

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20120202

Dossier : A-441-10

Référence : 2012 CAF 36

**CORAM : LE JUGE EN CHEF BLAIS
LE JUGE EVANS
LA JUGE SHARLOW**

ENTRE :

TURNAROUND COURIERS INC.

demanderesse

et

SOCIÉTÉ CANADIENNE DES POSTES

**intervenante
(appuyant la demanderesse)**

et

SYNDICAT DES TRAVAILLEURS ET TRAVAILLEUSES DES POSTES

défendeur

et

PROCUREUR GÉNÉRAL DE L'ONTARIO

intervenant

Audience tenue à Toronto (Ontario), le 12 janvier 2012

Jugement rendu à Ottawa (Ontario), le 2 février 2012

MOTIFS DU JUGEMENT :

LE JUGE EVANS

Y ONT SOUSCRIT :

**LE JUGE EN CHEF BLAIS
LA JUGE SHARLOW**



Date : 20120202

Dossier : A-441-10

Référence : 2012 CAF 36

**CORAM : LE JUGE EN CHEF BLAIS
LE JUGE EVANS
LA JUGE SHARLOW**

ENTRE :

TURNAROUND COURIERS INC.

demanderesse

et

SOCIÉTÉ CANADIENNE DES POSTES

**intervenante
(appuyant la demanderesse)**

et

SYNDICAT DES TRAVAILLEURS ET TRAVAILLEUSES DES POSTES

défendeur

et

PROCUREUR GÉNÉRAL DE L'ONTARIO

intervenant

MOTIFS DU JUGEMENT

LE JUGE EVANS

Introduction

[1] La Cour doit rechercher 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 assure un « service postal » au sens du paragraphe 91(5) de la *Loi constitutionnelle de 1867* (R-U),

30 & 31 Victoria, ch. 3. 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 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), sollicitant 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 accrédi-ter 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] 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 :

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.

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] Par 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 jouer en l'espèce. 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 à la compétence législative provinciale.

[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.

Les faits

[8] Les faits pertinents ne sont pas controversés 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 pertinent, 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 n'assure 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 par quiconque.

[12] Après le prononcé de l'ordonnance d'accréditation, TurnAround a retenu les services d'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.

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 attaqué cette décision.

[14] Sur le fondement des observations écrites présentées 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 rechercher 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, à l'occasion de l'affaire *Reference re Minimum Wage Act of Saskatchewan*, [1948] S.C.R. 248, page 270 (le *Renvoi sur le salaire minimum*), 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. ch. C-10 (la LSCP), le Conseil a signalé que l'article 15 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) dispose notamment :

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;

[...]

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;

...

[17] La décision du Conseil repose en grande partie sur cette disposition et sur le fait que l'une des missions confiées à la SCP par la LSCP était d'exploiter « un service postal » et non pas « le service postal (LSCP, paragraphe 5(1)a)). Selon le raisonnement du Conseil (au paragraphe 29), l'intention du législateur était que la SCP ne soit pas nécessairement l'unique prestataire 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 sont 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 opérées 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 rechercher, en l'espèce, 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] En résumé, TurnAround et les intervenants soutiennent que les mots « service postal » s'entendent du service postal national tel que la SCP, société d'État fédérale, l'assure actuellement et tel que l'assurait 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, soutient que TurnAround assure 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 dont elle jouit 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 appelait 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, paragraphe 58. Toutefois, la déférence s'impose à l'égard des conclusions de fait sur lesquelles est fondée 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, paragraphe 26 (*Fastfrate*). En l'espèce, le bien-fondé de ces conclusions de fait n'est pas controversé.

[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 27-28; *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, paragraphe 11 (*NIL/TU, O*).

