

A-441-10
2012 FCA 36

A-441-10
2012 CAF 36

TurnAround Couriers Inc. (*Applicant*)

TurnAround Couriers Inc. (*demanderesse*)

and

et

Canada Post Corporation (*Intervener supporting the Applicant*)

Société canadienne des postes (*intervenante appuyant la demanderesse*)

v.

c.

Canadian Union of Postal Workers (*Respondent*)

Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes (*défendeur*)

and

et

Attorney General of Ontario (*Intervener*)

Procureur général de l'Ontario (*intervenant*)

INDEXED AS: TURNAROUND COURIERS INC. v. CANADIAN UNION OF POSTAL WORKERS

RÉPERTORIÉ : TURNAROUND COURIERS INC. c. SYNDICAT DES TRAVAILLEURS ET TRAVAILLEUSES DES POSTES

Federal Court of Appeal, Blais C.J., Evans and Sharlow JJ.A.—Toronto, January 12; Ottawa, February 2, 2012.

Cour d'appel fédérale, juge en chef Blais, juges Evans et Sharlow, J.C.A.—Toronto, 12 janvier; Ottawa, 2 février 2012.

Postal Services — Judicial review to set aside Canada Industrial Relations Board decision holding that applicant providing postal service within meaning of Constitution Act, 1867 s. 91(5), that operations thereof thus falling within competence of Parliament — Board holding having jurisdiction under Canada Labour Code to certify respondent as sole bargaining agent for applicant's employees — Applicant, for-profit corporation, operating within central core of Toronto — Generally providing same-day delivery service — Applicant arguing that word "Postal Service" in Constitution Act, 1867 meaning Canada's national postal service, currently provided by Canada Post Corporation; that as local undertaking, not regulated by Code — Whether applicant's business falling within federal jurisdiction over "Postal Service" by virtue of Constitution Act, 1867, s. 91(5) — Applicant's habitual activities, daily operations so local, limited in nature as to suggest that applicant not federal undertaking, could not be considered within federal jurisdiction — Board committing three errors in interpreting Constitution Act, 1867, s. 91(5) — As for words "Postal Service" in s. 91(5), choice of singular form of noun supporting applicant's position that only one postal service existing in Canada — Applicant having none of essential characteristics of postal service examined herein — Considerations examined herein indicating that "Postal

Postes — Contrôle judiciaire recherchant l'annulation d'une décision du Conseil canadien des relations industrielles, selon laquelle la demanderesse, fournissant un service postal au sens de l'art. 91(5) de la Loi constitutionnelle de 1867, exerçait des activités qui relevaient de la compétence fédérale — Le Conseil a soutenu qu'il est habilité sous le Code canadien du travail à accrédi-ter le défendeur à titre de seul agent négociateur des employés de la demanderesse — La demanderesse, société à but lucratif, exerce ses activités dans le centre de Toronto — Elle offre généralement un service de livraison le jour même — La demanderesse a soutenu que « service postal » au sens de la Loi constitutionnelle de 1867 s'entend du service postal national du Canada, fourni actuellement par la Société canadienne des postes, et que puisqu'il s'agit d'une entreprise de nature locale, elle n'est pas régie par le Code — Il s'agissait de déterminer si l'entreprise de la demanderesse relève de la compétence fédérale, en matière de « service postal », établie à l'art. 91(5) de la Loi constitutionnelle de 1867 — Les activités habituelles et l'exploitation quotidienne de la demanderesse sont de nature à ce point locale et restreinte qu'elles donnent à penser que la demanderesse n'est pas une entreprise fédérale et qu'elle ne peut être considérée comme relevant de la compétence fédérale — Le Conseil a commis trois erreurs dans l'interprétation de l'art. 91(5) de la

Service” in s. 91(5) referring to national delivery system — Therefore, applicant’s operations not constituting “Postal Service” for purpose of Constitution Act, 1867, s. 91(5) but rather local undertaking within meaning of s. 92(10) — Application allowed.

Constitutional Law — Distribution of Powers — Meaning of “Postal Service” in Constitution Act, 1867, s. 91(5) — Interpretation of Constitution Act, 1867, s. 91(5) determinative of issue in dispute herein — Whether applicant’s locally operated business falling within federal jurisdiction over “Postal Service” by virtue of s. 91(5) — Text, context, purpose of provision in dispute considered in present case — Considerations examined herein indicating that “Postal Service” in s. 91(5) referring to national delivery system — Achievement of predictability, certainty being important goals in constitutional interpretation, courts should avoid interpretations requiring decision-makers to splice, dice discrete differences among companies — Applicant’s operations not constituting “Postal Service” for purpose of Constitution Act, 1867, s. 91(5) but rather local undertaking within meaning of s. 92(10).

This was an application for judicial review by the applicant, an employer, to set aside a decision of the Canada Industrial Relations Board holding that the applicant was providing a postal service within the meaning of subsection 91(5) of the *Constitution Act, 1867* and that its operations therefore fell within the competence of Parliament. As a result, the Board held that it had jurisdiction under the *Canada Labour Code* (Code) to certify the respondent as the sole bargaining agent for the applicant’s employees.

The applicant is a for-profit corporation with a social mission to help “at-risk” youth. At the material time, it employed six bicycle couriers and two walkers. Most of their pick-ups and deliveries were within the central core of Toronto. The applicant generally delivered material on the same day that it was picked up, a service that the Canada Post Corporation (CPC) did not provide and was not within the terms of its statutory monopoly. It has no connection of any kind with the CPC or any other inter-provincial delivery service. The Board

Loi constitutionnelle de 1867 — Quant à l’expression « service postal » utilisée à l’art. 91(5), le recours au singulier, plutôt qu’au pluriel, appuie la position de la demanderesse selon laquelle il y a un seul service postal au Canada — La demanderesse ne présente aucune des caractéristiques essentielles du service postal examiné en l’espèce — D’après l’analyse effectuée en l’espèce, les mots « service postal », à l’art. 91(5) renvoient au système national de livraison — Par conséquent, les activités de la demanderesse ne constituent pas un « service postal » au sens de l’art. 91(5) de la Loi constitutionnelle de 1867, mais plutôt des activités locales au sens de l’art. 92(10) — Demande accueillie.

Droit constitutionnel — Partage des pouvoirs — Sens de « service postal » aux termes de l’art. 91(5) de la Loi constitutionnelle de 1867 — L’interprétation de l’art. 91(5) de la Loi constitutionnelle de 1867 détermina le sort de la question en litige — Il s’agissait de déterminer si l’entreprise de la demanderesse relève de la compétence fédérale, en matière de « service postal », établie à l’art. 91(5) de la Loi constitutionnelle de 1867 — Le texte, le contexte et l’objet de la disposition en cause ont été pris en compte en l’espèce — D’après l’analyse effectuée en l’espèce, les mots « service postal », à l’art. 91(5), renvoient au système national de livraison — La prévisibilité et la certitude sont des objectifs importants dans l’interprétation constitutionnelle, c’est pourquoi les tribunaux doivent éviter les interprétations obligeant les décideurs à décortiquer les différences subtiles entre les entreprises — Les activités de la demanderesse ne constituent pas un « service postal » au sens de l’art. 91(5) de la Loi constitutionnelle de 1867, mais plutôt les activités d’une entreprise de nature locale, au sens de l’art. 92(10).

Il s’agissait d’une demande de contrôle judiciaire présentée par la demanderesse, un employeur, recherchant l’annulation d’une décision du Conseil canadien des relations industrielles statuant que la demanderesse fournissait un service postal au sens du paragraphe 91(5) de la *Loi constitutionnelle de 1867* et que ses activités relevaient donc de la compétence fédérale. En conséquence, le Conseil a statué qu’il était habilité, aux termes du *Code canadien du travail* (le Code), à accréditer le défendeur à titre de seul agent négociateur des employés de la demanderesse.

La demanderesse est une société à but lucratif poursuivant une mission sociale : aider les jeunes « à risque ». Au moment des faits, la demanderesse employait six messagers à bicyclette et deux messagers à pied. Les activités de livraison se déroulaient pour la plupart dans le centre de Toronto. Les livraisons étaient généralement effectuées le jour même, service que la Société canadienne des postes (la SCP) ne fournit pas et qui ne relève pas du monopole légal qu’elle exerce. La demanderesse n’est pas liée, contractuellement ou autrement, avec la SCP ou

certified CUPW as the bargaining agent for a unit comprising the couriers employed by the applicant. On reviewing the certification order, the Board held that, based on the record before it, the applicant was engaged in providing a postal service and that the provisions of the *Canada Labour Code* applied to the applicant's operations.

The applicant argued that "Postal Service" means Canada's national postal service, currently provided by CPC, a federal crown corporation and, previously by the Post Office, a department of the federal government. Since the applicant operates entirely within the province of Ontario, they are a local undertaking and, as such, its labour relations are not regulated by the Code. The respondent argued that the applicant is providing a postal service within the meaning of subsection 91(5) of the *Constitution Act, 1867* since it is doing something that Parliament could authorize the CPC to do as part of its monopoly over postal service, which is to offer a same-day local delivery service for letters and small packages.

The issue was whether the applicant's business of delivering time-sensitive material falls within federal jurisdiction over "Postal Service" by virtue of subsection 91(5) of the *Constitution Act, 1867*.

Held, the application should be allowed.

The applicant's "habitual activities and daily operations" are so local and limited in nature as to suggest that the applicant is not a federal undertaking. The interpretation of subsection 91(5) of the *Constitution Act, 1867* was determinative of the issue in dispute. The applicant did not deliver letters and packages in Toronto pursuant to a contractual or any other kind of relationship with the CPC. Therefore, it could not be said that the applicant's operations were within federal jurisdiction. The fact that the applicant was providing a service that was neither provided by the CPC nor within the scope of its statutory monopoly was not sufficient to make its operations integral to those of the CPC.

The Board committed three errors in its approach to the interpretation of subsection 91(5) of the *Constitution Act, 1867*, which led it astray. First, it relied too heavily on paragraph 5(1)(a) of the CPC Act which provides that the CPC is to operate "a postal service" not "the postal service" to support its conclusion that "Postal Service" in subsection 91(5) was not necessarily limited to the services provided by the CPC. The provisions of legislation enacted under the head of power in question provide no more than context that may

avec un autre transporteur interprovincial. Le Conseil a accrédité le STTP à titre d'agent négociateur d'une unité englobant les messagers employés par la demanderesse. Après réexamen de l'ordonnance d'accréditation, le Conseil a statué que, compte tenu du dossier qui lui a été présenté, la demanderesse exploite un service postal et que les dispositions du *Code canadien du travail* s'appliquent donc aux activités de la demanderesse.

