable to the Post Office and persons employed in its management.

This review of the legislative history of the Post Office confirms the conclusion I have previously reached that the Post Office provides a service within the meaning of that word as used in section 13 of the *Financial Administration Act* and has always been considered as a service since 1645.

It was contended by counsel for the plaintiffs that section 13 of the *Financial Administration Act* is restricted to a service or facility "provided by Her Majesty". That is so. But he continues his contention to say that the term "Her Majesty" as used in a Canadian statute, does not embrace the term "Postmaster General".

In my view, based upon the review of the history of the legislation respecting the Post Office and a consideration of the provisions of the *Post Office Act* now in force that contention is untenable.

The postal service has been provided by the Crown since 1645. I liken Oliver Cromwell as Lord Protector to the Crown. He assumed the title of His Highness but in this instance he did act through the parliament. The contract to carry the mails granted to John Manley by the *Ordinance of the Interregnum* may have been a contract for service rather than a contract of service because I

L'article 33(2) de la refonte de 1875 fixait un droit de 2¢ par lettre de 1¢ pour chaque journal ou pamphlet livré à domicile.

^a Les mêmes dispositions ont été reprises dans les refontes de 1886 et de 1906.

Cependant, en vertu de 4 Ed. VII, c. 30, S.C. 1904, le ministre des Postes était autorisé à créer un système de livraison gratuite par facteur. Lorsque le système serait établi, aucun frais ne devait être exigé pour la livraison de lettre. Apparemment, il a fallu plus de deux ans pour mettre au point le système de livraison à domicile parce que la refonte de 1906 prévoyait encore des frais pour ce service.

Depuis l'*Acte du Bureau des Postes, 1867*, les lois fédérales concernant le recouvrement et la gestion du revenu public et la vérification des comptes publics ont été applicables à la poste et aux personnes employées dans sa gestion.

Cette revue de l'évolution législative de la poste confirme la conclusion que j'ai déjà tirée suivant laquelle la poste fournit un service au sens de ce mot employé à l'article 13 de la *Loi sur l'administration financière* et a toujours été considérée comme un service depuis 1645.

^f L'avocat des demandresses a soutenu que l'article 13 de la *Loi sur l'administration financière* se limite à un service ou une installation que «Sa Majesté fournit . . . ou procure». C'est bien le cas. Mais il poursuit en disant que l'expression «Sa Majesté» employée dans une loi canadienne, n'englobe pas l'expression «ministre des Postes».

^h Me fondant sur la revue de l'évolution législative concernant la poste et sur un examen des dispositions de la *Loi sur les postes* présentement en vigueur, j'estime que cette prétention n'est pas soutenable.

ⁱ La Couronne fournit le service postal depuis 1645. J'assimile Oliver Cromwell, à titre de lord-protecteur, à la Couronne. Il a pris le titre de Son Altesse mais, dans ce cas précis, il a effectivement agi par l'intermédiaire du Parlement. Le contrat de transport de courrier accordé à John Manley par l'*Ordinance of the Interregnum* a pu être un contrat portant sur l'exécution d'un service plutôt

can discern no conclusive element of control in the ordinance although it is stated that the office of Postmaster Inland and Foreign ought to be in the sole power of the Parliament and the Council of State did by special contract demise and set to farm the said offices to John Manley.

Any possible doubt is resolved by 12 Car. II, c. 35.

One of the Masters of the General Letter Office was appointed by letter patent as "Her Majesty's Post Master General" and in carrying out his duties he was required to comply with the rules and directions made by the King from time to time. Accordingly he was clearly a servant of the Crown and it follows that the service was provided by the Crown through its servants.

In my opinion there has been no change since that time and the same prevails today.

It was the essence of the contention of counsel for the plaintiffs that it is the Postmaster General who provides the postal service, not Her Majesty.

In section 3 of the *Post Office Act* previously quoted, it is provided that there shall be a department of the Government of Canada called the Post Office Department over which the Postmaster General shall preside. The Minister of Communications is the Postmaster General and has the management and direction of the Post Office Department.

Section 5(1) specifically provides and entrusts to the Postmaster General the administration and superintendence of the Canada Post Office. The Canada Post Office is defined to mean the activities conducted under the direction and control of the Postmaster General.

The Minister of Communications (who is also the Postmaster General) is a Minister of the Crown appointed by letters patent under the Great Seal.

In *Jones & Maheux v. Gamache* ([1969] S.C.R. 119) Pigeon J., speaking for the Court, has held

qu'un contrat de service parce que je ne peux y déceler aucun élément déterminant de contrôle, même s'il y est déclaré que la fonction de maître des postes internes et externes devait relever du pouvoir exclusif du Parlement et même si le Conseil d'État a effectivement, par contrat spécial, cédé et donné à bail lesdites fonctions à John Manley.

12 Car. II, c. 35 dissipe tout doute possible.

Un des maîtres du Bureau général des lettres a été nommé par lettres patentes au poste de «Maître-général des postes de Sa Majesté» et, dans l'exécution de ses fonctions, il était tenu de se conformer aux règles et directives que le Roi établirait de temps à autre. Par conséquent, il était nettement un préposé de la Couronne et il en résulte que le service était fourni par la Couronne par l'intermédiaire de ses préposés.

A mon avis, il n'y a pas eu de changement depuis cette époque et la même situation prévaut aujourd'hui.

La prétention de l'avocat des demandereses porte essentiellement que c'est le ministre des Postes et non Sa Majesté qui fournit le service postal.

L'article 3 de la *Loi sur les postes*, précité, établit un ministère du gouvernement du Canada, appelé ministère des Postes, ayant à sa tête le ministre des Postes. Le ministre des Communications est le ministre des Postes; il a la gestion et la direction du ministère des Postes.

L'article 5(1) accorde et confie au ministre des Postes l'administration et la surveillance de la poste au Canada. La poste au Canada est définie comme signifiant l'activité exercée sous la direction et le contrôle du ministre des Postes.

Le ministre des Communications (qui est également ministre des Postes) est un ministre de la Couronne nommé par lettres patentes émises sous le Grand Sceau.

Dans *Jones & Maheux c. Gamache* ([1969] R.C.S. 119) le juge Pigeon, rendant la décision de

that the Minister of Transport was an "officer" of the Crown within the meaning of section 29(c) of the *Exchequer Court Act*. This decision, in my view, reversed previous decisions of the Exchequer Court to the contrary. It is a short but logical step to conclude that if a Minister of the Crown is an officer of the Crown he is also a servant of the Crown. There are a series of cases to that effect.

In *Fraser v. Balfour* ([1918] L.J.K.B. 1116) the Lord Chancellor (Lord Finlay) in the House of Lords rejected an action against The First Lord of the Admiralty.

He said, at page 1118:

As regards the paragraph in the statement of claim relating to the alleged false imprisonment, it is quite clear and settled law that no action lies against the head of a Government Department for any wrong committed by a subordinate officer. The relation of master and servant does not exist between them. Both are in the service of the Crown.

Prior to the introduction of the *Crown Liability Act*, R.S.C. 1970, c. C-38, the maxim that "The King can do no wrong" prevented a subject from suing the Crown where he had suffered damage from the negligence of a servant of the Crown.

To circumvent this maxim, a series of cases arose where the Postmaster General was sued on the theory that the employees of the Post Office were employees of the Postmaster General so that the negligence of an employee of the Post Office could be imputed to the Postmaster General in his official capacity. The *ratio decidendi* of these decisions is that an employee of the Post Office is a servant of the Crown and not a servant of the Postmaster General who is himself a servant of the Crown but that both are servants of the Crown.

In *Lane v. Cotton* ([1701] 91 E.R. 1332) it was held that a Postmaster General was not liable to a subject for a loss occasioned by the fault of a servant. Lord Chief Justice Holt differed from the other judges.

Whitfield v. Lord le Despencer ([1778] 98 E.R. 1344) is the leading case on this subject and contains an authoritative review of all legislation respecting the Post Office from the Ordinance of

la Cour, a conclu que le ministre des Transports était un «fonctionnaire» de la Couronne au sens de l'article 29c) de la *Loi sur la Cour de l'Échiquier*. A mon avis, cette décision renversait des décisions antérieures de la Cour de l'Échiquier. On peut logiquement aller un peu plus loin et conclure que si un ministre est un fonctionnaire de la Couronne il en est également un préposé. Plusieurs décisions vont dans ce sens.

Dans *Fraser c. Balfour* ([1918] L.J.K.B. 1116) le lord Chancelier (lord Finlay) a rejeté en Chambre des Lords une action contre le Premier lord de l'Amirauté.

Il dit à la page 1118:

[TRADUCTION] En ce qui concerne le paragraphe de la déclaration concernant l'emprisonnement que l'on prétend injustifié, il est tout à fait clair et bien établi en droit qu'il n'y a pas de droit d'action contre le chef d'un ministère du gouvernement pour un acte préjudiciable accompli par un fonctionnaire subalterne. Le rapport de maître à serviteur n'existe pas entre eux. Tous deux sont au service de la Couronne.

Avant l'introduction de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*, S.R.C. 1970, c. C-38, la maxime que «le Roi ne peut mal faire» empêchait un sujet de poursuivre la Couronne lorsqu'il avait subi des dommages à la suite de la négligence d'un préposé de la Couronne.

Pour se soustraire à cette maxime, on a poursuivi nombre de fois le ministre des Postes en se fondant sur la théorie que les employés de la poste étaient des employés du ministre des Postes, de sorte que la négligence d'un employé de la poste pouvait être imputée au ministre des Postes en sa qualité officielle. La *ratio decidendi* de ces décisions est qu'un employé de la poste est un préposé de la Couronne et non un préposé du ministre des Postes qui est lui-même un préposé de la Couronne, et que tous deux sont des préposés de la Couronne.

Dans *Lane c. Cotton* ([1701] 91 E.R. 1332) on a jugé qu'un maître-général des Postes n'était pas responsable envers un sujet de la perte occasionnée par la faute d'un préposé. Le lord juge en chef Holt était dissident.

