

A-1835-83

A-1835-83

Aeric, Inc. (Applicant)

v.

Chairman of the Board of Directors, Canada Post Corporation (Respondent)

Court of Appeal, Urie, Mahoney and Ryan JJ.—
Ottawa, October 11 and 29, 1984; January 11,
1985.

Jurisdiction — Federal Court — Appeal Division — Application to review and set aside decision dismissing appeal from refusal to register publication of Conference Board as second class mail — Chairman alleging Court lacking jurisdiction as Chairman not “person” within definition of “federal board, commission or other tribunal” in s. 2 of Federal Court Act as authority commercial, and not “jurisdiction” or “power” — Alternatively argument decision not required to be made on judicial or quasi-judicial basis — Board’s decision not made pursuant to general power of management, but under authority to entertain and dispose of “appeal” conferred by regulation approved by Governor in Council pursuant to Canada Post Corporation Act — Chairman “person” within s. 2 definition — Chairman’s decision essentially judicial in light of use of “appeal”, right of appellant to make representations and requirement Chairman apply provisions of s. 3.1 of Regulations to material before him — Appeal determined on quasi-judicial basis — Although no “adversary” per se, issue sufficiently “adversarial” to require Chairman to proceed quasi-judicially — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, ss. 2(g), 28 — Canada Post Corporation Act, S.C. 1980-81-82-83, c. 54, ss. 5(1)(a),(2)(b),(e), 6(2), 7(1), 8(1), 13(1),(3), 17(1)(c),(d),(e),(2), 20, 22(1), 28, 29, 33 — Second Class Mail Regulations, C.R.C., c. 1294, s. 4(2),(4) (as am. by SOR/78-149, s. 2, SOR/82-33, s. 3), 6 (as am. by SOR/78-149, s. 4; SOR/81-848, s. 3).

Judicial review — Application to review — Postal service — Canada Post Chairman dismissing appeal from refusal to register publication as second class mail based on s. 3.1(h) of Regulations — S. 3.1(h) excluding from registration periodical otherwise entitled to registration, where principal business other than publishing and published as auxiliary to or for purpose of advancing principal business — Chairman rejecting submission Board not in business, finding publishing not Board’s principal business and publishing it does auxiliary to principal business of conducting research and communicating findings — Chairman’s findings determinations of fact, not to be upset absent error of law — Applicant submitting Chairman erred in that if words “principal business” apply to applicant, publishing integral part of Board’s business, not separate activity — Question whether publishing integral part of applicant’s business or separate activity not germane for purpose of defining principal business in s. 3.1(h) — Failure to

Aeric, Inc. (requérante)

c.

Président du conseil d’administration, Société canadienne des postes (intimé)

Cour d’appel, juges Urie, Mahoney et Ryan—
Ottawa, 11 et 29 octobre 1984; 11 janvier 1985.

Compétence — Cour fédérale — Division d’appel — Demande d’examen et d’annulation de la décision qui a rejeté l’appel formé contre le refus d’enregistrer une publication du Conference Board comme objet de la deuxième classe — Le président prétend que la Cour n’a pas compétence parce qu’il n’est pas une «personne» au sens de la définition que donne l’art. 2 de la Loi sur la Cour fédérale de «office, commission ou autre tribunal», son pouvoir étant commercial et ne constituant ni une «compétence» ni un «pouvoir» — Il a subsidiairement été allégué que la décision n’était pas soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire — La décision du conseil n’a pas été rendue en vertu d’un pouvoir général de gestion, mais en vertu du pouvoir, qu’il tient du règlement approuvé par le gouverneur en conseil conformément à la Loi sur la Société canadienne des postes, de connaître d’un «appel» et de le trancher — Le président est une «personne» au sens de la définition de l’art. 2 — La décision du président est essentiellement de caractère judiciaire compte tenu de l’emploi du mot «appel», du droit de l’appelant de faire des observations et du fait que le président doit appliquer les dispositions de l’art. 3.1 du Règlement aux documents qui lui sont envoyés — Appel tranché suivant un processus quasi judiciaire — Bien qu’il n’y ait pas eu, à strictement parler, de partie «adverse», la question en litige avait un caractère suffisamment «contradictoire» pour que le président agisse d’une façon quasi judiciaire — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 2g), 28 — Loi sur la Société canadienne des postes, S.C. 1980-81-82-83, chap. 54, art. 5(1)a),(2)b),e), 6(2), 7(1), 8(1), 13(1),(3), 17(1)c),d),e),(2), 20, 22(1), 28, 29, 33 — Règlement sur les objets de la deuxième classe, C.R.C., chap. 1294, art. 4(2),(4) (mod. par DORS/78-149, art. 2; DORS/82-33, art. 3), 6 (mod. par DORS/78-149, art. 4; DORS/81-848, art. 3).

Contrôle judiciaire — Demande d’examen — Service postal — Se fondant sur l’art. 3.1h) du Règlement, le président des postes canadiennes a rejeté l’appel formé contre le refus d’enregistrer une publication comme objet de la deuxième classe — L’art. 3.1h) interdit l’enregistrement d’un périodique qui, sans cela, aurait été enregistrable, dans les cas où l’activité principale est autre que l’édition et où il est publié accessoirement à l’activité principale ou en vue du progrès de cette activité — Le président a rejeté l’argument selon lequel le Conference Board ne fait pas d’affaires, a conclu que l’édition n’était pas la principale activité de celui-ci et que l’édition à laquelle il se livre est accessoire à son activité principale consistant à faire des recherches et à en communiquer les résultats — Les conclusions du président sont des conclusions de fait qu’il n’y a pas lieu de modifier en l’absence d’une erreur de droit — Selon la requérante, le président a commis une erreur parce que si l’expression «activité principale» lui est

examine and compare in so many words all of Board's activities not leading to assumption Chairman did not do so — Record supporting Chairman's findings — Application dismissed — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.

Statutes — Interpretation — Second Class Mail Regulations — S. 3.1(h) of Regulations excepting from registration as second class mail periodical, otherwise entitled to registration, where principal business of publisher other than publishing and published as auxiliary to or for purpose of advancing principal business — Meaning of "business" determined in context and in light of statutory purpose — Business having broader meaning than activity, preponderant objective of which profit-making — Periodical registrable if published neither as auxiliary to nor for purpose of advancing publisher's principal activity — Use of word "business" eliminating from consideration, in determining principal activity, activities not considered business in broad, common sense way, i.e., recreational activities — Board's activities, including research, communication, and other services, performed on daily basis by full-time staff constituting occupation requiring continuing attention — Chairman correctly holding Board's activities constituting business — Second Class Mail Regulations, C.R.C., c. 1294, s. 3.1 (as am. by SOR/82-33, s. 2; SOR/83-56, s. 2) — An Act to amend the Post Office Act, S.C. 1931, c. 45, s. 1 — The Post Office Act 1867, S.C. 1867, c. 10, ss. 22, 23, 24, 25 — The Post Office Act, 1875, S.C. 1875, c. 7, ss. 22, 23, 24 — The Post Office Act, S.C. 1951, c. 57, ss. 6(t) (as am. by S.C. 1968-69, c. 5, s. 2), 11 (as am. idem, s. 4), 12 (as am. idem, s. 4) — Post Office Act, R.S.C. 1952, c. 212, s. 11 — Income Tax Act, S.C. 1970-71-72, c. 63 (as am. by S.C. 1976-77, c. 4, s. 60).