La demanderesse a soutenu que « service postal » s'entend du service postal national tel que la SCP, société d'État fédérale, le fournit actuellement et tel que le fournissait avant elle le ministère fédéral des Postes. Puisque la demanderesse est exploitée exclusivement en Ontario, cette société est, selon elle, une entreprise de nature locale dont les relations de travail ne sont pas régies par le Code. Pour sa part, le défendeur a affirmé que la demanderesse fournit un service postal au sens du paragraphe 91(5) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, parce qu'il s'agit d'activités que le législateur fédéral pourrait autoriser la SCP à accomplir dans le cadre du monopole qu'elle exerce en matière postale, soit offrir un service de livraison le jour même de lettres et de petit colis.

Il s'agissait de déterminer si l'entreprise de la demanderesse consistant à livrer des articles de nature urgente relève de la compétence fédérale, en matière de « service postal », établie au paragraphe 91(5) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Arrêt : la demande doit être accueillie.

Les « activités habituelles » et l'« exploitation quotidienne » de la demanderesse sont de nature à ce point locale et restreinte qu'elles donnent à penser que la demanderesse n'est pas une entreprise fédérale. L'interprétation du paragraphe 91(5) de la *Loi constitutionnelle de 1867* a déterminé le sort de la question en litige. La livraison de lettres et de colis à Toronto par la demanderesse est indépendante de tout contrat ou autre type de relation avec la SCP. On ne pouvait donc pas affirmer que les activités de la demanderesse sont de compétence fédérale. La fourniture par la demanderesse d'un service qui n'est ni offert par la SCP, ni compris dans le monopole légal exercé par cette dernière, ne permettait pas de considérer que son entreprise fait partie intégrante des activités de la SCP.

Le Conseil a fait fausse route à cause de trois erreurs commises dans l'interprétation du paragraphe 91(5) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Premièrement, sa conclusion que le « service postal » visé au paragraphe 91(5) ne se limite pas nécessairement aux services fournis par la SCP parce que l'alinéa 5(1)(a) de la LSCP énonce que la SCP a pour mission d'exploiter « un service postal », non « le service postal », a procédé d'une importance exagérée attachée à cette disposition. Les textes de loi édictés en vertu de ce chef

shed some light on what the drafters of the Constitution intended. The terms of *The Post Office Act* 1867 enacted soon after Confederation, were more relevant to determining the meaning of subsection 91(5) than the CPC Act. Furthermore, the most important text for present purposes, subsection 91(5) itself, places no article, definite or indefinite, before the relevant head of federal power, “Postal Service.” Second, the Board stated that the term “Postal Service” should be interpreted broadly so as to include the postal services provided by the applicant because of comments made in *Reference re Minimum Wage Act of Saskatchewan*. While the breadth of the federal head of power under subsection 91(5) was emphasized in that case, there was no suggestion that the words “Postal Service” include services provided by private companies independently of the entity responsible for the national postal service. Third, the Board was apparently of the view that because paragraph 15(1)(e) of the CPC Act exempts the delivery of urgent mail from the CPC’s monopoly, it must be a postal service. It is inconceivable that any of the activities exempted by subsection 15(1), if conducted wholly within a province, fall under federal legislative competence.

Regarding the interpretation of the Constitution, the text, context and purpose of the provision in dispute were considered. Although not much could be inferred from the words “Postal Service” that had a bearing on the present debate, the choice of the singular form of the noun provided some support for the applicant’s position that there is only one postal service in Canada. As for context, the meaning of provisions of the Constitution is not frozen in time; their text is to be interpreted in light of events after 1867. However, the historical context from which the *Constitution Act, 1867* emerged could assist in its interpretation. Based on the essential characteristics of the postal service throughout its history in Canada that were examined in this case, including that the service is universal and available to all, the applicant has none of the characteristics of a postal service. With respect to the purposes served by subsection 91(5) in conferring exclusive legislative competence on Canada regarding “Postal Service”, they were largely to be found in the essential characteristics referred to above.

The considerations examined herein indicated that “Postal Service” in subsection 91(5) refers to the national delivery system, which is currently either operated directly by the CPC or managed by it through contracts with other entities. Moreover, the interpretation is easy to apply and does not require a case-by-case analysis to determine how much of a courier’s business is devoted to the collection and delivery of

de compétence ne constituent qu’un contexte susceptible de nous renseigner sur l’intention des rédacteurs de la Constitution. S’agissant d’établir le sens du paragraphe 91(5), le libellé de *l’Acte du Bureau des Postes*, 1867, édicté peu après la Confédération, a plus de pertinence que la LSCP. Qui plus est, dans la version anglaise du texte le plus important en l’occurrence, le paragraphe 91(5) lui-même énonçant le chef de compétence fédérale, « *Postal Service* », n’est précédé d’aucun article, défini ou indéfini. Deuxièmement, le Conseil a estimé que les mots « service postal » doivent recevoir une interprétation large, incluant les services postaux fournis par la demanderesse, en raison des commentaires faits dans l’arrêt *Reference re Minimum Wage Act of Saskatchewan*. Même si l’étendue du chef de compétence fédérale conféré au paragraphe 91(5) était soulignée dans cette affaire, rien dans ces motifs ne donne à penser que les mots « service postal » comprennent les services fournis par des sociétés indépendantes de l’entité chargée du service postal national. Troisièmement, le Conseil semble avoir considéré que, la transmission par porteur de lettres urgentes étant exclue du monopole de la SCP à l’alinéa 15(1)(e) de la LSCP, il s’agit d’un service postal. Il est inconcevable que les activités exclues au paragraphe 15(1), si elles ont lieu entièrement à l’intérieur d’une province, relèvent de la compétence législative fédérale.

En ce qui concerne l’interprétation de la Constitution, le texte, le contexte et l’objet de la disposition en cause ont été pris en compte. Les mots « service postal » n’apportent rien de bien pertinent au présent débat, quoique le recours au singulier, plutôt qu’au pluriel, appuie jusqu’à un certain point la position de la demanderesse, selon laquelle il y a un seul service postal au Canada. Quant au contexte, le sens des dispositions constitutionnelles n’est pas figé dans le temps; leur libellé doit être interprété en fonction de ce qui est survenu depuis 1867. Toutefois, le contexte historique ayant présidé à la naissance de la *Loi constitutionnelle de 1867* peut aider à en interpréter le texte. Compte tenu des caractéristiques essentielles du service postal, dans l’ensemble de son histoire au Canada, qui ont été analysées en l’espèce, notamment le fait qu’il s’agit d’un service universel dont tous peuvent se prévaloir, nul besoin de dire que la demanderesse ne présente aucune de ces caractéristiques d’un service postal. Les caractéristiques susmentionnées permettent en grande partie de dégager les objets poursuivis par l’attribution au Canada, au paragraphe 91(5), d’une compétence législative exclusive en matière de « service postal ».

Il ressortait de l’analyse en l’espèce que les mots « service postal », au paragraphe 91(5), renvoient au système national de livraison, dont le fonctionnement, à l’heure actuelle, est assuré directement par la SCP ou géré par elle au moyen de contrats passés avec d’autres entités. En outre, cette interprétation est d’application facile et ne requiert pas d’analyse au cas par cas pour déterminer la proportion des activités d’une

mailable material and how much to other items. The achievement of predictability and certainty being important goals in constitutional interpretation, whenever possible, courts should avoid interpretations that require decision makers “to splice and dice discrete differences among companies”.

Therefore, the applicant’s operations did not constitute “Postal Service” for the purpose of subsection 91(5) of the *Constitution Act, 1867*. Rather, they are a local undertaking within the meaning of subsection 92(10) and are thus within provincial legislative competence.

entreprise de messagerie qui se rapporte à la cueillette et à la livraison d’articles qui auraient pu passer par le système postal par rapport à celle qui se rapporte à d’autres articles. La prévisibilité et la certitude étant des objectifs importants dans l’interprétation constitutionnelle, dans la mesure du possible, les tribunaux doivent éviter les interprétations obligeant les décideurs à « décortiquer les différences subtiles entre les entreprises ».

Par conséquent, les activités de la demanderesse ne constituent pas un « service postal » au sens du paragraphe 91(5) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Ce sont plutôt les activités d’une entreprise de nature locale au sens du paragraphe 92(10), ressortissant de ce fait au pouvoir législatif provincial.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Canada Labour Code, R.S.C., 1985, c. L-2, ss. 2 “federal work, undertaking or business” (as am. by S.C. 1990, c. 44, s. 17; 1996, c. 31, s. 89; 1999, c. 28, s. 169), 18.
Canada Post Corporation Act, R.S.C., 1985, c. C-10, ss. 5(1)(a), 14, 15 (as am. by S.C. 2010, c. 12, s. 1885).
Constitution Act, 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5], ss. 91(5), 92(10).
Post Office Act 1867 (The), S.C. 1867, c. 10, ss. 7, 32.

TREATIES AND OTHER INSTRUMENTS CITED

Treaty concerning the formation of a General Postal Union, signed at Berne, October 9, 1874.

CASES CITED

APPLIED:

NIL/TU, O Child and Family Services Society v. B.C. Government and Service Employees’ Union, 2010 SCC 45, [2010] 2 S.C.R. 696, 326 D.L.R. (4th) 21, [2010] 12 W.W.R. 402.

CONSIDERED:

Reference re Minimum Wage Act of Saskatchewan, [1948] S.C.R. 248, [1948] 3 D.L.R. 801, (1948), 91 C.C.C. 566; *Consolidated Fastfrate Inc. v. Western Canada Council of Teamsters*, 2009 SCC 53, [2009] 3 S.C.R. 407, 469 A.R. 50, 313 D.L.R. (4th) 285; *Letter Carriers’ Union of Canada v. Canadian Union of Postal Workers et al.*,

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Acte du Bureau des Postes, 1867, S.C. 1867, ch. 10, art. 7, 32.
Code canadien du travail, L.R.C. (1985), ch. L-2, art. 2 « entreprises fédérales » (mod. par L.C. 1990, ch. 44, art. 17; 1996, ch. 31, art. 89; 1999, ch. 28, art. 169), 18.
Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5], art. 91(5), 92(10).
Loi sur la société canadienne des postes, L.R.C. (1985), ch. C-10, art. 5(1)(a), 14, 15 (mod. par L.C. 2010, ch. 12, art. 1885).