Whitfield c. Lord le Despencer ([1778] 98 E.R. 1344) fait jurisprudence en la matière et contient un examen revêtu d'autorité de toutes les lois concernant la poste à partir de l'ordonnance de

Cromwell, 12 Car. II, c. 35, to the Statutes of Anne (all of which have been referred to above).

It was held that a case does not lie against the Postmaster General for a bank note stolen by one of the sorters out of a letter delivered into the Post Office.

Lord Mansfield considered the question in two lights: (1) as it stood in 1699 before the determination of *Lane v. Cotton* (*supra*) and (2) as it stood since that determination and what was done in consequence of that decision.

He related [at page 1349] that: “the post-office was first erected during the usurpation, by an Ordinance of Cromwell, and afterwards more fully regulated by the stat. 12 Car. 2, c. 35.” There was never any action brought on the Ordinance or the statute until *Lane v. Cotton*. That action was not a demand on the “fund” as argued in *Whitfield v. Lord le Despencer*. (By demand on the “fund” I take to mean a demand on the “revenue”.) Rather, Lord Mansfield said, it was a demand upon the postmaster personally, on the ground of a neglect in him by his own act, or constructively so, by the fault of his servant. If the fund were in the nature of a policy of insurance, to insure every man who uses the post from loss by robbery or neglect, such contingency would be a deduction out of the fund and in an action brought against the proper officers they would be liable, but here the Act of Parliament has appropriated the whole revenue. Therefore if a loss is paid, there must be an item of it; and that item must come under the appropriation.

In commenting on the dissenting decision of Lord Chief Justice Holt, Lord Mansfield said after first saying that the ground of the action was that the postmaster in consequence of the hire he receives, is liable for all the damage that may happen, whether owing to the negligence or dishonesty of persons employed by him to conduct the business of the office, continued to say [at page 1349]:

But the argument of Lord Chief Justice Holt, who differed from the other Judges in the case of *Lane* versus *Cotton*, does not extend so far as that; for he takes a difference between the case of a letter lost in the office by a servant employed under

Cromwell, 12 Car. II, c. 35, jusqu’aux lois adoptées sous le règne d’Anne (que j’ai toutes mentionnées précédemment).

On a jugé qu’il n’y a pas de droit d’action contre le maître-général des Postes pour un billet de banque volé par un des préposés au tri d’une lettre livrée au bureau de poste.

Lord Mansfield a examiné la question sous deux aspects: (1) de la façon dont elle se présentait en 1699 avant l’arrêt *Lane c. Cotton* (précité) et (2) de la façon dont elle se présentait après cet arrêt et ce qui a été fait par suite de cette décision.

Il rapporte [à la page 1349] que: [TRADUCTION] «la poste a été mise sur pied pendant l’usurpation, par une ordonnance de Cromwell, et par la suite elle a été réglementée plus à fond par la loi 12 Car. 2, c. 35». *Lane c. Cotton* fut la première action intentée en vertu de l’ordonnance ou de la loi. Cette action n’était pas une réclamation contre le «fonds» comme on l’a fait valoir dans *Whitfield c. Lord le Despencer*. (Par réclamation contre le «fonds» je comprends une réclamation contre le «revenu».) Lord Mansfield dit plutôt qu’il s’agissait d’une réclamation contre le maître de poste personnellement, fondée sur une négligence résultant de ses propres actes, ou par interprétation, de la faute de son préposé. Si le fonds était de la nature d’une police d’assurance qui assurerait tout usager de la poste contre les pertes par vol ou négligence, les pertes que représente cet événement seraient prélevées sur le fonds et une action intentée contre les bonnes personnes serait accueillie, mais ici la Loi du Parlement a affecté la totalité du revenu. Donc, si une perte est payée, elle doit constituer un poste de dépense et ce poste doit figurer dans l’affectation.

Commentant l’opinion dissidente du lord juge en chef Holt, lord Mansfield, après avoir dit que l’action se fondait sur la prétention que le maître de poste, comme conséquence du salaire qu’il recevait, était responsable de tous les dommages qui peuvent survenir, qu’ils soient dus à la négligence ou à la malhonnêteté des personnes qu’il emploie pour faire fonctionner le bureau, a ajouté ceci [à la page 1349]:

[TRADUCTION] Mais le raisonnement du lord juge en chef Holt, qui a différé d’opinion dans *Lane c. Cotton*, ne va pas aussi loin; en effet, il voit une distinction entre le cas d’une lettre perdue dans le bureau par un préposé du maître de poste

the post-master, and that of a loss upon the road, or by the mail being robbed after the letter has been sent safe out of the office. The ground of Lord Chief Justice Holt's opinion in that case, is founded upon comparing the situation of the post-master to that of a common carrier, or the master of a ship taking goods on board for freight. Now, with all deference to so great an opinion, the comparison between a post-master and a carrier, or the master of a ship, seems to me to hold in no particular whatsoever. The post-master has no hire, enters into no contract, carries on no merchandize or commerce. But the post-office is a branch of revenue, and a branch of police, created by an Act of Parliament. As a branch of revenue, there are great receipts; but there is likewise a great surplus of benefit and advantage to the public, arising from the fund.—As a branch of police, it puts the whole correspondence of the kingdom (for the exceptions are very trifling) under Government, and entrusts the management and direction of it to the Crown, and officers appointed by the Crown. There is no analogy therefore between the case of the post-master and a common carrier.—The branch of revenue and the branch of police are to be governed by different officers. The superior has the appointment of the inferior officers; but they give security to the Crown.

In commenting on this passage my brother Mahoney, in *Canadian Federation of Independent Business v. The Queen* ([1974] 2 F.C. 443 at p. 450) by way of footnote said:

It is apparent that the word "police" is used in one of its archaic meanings embracing the entire concept of organized government or civil administration.

Still later Lord Mansfield said [at page 1350]:

As to an action on the case lying against the party really offending (in that instance the sorter) there can be no doubt of it; . . . So is the post-master for any fault of his own. Here, no personal neglect is imputed to the defendants, nor is the action brought on that ground; but for a constructive negligence only, by the act of their servants. In order to succeed therefore it must be shewn, that it is a loss to be supported by the post-master, which it certainly is not. As to the argument that has been drawn from the salary which the defendants enjoy; in a matter of revenue and police under the authority of an Act of Parliament, the salary annexed to the office, is for no other consideration than the trouble of executing it. The case of the post-master, therefore, is in no circumstance whatever, similar to that of a common-carrier; but he is like all other public officers, such as the Lords Commissioners of the Treasury, the Commissioners of the Customs and Excise, the Auditors of the Exchequer, &c. who were never thought liable for any negligence, &c. who were never thought liable for any negligence or misconduct of the inferior officers in their several departments.

There is no doubt whatsoever that under the present *Post Office Act* the revenue derived from the operation of the Post Office is Crown revenue. The provision in the *Post Office Act, 1867*, as to

et celui d'une perte survenue sur la route ou à l'occasion d'un vol de courrier après que la lettre est bien ressortie du bureau. L'opinion émise par le lord juge en chef Holt dans cette affaire se fonde sur la comparaison qu'il établit entre la situation du maître de poste et celle du voiturier public ou du capitaine d'un navire qui accepte des marchandises à bord en contrepartie d'un fret. Sauf le respect qui sied à une si belle opinion, la comparaison entre un maître de poste et un voiturier ou le capitaine d'un navire ne tient aucunement selon moi. Le maître de poste n'a aucun engagement, ne passe aucun contrat, ne transporte aucune marchandise et n'exploite aucun commerce. En revanche, la poste est une division du revenu et de la police, créée par une loi du Parlement. A titre de division du revenu, il lui échoit des recettes importantes; mais le public tire aussi de ce fonds beaucoup plus de bénéfices et d'avantages.—A titre de division de la police, elle place (à de rares exceptions près) toute la correspondance du Royaume sous la responsabilité du gouvernement et elle en confie la gestion et la direction à la Couronne et aux employés nommés par la Couronne. Il n'y a donc pas d'analogie entre un maître de poste et un voiturier.—La division du revenu et la division de la police doivent être dirigées par des employés différents. Le supérieur nomme les employés subalternes; mais ils fournissent caution à la Couronne.

Commentant ce passage, mon collègue le juge Mahoney dans *La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante c. La Reine* ([1974] 2 C.F. 443, à la page 450) dit, dans une note en bas de page:

Il est évident que le mot «police» est utilisé dans son sens le plus ancien englobant le concept de gouvernement organisé ou d'administration civile.

Plus loin, lord Mansfield dit [à la page 1350]:

[TRADUCTION] Quant à une action contre la partie qui a réellement causé le préjudice (en l'espèce le préposé au tri), il ne peut y avoir de doute; . . . Il en est de même du maître de poste pour toute faute personnelle. Ici, aucune négligence personnelle n'est imputée aux défendeurs et l'action n'est pas fondée sur ce motif; elle est uniquement fondée sur une négligence par interprétation de l'acte accompli par leurs préposés. Pour réussir, il faut donc démontrer qu'il s'agit d'une perte que doit supporter le maître de poste, ce qui n'est certainement pas le cas. Passons maintenant à l'argument fondé sur le salaire que touchent les défendeurs. En matière de revenu et de police relevant d'une loi du Parlement, le salaire attaché au poste vise uniquement à payer les efforts que comporte l'exécution du travail. Le cas d'un maître de poste n'est donc en aucune manière analogue à celui d'un voiturier; le maître de poste est comme tous les autres fonctionnaires publics, comme les lords commissaires du Trésor, les commissaires des Douanes et Accises, les vérificateurs de l'Échiquier, etc. que l'on n'a jamais cru responsables de la négligence ou de l'inconduite des fonctionnaires subalternes de leurs différents ministères.

Il ne fait aucun doute qu'en vertu de la *Loi sur les postes* actuelle, le revenu tiré de l'exploitation de la poste est un revenu de la Couronne. Cela ressort de façon évidente de la disposition de l'*Acte*

accountability and carried forward consistently in all succeeding Acts up to and including the Revised Statutes of Canada 1970 make that abundantly clear.

Following on the comments of Lord Mansfield concerning the possible liability of the fund as argued before him and that a servant in the Post Office is personally liable for his negligence (including the Postmaster General) it is interesting to note that, no doubt inspired by those considerations, the Postmaster General is empowered by section 5 of the *Post Office Act* under paragraphs (l) and (s) to:

5. ...