Application to review and set aside the decision of the Board Chairman of Canada Post dismissing an appeal from a refusal to register a periodical published by the Conference Board of Canada as second class mail. The Conference Board is incorporated as a non-profit organization. Its purposes are charitable, scientific and educational. The Chairman dismissed the appeal on the ground that paragraph 3.1(h) of the Regulations bars registration because the Conference Board's principal business is not publishing, and because the publishing it does is carried on as an auxiliary to or for the purpose of advancing the Conference Board's principal business. The Conference Board argues that the Chairman erred in law by misinterpreting paragraph 3.1(h) of the Regulations. The Board also alleges that as it is not engaged in business, paragraph 3.1(h) does not apply. The Chairman argues that the Court does not have jurisdiction because the Chairman, in disposing of the appeal, is not "a person" within the definition of "federal board, commission or other tribunal" in the *Federal Court Act*. The authority the Chairman exercised in dismissing the Conference Board's

applicable, l'édition fait partie intégrante de l'activité du Conference Board, et il ne s'agit pas d'une activité distincte — La question de savoir si l'édition fait partie intégrante de l'entreprise de la requérante ou est une activité distincte n'est pas pertinente aux fins de définir l'expression «activité principale» qui figure à l'art. 3.1h) — Le fait de ne pas examiner et comparer expressément toutes les activités du Conference Board ne conduit pas à la présomption que le président ne l'a pas fait — Le dossier était les conclusions du président — Demande rejetée — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 28.

Lois — Interprétation — Règlement sur les objets de la deuxième classe — L'art. 3.1h) du Règlement ne permet pas d'enregistrer à titre d'objet de la deuxième classe un périodique qui, sans cela, aurait été enregistrable, dans les cas où l'activité principale de l'éditeur est autre que l'édition, et où il est publié accessoirement à l'activité principale ou en vue du progrès de cette activité — Le sens du mot «affaire» doit être déterminé selon le contexte et en tenant compte du but de la loi — Le mot «activité» (business) a un sens plus large qu'une activité (activity) qui vise principalement à faire des profits — Un périodique est enregistrable s'il n'est pas publié accessoirement à l'activité principale ou en vue du progrès de cette activité — L'emploi du mot «activité» a pour effet d'éliminer, lorsqu'il s'agit de déterminer l'activité principale, toute activité qui n'est pas considérée comme une activité commerciale au sens large, dans le sens courant, c.-à-d. des activités de divertissement — Les activités du Conference Board, notamment la recherche, la communication et les autres services, exercées par un personnel à plein temps et ce, quotidiennement, constituent une occupation exigeant une attention continue — Le président a eu raison de conclure que les activités du Conference Board constituent une entreprise — Règlement sur les objets de la deuxième classe, C.R.C., chap. 1294, art. 3.1 (mod. par DORS/82-33, art. 2; DORS/83-56, art. 2) — Loi modifiant la Loi des Postes, S.C. 1931, chap. 45, art. 1 — L'Acte du Bureau des Postes, 1867, S.C. 1867, chap. 10, art. 22, 23, 24, 25 — L'Acte du Bureau des Postes, 1875, S.C. 1875, chap. 7, art. 22, 23, 24 — Loi sur les postes, S.C. 1951, chap. 57, art. 6t) (mod. par S.C. 1968-69, chap. 5, art. 2), 11 (mod. idem, art. 4), 12 (mod. idem, art. 4) — Loi sur les postes, S.R.C. 1952, chap. 212, art. 11 — Loi de l'impôt sur le revenu, S.C. 1970-71-72, chap. 63 (mod. par S.C. 1976-77, chap. 4, art. 60).

Demande d'examen et d'annulation de la décision par laquelle le président du conseil d'administration de la Société canadienne des postes a rejeté un appel formé contre le refus d'enregistrer comme objet de la deuxième classe un périodique publié par le Conference Board du Canada. Le Conference Board est un organisme sans but lucratif qui vise des buts charitables, scientifiques et éducatifs. Le président a rejeté l'appel parce que, en vertu de l'alinéa 3.1h) du Règlement, l'enregistrement est interdit du fait que l'activité principale du Conference Board n'est pas l'édition et qu'il s'agit d'une publication accessoire à l'activité principale du Conference Board ou ayant pour but le progrès de cette activité. Le Conference Board fait valoir que le président a commis une erreur de droit en mal interprétant l'alinéa 3.1h) du Règlement. Il prétend également que puisqu'il n'exploite aucune entreprise, l'alinéa 3.1h) ne s'applique pas. Le président soutient que la Cour n'a pas compétence parce que, en statuant sur l'appel, il n'est pas «une personne» selon la définition que donne la *Loi sur la Cour fédérale* de «office, commission ou autre tribunal». Le pouvoir

appeal was strictly commercial in nature, and thus was not a "jurisdiction" or "power" contemplated by the definition. Alternatively the Chairman's decision was not one required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis.

Held, the application should be dismissed.

The respondent submits that the terms of the definition of "federal board, commission or other tribunal" do not refer to jurisdiction and powers of a commercial nature conferred by federal statute on a corporation such as the Canada Post Corporation. The *Canada Post Corporation Act* requires the Corporation to operate a postal service, having regard to the need to conduct its operations on a self-sustaining financial basis, and to maintain a corporate identity program approved by the Governor in Council that reflects the role of the Corporation as an institution of the Government of Canada. The Canada Post Corporation is subject to the oversight of the Governor in Council, the Minister, and the President of the Treasury Board. Although the Canada Post Corporation is, in the language of SOR/81-804, "responsible for the management of services operations on a quasi-commercial basis", it is different from an ordinary commercial corporation. The roles played by the Governor in Council and the Minister in respect of the Corporation give it a significant public character.

Wilcox v. Canadian Broadcasting Corporation, [1980] 1 F.C. 326 (T.D.), in which the CBC was held not to be a "federal board, commission or other tribunal", is distinguishable. There the dispute centered around the power to engage employees. The decision under attack here was made in the exercise of an authority conferred by a regulation approved by the Governor in Council, not merely in the exercise of a general power of management.

The authority is to entertain and dispose of an "appeal", something very different from a mere system for handling complaints as alleged by the respondent. The Chairman, in entertaining and disposing of an appeal is a "person" within the definition in section 2.

The decision is not merely a business one, but at least an administrative decision. The Regulations require a postal official who refuses an application for registration to give reasons for his refusal. A dissatisfied applicant may "appeal" to the Chairman. The appellant has the right to make representations. The right to make representations and the use of the word "appeal" are significant. A successful appellant might be entitled to reimbursement for excess postage. The Chairman's decision must be made by applying the provisions of section 3.1 of the Regulations to the information and material forwarded to him under subsection 6(3). The decision to be made is thus essentially judicial in character. The Regulations point to the conclusion that an appeal must be determined on at least a quasi-judicial basis. The respondent submitted that the third criterion set out in *Minister of National Revenue v. Coopers and Lybrand*, [1979] 1 S.C.R. 495, "Is the adversary process involved?", had not been met. The argument that there was not a party adverse in interest to the appellant gives to the term "adversary" an unduly limited meaning. Although the official who made the original decision may not have been strictly speaking an "adversary", the issue presented on appeal was sufficiently "adversarial" to require the Chairman to proceed quasi-judicially.

que le président a exercé pour rejeter l'appel du Conference Board était de nature strictement commerciale et ne constituait donc ni une «compétence» ni un «pouvoir» selon la définition. Subsidairement, la décision du président n'était pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire.

Arrêt: la demande doit être rejetée.

L'intimé soutient que la définition de «office, commission ou autre tribunal» ne vise pas une compétence et des pouvoirs de nature commerciale conférés par une loi fédérale à une société telle que la Société canadienne des postes. En vertu de la *Loi sur la Société canadienne des postes*, la Société doit exploiter un service postal, veiller à l'autofinancement de son exploitation et mettre en œuvre, pour ce qui la concerne et selon les modalités approuvées par le gouverneur en conseil, d'un programme de symbolisation fédérale. La Société canadienne des postes est assujettie à la surveillance du gouverneur en conseil, du Ministre et du président du conseil du Trésor. Certes, la Société canadienne des postes est, aux termes de DORS/81-804, «responsable de la conduite d'opérations de services sur une base quasi commerciale», mais elle diffère d'une société commerciale ordinaire. Les rôles joués par le gouverneur en conseil et le Ministre à l'égard de la Société font qu'elle revêt un caractère public important.