TRAITÉS ET AUTRES INSTRUMENTS CITÉS

Traité concernant la création d’une Union générale des Postes, signé à Berne, le 9 octobre 1874.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISION APPLIQUÉE :

NIL/TU, O Child and Family Services Society c. B.C. Government and Service Employees’ Union, 2010 CSC 45, [2010] 2 R.C.S. 696.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Reference re Minimum Wage Act of Saskatchewan, [1948] R.C.S. 248; *Consolidated Fastfrate Inc. c. Western Canada Council of Teamsters*, 2009 CSC 53, [2009] 3 R.C.S. 407; *Letter Carriers’ Union of Canada c. Canadian Union of Postal Workers et al.*, [1975] 1 R.C.S. 178; *Canada Post Corp. v. Canadian Union of Postal Workers*, [1988] F.C.J.

[1975] 1 S.C.R. 178, (1973), 40 D.L.R. (3d) 105, [1974] 1 W.W.R. 452; *Canada Post Corp. v. Canada Union of Postal Workers*, [1988] F.C.J. No. 37 (C.A.) (QL); *Critical Path Couriers Ltd.*, 2011 CIRB 604.

REFERRED TO:

Dunsmuir v. New Brunswick, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, 329 N.B.R. (2d) 1; *T.O. Turtle Express Inc.*, 2010 CIRB LD 2365; *L.D. J.V. Courrier Plus Inc.* (2007), Order No. 9261-U; *Intelcom Courier Canada Inc.* (2003), Order No. 8561-U; *Wilson v. Globex Plus Messenger Service*, 2005 CanLII 28962 (O.L.R.B.); *Kenjak (c.o.b. Aries Courier Services) (Re)*, [2005] M.L.B.D. No. 8 (QL); *King (Re)*, [2005] B.C.E.S.T.D. No. 37 (QL).

AUTHORS CITED

Campbell, Robert M. *The Politics of the Post: Canada's Postal System from Public Service to Privatization*. Peterborough: Broadview Press, 1994.
 Hogg, Peter W., *Constitutional Law of Canada*, 5th ed. supplemented. Toronto: Thomson/Carswell, 2007.

APPLICATION for judicial review to set aside a Canada Industrial Relations Board decision (2010 CIRB 544) holding that the applicant was providing a postal service within the meaning of subsection 91(5) of the *Constitution Act, 1867* and that its operations therefore fell within the competence of Parliament. Application allowed.

APPEARANCES

Roy C. Filion, Q.C. and *Deborah J. Hudson* for applicant.
John D. R. Craig and *Trevor Guy* for intervener.
Zachary Green and *Hart Schwartz* for Attorney General of Ontario.
Paul J. J. Cavalluzzo and *Adrienne Telford* for respondent.

SOLICITORS OF RECORD

Filion Wakely Thorup Angeletti LLP, Toronto, for applicant.
Heenan Blaikie LLP, Toronto, for intervener.
Attorney General of Ontario, Toronto, for Attorney General of Ontario.

n° 37 (C.A.) (QL); *Critical Path Couriers ltée*, 2011 CCRI 604.

DÉCISIONS CITÉES :

Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, 329 R.N.-B. (2^e) 1; *T.O. Turtle Express Inc.*, 2010 CCRI LD 2365; *L.D. J.V. Courrier Plus Inc.* (2007), Ordonnance n° 9261-U; *Intelcom Courier Canada Inc.* (2003), Ordonnance n° 8561-U; *Wilson v. Globex Plus Messenger Service*, 2005 CanLII 28962 (C.R.T.O.); *Kenjak (c.o.b. Aries Courier Services) (Re)*, [2005] M.L.B.D. n° 8 (QL); *King (Re)*, [2005] B.C.E.S.T.D. n° 37 (QL).

DOCTRINE CITÉE

Campbell, Robert M. *The Politics of the Post : Canada's Postal System from Public Service to Privatization*. Peterborough : Broadview Press, 1994.
 Hogg, Peter W., *Constitutional Law of Canada*, 5^e éd. Supplémentée. Toronto : Thomson/Carswell, 2007.

DEMANDE de contrôle judiciaire recherchant l'annulation d'une décision du Conseil canadien des relations industrielles (2010 CCRI 544), selon laquelle la demanderesse, fournissant un service postal au sens du paragraphe 91(5) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, exerçait des activités qui relevaient de la compétence fédérale. Demande accueillie.

ONT COMPARU

Roy C. Filion, c.r. et *Deborah J. Hudson* pour la demanderesse.
John D. R. Craig et *Trevor Guy* pour l'intervenante.
Zachary Green et *Hart Schwartz* pour le procureur général de l'Ontario.
Paul J. J. Cavalluzzo et *Adrienne Telford* pour le défendeur.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Filion Wakely Thorup Angeletti LLP, Toronto, pour la demanderesse.
Heenan Blaikie LLP, Toronto, pour l'intervenante.
Le procureur général de l'Ontario, Toronto, pour le procureur général de l'Ontario.

Cavalluzzo Hayes Shilton McIntyre and Cornish LLP, Toronto, for respondent.

Cavalluzzo Hayes Shilton McIntyre and Cornish LLP, Toronto, pour le défendeur.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

EVANS J.A.:

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

LE JUGE EVANS, J.C.A. :

Introduction

[1] The question to be decided in this case is whether a bicycle and pedestrian courier company is providing “Postal Service” within the meaning of subsection 91(5) of the *Constitution Act, 1867*, 30 & 31 Victoria, c. 3 (U.K.) [(as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5]] by delivering time-sensitive letters and packages exclusively within Toronto. If it is, the company’s operations are subject to the laws enacted by Parliament and, as a federal undertaking or business within the meaning of section 2 [as am. by S.C. 1990, c. 44, s. 17; 1996, c. 31, s. 89; 1999, c. 28, s. 169] of the *Canada Labour Code*, R.S.C., 1985, c. L-2 (Code), the Code applies to its labour relations. However, if the company is not providing “Postal Service”, it is a local undertaking under subsection 92(10) of the *Constitution Act, 1867*, and the laws of Ontario regulate its labour relations.

[2] This question arises from an application for judicial review by an employer, TurnAround Couriers Inc. (TurnAround), to set aside a decision of the Canada Industrial Relations Board (Board), dated October 18, 2010 (2010 CIRB 544).

[3] In that decision, the Board held that TurnAround was providing a postal service within the meaning of subsection 91(5) and that its operations therefore fell within the competence of Parliament. As a result, the Board had jurisdiction under the Code to certify the Canadian Union of Postal Workers (CUPW) as the sole bargaining agent for TurnAround’s employees.

[4] Canada Post Corporation (CPC) and the Attorney General of Ontario intervened in support of TurnAround’s application, which CUPW, the respondent, opposes.

Introduction

[1] La Cour doit établir en l’espèce si une société de messagerie à bicyclette et à pied effectuant des livraisons urgentes de courrier et de colis à Toronto uniquement fournit un « service postal » au sens du paragraphe 91(5) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Victoria, ch. 3 (R.-U.) [(mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5]]. Si tel est le cas, les activités de la société sont assujetties aux lois fédérales et, comme entreprise fédérale au sens de l’article 2 [mod. par L.C. 1990, ch. 44, art. 17; 1996, ch. 31, art. 89; 1999, ch. 28, art. 169] du *Code canadien du travail*, L.R.C. (1985), ch. L-2 (le Code), ses relations de travail sont régies par le Code. Cependant, si elle ne fournit pas de « service postal », elle est une entreprise de nature locale au sens du paragraphe 92(10) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, et ses relations de travail sont régies par les lois de l’Ontario.

[2] Cette question a été soulevée dans le cadre de la demande de contrôle judiciaire présentée par un employeur, TurnAround Couriers Inc. (TurnAround), recherchant l’annulation d’une décision du Conseil canadien des relations industrielles (le Conseil) en date du 18 octobre 2010 (2010 CCRI 544).

[3] Le Conseil a statué que, TurnAround fournissant un service postal au sens du paragraphe 91(5), ses activités relevaient de la compétence fédérale, et qu’il était en conséquence habilité à accréditer le Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes (STTP) à titre de seul agent négociateur des employés de TurnAround.

[4] La Société canadienne des postes (SCP) et le procureur général de l’Ontario sont intervenus pour appuyer la demande de TurnAround, que conteste le défendeur, le STTP.

[5] There is almost no judicial authority, or academic commentary, on the meaning and application of subsection 91(5), which provides as follows:

Legislative Authority of Parliament of Canada

91. It shall be lawful for the Queen, by and with the Advice and Consent of the Senate and House of Commons, to make Laws for the Peace, Order, and good Government of Canada, in relation to all Matters not coming within the Classes of Subjects by this Act assigned exclusively to the Legislatures of the Provinces; and for greater Certainty, but not so as to restrict the Generality of the foregoing Terms of this Section, it is hereby declared that (notwithstanding anything in this Act) the exclusive Legislative Authority of the Parliament of Canada extends to all Matters coming within the Classes of Subjects next hereinafter enumerated; that is to say, —

...

5. Postal Service.

...

And any Matter coming within any of the Classes of Subjects enumerated in this Section shall not be deemed to come within the Class of Matters of a local or private Nature comprised in the Enumeration of the Classes of Subjects by this Act assigned exclusively to the Legislatures of the Provinces.

[6] For the reasons that follow, I do not agree that TurnAround’s operations constitute “Postal Service” for the purpose of subsection 91(5), the only head of federal power that could apply to the present facts. Rather, they are a local undertaking within the meaning of subsection 92(10) of the *Constitution Act, 1867*, and are thus within provincial legislative competence.

[7] Accordingly, I would grant the application for judicial review and set aside the Board’s decision, on the ground that the Board had no constitutional jurisdiction to certify CUPW as the bargaining agent for TurnAround’s employees. I have included as an Appendix to these reasons the statutory provisions to which I refer.

[5] Il n’y a presque pas de jurisprudence ou de doctrine sur le sens ou l’application du paragraphe 91(5), dont voici le texte :

Autorité législative du parlement du Canada

91. Il sera loisible à la Reine, de l’avis et du consentement du Sénat et de la Chambre des Communes, de faire des lois pour la paix, l’ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets par la présente loi exclusivement assignés aux législatures des provinces; mais, pour plus de garantie, sans toutefois restreindre la généralité des termes ci-haut employés dans le présent article, il est par la présente déclaré que (nonobstant toute disposition contraire énoncée dans la présente loi) l’autorité législative exclusive du parlement du Canada s’étend à toutes les matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés, savoir:

[...]

5. Le service postal

[...]

Et aucune des matières énoncées dans les catégories de sujets énumérés dans le présent article ne sera réputée tomber dans la catégorie des matières d’une nature locale ou privée comprises dans l’énumération des catégories de sujets exclusivement assignés par la présente loi aux législatures des provinces.