(l) establish and maintain a fund derived from moneys received from postal employees and pay out of the fund losses sustained by reason of the default or neglect of any postal employee or mail contractor in carrying out his duties in any matter relating to the Canada Post Office;

(s) pay out of postal revenue losses resulting from fire, theft or forgery; ...

Paragraph (l) contemplates an insurance fund set up by contributions from postal employees to insure an employee harmless from a successful suit against him for this fault.

Since the revenue of the Post Office is Crown revenue and has been so appropriated, paragraph (s) is an item exempted from that appropriation.

In my opinion the decision in *Whitfield v. Lord le Despencer* is clear authority for the proposition that the Postmaster General is a servant of the Crown and that the employees of the Post Office Department are likewise servants of the Crown and not of the Postmaster General and this proposition has been consistently followed in subsequent decisions.

In *Bainbridge v. Postmaster General* ([1906] 1 K.B. 178) in dealing with the Postmaster General in that capacity Collins M.R. summarized the judgments of the majority in *Lane v. Cotton* at page 187 as follows:

Gould J., who is the first of the judges to give judgment, says, at p. 648 of the report: "If anything can support this action, it must be a contract expressed or implied; but here is neither the one nor the other. The security of the dispatches depends upon the credit of the office, as founded upon the Act. Breese," that is, the delinquent receiver, "is as much an officer as the defendants, but they are more general officers. But Breese is

du Bureau des Postes, 1867 concernant l'obligation de rendre compte qui a été reprise systématiquement dans toutes les lois subséquentes y compris les Statuts révisés du Canada de 1970.

^a A la suite des commentaires de lord Mansfield concernant la responsabilité possible du fonds que l'on avait soulevée devant lui et portant qu'un préposé des postes est personnellement responsable de sa négligence (y compris le ministre des Postes), ^b il est intéressant de noter que, sans doute à la suite de ces considérations, les alinéas l) et s) de l'article 5 de la *Loi sur les postes* donnent au ministre des Postes le pouvoir de:

^c 5. ...

l) établir et maintenir une caisse provenant de sommes reçues des employés de la poste et payer, sur la caisse, les pertes subies par suite du manquement ou de la négligence de tout employé de la poste, ou entrepreneur de transport postal, dans l'exécution de ses fonctions à l'égard de toute matière relative aux postes canadiennes;

^d s) payer, sur les recettes postales, les pertes résultant de l'incendie, du vol ou d'un faux; ...

L'alinéa l) envisage un fonds d'assurance constitué des contributions des employés de la poste pour protéger un employé des effets d'une poursuite réussie contre lui pour une faute qu'il aurait commise.

^e Puisque le revenu de la poste est un revenu de la Couronne et a été ainsi affecté, l'alinéa s) constitue un poste exempté de cette affectation.

^f A mon avis, la décision rendue dans *Whitfield c. Lord le Despencer* est une source autorisée qui ^g permet de dire que le ministre des Postes est un préposé de la Couronne et que les employés du ministère des Postes sont également des préposés de la Couronne et non du ministre des Postes et cette proposition a toujours été suivie dans les ^h décisions subséquentes.

Dans *Bainbridge c. Postmaster General* ([1906] 1 K.B. 178) qui porte sur la situation du ministre des Postes agissant à ce titre, le Maître des rôles Collins, à la page 187, résume ainsi qu'il suit les jugements de la majorité dans *Lane c. Cotton*:

[TRADUCTION] Le juge Gould qui est le premier à exprimer son avis dit à la page 648 du recueil: «Si cette action se fonde sur quelque chose, ce doit être sur un contrat exprès ou tacite; mais ici on ne retrouve ni l'un ni l'autre. La sécurité du tri repose sur la réputation de solvabilité du bureau que l'on retrouve dans la Loi. Breese» (le délinquant) «est un employé au même titre que les défendeurs, mais ceux-ci sont des fonction-

the King's officer, and if there is any contract, it is between the plaintiff and Breese; which appears by the Act, which appoints several acts for all, and puts confidence in all. And therefore they resemble a community of officers acting in several trusts; and everyone shall answer for himself, not one for the act of another, as in case of a dean and chapter, 1 Edward V. 5a. If the defendants had died, yet Breese would have continued officer; and therefore Breese has a charge and trust of himself, and is not a deputy to the defendants." Then Powys J. says, at p. 650 of the report: "The defendants have not the power of the management of the office according to their discretion, but are subject to the control of the King and of the Treasury. And because the inferior officers are servants of the King, and not of the defendants, their wages being paid to them out of the revenue of the Post Office, and the security taken of them in the name of the King; and therefore it is unreasonable, that the defendants should be answerable for the acts of the inferior officers." Then Turton J. gave judgment to the same effect, and the result is that, on the ground that there is no relation of master and servant, or principal and agent, between a subordinate officer of the Crown and his superior officer, it was held that the superior officer was not liable for the particular act in that case of his subordinate officer; and the same principle applies whether the claim be one in tort or in contract. Being all equally servants of the Crown, they are not servants of each other.

The concluding words are particularly significant, that is: "Being equally servants of the Crown, they are not servants of each other."

In *Postmaster General v. Robertson* ((1878) 41 U.C.Q.B. 375) Morrison J. in his reasons for judgment (concurrent in by Harrison C.J. and Wilson J.) said at page 377:

I see no ground or reason for holding as contended by the defendants, that the Postmaster General in his official capacity may not take an assignment of a chose in action for the benefit of the Crown whom he represents in the exercise of his duties and functions of his office. [Emphasis added.]

In *Treifus & Co., Ltd. v. Post Office* ([1957] 2 All E.R. 387) Parker L.J. said at page 394:

Clearly the Postmaster General is in a quite different position from a private individual. He is responsible to the Crown for running a public service and, incidentally, a monopoly. The money that is paid by the public is revenue.

In the *Reference as to the Applicability of the Minimum Wage Act of Saskatchewan to an Employee of a Revenue Post Office* ([1948] S.C.R. 248) the question in issue was whether the provisions of the Saskatchewan *Minimum Wage Act* were applicable to a person, Leo Fleming, who

naires supérieurs. Mais Breese est l'employé du Roi, et s'il existe un contrat c'est entre le demandeur et Breese; c'est ce qui ressort de la Loi qui assigne différentes fonctions à tous et fait confiance à tous. Ils se rapprochent donc d'un groupe d'employés agissant à différents titres; et chacun ne répond que de lui-même, l'un ne répondant pas des actes de l'autre comme dans le cas du doyen d'un chapitre, 1 Edward V., 5a. Si les défendeurs étaient décédés, Breese serait demeuré un employé; son poste et ses fonctions sont donc attachés à sa personne et il n'est pas un fondé de pouvoirs des défendeurs.» Puis, à la p. 650 du recueil, le juge Powys dit: «Les défendeurs n'ont pas le pouvoir de diriger le bureau à leur discrétion; ils sont soumis au contrôle du Roi et du Trésor. Parce que les employés subalternes sont des serviteurs du Roi, et non des défendeurs, leur salaire leur étant versé par prélèvement sur le revenu des postes, et puisqu'ils fournissent caution au Roi, il n'est pas logique que les défendeurs doivent répondre des actes des employés subalternes.» Le juge Turton a formulé une opinion dans le même sens d'où il résulte que, puisqu'il n'y a pas de rapport de maître à serviteur, ou de mandat à mandataire, entre un employé subalterne de la Couronne et son supérieur, on a conclu que l'employé supérieur n'était pas responsable de l'acte qu'avait accompli l'employé subalterne dans cette affaire; et le même principe s'applique, que la réclamation ait un fondement délictuel ou contractuel. Étant tous également des serviteurs de la Couronne, ils ne sont pas serviteurs les uns les autres.

La dernière phrase est particulièrement importante, savoir: [TRADUCTION] «Étant tous également des serviteurs de la Couronne, ils ne sont pas serviteurs les uns les autres.»

Dans *Postmaster General c. Robertson* ((1878) 41 U.C.Q.B. 375) le juge Morrison, dans ses motifs de jugement auxquels ont souscrit le juge en chef Harrison et le juge Wilson, dit à la page 377:

[TRADUCTION] Je ne vois rien qui me permette de conclure, comme le soutiennent les défendeurs, que le maître-général des postes en sa qualité officielle ne peut devenir cessionnaire d'un droit d'action pour le bénéfice de la Couronne qu'il représente dans l'exercice des devoirs et fonctions de sa charge. [C'est moi qui souligne.]

Dans *Treifus & Co., Ltd. c. Post Office* ([1957] 2 All E.R. 387), le lord juge Parker dit à la page 394:

[TRADUCTION] Il est évident que le ministre des Postes est dans une situation tout à fait différente d'un simple particulier. Il est responsable envers la Couronne du fonctionnement d'un service public et, incidemment, d'un monopole. Les sommes que verse le public constituent un revenu.

Dans *Renvoi relatif à l'application de la Minimum Wage Act de la Saskatchewan à un employé d'un bureau de poste à commission* ([1948] R.C.S. 248) le litige portait sur la question de savoir si les dispositions de la *Minimum Wage Act* de la Saskatchewan étaient applicables à une per-

had been temporarily employed by Mrs. Graham, the Postmistress at Maple Creek, Saskatchewan, and so appointed by the Civil Service Commission, to assist her in handling the Christmas rush of mail. If Leo Fleming was a person "employed in the business of the Post Office of Canada" then the Saskatchewan minimum wage legislation was not applicable to him.

Taschereau J. said at page 257:

It is common ground that Fleming was appointed assistant and was paid by Mrs. Graham, but I do not think that this can affect the issue. Although paid in such a way, it remains that Fleming was in the "Postal Service". He was a part of the organization created by Parliament to handle mail, and he was also, as section 2, para. (c) of the Act says "a person employed in any business". . . . The fact that he was paid by Mrs. Graham does not change the nature of the functions that he was called upon to perform. . . . The mode of payment adopted in the present case is a matter of internal administration, and the contractual relationship of Fleming's employment does not mean that he was not an "employee in the Canada Post Office."