L'affaire *Wilcox c. Société Radio-Canada*, [1980] 1 C.F. 326 (1^{re} inst.), où il a été jugé que Radio-Canada n'est pas un «office, une commission ou autre tribunal fédéral», se distingue de l'espèce. Dans cette affaire-là, le litige portait sur le pouvoir d'engager des employés. La décision contestée en l'espèce a été rendue en vertu d'un pouvoir conféré par un règlement approuvé par le gouverneur en conseil, et non simplement dans l'exercice d'un pouvoir général de gestion.

Le pouvoir de connaître d'un appel et de le trancher est quelque chose de très différent d'un simple système de règlement des plaintes ainsi que l'a allégué l'intimé. En connaissant d'un appel et en le tranchant, le président est une «personne» au sens de la définition donnée à l'article 2.

La décision n'est pas simplement une décision commerciale, mais elle est, à tout le moins, de nature administrative. En vertu du Règlement, un agent des Postes qui rejette une demande d'enregistrement doit donner les motifs de son refus. Un requérant qui n'est pas d'accord peut faire «appel» devant le président. L'appellant a le droit de faire des observations. Le droit de faire des observations et l'emploi du mot «appel» sont importants. Un appellant qui a gain de cause aurait le droit d'être remboursé de l'excédent d'affranchissement qu'il a payé. La décision du président doit être rendue en appliquant les dispositions de l'article 3.1 du Règlement aux renseignements et aux documents envoyés au président en vertu du paragraphe 6(3). La décision à rendre est donc essentiellement de caractère judiciaire. Le Règlement entraîne la conclusion qu'un appel doit être tranché en suivant, tout au moins, un processus quasi judiciaire. L'intimé a fait valoir que le troisième critère «S'agit-il d'une procédure contradictoire?» formulé dans *Ministre du Revenu national c. Coopers and Lybrand*, [1979] 1 R.C.S. 495, n'avait pas été rempli. L'argument selon lequel il n'existe pas de partie dont les intérêts sont contraires à ceux de l'appellant donne au terme «contradictoire» un sens trop restreint. L'agent qui a pris la décision initiale peut, à strictement parler, ne pas être une partie «adverse». Toutefois, la question présentée en appel avait un caractère suffisamment «contradic-

The Chairman rejected the submission that the Board is not in business and held that the word "business" as used in paragraph 3.1(h) has a broader meaning than an activity, the preponderant objective of which is profit making. The Chairman held that "business" includes practically any activity which is an occupation as distinguished from a "pleasurable activity".

The term "business" has been given a variety of meanings, but when it appears in a statute its meaning must be sought in context and in light of statutory purpose. Until 1968, newspapers and periodicals which fell within subsections 11(1) and (3) of the *Post Office Act* were entitled to be mailed at the rate specified without distinction being made among publishers on the basis of whether they were engaged in business or in non-profit activities or whether publishing was or was not their principal business. A new section 11, which expanded the range of publications entitled to second class mailing rates, was enacted in 1968, and was eventually replaced by section 3.1 of the Regulations. The changes in 1968 limited the range of persons eligible to avail themselves of these rates by the enactment of paragraphs (h) and (i).

The applicant's interpretation of paragraph 3.1(h) as being concerned only with persons engaged in activities, the preponderant purpose of which is the making of profit, turns on interpreting "principal business" as meaning not simply "principal activity", but principal profit-making activity". It would treat paragraph (h) as having to do with persons who are engaged in such activities and paragraph (i) as having to do with persons who are engaged in non-profit making activities, and as having the effect of limiting the availability of second class mail rates to some but not all of them. Canadian periodicals falling within paragraph (a), (b) or (c) could be registered as second class mail if the person seeking registration were not within paragraph (h) whatever might be his principal activity. Persons covered by paragraph (i) would be limited to registering periodicals falling within paragraphs (b) and (c), while other persons not engaged in profit-making activities could also register periodicals falling within paragraph (a).

A "better" reading of paragraph (h) is to deny registration to a newspaper or periodical, otherwise qualified, if the principal business, in the sense of principal activity, of its publisher is other than publishing. The exception is that, even in such a case, the newspaper or periodical may be registered if it is published neither as an auxiliary to nor for the purpose of advancing the publisher's principal activity. The use of the word "business" eliminates from consideration, in determining principal activity, any activity which cannot be regarded in a broad common sense way as a business activity, i.e., recreational activities.

Nothing indicates an intention to leave second class mailing privileges open to non-profit-making enterprises as a means of assisting them. The purpose of paragraph (i) is to make special provision for certain newspapers and periodicals that might be barred from admission to second class mail if paragraph (h)

toire» pour que le président doive agir d'une façon quasi judiciaire.

Le président a rejeté l'argument selon lequel le Conference Board ne fait pas d'affaires et a conclu que le mot «activité» à l'alinéa 3.1h) a un sens plus large qu'une activité qui vise principalement à faire des profits. Le président a conclu que le mot «activité» comprend pratiquement toute activité qui est une occupation par opposition à une «activité de plaisir».

On a donné au mot «affaire» divers sens, mais lorsqu'il figure dans une loi, son sens doit être interprété dans le contexte et en tenant compte du but de la loi. Jusqu'en 1968, les journaux et périodiques visés aux paragraphes 11(1) et (3) de la *Loi sur les postes* pouvaient être transmis par la poste au taux mentionné sans que l'on fasse de distinction entre les éditeurs pour savoir s'ils exploitaient ou non une entreprise ou se livraient ou non à des activités sans but lucratif, ou si l'édition était ou non leur entreprise principale. Un nouvel article 11, qui a élargi la catégorie des publications auxquelles s'applique le taux de port des objets de la deuxième classe a été promulgué en 1968 et a en fin de compte été remplacé par l'article 3.1 du Règlement. Les modifications de 1968 ont limité la catégorie des personnes pouvant se prévaloir de ces taux par la promulgation des alinéas h) et i).

Selon l'interprétation de la requérante, l'alinéa 3.1h) ne vise que les personnes qui se livrent à des activités dont l'objet prépondérant est de réaliser des profits. Interpréter l'alinéa de cette façon revient à interpréter l'expression «activité principale» comme signifiant non pas une «activité principale», mais comme une «activité principale visant un but lucratif», ce qui aurait pour conséquence de considérer l'alinéa h) comme concernant les personnes qui se livrent à de telles activités et l'alinéa i) comme désignant les personnes dont les activités ne visent pas un but lucratif, et comme limitant l'application des taux de port des objets de la deuxième classe à certaines d'entre elles, mais non pas à toutes. Des périodiques canadiens visés aux alinéas a), b) ou c) pourraient être enregistrés comme objets de la deuxième classe si la personne qui demande l'enregistrement n'était pas assujettie à l'alinéa h), quelle que soit son activité principale. Les personnes visées par l'alinéa i) seraient limitées à l'enregistrement de périodiques prévus aux alinéas b) et c), alors que d'autres personnes qui ne se livrent pas à des activités visant un but lucratif pourraient également enregistrer des périodiques prévus à l'alinéa a).

Une meilleure interprétation de l'alinéa h) consiste à refuser l'enregistrement d'un journal ou périodique, autrement admissible, si les affaires principales, activité principale s'entend, de son éditeur sont autres que l'édition. L'exception est que, même en pareil cas, le journal ou périodique peut être enregistré s'il n'est pas publié accessoirement à l'activité principale de l'éditeur ou en vue du progrès de cette activité. L'emploi du mot «activité» exclut, pour les fins de la détermination de l'activité principale, toute activité qui ne saurait être considérée comme une «activité commerciale» au sens large et ordinaire, c.-à-d. des activités de divertissement.

Rien n'indique l'intention d'aider les entreprises sans but lucratif en leur permettant de bénéficier des privilèges des objets de la deuxième classe. L'alinéa i) vise particulièrement le cas de certains journaux et périodiques qui pourraient ne pas être enregistrés comme objets de la deuxième classe si aucune

were left to operate without exception. By virtue of paragraph (i), a Canadian newspaper or periodical published by a fraternal, trade, professional or other similar association, or by a trade union, credit union, cooperative, or local church organization can be registered as second class mail though publishing may not be the principal activity of the association, provided that the publication is one described in paragraph (b) or (c).