[6] Pour les motifs exposés ci-dessous, je ne suis pas d’avis que les activités de TurnAround constituent un « service postal » au sens du paragraphe 91(5), le seul chef de compétence fédérale pouvant s’appliquer aux faits. Ce sont plutôt les activités d’une entreprise de nature locale au sens du paragraphe 92(10) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, ressortissant de ce fait au pouvoir législatif provincial.

[7] Par conséquent, j’accueillerais la demande de contrôle judiciaire et j’annulerais la décision du Conseil, ce dernier ne jouissant pas de la compétence constitutionnelle nécessaire pour accréditer le STTP à titre d’agent négociateur pour les employés de TurnAround. Les dispositions législatives mentionnées dans les présents motifs sont reproduites en annexe.

Factual Background

[8] The relevant facts are not in dispute and can be stated briefly. TurnAround is a for-profit corporation with a social mission: to provide “at-risk” youth with an opportunity to turn around their lives by offering them employment as couriers and in its office. The company also provides interest-free loans to its employees to purchase bikes, helmets, locks, and maps, together with other forms of assistance, including scholarships to those wishing to return to school. Its aim is to help young people experiencing difficulties in life to gain self-confidence and enter the mainstream economy.

[9] At the material time, TurnAround employed six bicycle couriers and two walkers. Most of their pick-ups and deliveries were within the central core of Toronto. In addition, employees sometimes travelled by subway to collect or deliver mail and packages for customers further out in the Greater Toronto Area (GTA). TurnAround operated exclusively within Ontario.

[10] TurnAround generally delivered material on the same day that it was picked up. This is a service that the CPC did not provide and was not within the terms of its statutory monopoly. TurnAround had no contracts or any other connections with either the CPC or an interprovincial carrier.

[11] On June 8, 2010, the Board certified CUPW as the bargaining agent for a unit comprising the couriers employed by TurnAround: certification order No. 9879-U. TurnAround was self-represented at the Board hearing by its president. No one questioned whether the Board had the constitutional jurisdiction to deal with CUPW’s application for certification.

[12] After the Board certified CUPW, TurnAround retained counsel who requested the Board to exercise its jurisdiction under section 18 of the Code to review and rescind its order, on the ground that TurnAround’s operations were not subject to federal law and the certification order was therefore beyond the constitutional limits of the Board’s jurisdiction.

Les faits

[8] Les faits pertinents ne sont pas contestés et peuvent être exposés brièvement. TurnAround est une société à but lucratif poursuivant une mission sociale : fournir aux jeunes « à risque » l’occasion de repartir du bon pied en leur offrant un emploi comme messenger ou un emploi de bureau. Elle consent également des prêts sans intérêt à ses employés pour qu’ils puissent acheter des vélos, des casques, des cadenas et des cartes et elle leur offre d’autres formes d’aide, comme des bourses pour retourner aux études. Elle vise à aider les jeunes en difficulté en leur donnant confiance en eux et en leur permettant de tenir un rôle sur la scène économique.

[9] Au moment des faits, TurnAround employait six messagers à bicyclette et deux messagers à pied dont les activités de collecte et de livraison se déroulaient pour la plupart dans le centre de Toronto. Il arrivait parfois que les employés utilisent le métro pour ramasser ou livrer du courrier ou des colis à des clients de l’extérieur de la Région du Grand Toronto (RGT). Les activités de TurnAround s’exerçaient exclusivement en Ontario.

[10] Les livraisons étaient généralement effectuées le jour même; il s’agit là d’un service que la SCP ne fournit pas et qui ne relève pas du monopole légal qu’elle exerce. TurnAround n’était pas liée, contractuellement ou autrement, avec la SCP ou avec un transporteur interprovincial.

[11] Par l’ordonnance d’accréditation n° 9879-U en date du 8 juin 2010, le Conseil a accrédité le STTP à titre d’agent négociateur d’une unité englobant les messagers employés par TurnAround. Devant le Conseil, TurnAround était représentée par son président. La question de la compétence constitutionnelle du Conseil à l’égard de la demande d’accréditation n’a pas été soulevée.

[12] Après le prononcé de l’ordonnance d’accréditation, TurnAround s’est adressée à un avocat, lequel a demandé au Conseil de réexaminer et annuler son ordonnance sous le régime de l’article 18 du Code, arguant que les activités de TurnAround n’étaient pas soumises aux lois fédérales et que l’ordonnance outrepassait donc les limites constitutionnelles de la compétence du Conseil.

Decision of the Board

[13] Despite objections by CUPW, the Board exercised its discretion under section 18 of the Code to review the certification order. CUPW has not challenged this decision.

[14] On the basis of written submissions from the parties on the constitutional law issue, the Board held that subsection 91(5) was the only possible source of federal legislative competence over TurnAround’s operations. This was because, unlike national and international courier companies such as FedEx and Purolator, TurnAround operated exclusively within a province and its activities were not integral to any interprovincial work or undertaking. The sole question for the Board to decide, therefore, was whether TurnAround was providing a postal service within the meaning of subsection 91(5).

[15] The Board noted at the outset of its analysis (at paragraph 27) that in *Reference re Minimum Wage Act of Saskatchewan*, [1948] S.C.R. 248 (*Minimum Wage Act Reference*), at page 270, Justice Estey had stated that “Postal Service” in subsection 91(5) was “a phrase of the widest import”.

[16] Turning to the *Canada Post Corporation Act*, R.S.C., 1985, c. C-10 (CPC Act), the Board observed that section 15 [as am. by S.C. 2010, c. 12, s. 1885] limits CPC’s exclusive privilege under section 14 of collecting, transmitting, and delivering letters within Canada. In particular, paragraph 15(1)(e) provides as follows:

Exception **15.** (1) The exclusive privilege referred to in subsection 14(1) does not apply to

...

(e) letters of an urgent nature that are transmitted by a messenger for a fee at least equal to an amount that is three times the regular rate of postage payable for delivery in Canada of similarly addressed letters weighing fifty grams;

Décision du conseil

[13] Passant outre aux objections du STTP, le Conseil a accepté d’exercer le pouvoir discrétionnaire de réexamen prévu à l’article 18 du Code. Le STTP n’a pas contesté cette décision.

[14] Sur le fondement des observations écrites soumises par les parties au sujet de la question constitutionnelle, le Conseil a statué que la seule source possible de compétence fédérale à l’égard des activités de TurnAround était le paragraphe 91(5), parce que, contrairement aux sociétés de messagerie nationale et internationale comme FedEx et Purolator, TurnAround exerçait son entreprise à l’intérieur d’une seule province et que ses activités ne faisaient partie intégrante d’aucune entreprise interprovinciale. Il restait alors uniquement à déterminer si TurnAround fournissait un service postal au sens du paragraphe 91(5).

[15] Au début de son analyse (au paragraphe 27), le Conseil a rappelé que le juge Estey, dans *Reference re Minimum Wage Act of Saskatchewan*, [1948] R.C.S. 248 (le *Renvoi sur le salaire minimum*), à la page 270, avait statué que les mots « service postal », au paragraphe 91(5), formaient [TRADUCTION] « une expression dont le sens est très large ».

[16] Au sujet de la *Loi sur la Société canadienne des postes*, L.R.C. (1985), ch. C-10 (la LSCP), le Conseil a signalé que l’article 15 [mod. par L.C. 2010, ch.12, art. 1885] de cette loi restreint le privilège exclusif de relever, transmettre et distribuer des lettres au Canada, conféré à la SCP par l’article 14. L’alinéa 15(1)e prévoit notamment ce qui suit :

Exceptions **15.** (1) Le privilège exclusif octroyé au paragraphe 14(1) ne s’applique pas aux documents suivants :

[...]

e) les lettres urgentes transmises par porteur moyennant une rétribution au moins égale à trois fois le port exigible pour la distribution au Canada de lettres de destination comparable pesant cinquante grammes;

[17] The Board based its decision largely on this provision, and the fact that a statutory object of the CPC is to establish and operate “a postal service”, not the postal service (CPC Act, paragraph 5(1)(a)) [emphasis added]. It reasoned (at paragraph 29) that Parliament intended that the CPC would not necessarily be the sole provider of postal services:

... and contemplated that other enterprises could and would be involved in the provision of postal services within the meaning of section 91(5) of the *Constitution Act*.

[18] The Board then examined the activities of TurnAround from a functional and practical perspective, and concluded (at paragraph 33) that:

... the pith and substance of TurnAround’s operations is the collection, transportation and delivery, for a fee, of small items capable of being carried by someone on foot or on a bicycle. The items that TurnAround deals with, generally letters and small packages, are clearly “mailable matter” within the meaning of the *CPC Act*. ... But for their time sensitive nature, these are items that could be carried by CPC in the normal course of its operations.

[19] On the basis of the record before it, and distinguishing the few decisions (mainly by labour boards) cited to it, the Board held (at paragraph 37) that:

... TurnAround is engaged in providing a postal service and thus its operations fall within the legislative competence of the Parliament of Canada pursuant to section 91(5) of the *Constitution Act*. The provisions of the *Code* therefore apply to TurnAround’s operations and the Board had the requisite jurisdiction to issue certification order No. 9879-U.

Issue

[20] The issue to be decided in this case is whether TurnAround’s business of delivering time-sensitive material falls within federal jurisdiction over “Postal Service” by virtue of subsection 91(5) of the *Constitution Act, 1867*.

[17] La décision du Conseil repose en grande partie sur cette disposition et sur le fait que l’un des mandats confiés à la SCP par la LSCP était d’exploiter « un service postal » et non pas « le service postal (LSCP, paragraphe 5(1)a)) [non souligné dans l’original]. Selon le raisonnement du Conseil (au paragraphe 29), l’intention du législateur était que la SCP ne soit pas nécessairement l’unique pourvoyeur de services postaux :

[...] il envisageait l’existence d’autres entreprises autorisées à fournir des services postaux au sens du paragraphe 91(5) de la *Loi constitutionnelle*.

[18] Le Conseil a ensuite examiné les activités de TurnAround d’un point de vue fonctionnel et pratique, pour conclure (au paragraphe 33) :

[...] la nature et le caractère véritables des activités de TurnAround est de ramasser, de transporter et de livrer, moyennant des frais, de petits articles qu’une personne peut transporter à pied ou à vélo. Les articles traités par TurnAround, généralement des lettres et de petits colis, sont sans contredit des « objets » au sens de la LSCP [...] Si ce n’était de la nature urgente de ces articles, la SCP pourrait les transporter dans le cadre normal de ses activités.

[19] Compte tenu du dossier qui lui a été présenté et des distinctions qu’il a faites au sujet des quelques décisions (émanant principalement de conseils de relations du travail) qui lui ont été citées, le Conseil a jugé (au paragraphe 37) que :

[...] TurnAround exploite un service postal et que ses activités relèvent de la compétence du Parlement du Canada en vertu du paragraphe 91(5) de la *Loi constitutionnelle*. Les dispositions du *Code* s’appliquent donc aux activités de TurnAround et le Conseil avait compétence pour rendre l’ordonnance d’accréditation n° 9879-U.