Rand J. (speaking for himself and Locke J.) said at page 262:

If the postmistress were not in the Civil Service, but had entered into a contract by which the postal work at Maple Creek could be said to have been farmed out to her as an independent contractor, it might be that any person taken on was engaged in her service. But here she is acting as a government employee; and as she has not undertaken to carry out personally all the postal work at Maple Creek, it cannot be said that the assistant is helping her to do her own work. Once the assistant is engaged, the limited contractual relation of the postmistress to him is supplemented by that of her authority in the post office; he becomes an employee of the Crown for all purposes except remuneration and breach of the engagement. [Emphasis added.]

Later at page 263 Rand J. also said:

In the case before us, the postmistress has neither business nor service of her own into which the employee is or can be introduced;

Kellock J. said at page 266:

In my opinion it is clear that under these statutory provisions, a person engaged as was Fleming, became a servant of the Crown. The fact that he was paid directly by the postmistress, although indirectly by the Crown, did not affect his status as an immediate servant of the Crown and subject to its control.

Lane v. Cotton was decided in 1701. *Whitfield v. Lord le Despencer* was decided in 1778. They have stood since that time and have been consist-

sonne, Leo Fleming, qui avait été temporairement au service de M^{me} Graham, la maîtresse de poste à Maple Creek (Saskatchewan), et que la Commission du service civil avait nommé pour l'aider dans la manutention de l'abondant courrier de Noël. Si Leo Fleming était une personne «employée à des opérations de la poste au Canada» alors la loi de la Saskatchewan concernant le salaire minimum ne lui était pas applicable.

^b Le juge Taschereau dit à la page 257:

[TRADUCTION] Il est reconnu que Fleming a été nommé adjoint et payé par M^{me} Graham, mais je ne crois que cela puisse avoir une importance sur le litige. Bien qu'il ait été rémunéré de cette façon, il demeure que Fleming faisait partie du «service des Postes». Il faisait partie de l'organisme créé par le Parlement pour manutentionner le courrier et il était également, comme le dit l'article 2c) de la Loi «une personne employée à des opérations». . . . Le fait qu'il ait été payé par M^{me} Graham ne change pas la nature des fonctions qu'il était appelé à exécuter. . . . Le mode de paiement adopté en l'espèce est une question d'administration interne et le rapport contractuel de l'emploi de Fleming ne signifie pas qu'il n'était pas un «employé des postes du Canada».

^e Le juge Rand (donnant son propre avis et celui du juge Locke) dit à la page 262:

[TRADUCTION] Si la maîtresse de poste n'avait pas fait partie du service civil mais avait conclu un contrat en vertu duquel on pourrait dire que le travail postal à Maple Creek lui avait été cédé à bail à titre d'entrepreneur indépendant, il se pourrait que toute personne appelée à l'aider ait été engagée à son service. Mais ici elle agit à titre d'employée du gouvernement; et comme elle ne s'est pas engagée à exécuter personnellement tout le travail postal à Maple Creek, on ne peut dire que l'adjoint l'aide à faire son propre travail. Quand l'adjoint est embauché, le rapport contractuel limité qui existe entre la maîtresse de poste et lui-même est complété par celui de son autorité dans le bureau de poste; il devient un employé de la Couronne à toutes fins, sauf pour ce qui est de la rémunération et du manquement à ses engagements. [C'est moi qui souligne.]

^g Le juge Rand ajoute à la page 263:

[TRADUCTION] Dans la présente espèce, la maîtresse de poste ne dirige aucune entreprise ou service qui lui soit propre dont l'employé fait ou peut faire partie;

^h Le juge Kellock dit à la page 266:

[TRADUCTION] A mon avis, il est évident qu'en vertu de ces dispositions législatives, une personne embauchée comme l'a été Fleming, devient un préposé de la Couronne. Le fait qu'il ait été payé directement par la maîtresse de poste, bien que ce soit indirectement par la Couronne, ne change pas son statut de préposé direct de la Couronne soumis à son contrôle.

ⁱ *Lane c. Cotton* date de 1701 et *Whitfield c. Lord le Despencer* de 1778. Ces décisions valent toujours et ont été suivies depuis. Elles portent

ently followed to this date. They are to the effect that an employee of the Post Office is a servant of the Crown and not of the Postmaster General who is himself a servant of the Crown, and accordingly there is no nexus between the servant and the Postmaster General but to the Crown itself, both being servants of the Crown.

Where there has been an unbroken line of authorities dating back some 278 years and in accordance with well recognized principles that chain cannot be broken, least of all by me upon whom they are binding.

Thus I conclude on the basis of the consideration and analysis, as outlined above of:

- (1) the provisions of the *Post Office Act*, R.S.C. 1970, c. P-14;
- (2) the legislative history dealing with the establishment and operations of the Post Office; and
- (3) the decided cases to which reference has been made;

that the postal service has always been a service and a service provided by the Crown since the time of Charles II.

That being so it follows that the postal service falls within the initial words of section 13 of the *Financial Administration Act* as a service or facility provided by Her Majesty to any person in Canada and the contention to the contrary cannot avail the plaintiffs.

This does not end the matter.

Counsel for the plaintiffs contended that the *Post Office Act*, particularly sections 10 and 11 thereof whereby rates of postage applicable to letters and newspapers and periodicals are specifically prescribed, must prevail over section 13 of the *Financial Administration Act* and Order in Council P.C. 1978-883 enacted by the Governor in Council on March 23, 1978 pursuant to section 13(b) of the *Financial Administration Act* and the amendments SOR/78-297 and SOR/78-298 to the *Domestic First Class Mail Regulations* and *Second Class Mail Regulations* made by the Postmaster General on March 29, 1978 pursuant to Order in Council P.C. 1978-883.

In so contending, counsel for the plaintiffs refers to and relies upon well known principles applicable

qu'un employé de la poste est un préposé de la Couronne et non du ministre des Postes qui lui-même est un préposé de la Couronne et, par conséquent, il n'y a pas de rapport entre le préposé et le ministre des Postes, le seul rapport existant étant avec la Couronne elle-même, tous deux étant des préposés de la Couronne.

Une jurisprudence ininterrompue de quelque 278 ans conforme à des principes bien établis ne peut être mise de côté, encore moins par moi qui suis lié par cette jurisprudence.

Je conclus donc, me fondant sur l'examen et l'analyse qui précède

- (1) des dispositions de la *Loi sur les postes*, S.R.C. 1970, c. P-14;
- (2) de l'évolution législative concernant la création et l'exploitation de la poste; et
- (3) des arrêts auxquels j'ai fait référence;

que le service postal a toujours été un service et un service fourni par la Couronne depuis l'époque de Charles II.

Ceci étant, il en résulte que le service postal entre dans le cadre des premiers mots de l'article 13 de la *Loi sur l'administration financière* à titre de service ou de commodité fournis par Sa Majesté à toute personne au Canada et que les demanderessees ne peuvent prétendre le contraire.

Cela ne clôt pas la question.

L'avocat des demanderessees a soutenu que les dispositions de la *Loi sur les postes*, particulièrement ses articles 10 et 11 qui prescrivent expressément des tarifs de port applicables aux lettres, journaux et périodiques, doivent l'emporter sur l'article 13 de la *Loi sur l'administration financière*, sur le décret C.P. 1978-883 adopté par le gouverneur en conseil le 23 mars 1978 en vertu de l'article 13(b) de la *Loi sur l'administration financière* et sur les modifications DORS/78-297 et DORS/78-298 apportées au *Règlement sur les envois postaux intérieurs de première classe* et au *Règlement sur les objets de la deuxième classe* par le ministre des Postes le 29 mars 1978 en application du décret C.P. 1978-883.

Pour ce faire l'avocat des demanderessees mentionne et invoque des principes bien connus appli-

to the validity of statutes and the interpretation thereof.

I accept those principles unequivocally.

However the problem I face is the applicability of those principles to the matters before me.

The first such principle stated by counsel for the plaintiffs is that the Parliament of Canada, within the fields of its legislative competence, is supreme. Parliament possesses the right to change, modify and abrogate the existing laws. Subject to the limitations in the *B.N.A. Act* there is no law which Parliament cannot make or unmake.

Flowing from that, an earlier Parliament cannot bind a later Parliament. Thus any subsequent Parliament can repeal the *Canadian Bill of Rights*, which is but a statute, the *Official Languages Act*, the abolition of capital punishment and such like statutes as well as any other statute. Should a statute provide, for example, that it shall not be lawful to repeal that statute or not to repeal the statute for a number of years, the provision would be wholly ineffective and void.

Flowing further from this incontrovertible premise is the basic rule that later laws repeal earlier laws inconsistent or in conflict therewith. The Courts have endeavoured to construe the language of Parliament in such a way as to avoid inconsistency so as to avoid an implied repeal of the former legislation with which the later legislation is in conflict.

Counsel for the plaintiffs pointed out that section 13 of the *Financial Administration Act*, in its present form, was enacted by section 6, S.C. 1968-69, c. 27, which received Royal Assent on March 28, 1969. Therefore, March 28, 1969 is the effective date of section 13 coming into force.

Section 10 of the *Post Office Act*, R.S.C. 1952 was repealed and re-enacted by section 3, S.C. 1970-71-72, c. 53. This Act received Royal Assent on June 30, 1971.

cables à la validité des lois et à leur interprétation.

J'accepte d'emblée ces principes.

^a Cependant, je dois résoudre le problème de l'application de ces principes à l'affaire dont je suis saisi.

^b Suivant le premier principe cité par l'avocat des demandereses, le Parlement du Canada, dans le champ de sa compétence législative, constitue l'autorité suprême. Le Parlement a le droit de changer, modifier et abroger les lois existantes. Sous réserve des limites exposées à l'*Acte de l'A.N.B.*, il n'y a pas de loi que le Parlement ne puisse adopter ou abroger.