The Chairman did not err in law in deciding that "business" is broad enough to include the activities of the Conference Board, nor in deciding that "business", as used in paragraph (h), is not limited to profit-making activities. The activities of the Conference Board, including research, communication, and other services provided to its members are carried on by the Board on a day-to-day basis by a full-time staff in such a way as to amount to the carrying on of an "occupation" requiring continuing attention. That subscription rates for its publication are established indicates that there is a commercial aspect to certain of the Board's publishing activities.

The Chairman's finding that the Board's principal business is not publishing, and that the publishing it does is auxiliary to or for the purpose of advancing the Board's principal business, are determinations of fact which cannot be upset absent error of law.

The applicant submitted that the Chairman erred, in that if "principal business" applies to it, publishing is an integral part of the Board's business, not a separate activity. The question of whether "publishing" is an integral part of the applicant's business or 'a separate activity' is not germane for the purpose of defining 'principal business' in paragraph 3.1(h). A "business" is typically made up of various constituent and related activities as is the case with the applicant. Paragraph 3.1(h) requires a determination of the principal business of the applicant.

The applicant submitted that the Chairman erred in law because he did not examine and compare all of the Board's activities. While the Chairman does not, in so many words, examine all of the facts which might be appropriate to his determinations, it cannot be assumed that he did not in fact do so. There is material in the record to support the findings of fact made by the Chairman.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Minister of National Revenue v. Coopers and Lybrand, [1979] 1 S.C.R. 495; *Customs and Excise Comrs v. Lord Fisher*, [1981] 2 All E.R. 147 (Q.B.D.); *Canada Labour Relations Board et al. v. Yellowknife*, [1977] 2 S.C.R. 729.

CONSIDERED:

Wilcox v. Canadian Broadcasting Corporation, [1980] 1 F.C. 326 (T.D.); *The Regional Assessment Commissioner et al. v. Caisse populaire de Hearst Limitée*, [1983] 1

exception au principe posé à l'alinéa h) n'existait. En vertu de l'alinéa i), un journal canadien ou un périodique canadien publié par une association d'entraide mutuelle, une association commerciale, professionnelle ou autre ou par un syndicat ouvrier, une coopérative de crédit ou de consommation ou une congrégation religieuse locale peut être enregistré comme un objet de la deuxième classe bien que l'édition puisse ne pas être l'activité principale de l'association, si la publication est visée par l'alinéa b) ou c).

Le président n'a pas commis d'erreur de droit en décidant que le mot «activité» est assez large pour inclure les activités du Conference Board, ni en décidant que le mot «activité» employé à l'alinéa h) n'est pas limité à des activités visant un but lucratif. Les activités du Conference Board, notamment la recherche, la communication et les autres services fournis à ses membres, sont exercées par un personnel à temps plein et ce, quotidiennement, comme une «occupation» exigeant une attention continue. Le fait que des prix d'abonnement pour ses publications sont établis indique que certaines des activités d'édition du Conference Board revêtent un caractère commercial.

Les conclusions du président selon lesquelles l'activité principale du Conference Board n'est pas l'édition et que l'édition à laquelle il se livre est accessoire à son activité principale ou vise à promouvoir le progrès de cette activité sont des conclusions de fait qu'on ne saurait modifier en l'absence d'une erreur de droit.

La requérante fait valoir que le président a commis une erreur parce que si l'expression «activité principale» lui est applicable, l'édition fait partie intégrante de cette activité, et il ne s'agit pas d'une activité distincte. La question de savoir si l'édition fait partie intégrante de l'entreprise de la requérante ou est une activité distincte n'est pas pertinente aux fins de définir l'expression «activité principale» qui figure à l'alinéa 3.1(h). Une «entreprise» se compose typiquement de diverses activités constitutives et connexes comme dans le cas de la requérante. L'alinéa 3.1(h) exige de déterminer l'activité principale de la requérante.

La requérante soutient que le président a commis une erreur de droit parce qu'il n'a pas examiné et comparé toutes les activités du Conference Board. Bien que le président n'examine pas expressément tous les faits qui pourraient être appropriés eu égard à ses décisions, on ne saurait présumer qu'il ne l'a effectivement pas fait. Il y a dans le dossier des éléments de preuve qui étaient les conclusions de fait tirées par le président.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Ministre du Revenu national c. Coopers and Lybrand, [1979] 1 R.C.S. 495; *Customs and Excise Comrs v. Lord Fisher*, [1981] 2 All E.R. 147 (Q.B.D.); *Conseil canadien des relations du travail et autre c. Yellowknife*, [1977] 2 R.C.S. 729.

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Wilcox c. Société Radio-Canada, [1980] 1 C.F. 326 (1^{re} inst.); *Commissaire régional à l'évaluation et autre c. Caisse populaire de Hearst Limitée*, [1983] 1 R.C.S. 57;

S.C.R. 57; *Minister of National Revenue v. Consolidated Mogul Mines Limited*, [1969] S.C.R. 54; *Rael-Brook Ltd. v. Minister of Housing and Local Government*, [1967] 2 Q.B. 65; *Re Pszon*, [1946] 2 D.L.R. 507 (Ont. C.A.).

REFERRED TO:

Nenn v. R., [1979] 2 F.C. 778 (C.A.); *McCleery v. The Queen*, [1974] 2 F.C. 339 (C.A.); *Laroche v. Commissioner of R.C.M.P.* (1981), 39 N.R. 407 (F.C.A.); *Macdonald Tobacco Inc. v. Canada Employment and Immigration Commission*, [1979] 2 F.C. 100 (C.A.); *Abernethie v. A.M. & J. Kleiman Ltd.*, [1970] 1 Q.B. 10 (C.A.); *Consumers' Association of Canada v. Postmaster General*, [1975] F.C. 11 (C.A.).

COUNSEL:

J. François Lemieux and Patricia Wilson for applicant.

Gordon F. Henderson, Q.C. and Emilio S. Binavince for respondent.

SOLICITORS:

Herridge, Tolmie, Ottawa, for applicant.

Gowling & Henderson, Ottawa, for respondent.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

RYAN J.: This is a section 28 application to review and set aside a decision of the respondent, the Chairman of the Board of Directors, Canada Post Corporation, dismissing an appeal by the applicant under section 6 of the *Second Class Mail Regulations* [C.R.C., c. 1294, as am. by SOR/78-149, s. 4; SOR/81-848, s. 3] ("the Regulations"). The appeal was brought from a refusal by the Manager of the Mail Classification Division to register a periodical, *Consumer Markets Update*, a publication of The Conference Board of Canada, as second class mail. The applicant, Aeric, Inc., is, by the way, referred to as The Conference Board of Canada. The originating notice under section 28 relates not only to *Consumer Markets Update*, but to other publications of the applicant as well. An order of this Court, dated February 7, 1984, stipulates, however, that the determination of this Court in respect of the publication *Consumer Markets Update* will apply to the other publications listed in the originating

Minister of National Revenue v. Consolidated Mogul Mines Limited, [1969] R.C.S. 54; *Rael-Brook Ltd. v. Minister of Housing and Local Government*, [1967] 2 Q.B. 65; *Re Pszon*, [1946] 2 D.L.R. 507 (C.A. Ont.).

DÉCISIONS CITÉES:

Nenn c. R., [1979] 2 C.F. 778 (C.A.); *McCleery c. La Reine*, [1974] 2 C.F. 339 (C.A.); *Laroche c. Commissaire de la G.R.C.* (1981), 39 N.R. 407 (C.F. Appel); *Macdonald Tobacco Inc. c. La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada*, [1979] 2 C.F. 100 (C.A.); *Abernethie v. A.M. & J. Kleiman Ltd.*, [1970] 1 Q.B. 10 (C.A.); *L'Association des consommateurs du Canada c. Le ministre des Postes*, [1975] C.F. 11 (C.A.).

AVOCATS:

J. François Lemieux et Patricia Wilson pour la requérante.

Gordon F. Henderson, c.r. et Emilio S. Binavince pour l'intimé.

PROCUREURS:

Herridge, Tolmie, Ottawa, pour la requérante.

Gowling & Henderson, Ottawa, pour l'intimé.