La question en litige

[20] La Cour doit déterminer si l’entreprise de TurnAround consistant à livrer des articles de nature urgente relève de la compétence fédérale en matière de « service postal » établie au paragraphe 91(5) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

[21] In a nutshell, TurnAround and the interveners argue that “Postal Service” means Canada’s national postal service, currently provided by CPC, a federal crown corporation, and previously by the Post Office, a department of the federal government. Since it operates entirely within the province of Ontario, they submit that TurnAround is a local undertaking and, as such, its labour relations are not regulated by the Code. CUPW, on the other hand, says that TurnAround is providing a postal service within the meaning of subsection 91(5) because it is doing something that Parliament could authorize the CPC to do as part of its monopoly over postal service: offer a same-day local delivery service for letters and small packages.

Analysis

(i) *Preliminary matters*

[22] First, correctness is the applicable standard of review because the principal question before the Board involved the interpretation of subsection 91(5) of the *Constitution Act, 1867: Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, at paragraph 58. However, the findings of fact on which the Board based its decision are entitled to deference, despite their constitutional significance: *Consolidated Fastfrate Inc. v. Western Canada Council of Teamsters*, 2009 SCC 53, [2009] 3 S.C.R. 407 (*Fastfrate*), at paragraph 26. In the present case, the accuracy of the Board’s findings of fact is not in dispute.

[23] Second, there is a constitutional presumption that labour relations are within provincial legislative competence and the situations falling within federal jurisdiction are exceptional and limited in scope: *Fastfrate*, at paragraphs 27–28; *NIL/TU, O Child and Family Services Society v. B.C. Government and Service Employees’ Union*, 2010 SCC 45, [2010] 2 S.C.R. 696 (*NIL/TU, O*), at paragraph 11.

(ii) *The functional test*

[21] Pour résumer, TurnAround et les intervenants soutiennent que « service postal » s’entend du service postal national tel que la SCP, société d’État fédérale, le fournit actuellement et tel que le fournissait avant elle le ministère fédéral des Postes. Puisque l’entreprise de TurnAround est exploitée exclusivement en Ontario, cette société est, selon eux, une entreprise de nature locale dont les relations de travail ne sont pas régies par le Code. Le STTP, par contre, affirme que TurnAround fournit un service postal au sens du paragraphe 91(5) parce qu’il s’agit d’activités que le législateur fédéral pourrait autoriser la SCP à accomplir dans le cadre du monopole qu’elle exerce en matière postale : offrir un service de livraison le jour même de lettres et de petits colis.

Analyse

i) *Questions préliminaires*

[22] Premièrement, la norme de contrôle applicable est celle de la décision correcte parce que la principale question soulevée devant le Conseil supposait l’interprétation du paragraphe 91(5) de la *Loi constitutionnelle de 1867 : Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, au paragraphe 58. Toutefois, la déférence s’impose à l’égard des conclusions de fait sous-tendant la décision du Conseil, en dépit de leur portée constitutionnelle : *Consolidated Fastfrate Inc. c. Western Canada Council of Teamsters*, 2009 CSC 53, [2009] 3 R.C.S. 407 (*Fastfrate*), au paragraphe 26. En l’espèce, le bien-fondé de ces conclusions de fait n’est pas contesté.

[23] Deuxièmement, les relations de travail sont présumées être de compétence provinciale, et le rattachement à la compétence fédérale est exceptionnel et de portée restreinte : *Fastfrate*, paragraphes 27 et 28; *NIL/TU, O Child and Family Services Society c. B.C. Government and Service Employees’ Union*, 2010 CSC 45, [2010] 2 R.C.S. 696 (*NIL/TU, O*), au paragraphe 11.

ii) *Le critère fonctionnel*

[24] *NIL/TU,O* reminds us (at paragraph 3) that an analysis of whether the regulation of the labour relations of an employer falls within federal or provincial jurisdiction starts with:

... an inquiry into the nature, habitual activities and daily operations of the entity in question to determine whether it constitutes a federal undertaking. This inquiry is known as the “functional test”.

[25] TurnAround’s business involves the collection, transportation and delivery, for a fee, of time-sensitive letters and small packages exclusively within the GTA. An item is generally delivered on the same day that it is collected. TurnAround has no connection of any kind with the CPC or any other interprovincial delivery service. Its “habitual activities and daily operations” are so local and limited in nature as to suggest that TurnAround is not a federal undertaking.

[26] Only if these activities constitute the provision of “Postal Service” within the meaning of subsection 91(5) will TurnAround’s labour relations be subject to federal law. The parties agree that the interpretation of subsection 91(5) will be determinative of the issue in dispute. Thus, if “Postal Service” in subsection 91(5) means, as TurnAround argues, the national postal service, it is clear that the Board had no constitutional jurisdiction to grant CUPW’s certification request.

[27] In the particular circumstances of this case, it is not relevant to undertake the next step in the analytical framework established by the majority in *NIL/TU,O* (at paragraph 3): a determination of whether the provincial regulation of TurnAround’s labour relations would impair the “core” of the federal power with respect to postal service. However, were such an inquiry necessary, the “core” of Canada’s exclusive power over postal service would not, in my view, be impaired if TurnAround’s labour relations were regulated by provincial law.

[24] L’arrêt *NIL/TU,O* nous rappelle (au paragraphe 3) que le rattachement de la réglementation des relations de travail d’un employeur à la compétence fédérale ou à la compétence provinciale commence par :

[...] l’examen de la nature, des activités habituelles et de l’exploitation quotidienne de l’entité en question afin de déterminer s’il s’agit d’une entreprise fédérale. Cet examen est appelé le « critère fonctionnel ».

[25] L’entreprise de TurnAround consiste à ramasser, transporter et livrer moyennant rétribution des lettres et petits colis de nature urgente dans la RGT exclusivement. Tous les articles sont généralement livrés le jour même de leur collecte. TurnAround n’a aucun lien avec la SCP ni avec d’autre service interprovincial de livraison. Ses « activités habituelles » et son « exploitation quotidienne » sont de nature à ce point locale et restreinte qu’elles donnent à penser que TurnAround n’est pas une entreprise fédérale.

[26] Ce n’est que si ces activités constituent la fourniture d’un service postal au sens du paragraphe 91(5) que les relations de travail de TurnAround seront soumises aux lois fédérales. Les parties conviennent que l’interprétation de cette disposition déterminera le sort de la question en litige. Donc, si le « service postal » visé au paragraphe 91(5) s’entend, comme le soutient TurnAround, du service postal national, il ne fait aucun doute que le Conseil n’est pas constitutionnellement habilité à accéder à la demande d’accréditation du STTP.

[27] Il n’y a pas lieu, compte tenu des circonstances particulières de l’espèce, d’entreprendre l’étape suivante du cadre analytique établi par la majorité dans l’arrêt *NIL/TU,O* (au paragraphe 3), c’est-à-dire établir si la réglementation par la province des relations de travail de TurnAround porterait atteinte au « contenu essentiel » du chef de compétence fédérale en matière de service postal. Si toutefois un tel examen s’imposait, il en ressortirait à mon avis que l’assujettissement à la réglementation provinciale des relations de travail de TurnAround n’entraînerait pas d’atteinte au « contenu essentiel » du pouvoir exclusif du Canada relativement au service postal.

(iii) *Subsection 91(5)*

(a) Jurisprudence

[28] As I have already indicated, the question raised in this case appears to be one of first impression. True, both provincial labour relations boards and the Board have assumed jurisdiction over same-day courier companies. See, for example, decisions of the Board certifying CUPW as the bargaining agent: *T.O. Turtle Express Inc.*, 2010 CIRB LD 2365; *L.D. J.V. Courier Plus Inc.* (2007), Order No. 9261-U; *Intelcom Courier Canada Inc.* (2003), Order No. 8561-U. And for examples of orders by provincial boards applying provincial employment standards legislation to employees, see *Wilson v. Globex Plus Messenger Service*, 2005 CanLII 28962 (O.L.R.B.); *Kenjak (c.o.b. Aries Courier Services) (Re)*, [2005] M.L.B.D. No. 8 (QL); *King (Re)*, [2005] B.C.E.S.T.D. No. 37 (QL). However, it appears that in no previous case has the constitutional issue been considered.

[29] However, the constitutional issue has been raised in connection with businesses providing a delivery service under a contract with the CPC. For example, in *Letter Carriers' Union of Canada v. Canadian Union of Postal Workers et al.*, [1975] 1 S.C.R. 178, an employer had contracted with the Post Office to deliver and collect mail. The Court held that the labour relations of the truck drivers employed by the employer were governed by the *Canada Labour Code* and that the Labour Relations Board of Saskatchewan had exceeded its constitutional jurisdiction when it certified the respondent union as their bargaining agent.

[30] Similarly, in *Canada Post Corp. v. Canada Union of Postal Workers*, [1988] F.C.J. No. 37 (C.A.) (QL), this Court dismissed the argument that the Canada Labour Relations Board had exceeded the constitutional limits of its jurisdiction by finding that there had been a sale of a business when a post office operated by the CPC in a shopping mall closed, and a new post office operated by a drug store in the same mall opened.

iii) *Paragraphe 91(5)*

a) Jurisprudence

[28] Comme je l'ai déjà indiqué, la question soulevée en l'espèce semble relever de la première impression. Il est vrai que le Conseil et des conseils provinciaux de relations de travail ont exercé compétence à l'égard de sociétés de messagerie offrant un service de livraison le jour même. Voir, notamment, les décisions du Conseil accréditant le STTP comme agent négociateur : *T.O. Turtle Express Inc.*, 2010 CCRI LD 2365; *L.D. J.V. Courier Plus Inc.* (2007), Ordonnance n° 9261-U; *Intelcom Courier Canada Inc.* (2003), Ordonnance n° 8561-U. Voir aussi, pour des exemples d'ordonnances rendues par des conseils provinciaux sous le régime de lois sur les normes de travail : *Wilson v. Globex Plus Messenger Service*, 2005 CanLII 28962 (C.R.T.O.); *Kenjak (c.o.b. Aries Courier Services) (Re)*, [2005] M.L.B.D. n° 8 (QL); *King (Re)*, [2005] B.C.E.S.T.D. n° 37 (QL). Il semble toutefois n'y avoir jamais eu d'examen de la question constitutionnelle.