^d Il découle de ce principe qu'un parlement antérieur ne peut lier un parlement subséquent. Ainsi, tout parlement subséquent peut abroger la *Déclaration canadienne des droits*, qui n'est qu'une loi, la *Loi sur les langues officielles*, l'abolition de la peine capitale et d'autres lois du même genre de même que toute autre loi. Si par exemple une loi disposait qu'il sera illégal d'abroger cette loi ou de l'abroger avant un certain nombre d'années, cette disposition serait nulle et sans aucun effet.

^e Comme autre conséquence de cette prémisse incontestable, nous retrouvons la règle fondamentale suivant laquelle les lois subséquentes abrogent les lois antérieures qui leur sont incompatibles ou qui viennent en conflit avec elles. Les tribunaux se sont efforcés d'interpréter les textes émanant du Parlement de manière à éviter l'incompatibilité et à éviter ainsi l'abrogation implicite de la loi antérieure avec laquelle la loi subséquente vient en conflit.

^h L'avocat des demandereses a signalé que l'article 13 de la *Loi sur l'administration financière* dans sa forme actuelle a été adopté par l'article 6, S.C. 1968-69, c. 27, qui a reçu la sanction royale le 28 mars 1969. Le 28 mars 1969 est donc la date réelle d'entrée en vigueur de l'article 13.

^j L'article 10 de la *Loi sur les postes*, S.R.C. 1952 a été abrogé et remplacé par l'article 10 actuel en vertu de l'article 3, S.C. 1970-71-72, c. 53. Cette loi a reçu la sanction royale le 30 juin 1971.

Section 11, as it read in R.S.C. 1952 was repealed and re-enacted by section 4, S.C. 1968-69, c. 5, which received Royal Assent on October 31, 1968.

Therefore, counsel for the plaintiffs contended that since section 13 of the *Financial Administration Act* was effective from March 28, 1969 and section 10 of the *Post Office Act* was effective from June 30, 1971 that section 10 of the *Post Office Act* being later must prevail over the earlier section of the *Financial Administration Act* on the basis of the maxim, *leges posteriores priores contrarias abrogant*, which freely translated simply means that later laws abrogate prior contrary laws.

He makes no similar contention with respect to section 11 of the *Post Office Act* because section 11 was effective from October 31, 1968 whereas section 13 of the *Financial Administration Act* was effective from March 28, 1969. Thus on the basis of counsel's contention as to the applicability of the maxim on which he relies the contrary would be the case with respect to section 11 of the *Post Office Act* and section 13 of the *Financial Administration Act* should prevail, it being the later.

But the contention with respect to section 10 of the *Post Office Act*, and the like applicability of the maxim to section 11 of that Act which was not contended, must be based upon the premise that when section 10 of the *Post Office Act* was the earlier law and conversely when section 13 of the *Financial Administration Act* was the later law to section 11 of the *Post Office Act*, section 10 of the *Post Office Act* was contrary to section 13 of the *Financial Administration Act* and section 13 of that Act was also contrary to section 11 of the *Post Office Act*.

Counsel for the plaintiffs offered a solution and contended that the solution so offered should prevail. That solution was based on the efforts of the Courts to interpret the language of statutes to avoid inconsistency, so as to avoid implied repeal of the former statute by the subsequent statute. His solution was that the words of section 13(b) of the *Financial Administration Act* reading: "Notwithstanding the provisions of any Act" should be

L'article 11, tel qu'il se lisait dans les S.R.C. 1952 a été abrogé et remplacé par l'article 4, S.C. 1968-69, c. 5, qui a reçu la sanction royale le 31 octobre 1968.

^a Par conséquent, l'avocat des demandereses soutient que, puisque l'article 13 de la *Loi sur l'administration financière* est entré en vigueur le 28 mars 1969 et que l'article 10 de la *Loi sur les postes* est entré en vigueur le 30 juin 1971, cet article 10 de la *Loi sur les postes* étant postérieur, doit emporter sur l'article moins récent de la *Loi sur l'administration financière*, et ce en vertu de la maxime *leges posteriores priores contrarias abrogant*, qui signifie simplement que les lois postérieures abrogent les lois antérieures qui sont en sens contraire.

Il ne fait pas valoir d'argument analogue concernant l'article 11 de la *Loi sur les postes* parce que l'article 11 est entré en vigueur le 31 octobre 1968 tandis que l'article 13 de la *Loi sur l'administration financière* est entré en vigueur le 28 mars 1969. Ainsi, suivant la prétention de l'avocat quant à l'application de la maxime qu'il invoque, l'inverse serait vrai quant à l'article 11 de la *Loi sur les postes*, et l'article 13 de la *Loi sur l'administration financière* devrait prévaloir, puisqu'il lui est postérieur.

^f Mais la prétention concernant l'article 10 de la *Loi sur les postes*, ainsi que la même application de la maxime à l'article 11 de la *Loi* qui n'a pas été invoquée, doit se fonder sur la proposition que, si l'article 10 de la *Loi sur les postes* constitue le droit plus récent et, réciproquement, si l'article 13 de la *Loi sur l'administration financière* est postérieur à l'article 11 de la *Loi sur les postes*, l'article 10 de la *Loi sur les postes* est contraire à l'article 13 de la *Loi sur l'administration financière* qui lui-même est contraire à l'article 11 de la *Loi sur les postes*.

L'avocat des demandereses a fourni une solution qui, prétend-il, doit prévaloir. Elle est basée sur les efforts déployés par les tribunaux pour interpréter les lois de manière à éviter l'incompatibilité et éviter ainsi l'abrogation implicite de la loi antérieure par la loi subséquente. Suivant sa solution, les mots «nonobstant les dispositions de toute loi» que l'on trouve à l'article 13(b) de la *Loi sur l'administration financière* devraient se lire

read as “Notwithstanding the provisions of any Act existing at the time of the enactment of section 13(b)”, that is to say by the insertion of the words “existing at the time of the enactment of section 13(b)”.

Repeal by implication is never to be favoured and when the repeal is not express the burden is on those that assert there is an implied repeal to show that the two statutes cannot stand together.

Lord Wensleydale’s Golden Rule is that the grammatical and ordinary sense cannot be modified unless to avoid absurdity, repugnance or inconsistency but the great cardinal rule is to adhere as closely as possible to the literal meaning of words.

Obvious omissions may be supplied by construction but in no other cases can the Courts supply the deficiencies of the legislature. A *casus omissus* should not be supplied by a court of law, for that would be to make laws. A *casus omissus* should not be created by interpretation save in the case of strong necessity.

For my part I see the necessity of not importing into statutes words which were not found there. In this instance I see no strong necessity to do so and accordingly I decline the solution proffered by counsel for the plaintiffs and accept section 13(b) of the statute as it reads.

In commenting on the manner in which the first question in the stated case was framed, I indicated that there was no doubt whatsoever that both the *Post Office Act* and the *Financial Administration Act* are within the legislative competence of Parliament. There is no conflict between them. Neither is there conflict between the *Post Office Act* and Order in Council, P.C. 1978-883. Section 10 of the *Post Office Act* establishes a rate for first class mail while section 13 of the *Financial Administration Act* authorizes the Governor in Council to authorize a Minister to establish a charge for service provided by the Crown. Section 11 of the *Post Office Act* establishes a rate of postage for Canadian newspapers and periodicals.

Section 13(b) of the *Financial Administration Act* authorizes the Governor in Council to establish a charge for services provided by the Crown

«nonobstant les dispositions de toute loi en vigueur au moment de l’adoption de l’article 13b)», c’est-à-dire qu’il faudrait insérer les mots «en vigueur au moment de l’adoption de l’article 13b)».

Il ne faut jamais favoriser l’abrogation par interprétation et, lorsque l’abrogation n’est pas expresse, il incombe à celui qui prétend qu’il y a abrogation implicite de démontrer que les deux textes ne peuvent coexister.

Suivant la «Règle d’or» de lord Wensleydale, on ne peut modifier le sens grammatical et ordinaire si ce n’est pour éviter un absurdité, une contradiction ou une incompatibilité, mais la grande règle souveraine consiste à s’attacher le plus possible au sens littéral des mots.

On peut suppléer aux omissions évidentes par interprétation, mais en aucun autre cas les tribunaux ne peuvent suppléer aux déficiences du législateur. Une cour de justice ne devrait pas suppléer à une omission car elle se ferait alors législateur. On ne devrait pas conclure, par interprétation, à une omission si ce n’est en cas d’absolue nécessité.

Pour ma part, j’estime nécessaire de ne pas insérer dans les textes de loi des mots qui n’y sont pas. En l’espèce, je ne vois aucune absolue nécessité de ce faire et, par conséquent, je refuse la solution offerte par l’avocat des demandresses et accepte l’article 13b) de la Loi tel qu’il est.

Commentant la façon dont la première question du mémoire spécial est formulée, j’ai indiqué qu’il n’y avait aucun doute que la *Loi sur les postes* et la *Loi sur l’administration financière* relèvent de la compétence législative du Parlement. Elles ne sont pas en conflit. Et il n’y a pas conflit entre la *Loi sur les postes* et le décret C.P. 1978-883. L’article 10 de la *Loi sur les postes* fixe un tarif pour le courrier de première classe tandis que l’article 13 de la *Loi sur l’administration financière* permet au gouverneur en conseil d’autoriser un ministre à prescrire un droit pour un service fourni par la Couronne. L’article 11 de la *Loi sur les postes* fixe un tarif de port pour les journaux et périodiques canadiens.

L’article 13b) de la *Loi sur l’administration financière* autorise le gouverneur en conseil à fixer un tarif pour des services fournis par la Couronne

“notwithstanding the provisions of any Act relating to that service”.

This, in my view, is the enabling legislation upon which Order in Council, P.C. 1978-883 is based. I do not overlook the contention on behalf of the plaintiffs that the Order in Council is *ultra vires* but I propose to consider that submission in a later context.

As I see it the conflict arises between sections 10 and 11 of the *Post Office Act* and the amendments to the postal regulations made by the Postmaster General pursuant to the Order in Council increasing the rates of postage for first class mail and second class mail.

In amending the rates for first class mail it is specifically mentioned in the amending order that the Postmaster General does so pursuant to the Order in Council and for letters over 16 ounces pursuant to section 6 of the *Post Office Act*. Similarly the amendment to the rate of postage for second class mail is also purported to be done pursuant to the Order in Council and section 6 of the *Post Office Act*.