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

LE JUGE RYAN: La présente demande fondée sur l'article 28 tend à l'examen et à l'annulation de la décision par laquelle l'intimé, le président du conseil d'administration de la Société canadienne des postes, a rejeté un appel formé par la requérante en vertu de l'article 6 du *Règlement sur les objets de la deuxième classe* [C.R.C., chap. 1294, mod. par DORS/78-149, art. 4; DORS/81-848, art. 3] («le Règlement»). L'appel a été interjeté du refus par le gestionnaire - Classification du courrier - d'enregistrer le périodique *Consumer Markets Update*, une publication du Conference Board du Canada, comme objet de la deuxième classe. À propos, la requérante Aeric, Inc. est désignée sous le nom de Conference Board du Canada. L'avis introductif d'instance sous le régime de l'article 28 porte non seulement sur le périodique *Consumer Markets Update*, mais aussi sur d'autres publications de la requérante. Le 7 février 1984, cette Cour a toutefois rendu une ordonnance portant que sa décision relative à la publication *Consumer*

notice. I would note, however, that the applicant has withdrawn its application to review the decision of the respondent as it relates to the publication *Datafacts*.

The Conference Board of Canada is incorporated as a non-profit organization. Counsel submitted that the Board's purposes are charitable, scientific and educational. The publication sought to be registered is, in the applicant's submission, a Canadian newspaper or periodical falling within section 3.1 [as am. by SOR/82-33, s. 2; SOR/83-56, s. 2] of the Regulations and is, therefore, entitled to registration. The Chairman dismissed the appeal to him on the ground that paragraph 3.1(h) of the Regulations bars registration because the Conference Board's principal business is not publishing, and because the publishing it does is carried on as an auxiliary to or for the purpose of advancing the Conference Board's principal business. The Conference Board's case is that, as it is not engaged in business at all, paragraph 3.1(h) of the Regulations does not apply to it. Counsel for the Chairman submitted that, in any event, we cannot reach the issue raised by the applicant; this Court, he said, lacks jurisdiction to entertain the section 28 application because the Chairman, in disposing of the appeal, is not "a person" within the definition of "federal board, commission or other tribunal" in the *Federal Court Act* [R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10]: the authority the Chairman exercised in dismissing the Conference Board's appeal was strictly commercial in nature, and thus was not a "jurisdiction" or "power" contemplated by the definition. Counsel submitted, in the alternative on the jurisdictional issue, that the Chairman's decision was not one which was required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis.

Two basic issues were thus raised. The respondent submitted that this Court lacks jurisdiction to entertain this section 28 application. The applicant, of course, supported jurisdiction. The applicant on its part contested the decision of the Chairman on its merits. It submitted that the Chairman of the Board of Directors erred in law in dismissing the appeal; he erred, it was argued, by misinterpreting paragraph 3.1(h) of the Regulations.

Markets Update s'appliquera aux autres publications énumérées dans l'avis introductif d'instance. Il convient cependant de souligner que la requérante s'est désistée de sa demande d'examen de la décision de l'intimé dans la mesure où elle s'applique à la publication *Datafacts*.

Le Conference Board du Canada est un organisme sans but lucratif qui, au dire des avocats, vise des buts charitables, scientifiques et éducatifs. D'après la requérante, la publication qu'elle a cherché à enregistrer est un journal canadien ou un périodique canadien visé à l'article 3.1 du Règlement [mod. par DORS/82-33, art. 2; DORS/83-56, art. 2] et peut donc être enregistrée. Le président a rejeté l'appel dont il a été saisi parce que, en vertu de l'alinéa 3.1(h) du Règlement, l'enregistrement est interdit du fait que l'activité principale du Conference Board est autre que l'édition et qu'il s'agit d'une publication accessoire à l'activité principale du Conference Board ou ayant pour but le progrès de cette activité. Le Conference Board prétend que puisqu'elle n'exploite aucune entreprise, l'alinéa 3.1(h) du Règlement ne lui est pas applicable. L'avocat du président a fait valoir que, en tout cas, on ne peut en venir à la question soulevée par la requérante; cette Cour, dit-il, n'a pas compétence pour connaître de la demande fondée sur l'article 28 parce que le président, en statuant sur l'appel, n'est pas «une personne» selon la définition que donne la *Loi sur la Cour fédérale* [S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10] de «office, commission ou autre tribunal»: le pouvoir que le président a exercé pour rejeter l'appel formé par le Conference Board était de nature strictement commerciale et ne constituait donc ni une «compétence» ni un «pouvoir» selon la définition. À propos de la question de la compétence, l'avocat soutient subsidiairement que la décision du président n'était pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire.

Deux questions fondamentales sont donc posées. L'intimé soutient que cette Cour n'a pas compétence pour connaître de la demande fondée sur l'article 28. Bien entendu, la requérante prétend le contraire. De son côté, elle conteste la décision du président quant au fond. Elle prétend que le président du conseil d'administration a commis une erreur de droit en rejetant l'appel, erreur due à une mauvaise interprétation de l'alinéa 3.1(h) du Règlement.

THE JURISDICTIONAL ISSUE

Counsel for the respondent submitted, as I have just indicated, that the Chairman of the Board of Directors of the Canada Post Corporation is not a “federal board, commission or other tribunal” as that term is defined under section 2 of the *Federal Court Act*; accordingly, his dismissal of the applicant’s appeal is not subject to review under section 28 of that Act. The definition in section 2 reads:

2. . . .

“federal board, commission or other tribunal” means any body or any person or persons having, exercising or purporting to exercise jurisdiction or powers conferred by or under an Act of the Parliament of Canada, other than any such body constituted or established by or under a law of a province or any such person or persons appointed under or in accordance with a law of a province or under section 96 of *The British North America Act, 1867*;

The submission was that the “jurisdiction and powers” referred to in the definition refer to jurisdiction and powers of a public nature, the exercise of which would, before the *Federal Court Act* was enacted, have attracted judicial review in a superior court by prerogative writ, injunction or declaratory action. The terms of the definition do not, it was argued, refer to jurisdiction and powers of a commercial nature conferred by federal statute on a corporation such as the Canada Post Corporation. The respondent particularly relied on a passage from the reasons for judgment of Associate Chief Justice Thurlow [as he then was] in *Wilcox v. Canadian Broadcasting Corporation*, [1980] 1 F.C. 326 (T.D.). The Associate Chief Justice, speaking of the “powers” referred to in the definition under section 2 of the Act, said at pages 329 and 330:

. . . it appears to me that the expression “jurisdiction or powers” refers to jurisdiction or powers of a public character in respect of the exercise of which procedures by prerogative writs or by injunction or declaratory relief would formerly have been appropriate ways of invoking the supervisory authority of the superior courts. I do not think it includes the private powers exercisable by an ordinary corporation created under a federal statute which are merely incidents of its legal personality or of the business it is authorized to operate. Absurd and very inconvenient results would flow from an interpretation that it does include such powers and it does not appear to me that that

LA QUESTION DE COMPÉTENCE

Comme je viens de l’indiquer, l’avocat de l’intimé a fait valoir que le président du conseil d’administration de la Société canadienne des postes n’est pas un «office, une commission ou un autre tribunal fédéral» au sens de l’article 2 de la *Loi sur la Cour fédérale*; par conséquent, son rejet de l’appel formé par la requérante ne peut faire l’objet d’un examen sous le régime de l’article 28 de cette Loi. La définition donnée à l’article 2 est ainsi conçue:

2. . . .