[29] La question constitutionnelle s'est cependant posée dans des affaires intéressant des entreprises fournissant des services de livraison en vertu d'un contrat avec la SCP. Dans l'arrêt *Letter Carriers' Union of Canada c. Canadian Union of Postal Workers*, [1975] 1 R.C.S. 178, par exemple, la Cour a statué que les relations de travail des chauffeurs de camions employés par une entreprise partie à un contrat de distribution et levée du courrier avec les postes canadiennes étaient régies par le *Code canadien du travail* et que la commission des relations de travail de la Saskatchewan avait outrepassé sa compétence constitutionnelle en accréditant le syndicat intimé à titre d'agent négociateur.

[30] Aussi, dans l'arrêt *Canada Post Corp. v. Canada Union of Postal Workers*, [1988] F.C.J. n° 37 (C.A.) (QL), notre Cour a rejeté l'argument selon lequel le Conseil canadien des relations industrielles avait outrepassé les limites constitutionnelles de sa compétence en concluant que l'exploitation par une pharmacie d'un nouveau bureau de poste après la fermeture de celui qui était précédemment exploité par la SCP dans le même centre commercial constituait une vente d'entreprise.

[31] The basis of the decisions in these cases, and others like them, is that the activities of the employers were integral to the work of either the Post Office, or its successor the CPC, because they provided services pursuant to contracts. Accordingly, the activities of the employers fell within subsection 91(5).

[32] In the present case, TurnAround did not deliver letters and packages in Toronto pursuant to a contractual or any other kind of relationship with the CPC. Therefore, on the basis of the above decisions it cannot be said that TurnAround's operations were within federal jurisdiction. The fact that TurnAround was providing a service that was neither provided by the CPC nor within the scope of its statutory monopoly is not sufficient to make its operations integral to those of the CPC.

(b) Interpretation of subsection 91(5)

1. Errors of the Board

[33] In my respectful view, the Board committed three errors in its approach to the interpretation of subsection 91(5) which led it astray. First, it relied too heavily on paragraph 5(1)(a) of the CPC Act which provides that the CPC is to operate “a postal service” [emphasis added] not “the postal service”, to support its conclusion that “Postal Service” in subsection 91(5) was not necessarily limited to the services provided by the CPC.

[34] The provisions of legislation enacted under the head of power in question provide no more than context that may shed some light on what the drafters of the Constitution intended. The terms of *The Post Office Act* 1867, S.C. 1867, c. 10, enacted soon after Confederation, are more relevant to determining the meaning of subsection 91(5) than the CPC Act, enacted more than a hundred years later. Section 7 of *The Post Office Act* 1867 established a Post Office Department for the “superintendence and management of the Postal Service of Canada” [emphasis added], while section 32 conferred on it, subject to some limited exceptions, a broad “exclusive privilege” to collect, convey and deliver

[31] Le fondement des décisions rendues dans ces affaires et dans d'autres affaires semblables est que les activités des employeurs font partie intégrante du travail de Postes Canada ou de la SCP, qui lui a succédé, parce qu'il s'agit de services fournis en exécution de contrats. Elles étaient donc visées par le paragraphe 91(5).

[32] En l'espèce, la livraison de lettres et de colis à Toronto par TurnAround est indépendante de tout contrat ou autre type de relation avec la SCP. Les décisions susmentionnées n'autorisent donc pas l'affirmation que les activités de TurnAround sont de compétence fédérale. La fourniture par TurnAround d'un service qui n'est ni offert par la SCP ni compris dans le monopole légal exercé par cette dernière ne permet pas de considérer que son entreprise fait partie intégrante des activités de la SCP.

b) Interprétation du paragraphe 91(5)

1. Erreurs du Conseil

[33] J'estime respectueusement que le Conseil a fait fausse route à cause de trois erreurs commises dans l'interprétation du paragraphe 91(5). Premièrement, sa conclusion que le « service postal » visé au paragraphe 91(5) ne se limite pas nécessairement aux services fournis par la SCP parce que l'alinéa 5(1)a) de la LSCP énonce que la SCP a pour mission d'exploiter « un service postal » [non souligné dans l'original], non « le service postal », procède d'une importance exagérée attachée à cette disposition.

[34] Les textes de loi édictés en vertu de ce chef de compétence ne constituent qu'un contexte susceptible de nous renseigner sur l'intention des rédacteurs de la Constitution. S'agissant d'établir le sens du paragraphe 91(5), le libellé de l'*Acte du Bureau des Postes*, 1867, S.C. 1867, ch. 10, édicté peu après la Confédération, a plus de pertinence que la LSCP, édictée plus d'un siècle plus tard. Or l'article 7 de l'*Acte du Bureau des Postes*, 1867, crée un département des postes chargé de la « surveillance et de l'administration du service postal du Canada » [non souligné dans l'original], tandis que l'article 32 prévoit que le département aura « seul et exclusivement » le vaste privilège de transporter,

letters within Canada. Furthermore, the most important text for present purposes, subsection 91(5) itself, places no article, definite or indefinite, before the relevant head of federal power, “Postal Service”.

[35] Second, the Board stated that the term “Postal Service” should be interpreted broadly so as to include the postal services provided by TurnAround, because Estey J. said in the *Minimum Wage Act Reference* case (at page 270) that they are words of “the widest import”. Hence, they should be interpreted to include postal services provided by entities other than the CPC.

[36] I do not agree. When Estey J.’s observation is read in context, it does not have the meaning attributed to it by the Board. He 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.

[37] The issue in the *Minimum Wage Act Reference* was whether Saskatchewan’s minimum wage legislation applied to an employee in the post office in Maple Creek, Saskatchewan. It was argued that the legislation applied because no analogous federal legislation had been enacted with respect to employees of the Post Office. The Court rejected this argument, on the ground that provincial legislation that encroached upon the federal head of power over Postal Service was invalid, whether or not Parliament had exercised its legislative power to the fullest extent and dealt with the subject-matter of the provincial statute in the federal sphere.

[38] In the passage quoted above, Estey J. was emphasizing the breadth of the federal head of power under subsection 91(5), stating that it covers all the services

recevoir, recueillir, expédier et distribuer les lettres au Canada. Qui plus est, dans la version anglaise du texte le plus important en l’occurrence, le paragraphe 91(5) lui-même énonçant le chef de compétence fédérale, « Postal Service » n’est précédé d’aucun article, défini ou indéfini.

[35] Deuxièmement, le Conseil a estimé que les mots « service postal » doivent recevoir une interprétation large incluant les services postaux fournis par TurnAround parce que, dans le *Minimum Wage Act Reference*, le juge Estey a statué qu’il s’agissait d’une expression au [TRADUCTION] « sens [...] très large » (à la page 270). Il s’ensuit, selon le Conseil, qu’il faut considérer qu’elle englobe les services postaux fournis par des entités autres que la SCP.

[36] Je ne suis pas de cet avis. La position du juge Estey, placée dans son contexte, n’a pas ce sens. Le juge Estey a dit (à la page 270) :

[TRADUCTION] L’expression « service postal » ne semble pas avoir été utilisée de façon généralisée avant la Confédération, mais la façon dont les activités des Postes étaient menées et l’emploi de l’expression « affaires et conventions postales » dans l’*Acte du bureau des postes* (Can.22 Vict., ch. 31, art. 14.16) montrent que, lorsque le Parlement impérial a adopté l’expression « service postal » — une expression dont le sens est très large — au paragraphe 91(5) de l’AANB, le Parlement impérial voulait lui donner un sens suffisamment étendu pour qu’elle inclue tous les services et installations fournis par les Postes.

[37] Dans le *Minimum Wage Act Reference*, la Cour suprême devait établir si la loi de la Saskatchewan sur le salaire minimum s’appliquait à un employé du bureau de poste de Maple Creek, dans la province. L’on invoquait, à l’appui de la position selon laquelle la loi s’appliquait, l’absence de toute disposition fédérale analogue visant les employés des postes. La Cour a rejeté l’argument en statuant qu’une loi qui empiétait sur la compétence fédérale en matière de service postal était invalide, que le législateur fédéral ait ou non exercé la totalité de son pouvoir législatif et légiféré sur l’objet de la loi provinciale.

[38] Dans le passage précité, le juge Estey soulignait l’étendue du chef de compétence fédérale conféré au paragraphe 91(5), indiquant qu’il englobe tous les

and accommodations provided by the Post Office, including, as relevant to that case, the operation of local post offices. There is no suggestion here that the words “Postal Service” include services provided by private companies independently of the entity responsible for the national postal service. If anything, the quotation supports TurnAround because Estey J. stated that “Postal Service” in subsection 91(5) should be construed as referring to all the services provided by the Post Office.

[39] Third, the Board seems to have thought that because paragraph 15(1)(e) of the CPC Act exempts the delivery of urgent mail from the CPC’s monopoly, it must be a postal service. On this reasoning, entities engaged in any of the other activities exempted by subsection 15(1) would also be providing postal service within the meaning of subsection 91(5), including the delivery of inter-office mail (paragraph 15(1)(g)) and the service of process or a writ (paragraph 15(1)(b)). In my view, it is inconceivable that these activities, if conducted wholly within a province, fall under federal legislative competence.

2. Interpretative principles

[40] The interpretation of the Constitution, like that of legislation, is based on the text, context and purpose of the provision in dispute, as well as on principles associated particularly with constitutional interpretation, such as the “living tree” doctrine: see generally Peter W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 5th ed. supplemented (Toronto: Thomson/Carswell, 2007) (Hogg), at paragraphs 15.9, 60.1.

[41] **Text:** Not much can be inferred from the words “Postal Service” that bears on the present debate, although the choice of the singular form of the noun provides some support for TurnAround’s position that there is only one postal service in Canada, not as many as there are individuals providing some of the services that the CPC could provide.

[42] It might be suggested that if the drafters had intended subsection 91(5) to connote a single postal

services et installations fournis par le Bureau des postes, y compris, dans le contexte de cette affaire, l’exploitation de bureaux de poste locaux. Rien dans ces motifs ne donne à penser que les mots « service postal » comprennent les services fournis par des sociétés indépendantes de l’entité chargée du service postal national. Cette citation appuierait même plutôt la position de TurnAround puisque le juge Estey y déclare que le « service postal » visé au paragraphe 91(5) s’entend des services fournis par les Postes.

[39] Troisièmement, le Conseil semble avoir considéré que, la transmission par porteur de lettres urgentes étant exclue du monopole de la SCP à l’alinéa 15(1)e) de la LSCP, il s’agit d’un service postal. Suivant ce raisonnement, les entités accomplissant l’une quelconque des autres activités visées par les exceptions prévues au paragraphe 15(1), notamment la livraison du courrier interne (alinéa 15(1)g)) et la signification de documents de justice (alinéa 15(1)b)), fournissent aussi un service postal au sens du paragraphe 91(5). Il est inconcevable, selon moi, que ces activités relèvent de la compétence législative fédérale si elles ont lieu entièrement à l’intérieur d’une province.