The amendments to the regulations state:

6. Notwithstanding section 10 of the *Post Office Act* the rate of postage. . . in Canada for delivery in Canada . . .

followed by the increases in rates, and

1. Notwithstanding section 11 of the *Post Office Act*, the rates of postage on Canadian newspapers and periodicals transmitted by mail in Canada . . .

followed by the rates.

It will be recalled that in the legislative history of the *Post Office Act* and the *Financial Administration Act* that section 13 of the *Financial Administration Act* was enacted by chapter F-10 of R.S.C. 1970 and that the Revised Statutes of Canada came into force and effect as law on July 15, 1971 by virtue of the proclamation dated June 24, 1971.

Section 10 of the *Post Office Act* was amended by chapter 53 of the Statutes of Canada, 1970-71-72. This was carried forward into section 3 of the *Post Office Amendment Act*, chapter 23 of the 2nd Supp. to R.S.C. 1970 and which by virtue of a proclamation dated June 14, 1972 came into force and effect as law on August 1, 1972 but by virtue

«nonobstant les dispositions de toute loi concernant ce service».

C'est à mon avis la loi habilitante sur laquelle est fondé le décret C.P. 1978-883. Je n'ai pas oublié la prétention des demanderessees suivant laquelle le décret est *ultra vires*; j'examinerai cette prétention un peu plus loin.

^a Si je comprends bien, il y a conflit entre les articles 10 et 11 de la *Loi sur les postes* et les modifications apportées aux règlements postaux établis par le ministre des Postes en application du décret haussant les tarifs de port sur le courrier de première et de deuxième classe.

^b Le décret qui modifie le tarif du courrier de première classe mentionne expressément que le ministre des Postes agit en vertu du décret du conseil et, en ce qui concerne les lettres de plus de 16 onces, qu'il agit en vertu de l'article 6 de la *Loi sur les postes*. De même, la modification apportée au tarif de port des objets de deuxième classe se veut également faite en application du décret et de l'article 6 de la *Loi sur les postes*.

Les modifications aux règlements disposent:

^c 6. Nonobstant l'article 10 de la *Loi sur les postes*, le tarif de port applicable à chaque lettre postée au Canada pour livraison au Canada . . .

^d suivent les augmentations de tarifs, et

^e 1. Nonobstant l'article 11 de la *Loi sur les postes*, les tarifs de port applicables aux journaux et périodiques canadiens transmissibles par la poste au Canada . . .

^f suivent les tarifs.

On se rappellera que dans l'évolution législative de la *Loi sur les postes* et de la *Loi sur l'administration financière*, nous avons vu que l'article 13 de la *Loi sur l'administration financière* a été adopté par le chapitre F-10 des S.R.C. 1970 et que les Statuts révisés du Canada sont entrés en vigueur et ont eu force de loi le 15 juillet 1971 en vertu de la proclamation en date du 24 juin 1971.

^g L'article 10 de la *Loi sur les postes* a été modifié par le chapitre 53 des Statuts du Canada de 1970-71-72. Cette modification a été reprise dans l'article 3 de la *Loi modifiant la Loi sur les postes*, chapitre 23 du 2^e Supplément des S.R.C. 1970 qui, en vertu d'une proclamation en date du 14 juin 1972, sont entrés en vigueur et ont eu force

of the specific provision of section 8(2) of chapter 53, Statutes of Canada, 1970-71-72 became effective on the day that the Revised Statutes of Canada came into force, that is July 15, 1971.

Therefore sections 10 and 11 of the *Post Office Act* and section 13 of the *Financial Administration Act* all came into force on the same day, that is, July 15, 1971.

The effect of the Revised Statutes is that they are not held to operate as new laws but are to be construed and have effect as a consolidation and as declaratory of the law in the Acts repealed (see section 9 S.C. 1964-65, c. 48, Appendix to R.S.C. 1970, p. ix).

Thus Parliament has declared the law in respect of the *Post Office Act* and the *Financial Administration Act* as of the same day.

Therefore, the maxim *leges posteriores priores contrarias abrogant* is not applicable with respect to sections 10 and 11 of the *Post Office Act* and section 13 of the *Financial Administration Act* and does not avail the plaintiffs. On the contrary that maxim would appear to avail the defendant because both the Order in Council and the amendments made by the Postmaster General were later than sections 10 and 11 of the *Post Office Act*.

Counsel for the plaintiffs also contended that sections 10 and 11 of the *Post Office Act* are special sections dealing with very special subject matter contained in a particular Act whereas section 13 of the *Financial Administration Act* is a general section. He invoked the maxim, "*Generalia specialibus non derogant*" which I translate to mean that general things do not derogate from special things.

It is a fundamental rule in the construction of statutes that a subsequent statute in general terms is not to be construed to repeal a previous particular statute, unless there is some express reference to the previous legislation on the subject or unless there is a necessary inconsistency in the two Acts standing together. The same applies to a particular section and a general section in the same enact-

de loi le 1^{er} août 1972, mais qu'en vertu de la disposition précise de l'article 8(2) du chapitre 53 des Statuts du Canada de 1970-71-72, il a pris effet le jour où les Statuts révisés du Canada sont entrés en vigueur, c'est-à-dire le 15 juillet 1971.

Par conséquent, les articles 10 et 11 de la *Loi sur les postes* et l'article 13 de la *Loi sur l'administration financière* sont tous entrés en vigueur le même jour, c'est-à-dire le 15 juillet 1971.

Les Statuts révisés ne doivent pas être tenus pour exécutoires à titre de lois nouvelles mais ils doivent être interprétés et avoir effet à titre de codification et comme texte énonciatif de la loi telle qu'elle se trouvait dans les lois abrogées (voir l'article 9, S.C. 1964-65, c. 48, appendice aux S.R.C. 1970, p. ix).

Ainsi, le Parlement a formulé le droit concernant la *Loi sur les postes* et la *Loi sur l'administration financière*, le même jour.

Par conséquent, la maxime *leges posteriores priores contrarias abrogant* n'est pas applicable aux articles 10 et 11 de la *Loi sur les postes* ni à l'article 13 de la *Loi sur l'administration financière* et les demanderesse ne peuvent s'en prévaloir. Au contraire, la maxime semblerait bénéficier au défendeur parce que le décret et les modifications apportées par le ministre des Postes sont postérieurs aux articles 10 et 11 de la *Loi sur les postes*.

L'avocat des demanderesse a également soutenu que les articles 10 et 11 de la *Loi sur les postes* sont des articles spéciaux traitant d'objets spéciaux contenus dans une loi particulière tandis que l'article 13 de la *Loi sur l'administration financière* est un article de portée générale. Il invoque la maxime "*Generalia specialibus non derogant*" qui signifie que les choses de portée générale ne s'écartent pas des choses de portée particulière.

Une règle fondamentale de l'interprétation des lois veut qu'une loi subséquente rédigée en des termes généraux ne doive pas être interprétée de manière à abroger une loi antérieure de portée particulière si elle ne renvoie pas expressément au texte antérieur sur le sujet ou s'il n'est pas nécessairement impossible que les deux lois puissent coexister. La même règle s'applique à un article de

ment and, in my opinion, the maxim is also applicable to contemporaneous statutes.

The key to the applicability of the rule is that there must be a necessary inconsistency in the two Acts standing together. In the circumstances of this stated case it is my opinion that the rule must be extended to include the delegated and sub-delegated legislation following on section 13 of the *Financial Administration Act* because it is in the amended regulations made by the Postmaster General that the inconsistency lies with sections 10 and 11 of the *Post Office Act*.

That being the case the maxim, *generalia specialibus non derogant* does not apply because both the amended postal regulations and sections 10 and 11 of the *Post Office Act* have identical degrees of specificity. Both are directed to the identical subject matter and both establish a rate of postage for first class and second class mail.

Certainly those provisions cannot stand together. They are mutually inconsistent and one or other must fall and one or other must prevail.

The problem is which must prevail and, as I have said at the outset in considering the approach to be adopted in resolving this problem, it is a question of statutory interpretation and particularly of the plain meaning to be ascribed to the words used in section 13 of the *Financial Administration Act*. In so doing the two maxims relied upon by counsel for the plaintiffs are of no assistance for the reasons expressed.

It was also contended by counsel for the plaintiffs that section 13 of the *Financial Administration Act* is not applicable because it provides that where a service is provided and where the Governor in Council is of the opinion that the whole or part of the cost should be borne by the person to whom the service is rendered and that by virtue of the *Post Office Act* the whole or part of that cost is being recovered. It was his contention that section 13 would only be applicable where the service had been free of charge or in the absence of some charge otherwise imposed. In view of the fact that a fee is already levied by sections 10 and 11 of the

portée particulière et à un article de portée générale d'une même loi et, à mon avis, elle s'applique également à des lois de la même époque.

^a L'application de la règle repose essentiellement sur l'impossibilité que les deux lois puissent coexister. Dans les circonstances du présent mémoire spécial, je suis d'avis que la règle doit être étendue pour comprendre les textes réglementaires établis par délégation et sous-délégation de pouvoir législatif en application de l'article 13 de la *Loi sur l'administration financière* parce que c'est dans les règlements modifiés établis par le ministre des Postes que réside l'incompatibilité avec les articles 10 et 11 de la *Loi sur les postes*.

^d Cela étant, la maxime *generalia specialibus non derogant* ne s'applique pas parce que les règlements postaux modifiés et les articles 10 et 11 de la *Loi sur les postes* ont des degrés identiques de spécificité. Ces deux groupes de textes législatifs visent des objets identiques et établissent un tarif de port pour le courrier de première et de deuxième classe.

^e Ces dispositions ne peuvent certainement pas coexister. Elles sont mutuellement incompatibles et l'une doit laisser la place à l'autre.

^f Le problème est de savoir laquelle doit prévaloir et, comme je l'ai dit au début en examinant la méthode à adopter pour résoudre ce problème, il s'agit d'une question d'interprétation des lois et particulièrement du sens évident à attribuer aux mots employés à l'article 13 de la *Loi sur l'administration financière*. Pour ce faire, les deux maximes invoquées par l'avocat des demanderessees ne sont d'aucune aide pour les motifs que j'ai exprimés.