«office, commission ou autre tribunal fédéral» désigne un organisme ou une ou plusieurs personnes ayant, exerçant ou prétendant exercer une compétence ou des pouvoirs conférés par une loi du Parlement du Canada ou sous le régime d’une telle loi, à l’exclusion des organismes de ce genre constitués ou établis par une loi d’une province ou sous le régime d’une telle loi ainsi que des personnes nommées en vertu ou en conformité du droit d’une province ou en vertu de l’article 96 de l’*Acte de l’Amérique du Nord britannique, 1867*;

On a fait valoir que la «compétence et les pouvoirs» mentionnés dans la définition sont une compétence et des pouvoirs de caractère public dont l’exercice aurait, avant la promulgation de la *Loi sur la Cour fédérale*, fait l’objet d’un contrôle judiciaire devant une Cour supérieure, sous forme de brefs de prerogative, d’injonctions ou de jugements déclaratoires. La définition, ainsi formulée, ne désigne pas, dit-on, une compétence et des pouvoirs de nature commerciale conférés par une loi fédérale à une société telle que la Société canadienne des postes. L’intimé s’appuie particulièrement sur l’extrait suivant des motifs de jugement que le juge en chef adjoint Thurlow [tel était son titre] a prononcés dans l’affaire *Wilcox c. Société Radio-Canada*, [1980] 1 C.F. 326 (1^{re} inst.). Au sujet des pouvoirs mentionnés dans la définition donnée à l’article 2 de la Loi, le juge en chef adjoint dit ceci aux pages 329 et 330:

. . . il me semble, d’autre part, que l’expression «une compétence ou des pouvoirs» se réfère à une compétence ou à des pouvoirs de caractère public au sujet desquels les brefs de prerogative, l’injonction et le jugement déclaratoire auraient été autrefois des moyens appropriés d’invoquer le droit de regard des cours supérieures. Je ne pense pas que cela comprenne les pouvoirs qu’une corporation ordinaire constituée en vertu d’une loi fédérale peut exercer à titre privé, et qui ne sont que des accessoires de sa personnalité juridique ou de l’entreprise qu’elle est autorisée à exploiter. Des résultats absurdes et très embarrassants découleraient d’une telle interprétation, et il ne me semble pas

was intended or that it is necessary to so interpret the expression in the context in which it is used.

Counsel submitted that the Canada Post Corporation is a corporation engaged in a commercial operation. The powers it exercises under the *Canada Post Corporation Act* [S.C. 1980-81-82-83, c. 54] are thus not powers of the kind referred to in the definition in section 2 of the *Federal Court Act*. Counsel referred in particular to paragraphs 5(1)(a), 5(2)(b) and subsection 13(1) of the *Canada Post Corporation Act*.

Paragraph 5(1)(a) provides:

5. (1) The objects of the Corporation are

(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;

Paragraph 5(2)(b) reads:

5. ...

(2) While maintaining basic customary postal service, the Corporation, in carrying out its objects, shall have regard to

(b) the need to conduct its operations on a self-sustaining financial basis while providing a standard of service that will meet the needs of the people of Canada and that is similar with respect to communities of the same size;

I would, however, also refer to paragraph 5(2)(e), which reads:

5. ...

(2) While maintaining basic customary postal service, the Corporation, in carrying out its objects, shall have regard to

(e) the need to maintain a corporate identity program approved by the Governor in Council that reflects the role of the Corporation as an institution of the Government of Canada.

Subsection 13(1) provides:

13. (1) The Corporation may employ such officers and employees and may engage the services of such agents, advisers and consultants as it considers necessary for the proper conduct of its business, and may fix the terms and conditions of their employment or engagement, as the case may be, and pay their remuneration.

In support of the submission that the Canada Post Corporation is essentially commercial, counsel also referred to P.C. 1981-2769, which is SOR/81-804. This instrument reads:

que telle ait été l'intention du législateur ni qu'il soit nécessaire d'interpréter ainsi l'expression dans le contexte dans lequel elle est utilisée.

L'avocat a soutenu que la Société canadienne des postes est une société se livrant à des activités commerciales. Les pouvoirs qu'elle tient de la *Loi sur la Société canadienne des postes* [S.C. 1980-81-82-83, chap. 54] n'appartiennent donc pas au genre mentionné dans la définition de l'article 2 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Il a invoqué particulièrement les alinéas 5(1)a), 5(2)b) et le paragraphe 13(1) de la *Loi sur la Société canadienne des postes*:

L'alinéa 5(1)a) porte:

5. (1) La Société a pour mission:

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;

L'alinéa 5(2)b) est ainsi conçu:

5. ...

(2) Dans l'exercice de sa mission, la Société, tout en assurant l'essentiel du service postal habituel:

b) veille à l'autofinancement de son exploitation dans des conditions de normes de service adaptées aux besoins de la population du Canada et comparables pour des collectivités de même importance;

J'aimerais également citer l'alinéa 5(2)e) qui est ainsi rédigé:

5. ...

(2) Dans l'exercice de sa mission, la Société, tout en assurant l'essentiel du service postal habituel:

e) met en oeuvre, pour ce qui la concerne et selon les modalités approuvées par le gouverneur en conseil, un programme de symbolisation fédérale.

Le paragraphe 13(1) dispose:

13. (1) La Société peut employer le personnel et retenir les services des mandataires, conseillers et experts qu'elle estime nécessaires à l'exercice de ses activités; elle peut en outre fixer les conditions d'emploi ou de prestation de services correspondantes et verser les rémunérations afférentes.

À l'appui de l'argument selon lequel la Société canadienne des postes vise un but essentiellement commercial, l'avocat a également fait état du décret C.P. 1981-2769, c'est-à-dire DORS/81-804 que voici:

Whereas subsection 22(1) of the Canada Post Corporation Act provides that the Canada Post Corporation established pursuant to section 4 of the said Act is an agent of Her Majesty in right of Canada;

And Whereas paragraph 66(3)(b) of the Financial Administration Act provides that the Governor in Council may by order add to Schedule C to the Financial Administration Act any Crown Corporation that is an agent of Her Majesty in right of Canada and is responsible for the management of services operations on a quasi-commercial basis.

Therefore, His Excellency the Governor General in Council, on the recommendation of the Treasury Board, pursuant to paragraph 66(3)(b) of the Financial Administration Act, is pleased hereby to add the Canada Post Corporation to Schedule C to the Financial Administration Act.

Under subsection 66(1) of the *Financial Administration Act* [R.S.C.1970, c. F-10], a Crown corporation named in Schedule C is an "agency corporation". A consequence of its being an agency corporation is that, by virtue of subsection 68(1) of the *Financial Administration Act*, sections 69 to 78 of that Act apply to it. These sections subject the Corporation to the oversight of the Governor in Council, the Minister, and the President of the Treasury Board in significant ways. I would note, for example, that subsection 70(1) of the Act provides:

70. (1) Each agency corporation shall annually submit to the appropriate Minister an operating budget for the next following financial year of the corporation for the approval of the appropriate Minister and the President of the Treasury Board.

Counsel also called our attention to subsection 17(1) of the *Canada Post Corporation Act*, which authorizes the Corporation, with the approval of the Governor in Council, to make regulations "for the efficient operation of the business of the Corporation . . .". I quote paragraphs (c), (d) and (e) of subsection 17(1) and subsection 17(2):

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

- (c) prescribing the conditions under which mailable matter may be transmitted by post;
- (d) prescribing rates of postage and the terms and conditions and method of payment thereof;
- (e) providing for the reduction of rates of postage on mailable matter prepared in the manner prescribed by the regulations;

Vu que le paragraphe 22(1) de la Loi sur la Société canadienne des postes stipule que la Société canadienne des postes constituée en vertu de l'article 4 de ladite loi est mandataire de Sa Majesté du chef du Canada;

Et vu que l'alinéa 66(3)b) de la Loi sur l'administration financière stipule que le gouverneur en conseil peut, par décret, ajouter à l'annexe C de la Loi sur l'administration financière toute corporation de la Couronne qui est mandataire de Sa Majesté du chef du Canada et est responsable de la conduite d'opérations de services sur une base quasi commerciale.

À ces causes, sur avis conforme du conseil du Trésor et en vertu de l'alinéa 66(3)b) de la Loi sur l'administration financière, il plaît à Son Excellence le Gouverneur général en conseil d'ajouter la Société canadienne des postes à l'annexe C de la Loi sur l'administration financière.