2. Principes d’interprétation

[40] L’interprétation de la Constitution repose, comme celle de toute loi, sur le texte, le contexte et l’objet de la disposition en cause, de même que sur les principes particuliers de l’interprétation constitutionnelle, comme la doctrine de « l’arbre vivant » : voir, de façon générale, Peter W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 5^e éd. supplémentée, Toronto : Thomson/Carswell, 2007 (Hogg), aux paragraphes 15.9, 60.1.

[41] **Texte :** Les mots « service postal » n’apportent rien de bien pertinent au présent débat, quoique le recours au singulier plutôt qu’au pluriel appuie jusqu’à un certain point la position de TurnAround selon laquelle il y a un service postal au Canada, non autant de services qu’il y a de personnes fournissant des services que la SCP pourrait offrir.

[42] Il est possible de soutenir que si les rédacteurs de la Constitution voulaient que le paragraphe 91(5) vise

service, they could have conferred legislative authority on Parliament with respect to the Post Office. In 1851, Britain relinquished responsibility for the postal system in Canada and it was placed in the hands of the provinces, which operated four postal systems until 1867. As Robert M. Campbell observes in *The Politics of the Post: Canada's Postal System from Public Service to Privatization* (Peterborough: Broadview Press, 1994) (*The Politics of the Post*), at page 27:

As a national concern — like currency and customs — postal authority was assigned exclusively to the federal government at Confederation.

[43] However, this is not a particularly strong point for CUPW, because the federal head of power is with respect to postal service, not the entity that delivers it.

[44] **Context:** The meaning of provisions of the Constitution is not frozen in time; their text is to be interpreted in light of events after 1867, including major societal, economic, and technological developments: Hogg, 15.9(f), 60.1(e), (f). However, as noted above, the historical context from which the *Constitution Act, 1867* emerged may assist in its interpretation.

[45] It may be inferred that the drafters of the *Constitution Act, 1867* intended “Postal Service” in subsection 91(5) to be the national postal system, which, in the same year, Parliament created the Dominion Post Office to administer. Replacing the four postal systems previously operated by the provinces with a single national system would facilitate the delivery of mail beyond provincial boundaries.

[46] A helpful summary of the history of the postal service in Canada, as well as the organization of a world postal service, is provided in the affidavit of Dr. Robert Campbell, a political scientist and public policy analyst specializing in postal economics and policy: see CPC's application record, at pages 7–28; and *The Politics of the Post*, chapters 1 and 2. What follows is taken largely from that affidavit and is not controversial. Dr. Campbell's affidavit describes the essential characteristics of the

un service postal unique, ils auraient pu conférer au pouvoir fédéral une compétence relative au Bureau des Postes. En 1851, la Grande-Bretagne a abandonné aux provinces sa responsabilité en matière postale et, jusqu'en 1867, il y a eu quatre systèmes postaux. Comme Robert M. Campbell le signale dans son ouvrage, *The Politics of the Post: Canada's Postal System from Public Service to Privatization* (Peterborough : Broadview Press, 1994) (*The Politics of the Post*), à la page 27 :

[TRADUCTION] En tant que sujet d'intérêt national — comme la monnaie et les douanes — la poste a été attribuée exclusivement au gouvernement fédéral, lors de la Confédération.

[43] Toutefois, cela n'est pas d'un très grand secours pour le STTP, parce que le chef de compétence fédérale porte sur le service postal, non sur l'entité qui y pourvoit.

[44] **Contexte :** Le sens des dispositions constitutionnelles n'est pas figé dans le temps; leur libellé doit être interprété en fonction de ce qui est survenu depuis 1867, notamment les grandes transformations sociétales, économiques et technologiques : Hogg, 15.9(f), 60.1(e), (f). Toutefois, comme il en a déjà été fait mention, le contexte historique ayant présidé à la naissance de la *Loi constitutionnelle de 1867* peut nous aider à en interpréter le texte.

[45] On peut inférer que les rédacteurs de la *Loi constitutionnelle de 1867* voulaient que le « service postal » mentionné au paragraphe 91(5) soit le système postal national, dont l'administration a été confiée au Bureau des Postes du Dominion créé la même année. Le remplacement des quatre systèmes postaux provinciaux par un système national unique faciliterait l'acheminement du courrier au-delà des frontières provinciales.

[46] L'affidavit de M. Robert Campbell, politologue et analyste de la politique publique spécialisé dans les aspects politiques et économiques de la poste, fournit un résumé utile de l'histoire du service postal au Canada ainsi que de l'organisation d'un service postal mondial : voir le dossier de demande de la SCP, aux pages 7 à 28, et *The Politics of the Post*, chapitres 1 et 2. Le contenu des paragraphes suivants est largement tiré de cet affidavit et ne prête pas à controverse. L'affidavit décrit les

postal service throughout its history in Canada, as well as in other countries: CPC's application record, at pages 21–22. They include the following.

[47] First, the service is universal and available to all. In other words, the CPC must collect mail from anywhere in Canada and deliver it to any address in Canada, and must accept any items up to a certain weight that customers want to have delivered.

[48] Second, the service is affordable by all. In particular, the cost of the service does not depend on the remoteness of the location to which mail is to be delivered. In practice, this means that postal service in high-density areas subsidises the service provided in areas that are less populated and further removed from the major conurbations.

[49] Third, the service requires a national operational network in order to discharge the obligations of universal service, availability, and affordability. The network includes post offices and sorting plants, a national system of addresses and postal codes, and a payment system (generally a system of prepayment through the sender's purchase of the necessary stamps).

[50] Fourth, the postal service must be operated or regulated by a national, governmental entity in order to ensure that the necessary requirements of a national service are in place and the network supporting it is working properly. Currently, the CPC, a Crown corporation, performs this role. Even if Parliament decided to turn the operational functions of the CPC over to one or more commercial corporations, a public authority would still be required to regulate the service in order to ensure that it retained the defining attributes of a national postal service, thereby discharging Canada's international obligations.

[51] Fifth, in order to facilitate the international transmission and delivery of mail, the Treaty of Berne of 1874 [*Treaty concerning the formation of a General Postal Union*, signed at Berne, October 9, 1874] established the General Postal Union, subsequently called the

caractéristiques essentielles du service postal dans l'ensemble de son histoire, au Canada et dans d'autres pays (dossier de demande de la SCP, aux pages 21 et 22), dont celles qui suivent.

[47] Premièrement, il s'agit d'un service universel dont tous peuvent se prévaloir. Autrement dit, la SCP doit relever le courrier partout au Canada et le livrer à toute adresse canadienne, et elle est tenue d'accepter tout article, jusqu'à concurrence d'un poids donné, que les clients veulent faire livrer.

[48] Deuxièmement, le service doit être fourni à un prix que tous peuvent acquitter. Plus particulièrement, l'éloignement du lieu de livraison n'influe pas sur le coût du service. Cela signifie, en pratique, que le service postal dans les zones densément peuplées subventionne le service postal en région moins peuplée et plus éloignée des grands centres.

[49] Troisièmement, pour s'acquitter de l'obligation de fournir un service universel, accessible à tous à un prix abordable, l'autorité postale doit disposer d'un réseau fonctionnel national. Ce réseau comporte des bureaux de poste et des centres de tri, un système national d'adresses et de codes postaux et un système de paiement (en général, un système de paiement préalable au moyen de l'achat par l'expéditeur des timbres requis).

[50] Quatrièmement, pour garantir que les impératifs d'un service national soient en place et que le réseau nécessaire à son exploitation fonctionne bien le service postal doit être administré ou régi par une entité gouvernementale nationale. Actuellement, la SCP, une société d'État joue ce rôle. Même si le législateur décidait de confier les activités opérationnelles de la SCP à une ou plusieurs sociétés commerciales, une entité régulatrice publique devrait continuer de veiller à la pérennité des caractéristiques fondamentales d'un service postal national, permettant ainsi au Canada de s'acquitter de ses obligations internationales.

[51] Cinquièmement, pour faciliter la transmission et la livraison internationales du courrier, le Traité de Berne, conclu en 1874 [*Traité concernant la création d'une Union générale des postes*, signé à Berne, le 9 octobre 1874], a établi l'Union générale des postes qui a par la

Universal Postal Union (UPU) (Campbell affidavit, CPC's application record, at page 17):

The UPU's formation integrated a series of national postal services into one coherent and remarkably efficient and effective international postal service.

The UPU is now an agency of the United Nations. Only a national service can discharge Canada's international obligation to meet the postal service standards established by the UPU.

[52] It hardly needs saying that TurnAround has none of these characteristics of a postal service.

[53] **Purposes:** The purposes served by subsection 91(5) in conferring exclusive legislative competence on Canada with respect to "Postal Service" are to be found largely in the characteristics described above. A national postal service was a necessity for the economic development of Canada, and performed an important nation-building role: see CPC's application record, at pages 44–49; *The Politics of the Post*, at pages 27–32. These purposes could only be achieved by vesting the necessary legislative authority in the federal Parliament.

3. Application to this case

[54] The considerations examined above in my opinion indicate that "Postal Service" in subsection 91(5) refers to the national delivery system, which is currently either operated directly by the CPC or managed by it through contracts with other entities.

[55] In addition, this interpretation is easy to apply and, unlike the position advanced by CUPW, does not require a case-by-case analysis to determine how much of a courier's business is devoted to the collection and delivery of mailable material, and how much to other items. Thus, for example, in *Critical Path Couriers Ltd.*, 2011 CIRB 604, at paragraph 20, the Board distinguished

suite pris le nom d'Union postale universelle (UPU) (affidavit Campbell, dossier de demande de la SCP, à la page 17) :

[TRADUCTION] La création de l'UPU a opéré l'intégration d'une série de services postaux nationaux en un service international cohérent remarquablement efficace et efficace.

L'UPU est à présent un organisme des Nations Unies. Seul un service national peut s'acquitter de l'obligation internationale du Canada de respecter les normes établies par l'UPU en matière de service postal.

[52] Il n'est guère besoin de dire que TurnAround ne présente aucune de ces caractéristiques d'un service postal.

[53] **Objets :** Les caractéristiques susmentionnées permettent en grande partie de dégager les objets poursuivis par l'attribution au Canada, au paragraphe 91(5), d'une compétence législative exclusive en matière de « service postal ». Un service postal national était indispensable au développement économique du Canada et il a joué un rôle déterminant dans l'édification de la nation : voir le dossier de demande de la SCP, aux pages 44 à 49; *The Politics of the Post*, aux pages 27 à 32. Ce n'est que par l'octroi au législateur fédéral du pouvoir législatif nécessaire que ces objets pouvaient se réaliser.