(ii) Le critère fonctionnel

[24] *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'activité de l'entreprise 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 ramassage. 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 prestation d'un service postal au sens du paragraphe 91(5) que les relations de travail de TurnAround sont soumises aux lois fédérales. Il n'est pas controversé entre les parties que l'interprétation de cette disposition est déterminante en ce qui concerne 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 consacré par les juges majoritaires à l'occasion de l'affaire *NIL/TU,O* (au paragraphe 3), c'est-à-dire rechercher 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 ne donnerait pas lieu à une atteinte au « contenu essentiel » du pouvoir exclusif du Canada relativement au service postal.

(iii) Paragraphe 91(5)**(a) Jurisprudence**

[28] Comme je l'ai déjà indiqué, il semble que la question soulevée en l'espèce soit nouvelle. 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. Courrier 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 : *Globex Plus Messenger Service*, [2005] O.E.S.A.D. No. 802; *Kenjak (c.o.b. Aries Courier Services) (Re)*, [2005] M.L.B.D. No. 8; *King (Re)*, [2005] B.C.E.S.T.D. No. 37. Il semble toutefois que la jurisprudence ne s'est jamais penchée sur la question constitutionnelle.

[29] La question constitutionnelle s'est cependant posée dans des affaires intéressant des entreprises assurant des services de livraison en vertu d'un contrat avec la SCP. Dans *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, à l'occasion de l'affaire *Société canadienne des postes c. Syndicat des postiers du Canada*, [1988] A.C.F. n° 37, notre Cour a rejeté la thèse selon laquelle 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] Le principe sur lequel sont fondées les 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 assurés en exécution de contrats. Elles entraînent donc dans les prévisions du 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. Vu la jurisprudence susmentionnée, on ne saurait soutenir que les activités de TurnAround sont de compétence fédérale. On ne saurait inférer de la prestation par TurnAround d'un service qui n'est ni offert par la SCP ni compris dans le monopole légal exercé par cette dernière 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 en raison 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 assurés par la SCP parce que l'alinéa 5(1)a) de la LSCP dispose que la SCP a pour mission d'exploiter « un service postal », non « le service postal », procède d'une importance exagérée attachée à cette disposition.

[34] Les textes de loi édictés au titre de ce chef de compétence ne constituent qu'un contexte susceptible de nous renseigner sur l'intention des rédacteurs de la Constitution. En ce qui concerne le sens du paragraphe 91(5), le texte de l'*Acte du Bureau des Postes, 1867*, 31 Vic. ch. 10, édicté peu après la naissance de 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* crée un département des postes chargé de la « surveillance et de l'administration du service postal du Canada », tandis que l'article 32 dispose que le département aura « seul et exclusivement » le vaste privilège de transporter, 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 faire l'objet d'une interprétation large englobant les services postaux assurés par TurnAround parce que, par l'arrêt *Minimum Wage Act Reference*, le juge Estey a statué qu'il s'agissait d'une expression au [TRADUCTION] « sens [...] très large » (à la p. 270). Il s'ensuit, selon le Conseil, qu'il faut considérer qu'elle englobe les services postaux assurés par des entités autres que la SCP.

[36] Je ne suis pas de cet avis. L'observation du juge Estey, lue au regard du contexte, n'a pas le sens que le Conseil lui attribue. Le juge Estey a dit (à la p. 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 *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 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. (feuilles mobiles), Toronto: Carswell, 2007, p. 15.9, 60.1 (Hogg).

[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 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 Campbell le signale dans son ouvrage, *The Politics of Post: Canada's Postal System from Public Service to Privatization* (Peterborough: Broadview Press, 1994), à la page 27 (*The Politics of Post*) :

[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, p. 7-28, et *The Politics of Post*, chap. 1 et 2. Le contenu des paragraphes suivants est largement tiré de cet affidavit et ne prête pas à controverse. L'affidavit décrit les caractéristiques essentielles du service postal dans l'ensemble de son histoire, au Canada et dans d'autres pays (dossier de demande de la SCP, p. 21-22.), 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 assuré 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 d'assurer 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 devra 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, a créé l'Union générale des postes qui a par la suite pris le nom d'Union postale universelle (UPU).