En vertu du paragraphe 66(1) de la *Loi sur l'administration financière* [S.R.C. 1970, chap. F-10], une corporation de la Couronne nommée à l'annexe C est une «corporation de mandataire». Il s'ensuit que, en vertu du paragraphe 68(1) de la *Loi sur l'administration financière*, les articles 69 à 78 de cette Loi lui sont applicables. Ces articles assujettissent, dans une grande mesure, la corporation à la surveillance du gouverneur en conseil, du Ministre et président du conseil du Trésor. Il convient de souligner par exemple la disposition du paragraphe 70(1):

70. (1) Chaque corporation de mandataire doit soumettre tous les ans, au ministre compétent, un budget d'exploitation pour l'année financière suivante de la corporation en vue de l'approbation du ministre compétent et du président du conseil du Trésor.

L'avocat a également attiré notre attention sur le paragraphe 17(1) de la *Loi sur la Société canadienne des postes*, en vertu duquel la société peut par règlement, avec l'approbation du gouverneur en conseil, «prendre toute mesure utile . . . à l'efficacité de son exploitation . . .». Je cite les alinéas c), d) et e) du paragraphe 17(1) et le paragraphe 17(2):

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

- c) fixer les conditions de transmission postale des objets;
- d) fixer les tarifs de port et les modalités d'acquittement des frais correspondants;
- e) prévoir la réduction des tarifs de port dans le cas d'objets conditionnés de la manière réglementaire;

(2) The rates of postage prescribed pursuant to subsection (1) shall be fair and reasonable and consistent so far as possible with providing a revenue, together with any revenue from other sources, sufficient to defray the costs incurred by the Corporation in the conduct of its operations under this Act.

(2) Les tarifs de port visés au paragraphe (1) doivent être justes et réalistes et permettre d'assurer, dans la mesure du possible, des recettes qui, jointes à celles d'autres sources, suffisent à équilibrer les dépenses engagées par la Société pour l'exécution de sa mission.

It is quite clear that, in the words of P.C. 1981-2769, the Canada Post Corporation is "responsible for the management of services operations on a quasi-commercial basis". It is also clear, however, that the Corporation is significantly different from an ordinary commercial corporation. As I have already noted, paragraph 5(2)(e) of its incorporating statute refers to "the role of the Corporation as an institution of the Government of Canada". Section 11 confers authority on the Board of Directors to make by-laws "for the administration, management and control of the property and affairs of the Corporation", but such by-laws must be approved by the Governor in Council. The authority to make regulations conferred by subsection 17(1) is also subject to the approval of the Governor in Council. Other differences between the Corporation and an ordinary commercial corporation are illustrated by such provisions of its incorporating Act as subsections 6(2), 7(1), 8(1), 13(3) and 22(1), and sections 20, 28, 29 and 33, and by sections 69 to 78 of the *Financial Administration Act*. The roles played by the Governor in Council and the Minister in respect of the Corporation give it a significant public character and may possibly account for the use of the word "quasi-commercial" rather than the word "commercial" in the description, in the Order in Council, of its responsibilities for management of the postal services.

It may, of course, be argued that the Canadian Broadcasting Corporation also has a public character in rather the same sense; nonetheless Associate Chief Justice Thurlow concluded in the *Wilcox* case [at page 329] that the CBC "is, at least in respect of its broadcasting activities, not a federal board, commission or other tribunal within the meaning of section 2 . . .". It is, therefore, important, to identify the issue in the *Wilcox* case, and to consider the corporate powers involved.

In *Wilcox*, an employee of the CBC, in an action brought under section 18 of the *Federal Court Act*, sought a declaration that, for the pur-

Il est clair que, aux termes du décret C.P. 1981-2769, la Société canadienne des postes est «responsable de la conduite d'opérations de services sur une base quasi commerciale». Toutefois, il est également clair que la Société diffère, dans une grande mesure, d'une société commerciale ordinaire. Comme je l'ai déjà indiqué, l'alinéa 5(2)e) de sa loi habilitante fait mention de «un programme de symbolisation fédérale». En vertu de l'article 11, le conseil d'administration peut, par son règlement intérieur, prévoir «l'administration, la gestion et la surveillance des biens et des affaires de la Société», mais ces règlements intérieurs doivent être approuvés par le gouverneur en conseil. Le pouvoir de prendre des règlements conféré par le paragraphe 17(1) est également assujéti à l'approbation du gouverneur en conseil. Des dispositions de la loi habilitante de la Société telles que les paragraphes 6(2), 7(1), 8(1), 13(3), 22(1), les articles 20, 28, 29 et 33, et les articles 69 à 78 de la *Loi sur l'administration financière* illustrent la différence, à d'autres égards, entre la Société et une société commerciale ordinaire. Les rôles joués par le gouverneur en conseil et le Ministre à l'égard de la Société font qu'elle revêt un caractère public important et justifie peut-être l'emploi de l'expression «quasi commerciale», au lieu du mot «commercial», dans le décret, pour décrire ses responsabilités de conduite des services postaux.

Bien entendu, on peut soutenir que la Société Radio-Canada a également un caractère public, un peu dans le même sens; le juge en chef adjoint Thurlow a néanmoins conclu dans l'affaire *Wilcox* [à la page 329] que Radio-Canada «n'est pas, au moins pour ses activités de radiodiffusion, un office, une commission ou autre tribunal fédéral au sens de l'article 2 . . .». Il est donc important d'identifier la question en litige dans l'affaire *Wilcox* et d'examiner les pouvoirs de la société en cause.

Dans l'affaire *Wilcox*, un employé de Radio-Canada a, en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*, sollicité un jugement déclaratoire

pose of calculating his pensionable services, he was entitled to count a period of pensionable service he had accumulated before leaving the RCMP to take up his employment with the CBC. His claim was thus based on his contract of employment. He alleged that it was a term of his contract that the defendant was to make arrangements for the transfer of his accumulated pensionable service. The Court held that it lacked jurisdiction under section 18 to entertain the action. After saying what he did in the passage I quoted above, the Associate Chief Justice added at page 330:

It appears to me, as well, that if the powers of the defendant under the *Broadcasting Act* in respect of the defendant's broadcasting activities are not powers of the kind embraced by the definition, there is even less reason to conclude that the power of the defendant to engage employees falls within the meaning of the definition.

The decision of the Chairman of the Board which is under review was not made in the exercise of a general power of management conferred on the Canada Post Corporation. His decision was made in the exercise of an authority conferred on him by a regulation approved by the Governor in Council pursuant to the *Canada Post Corporation Act*. The authority is an authority to entertain and dispose of an "appeal". The respondent suggested that the "appeal" is analogous to the sort of procedure often established by a business firm to handle customer complaints. But the procedure under section 6 of the Regulations (which I examine in detail below) is very different from a mere system for settling complaints. The "appeal" provided by section 6 is precisely that: it is an appeal. I am satisfied that the Chairman, in entertaining and disposing of the appeal in this case, is a "person" within the meaning of that word as it is used in the definition of "federal board, commission or other tribunal" in the *Federal Court Act*.

The respondent submitted that at any rate the decision is not an administrative decision required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis. It seems quite clear, for the reasons I have just given, that the decision is not merely a business decision. And it seems equally clear that it is at least administrative. But is it a decision required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis?

établissant que, pour le calcul de sa pension de retraite, il était en droit de faire entrer en compte ses années de service dans la G.R.C. antérieurement à son engagement par Radio-Canada. Sa demande reposait donc sur son contrat de travail. D'après lui, l'une des conditions du contrat était que la défenderesse prenne les mesures utiles pour le transfert de ses années de service accumulées. La Cour a jugé qu'elle n'avait pas compétence, sous le régime de l'article 18, pour connaître de l'action. À la suite des propos tenus dans le passage que j'ai cité ci-dessus, le juge en chef adjoint ajoute à la page 330:

Il me semble également que si les pouvoirs de la défenderesse résultant de la *Loi sur la radiodiffusion* qui ont pour objet ses activités de radiodiffusion ne sont pas des pouvoirs visés par la définition, on serait encore moins fondé à conclure que celui d'engager des employés entre dans le cadre sémantique de celle-ci.