3. Application en l'espèce

[54] Il ressort de l'analyse qui précède que les mots « service postal », au paragraphe 91(5), renvoient au système national de livraison, dont le fonctionnement, à l'heure actuelle, est assuré directement par la SCP ou géré par elle au moyen de contrats passés avec d'autres entités.

[55] Cette interprétation, en outre, est d'application facile et, contrairement à celle qu'avance le STTP, ne requiert pas d'analyse au cas par cas pour déterminer la proportion des activités d'une entreprise de messagerie qui se rapporte à la cueillette et à la livraison d'articles qui auraient pu passer par le système postal par rapport à celle qui se rapporte à d'autres articles. Ainsi, dans

its decision in the present case on the ground that, unlike TurnAround, Critical Path specialized in the delivery of material that, because of its size or nature, was not mailable.

[56] The achievement of predictability and certainty are important goals in constitutional interpretation. Hence, whenever possible, courts should avoid interpretations that require decision makers “to splice and dice discrete differences among companies”: *Fastfrate*, at paragraph 46.

Conclusions

[57] For these reasons, I would grant the application for judicial review with costs to TurnAround, set aside the Board’s decision, and quash certification order No. 9879-U on the ground that it was beyond the constitutional jurisdiction of the Board.

BLAIS C.J.: I agree.

SHARLOW J.A.: I agree.

APPENDIX A

The Post Office Act 1867, S.C. 1867, c. 10

Post Office Department 7. There shall be at the Seat of Government of Canada a Post Office Department for the superintendence and management of the Postal Service of Canada, under the direction of a Postmaster General.

...

Except in certain cases no one but the Postmaster General, to collect, convey and deliver letters in Canada on pain of a fine of \$29. 32. Subject always to the provisions and regulations aforesaid, and the exceptions hereinafter made, the Postmaster General shall have the sole and exclusive privilege of conveying, receiving, collecting, sending and delivering letters within Canada;—And (except in the cases hereinafter excepted) any person who collects, send, conveys or delivers or undertakes to convey or deliver any letter within Canada, or who receives or has in

Critical Path Couriers ltée, 2011 CCRI 604, au paragraphe 20, le Conseil a distingué cette affaire de celle qui nous occupe au motif que Critical Path, contrairement à TurnAround, se spécialisait dans la livraison d’articles ne pouvant être mis à la poste en raison de leur taille ou de leur nature.

[56] La prévisibilité et la certitude sont des objectifs importants dans l’interprétation constitutionnelle. C’est pourquoi les tribunaux doivent, dans la mesure du possible, éviter les interprétations obligeant les décideurs à « décortiquer les différences subtiles entre les entreprises » : *Fastfrate*, au paragraphe 46.

Conclusions

[57] Pour ces motifs, j’accueillerais la demande de contrôle judiciaire avec dépens en faveur de TurnAround et j’annulerais la décision du Conseil ainsi que l’ordonnance d’accréditation n° 9879-U au motif qu’elle outrepassé les limites constitutionnelles de la compétence du Conseil.

LE JUGE EN CHEF BLAIS : Je suis d’accord.

LA JUGE SHARLOW, J.C.A. : Je suis d’accord.

ANNEXE A

Acte du Bureau des Postes, 1867, S.C. 1867, ch. 10

7. Il y aura, au siège du gouvernement du Canada, un département des postes chargé de la surveillance et de l’administration du service postal du Canada, sous la direction d’un maître-général des postes. Département des postes.

[...]

32. Sans préjudice toutefois des dispositions et des règlements susdits, et des exceptions ci-après exprimées, le maître-général des postes aura seul et exclusivement le privilège de transporter, recevoir, recueillir, expédier et distribuer les lettres en Canada;—et quiconque (hors dans les cas ci-après exceptés) recueillera, expédiera, transportera ou délivrera, ou entreprendra de transporter ou de délivrer quelque lettre en Canada, ou recevra ou

Droit exclusif du maître-général d’exploiter le service postal.

his possession any letter for the purpose of conveying or delivering it, otherwise than in conformity with this Act, shall, for each and every letter so unlawfully conveyed or undertaken to be conveyed, received, delivered or found in his possession, incur a penalty not exceeding twenty dollars :

The exceptions

But such exclusive privilege, prohibition and penalty shall not apply to—

Letters sent by a private friend in his way, journey or travel, provided such letters be delivered by such friend to the party to whom they are addressed ;

Letters sent by a messenger on purpose, concerning the private affairs of the sender or receiver ;

Commissions or returns thereof, and affidavits or writs, process or proceedings or returns thereof, issuing out of a Court of Justice ;

Letters addressed to a place out of Canada and sent by sea and by a private vessel ;

Letters lawfully brought into Canada, and immediately posted at the nearest Post Office ;

Letters of merchants, owners of vessels of merchandize, or of the cargo or loading therein, sent by such vessel of merchandize, or by any person employed by such owners for the carriage of such letters according to their respective addresses,—and delivered to the persons to whom they are respectively addressed, without pay, hire, reward, advantage or profit for so doing ;

Letters concerning goods or merchandize sent by common known carriers to be delivered with the goods to which such letters relate, without hire or reward, profit or advantage for receiving or delivering them;

But nothing herein contained shall authorize any person to collect any such excepted letters for the purpose of sending or conveying them as aforesaid,—or shall oblige any person to send any Newspaper, Pamphlet or Printed Book by Post.

aura en sa possession quelque lettre dans le dessein de la transporter ou de la remettre au destinataire, autrement qu'en conformité du présent acte, sera passible d'une amende n'excédant pas vingt piastres, pour toute et chaque lettre qu'il aura ainsi transportée ou qu'il sera chargé de transporter, recevoir, délivrer, ou qui sera trouvée en sa possession, contre la loi.

Mais les dits privilège, défense et amende ne s'appliqueront point :—

Aux lettres confiées à un ami en route ou en voyage, pourvu qu'il les remette aux destinataires ;

Aux lettres transportées par un exprès et relatives aux affaires privées de l'envoyeur ou du destinataire ;

Aux commissions et rapports y relatifs, affidavits ou brefs, sommations ou pièces de procédure ou rapports y relatifs, émanant d'une cour de justice ;

Aux lettres destinées pour un lieu hors du Canada, et envoyés par voie de mer et par un simple navire ;

Aux lettres apportées légalement en Canada, et déposées sans retard au bureau de poste le plus proche ;

Aux lettres de marchands, de propriétaires de bâtiments de commerce, ou de leur cargaison ou chargement, —transportées par ces bâtiments, ou par toute personne employée par les dits propriétaires pour le transport de ces lettres à leurs destinations respectives, —et remises aux destinataires sans en recevoir de salaire, gage, récompense, avantage, ni profit ;

Aux lettres concernant des marchandises ou effets expédiés par la voie de voituriers ordinaires connus, qui les remettent avec les marchandises auxquelles elles ont trait, sans recevoir aucun salaire, récompense, profit ou avantage, pour leur réception ni pour leur remise ;

Mais rien de ce qui est contenu dans la présente clause, ne devra autoriser qui que ce soit à recueillir des lettres jouissant ainsi de l'exception, dans le dessein de les envoyer ou de les transporter comme susdits, —ni n'obligera à

Exceptions.

		expédier par la poste les journaux, brochures ou livres imprimés.	
	<i>Canada Post Corporation Act</i> , R.S.C., 1985, c. C-10	<i>Loi sur la Société canadienne des postes</i> , L.R.C. (1985), ch. C-10	
Objects	<p>5. (1) The objects of the Corporation are</p> <p>(a) to establish and operate a postal service for the collection, transmission and delivery of messages, information, funds and goods both within Canada and between Canada and places outside Canada;</p> <p>...</p>	<p>5. (1) La Société a pour mission :</p> <p>a) de créer et d'exploiter un service postal comportant le relevage, la transmission et la distribution de messages, renseignements, fonds ou marchandises, dans le régime intérieur et dans le régime international ;</p> <p>[...]</p>	Mission
Exclusive privilege	<p>14. (1) Subject to section 15, the Corporation has the sole and exclusive privilege of collecting, transmitting and delivering letters to the addressee thereof within Canada.</p> <p>...</p>	<p>14. (1) Sous réserve de l'article 15, la Société a, au Canada, le privilège exclusif du relevage et de la transmission des lettres et de leur distribution aux destinataires.</p> <p>[...]</p>	Privilège exclusif
Exception	<p>15. (1) The exclusive privilege referred to in subsection 14(1) does not apply to</p> <p>...</p> <p>(b) commissions, affidavits, writs, processes or proceedings issued by a court of justice;</p> <p>...</p> <p>(e) letters of an urgent nature that are transmitted by a messenger for a fee at least equal to an amount that is three times the regular rate of postage payable for delivery in Canada of similarly addressed letters weighing fifty grams;</p> <p>...</p> <p>(g) letters concerning the affairs of an organization that are transmitted between offices of that organization by an employee thereof;</p>	<p>15. (1) Le privilège exclusif octroyé au paragraphe 14(1) ne s'applique pas aux documents suivants :</p> <p>[...]</p> <p>b) les décisions judiciaires et les actes, affidavits ou commissions rattachés à la procédure judiciaire;</p> <p>[...]</p> <p>e) les lettres urgentes transmises par porteur moyennant une rétribution au moins égale à trois fois le port exigible pour la distribution au Canada de lettres de destination comparable pesant cinquante grammes;</p> <p>[...]</p> <p>g) les lettres concernant les activités d'un organisme et transmises entre ses bureaux par un de ses employés;</p>	Exceptions
	<i>Canada Labour Code</i> , R.S.C., 1985, c. L-2	<i>Code canadien du travail</i> , L.R.C. (1985), ch. L-2	
Definitions	2. In this Act,	2. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.	Définitions

“federal work, undertaking or business”
« *entreprises fédérales* »

“federal work, undertaking or business” means any work, undertaking or business that is within the legislative authority of Parliament

...

...

Review or amendment of orders

18. The Board may review, rescind, amend, alter or vary any order or decision made by it, and may rehear any application before making an order in respect of the application.

« entreprises fédérales » Les installations, ouvrages, entreprises ou secteurs d’activité qui relèvent de la compétence législative du Parlement [...]

[...]

« entreprises fédérales »
“*federal work, undertaking or business*”

18. Le Conseil peut réexaminer, annuler ou modifier ses décisions ou ordonnances et réins- truire une demande avant de rendre une ordonnance à son sujet.

Réexamen ou modification des ordonnances