^h L'avocat des demanderessees a également soutenu que l'article 13 de la *Loi sur l'administration financière* n'est pas applicable parce qu'il dispose: lorsqu'un service est fourni et que le gouverneur en conseil estime que la totalité ou une partie du coût devrait être supportée par celui qui en est le destinataire, et qu'en vertu de la *Loi sur les postes*, la totalité ou une partie de ce coût est recouvrée. Suivant sa prétention, l'article 13 ne serait applicable que si le service avait été gratuit ou en l'absence de quelque droit imposé par ailleurs. Compte tenu du fait que les articles 10 et 11 de la *Loi sur les postes* imposent déjà un droit, on ne peut pas

Post Office Act it cannot be said that the Post Office is not recovering a part of the cost or even perhaps the whole of the cost. The fallacy in that the word "or" between the words "whole" and "part of the cost" is used in its disjunctive sense. That means that when the Governor in Council reaches its opinion then either the "whole" or "part of the cost" may be recovered. Added to this it is also a rule of construction that the greater includes the lesser. Therefore, the Governor in Council may conclude that a still greater part of the cost should be recovered up to the whole of the cost. There is no evidence adduced as to the cost of the service supplied. It may well be that the whole of the cost may have been recovered under the former lower rate but that those costs have escalated in the interval. That would be contemplated and permissible under the language of section 13 and the same is applicable to a part of the cost. A statute always speaks in the present and is accordingly applicable to facts as they are at the present time.

Neither do I think from the plain meaning of the words of section 13 that the section must be restricted to those circumstances where no provision is made for a fee in the statute under which that service is provided.

For these reasons I do not accept this contention.

As was said before in another context the key to resolving a conflict between two statutes or provisions of these statutes, one of which is special and the other is general, the familiar doctrine is that the general does not repeal the former unless there is a clear intention to do so.

That is the rule expressed by Selborne L.C. in *Seward v. "Vera Cruz"* ([1884] 10 A.C. 59) referred to by counsel for both parties.

The general rules which are applicable to particular and general enactments are very clear, the only difficulty is in their application.

In many instances, where there is repugnancy between statutory provisions which must be recon-

dire que la poste ne recouvre pas une partie du coût ou même peut-être la totalité du coût. L'erreur dans ce raisonnement est que le mot «ou», entre les mots «la totalité» et une «partie du coût», est employé dans son sens disjonctif. Cela signifie que lorsque le gouverneur en conseil arrive à sa conclusion, alors, soit la «totalité» soit une «partie du coût» peut être recouvrée. A cela s'ajoute également une règle d'interprétation suivant laquelle le plus grand inclut le plus petit. Par conséquent, le gouverneur en conseil peut conclure qu'une partie encore plus grande du coût devrait être recouvrée jusqu'à concurrence de la totalité du coût. On n'a pas fourni de preuve quant au coût du service fourni. Il se peut fort bien que la totalité du coût ait pu être recouvrée en vertu de l'ancien taux moins élevé mais qu'il y ait eu une escalade des coûts dans l'intervalle. C'est ce qu'envisage et permet le libellé de l'article 13 et le même raisonnement est applicable à une partie du coût. Une loi parle toujours au présent et est par conséquent applicable aux faits tels qu'ils sont actuellement.

Je ne pense pas non plus, vu le sens évident des mots de l'article 13, que l'article doive se limiter au cas où la loi en vertu de laquelle ce service est fourni ne prescrit aucun droit.

Pour ces motifs je n'accepte pas cette prétention.

Comme je l'ai dit précédemment dans un autre contexte, la clé de la solution d'un conflit entre deux lois ou dispositions de ces lois, dont une est de portée particulière et l'autre de portée générale, repose sur la doctrine bien connue suivant laquelle la disposition générale n'abroge pas la disposition antérieure si on n'y retrouve pas une intention évidente de l'abroger.

C'est la règle exprimée par le lord Chancelier Selborne dans l'arrêt *Seward c. «Vera Cruz»* ([1884] 10 A.C. 59) auquel se sont référés les avocats des deux parties.

Les règles générales applicables aux dispositions législatives de portée particulière et de portée générale sont très claires, la seule difficulté réside dans leur application.

En de nombreux cas, lorsqu'il y a contradiction entre des dispositions législatives qu'il faut réconci-

ciled if possible, devices frequently resorted to are modifying the grammatical and ordinary sense, by reducing the scope or ambit of general words, by choosing between alternative meanings by ignoring words and/or by introducing words.

An example of this last mentioned device is that put forward by counsel for the plaintiffs when he submitted that section 13(b) of the *Financial Administration Act* could be reconciled by the introduction of the words to indicate that the words "notwithstanding the provisions of any Act" should be applicable only to Acts existing at the time of the enactment of section 13(b). I declined to do so for the reasons already expressed and more particularly section 10 of the *Interpretation Act*, R.S.C. 1970, c. I-23, provides that the law is always speaking and that when a matter is expressed in the present tense it shall apply to matters as they arise.

Hence, in the present stated case, section 13(b) of the *Financial Administration Act* is in the present tense and accordingly is applicable at the time the Governor in Council authorizes the Postmaster General to prescribe postal rates by regulation and at the time the Postmaster General in fact prescribes the rate of postage.

Reverting to the reconciliation of repugnancy between statutory provisions the introduction of the words "subject to the provisions of any Act relating to that service" at the beginning of section 13(a) of the *Financial Administration Act* and the words "notwithstanding the provisions of any Act relating to that service" in section 13(b) of that Act is a clear indication that Parliament intended the power so conferred could be so exercised so as to supersede and render inoperative the specific words of another statute, in this instance sections 10 and 11 of the *Post Office Act*.

That is the plain meaning of those words. It is only when words used in a statute are ambiguous that resort is to be had to the cardinal rules of legal interpretation. They are but aids to interpretation and arise only in the case of ambiguity.

By the use of the words, "notwithstanding the provisions of any other Act" in section 13(b) of the *Financial Administration Act*, Parliament

lier si possible, on a souvent recours au procédé qui consiste à modifier le sens grammatical et ordinaire en réduisant le champ ou la portée des mots de sens général, en choisissant entre des significations subsidiaires, en ignorant des mots et(ou) en introduisant des mots.

Un exemple de ce procédé mentionné en dernier lieu est celui qu'a formulé l'avocat des demanderessees lorsqu'il a prétendu que l'article 13(b) de la *Loi sur l'administration financière* pouvait trouver son sens si on y ajoutait les mots pour indiquer que les mots «nonobstant les dispositions de toute loi» devraient s'appliquer seulement aux lois existant à l'époque de l'adoption de l'article 13(b). Je m'y suis refusé pour les motifs déjà exprimés et, plus particulièrement, l'article 10 de la *Loi de l'interprétation*, S.R.C. 1970, c. I-23, dispose que la loi parle toujours et que lorsqu'une chose est exprimée au présent, il faut l'appliquer aux circonstances au fur et à mesure qu'elles surgissent.

Ainsi, dans le présent mémoire spécial, l'article 13(b) de la *Loi sur l'administration financière*, emploie le présent et est par conséquent applicable au moment où le gouverneur en conseil autorise le ministre des Postes à prescrire des tarifs postaux par règlement et au moment où le ministre des Postes prescrit en fait le tarif de port.

Revenant au redressement de la contradiction entre les dispositions législatives, l'introduction des mots «sous réserve des dispositions de toute loi concernant ce service» au début de l'article 13(a) de la *Loi sur l'administration financière* et des mots «nonobstant les dispositions de toute loi concernant ce service» à l'article 13(b) de cette loi, est une indication claire que le Parlement voulait que le pouvoir ainsi conféré soit exercé de manière à supplanter et rendre inopérants les mots précis d'une autre loi, en l'espèce les articles 10 et 11 de la *Loi sur les postes*.

Voilà le sens évident de ces mots. Ce n'est que lorsque des mots employés dans une loi sont ambigus qu'il faut avoir recours aux règles fondamentales d'interprétation des lois. Elles ne sont que des auxiliaires à l'interprétation et on ne doit y avoir recours qu'en cas d'ambiguïté.

Par l'emploi des mots «nonobstant les dispositions de toute autre loi» à l'article 13(b) de la *Loi sur l'administration financière*, le Parlement a

removed any conflict because by the plain and unambiguous meaning of these words of reconciliation, section 13(b) of the *Financial Administration Act* must supersede sections 10 and 11 of the *Post Office Act*.

What Parliament has done in effect is to provide two means of effecting an increase in the rates of postage. Section 6(d) of the *Post Office Act* as amended has limited application. It provides that the Postmaster General may establish rates of postage on any class of mailable matter, including letter mail, not otherwise established in the *Post Office Act*. Section 11 exhausts that authority with respect to Canadian newspapers and periodicals and section 10 exhausts that authority except with respect to letters over 16 ounces.

The two means available to increase the rates of postage are: (1) Parliament could amend sections 10 and 11 of the *Post Office Act* to establish higher rates, and (2) Parliament has provided by section 13 of the *Financial Administration Act* that the Governor in Council may by Order in Council authorize the Postmaster General to do likewise.

Both are available means, the second countenanced by Parliament to accomplish the same end. The second method was the means adopted and it was adopted with the blessing of Parliament because it was made available by Parliament.

Counsel for the plaintiffs contended that a construction of section 13 of the *Financial Administration Act* which would lead to it being construed as statutory authority to establish postal rates is unreasonable, absurd or illogical.

There is abundant judicial authority for the proposition that where the language of a statute is clear and unambiguous it must be interpreted in its ordinary sense, even though to do so may lead to manifest absurdity, repugnance, mischief or injustice.

In Blackstone's Commentaries it is said at page 91, "If the Parliament will positively enact a thing to be done which is unreasonable, I know of no power in the ordinary forms of the constitution that is vested with authority to control it."

supprimé tout conflit parce que, vu le sens évident et non ambigu de ces mots utilisés pour la concordance, l'article 13b) de la *Loi sur l'administration financière* doit avoir préséance sur les articles 10 et 11 de la *Loi sur les postes*.