[TRADUCTION] La création de l'UPU a opéré l'intégration d'une série de services postaux nationaux en un service international cohérent remarquablement efficient et efficace.
(Affidavit Campbell, dossier de demande de la SCP, p. 17).

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, p. 44-49; *The Politics of Post*, p. 27-32. 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 rapporte à celle qui se rapporte à d'autres articles. Ainsi, dans *Critical Path Couriers Ltd. (Re)*, 2011 CCRI 604, par. 20, le Conseil a distingué les faits de cette affaire des faits de la présente espèce : 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 le juge doit, 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] Par 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.

« John M. Evans »

j.c.a.

« Je suis d'accord.

Pierre Blais, juge en chef »

« Je suis d'accord.

K. Sharlow, j.c.a. »

Traduction certifiée conforme
François Brunet

ANNEXE A

Acte du Bureau des Postes, 1867, 31 Victoria 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.

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 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 expédier par la poste les journaux, brochures ou livres imprimés.

Loi sur la Société canadienne des postes, L.R.C. 1985, ch. C-10

- | | |
|---|--|
| 5. (1) La Société a pour mission : | 5. (1) The objects of the Corporation are |
| <i>a)</i> 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 ; | (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; |
| [...] | ... |
| 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. | 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. |
| [...] | ... |
| 15. (1) Le privilège exclusif octroyé au paragraphe 14(1) ne s'applique pas aux documents suivants : | 15. (1) The exclusive privilege referred to in subsection 14(1) does not apply to |
| [...] | ... |
| <i>b)</i> les décisions judiciaires et les actes, affidavits ou commissions rattachés à la procédure judiciaire; | (b) commissions, affidavits, writs, processes or proceedings issued by a court of justice; |
| [...] | ... |
| <i>e)</i> les lettres urgentes transmises par | (e) letters of an urgent nature that are |

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;

[...]

g) les lettres concernant les activités d'un organisme et transmises entre ses bureaux par un de ses employés;

[...]

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;

...

(g) letters concerning the affairs of an organization that are transmitted between offices of that organization by an employee thereof;

...

Code canadien du travail, L.R.C. 1985, ch. L-2

2. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

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

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

2. In this Act,

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

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.

COUR D'APPEL FÉDÉRALE
AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : A-441-10

INTITULÉ : TURNAROUND COURIERS INC. et
SOCIÉTÉ CANADIENNE DES POSTES
(INTERVENANTE APPUYANT LA
DEMANDERESSE) et
SYNDICAT DES TRAVAILLEURS ET
TRAVAILLEUSES DES POSTES

LIEU DE L'AUDIENCE : Toronto (Ontario)

DATE DE L'AUDIENCE : Le 12 janvier 2012

MOTIFS DU JUGEMENT : LE JUGE EVANS

Y ONT SOUSCRIT : LE JUGE EN CHEF BLAIS ET LA
JUGE SHARLOW

DATE DES MOTIFS : Le 2 février 2012

COMPARUTIONS :

Roy C. Fillion, c.r.
Deborah J. Hudson

POUR LA DEMANDERESSE

John D.R. Craig
Trevor Guy

POUR L'INTERVENANTE SOCIÉTÉ
CANADIENNE DES POSTES

Zachary Green
Hart Schwartz

POUR LE PROCUREUR GÉNÉRAL
DE L'ONTARIO

Paul J.J. Cavalluzzo
Adrienne Telford

POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Filion Wakely Thorup Angeletti LLP
Toronto (Ontario)

POUR LA DEMANDERESSE

Heenan Blaikie LLP
Toronto (Ontario)

POUR L'INTERVENANTE

Procureur général de l'Ontario
Toronto (Ontario)

POUR LE PROCUREUR GÉNÉRAL
DE L'ONTARIO

Cavalluzzo Hayes Shilton McIntyre and Cornish LLP
Toronto (Ontario)

POUR LE DÉFENDEUR