En fait, le Parlement a prévu deux moyens de hausser les tarifs de port. L'article 6d) de la *Loi sur les postes* dans sa forme modifiée est d'application limitée. Il prévoit que le ministre des Postes peut établir le tarif de port sur toute classe d'objets transmissibles, y compris les lettres, pour laquelle un tarif n'est pas prévu dans la *Loi sur les postes*. L'article 11 épuise ce pouvoir concernant les journaux et périodiques canadiens et l'article 10 épuise ce pouvoir sauf en ce qui concerne les lettres de plus de 16 onces.

Il existe deux moyens de hausser les tarifs de port: (1) le Parlement pourrait modifier les articles 10 et 11 de la *Loi sur les postes* de manière à établir des tarifs plus élevés, et (2) le Parlement a prévu à l'article 13 de la *Loi sur l'administration financière* que le gouverneur en conseil peut, par décret, autoriser le ministre des Postes à faire de même.

Les deux moyens sont disponibles, le second étant sanctionné par le Parlement pour réaliser le même objectif. On a adopté le second moyen et il a été adopté avec l'approbation du Parlement parce que c'est le Parlement qui l'a rendu accessible.

L'avocat des demandresses a soutenu qu'une interprétation de l'article 13 de la *Loi sur l'administration financière* qui en ferait le fondement de l'établissement de tarifs postaux est déraisonnable, absurde ou illogique.

Une abondante jurisprudence établit que lorsque les termes d'une loi sont clairs et non ambigus il faut les interpréter dans leur sens ordinaire, même si cela peut conduire à une absurdité, à une contradiction ou à une injustice manifestes.

Dans les Commentaires de Blackstone, on dit à la page 91, [TRADUCTION] «Si le Parlement adopte effectivement une loi en vue de faire une chose qui n'est pas raisonnable, je ne connais aucune autorité, dans les formes ordinaires de la constitution, qui soit revêtue du pouvoir de le contrôler.»

Certainly it is not for the judicial branch of Government.

Blackstone continued to say at page 91:

... where the main object of a statute is unreasonable, the judges are [not] at liberty to reject it; for that were to set the judicial power above that of the legislature, which would be subversive of all government.

The argument advanced for that construction being unreasonable and illogical is that if in conformity with any Act a fee is to be set then the Governor in Council must set his mind and hand to the tasks under section 13(a) of the *Financial Administration Act*, but if a fee is to be set in abrogation of a statutory scale, the task can, under section 13(b) be given to and performed by a single Minister.

Contrary to reason or logic or not, that is precisely what Parliament has authorized to be done in section 13 of the *Financial Administration Act* in clear and unequivocal language.

It was also suggested that the sub-delegation of legislative authority from the Governor in Council to the Postmaster General under section 13(b) of the *Financial Administration Act* providing that, "... but subject to and in accordance with such terms and conditions as may be specified by the Governor in Council" is bad because no terms and conditions were specified.

The complete answer to that objection lies in the use of the permissive word "may". Its use imports a discretion. The Governor in Council could, if it had deemed it expedient to do so impose terms and conditions which it did not do. Rather, in the exercise of the discretion vested in him by the section, no terms or conditions were imposed and the Governor in Council sub-delegated, as he was authorized to do, an unfettered discretion to the Postmaster General.

These latter arguments advanced are, in my view, a repetition of those made against the inroads of subordinate legislation upon the supremacy of Parliament and the erosion of that supremacy by bureaucratic encroachments, the manifestations of "The New Despotism" decried by the late Lord Hewart, Lord Chief Justice of England, in his essay under that title published in 1929.

Il n'appartient certainement pas à la division judiciaire du gouvernement d'exercer ce contrôle.

Blackstone continue comme suit à la page 91:

[TRADUCTION] ... lorsque l'objet principal d'une loi est déraisonnable, il [n']est [pas] loisible au juge de le rejeter, car ce serait placer le pouvoir judiciaire au-dessus du pouvoir législatif, ce qui, dans tout gouvernement, serait de la subversion.

L'argument avancé à l'appui de la prétention que cette interprétation est déraisonnable et illogique est que si en conformité d'une loi un droit doit être fixé, le gouverneur en conseil doit alors s'attacher à la tâche en vertu de l'article 13(a) de la *Loi sur l'administration financière*, mais s'il faut fixer un droit qui abroge une échelle tarifaire établie par la loi, on peut alors, en vertu de l'article 13(b), confier la tâche à un ministre seul.

Que cela soit contraire à la raison ou à la logique ou que cela ne le soit pas, c'est précisément ce que le Parlement a autorisé à l'article 13 de la *Loi sur l'administration financière* en des termes clairs et non équivoques.

On a aussi laissé entendre que la sous-délégation de pouvoir législatif du gouverneur en conseil au ministre des Postes en vertu de l'article 13(b) de la *Loi sur l'administration financière* prévoyant que «... mais sous réserve et en conformité des modalités que peut spécifier le gouverneur en conseil», est mauvaise parce qu'aucune modalité n'a été spécifiée.

La réponse complète à cette objection se situe dans l'emploi du mot «peut». Son emploi implique un pouvoir discrétionnaire. Le gouverneur en conseil pouvait, s'il l'avait jugé nécessaire, imposer des modalités, mais il ne l'a pas fait. Au contraire, dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire que lui accorde l'article, aucune modalité n'a été imposée et le gouverneur en conseil a délégué au ministre des Postes, comme il était autorisé à le faire, un pouvoir discrétionnaire complet.

Ces derniers arguments sont, à mon avis, une répétition de ceux avancés contre l'empiètement de la législation par voie de règlement sur la suprématie du Parlement et contre l'érosion de cette suprématie par des invasions bureaucratiques, des manifestations du «nouveau despotisme» qu'a décrié feu lord Hewart, juge en chef de l'Angleterre, dans son essai intitulé «*The New Despotism*» publié en 1929.

Lord Hewart did say that the system of Parliament delegating its powers of legislation was necessary within certain limits, at least as regards matters of detail, because it is impossible, if only for the want of time, for Parliament to deal adequately and in detail with all matters calling, or supposed to call, for legislation.

While Lord Hewart had no objection to regulations which are to have no effect until approved by Parliament he did emphatically deplore and vehemently object to the authority to make regulations which have the effect of statutes behind the back of Parliament which come into force without the assent or even the knowledge of Parliament and vesting that authority in a single Minister.

In essence, this is what I construe, this basic objection to the presently impugned amendments made by the Postmaster General to the postal regulations increasing the rates of postage to be. It has been done in the past by amendments to the appropriate sections of the *Post Office Act* establishing rates of postage which amendments were introduced in Parliament and enacted by Parliament and the argument is, in reality, that it should continue to be so done.

It is beyond the function of Her Majesty's judges to proffer advice or criticize the actions of Parliament but it may be permissible to say that if Parliament in its wisdom should consider that legislation affecting the rates of postage should be the exclusive purview of Parliament itself and not the subject matter of delegated legislation then the remedy lies in Parliament through its instrumentalities such as caucus, standing committees, the question period and the like.

For convenience I repeat the two questions posed in the stated case for opinion. They are whether:

- (1) the amendments made to the *Domestic First Class Mail Regulations* by SOR/78-297 and the amendments made to the *Second Class Mail Regulations* by SOR/78-298 are invalid because they have not been authorized by the *Post Office Act*, R.S.C. 1970 c. P-14; and

Lord Hewart a bien dit que la méthode par laquelle le Parlement délègue ses pouvoirs de légiférer était nécessaire dans certaines limites, au moins en ce qui concerne des matières de détails, parce qu'il est impossible, ne fût-ce que par manque de temps, au Parlement d'examiner de manière adéquate et détailler toutes les affaires qui demandent, ou sont censées demander, une intervention législative.

Lord Hewart n'avait aucune objection aux règlements qui ne doivent avoir d'effet que s'ils sont approuvés par le Parlement, mais il n'en a pas moins déploré catégoriquement et condamné énergiquement le pouvoir d'établir, à l'insu du Parlement, des pouvoirs qui ont l'effet de lois qui entrent en vigueur sans la sanction, ni même la connaissance du Parlement, et il s'est également opposé à ce que ce pouvoir soit attribué à un ministre seul.

En substance, voilà comment j'interprète cette objection fondamentale aux modifications présentement en cause apportées par le ministre des Postes aux règlements postaux haussant les tarifs de port. On y est arrivé dans le passé par la voie de modifications apportées aux articles appropriés de la *Loi sur les postes* qui fixent les tarifs de port, lesquelles modifications ont été présentées au Parlement et, suivant le présent argument, il devrait continuer à en être de même.

Les juges de Sa Majesté n'ont pas le pouvoir de donner un avis ou de critiquer les mesures du Parlement, mais l'on peut dire que si le Parlement, dans sa sagesse, estime que des mesures législatives touchant les tarifs de port devraient relever exclusivement du Parlement lui-même et ne pas faire l'objet d'un règlement, le recours se trouve alors auprès du Parlement, par le truchement de ses différentes institutions comme les réunions préliminaires, les comités permanents, la période des questions et ainsi de suite.

A des fins de commodité, je répète les deux questions posées dans le mémoire spécial. Elles demandent si:

- (1) les modifications apportées au *Règlement sur les envois postaux intérieurs de première classe* par DORS/78-297 et les modifications apportées au *Règlement sur les objets de la deuxième classe* par DORS/78-298 sont nulles parce que non autorisées par la *Loi sur les postes*, S.R.C. 1970, c. P-14; et

(2) the Order in Council, P.C. 1978-883, enacted by the Governor in Council on the 23rd day of March 1978 and registered as SI/78-60 is *ultra vires* the Governor in Council.

For the reasons expressed both questions are answered in the negative from which it follows that the plaintiffs' action is dismissed with costs.

(2) le décret C.P. 1978-883, promulgué par le gouverneur en conseil le 23 mars 1978 et portant l'enregistrement TR/78-60 est *ultra vires* du gouverneur en conseil.

Pour les motifs exprimés, ces deux questions a reçoivent une réponse négative. L'action des demanderesse est donc rejetée avec dépens.