La décision du président du conseil examinée en l'espèce n'a pas été rendue en vertu d'un pouvoir général de gestion conféré à la Société canadienne des postes. Il a rendu sa décision en vertu d'un pouvoir qu'il tient d'un règlement approuvé par le gouverneur en conseil conformément à la *Loi sur la Société canadienne des postes*. Il s'agit du pouvoir de connaître d'un «appel» et de le trancher. D'après l'intimé, cet «appel» est analogue au genre de procédure qu'une maison de commerce adopte souvent pour répondre aux plaintes des clients. Mais la procédure prévue à l'article 6 du Règlement (que j'examinerai en détail) diffère vraiment d'un simple système de règlement des plaintes. L'«appel» visé à l'article 6 est un appel proprement dit. Je suis persuadé que, en connaissant de l'appel en l'espèce et en le tranchant, le président est une «personne» au sens de ce mot employé dans la définition de «office, commission ou autre tribunal fédéral» donnée par la *Loi sur la Cour fédérale*.

L'intimé a fait valoir que, en tout cas, la décision n'est pas une décision administrative qui est légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire. Pour les motifs que je viens d'invoquer, il semble tout à fait clair que la décision n'est pas simplement une décision commerciale. Et il semble également clair que, à tout le moins, elle est de nature administrative. Mais s'agit-il d'une décision qui est légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire?

Subsection 4(2) of the Regulations gives a publisher a right to apply to a postal official to register a newspaper or periodical as second class mail. Subsection 4(4) [as am. by SOR/78-149, s. 2; SOR/82-33, s. 3] prescribes the rights and duties of the postal official to whom such an application is made. It provides:

4. ...

(4) A postal official to whom an application for registration of a publication as second class mail is made in accordance with this section shall, immediately after the receipt by him of the application and such other information and material as he may request, examine the application and if he determines

(a) that the publication qualifies as second class mail and that it will be prepared for mailing in the manner prescribed by these Regulations, he shall register it for mailing at the rate of postage that he determines is established for it in the table to Schedule II of the *Rates of Postage Regulations* and shall forthwith notify the applicant of the day on which registration was granted, the registration number assigned to the publication and the rate of postage for which it has been registered for mailing; or

(b) that the publication does not qualify as second class mail or that it will not be prepared for mailing in the manner prescribed by these Regulations, he shall refuse to register the publication and shall forthwith notify the applicant of his refusal and the reason or reasons therefor.

Section 6 of the Regulations confers a right of appeal on a publisher dissatisfied with a decision of a postal official under paragraph 4(4)(b). I quote section 6:

6. (1) Where the publisher of a newspaper or periodical is dissatisfied with the decision of a postal official refusing to register the newspaper or periodical as second class mail pursuant to paragraph 4(4)(b), he may, within thirty days of the date of such refusal, by notice in writing to the postal official, appeal the decision to the Chairman.

(2) The notice in writing referred to in subsection (1) shall contain any representations that the publisher wishes to make to the Chairman with respect to the appeal.

(3) The postal official referred to in subsection (1) shall, immediately on receipt of the notice in writing referred to in that subsection, forward it to the Chairman together with all information and material that was before the postal official at the time he refused to register the newspaper or periodical as second class mail.

(4) Until the Chairman gives his decision on an appeal, any copies of the newspaper or periodical that is the subject of the appeal that are mailed shall be mailed at the third or fourth class rate, and the publisher shall keep a record, in a form and manner approved by the postmaster at the post office of mailing, of any such copies so mailed.

(5) Where the Chairman determines that a newspaper or periodical that is the subject of an appeal should be registered as second class mail, the newspaper or periodical shall be

Le paragraphe 4(2) du Règlement permet à un éditeur de s'adresser à un agent des Postes pour enregistrer un journal ou un périodique comme objet de la deuxième classe. Le paragraphe 4(4) [mod. par DORS/78-149, art. 2; DORS/82-33, art. 3] prévoit les droits et les obligations de l'agent des Postes à qui une telle demande est faite. Il est ainsi rédigé:

4. ...

(4) L'agent des Postes à qui une demande d'enregistrement d'une publication comme objet de la deuxième classe est présentée selon cet article doit l'étudier, dès sa réception et celle des renseignements ou documents exigés et, s'il établit

a) que la publication répond aux exigences régissant les objets de la deuxième classe et qu'elle sera conditionnée pour le dépôt de la manière prescrite dans le présent règlement, il l'enregistre comme publication pouvant être postée au tarif de port établi dans le tableau de l'annexe II du *Règlement sur les tarifs de port*, et il informe immédiatement le requérant de la date à laquelle l'enregistrement a été accepté, du numéro d'enregistrement assigné à la publication et du tarif de port applicable; ou

b) que la publication ne répond pas aux exigences régissant les objets de la deuxième classe ou qu'elle ne sera pas conditionnée pour le dépôt selon ce règlement, il doit rejeter la demande et en informer immédiatement le requérant en lui donnant les raisons du refus.

En vertu de l'article 6 du Règlement, un éditeur qui n'est pas d'accord avec la décision qu'un agent des Postes a rendue sous le régime de l'alinéa 4(4)b) peut faire appel. Je cite l'article 6:

6. (1) Lorsque l'éditeur d'un journal ou périodique n'est pas d'accord avec la décision de l'agent des Postes qui a rejeté sa demande d'enregistrement en vertu de l'alinéa 4(4)b), il peut, dans un délai de 30 jours, en avisant par écrit l'agent des Postes, en appeler de la décision au président du conseil.

(2) L'avis écrit dont il est question au paragraphe (1) doit contenir l'exposé de tous les faits que l'éditeur désire soumettre au président du conseil relativement à l'appel.

(3) L'agent des Postes visé au paragraphe (1) doit, dès qu'il reçoit l'avis écrit visé audit paragraphe, le transmettre au président du conseil avec tous les renseignements et documents qui lui ont été présentés au moment où il a rejeté la demande d'enregistrement du journal ou périodique comme objet de la deuxième classe.

(4) Jusqu'à ce que le président du conseil rende sa décision concernant l'appel, tous les exemplaires du journal ou périodique faisant l'objet de l'appel doivent être déposés au tarif de la troisième ou de la quatrième classe, et l'éditeur doit établir des dossiers sur tous les exemplaires ainsi déposés de la manière approuvée par le maître de poste du bureau de dépôt.

(5) Lorsque le président du conseil établit qu'un journal ou périodique faisant l'objet d'un appel doit être enregistré comme objet de la deuxième classe, le journal ou périodique est

deemed to have been registered as second class mail as of the date the most recent application was received by the postal official and the publisher shall be reimbursed for any excess postage he has paid by reason of having mailed copies at the third or fourth class rate.

(6) In determining the amount of reimbursement to which a publisher is entitled under subsection (5), the only record that shall be taken into account is that kept in the form and manner approved by the postmaster at the post office of mailing pursuant to subsection (4).

The provisions of section 4 and section 6 of the Regulations contain important guides to determining whether the Chairman's decision must be made on a judicial or quasi-judicial basis.

A postal official who refuses an application for registration must give the unsuccessful applicant the reason or reasons for his refusal. An applicant who is dissatisfied may "appeal" to the Chairman. The appellant has the right to make representations. The right to make representations and the use of the word "appeal" are themselves significant: see *Nenn v. R.*, [1979] 2 F.C. 778 (C.A.), at page 781. On an appeal, the Chairman must determine whether the newspaper or periodical that is the subject of the appeal should be registered as second class mail, an important right. Such a determination has another significant consequence under subsection 6(5) of the Regulations: a successful appellant might be entitled to reimbursement for excess postage.

The decision of the Chairman is in no sense a decision to be made on the basis of policy. The decision must be made by applying the provisions of section 3.1 of the Regulations to the information and material forwarded to the Chairman under subsection 6(3). The decision to be made is thus essentially judicial in character.

The relevant provisions of the Regulations point compellingly to the conclusion that an appeal must be determined on at least a quasi-judicial basis.

The respondent stressed, however, that the appeal was not adversarial. The submission, in effect, was that the third of the four criteria formulated by Mr. Justice Dickson (as he then was) in *Minister of National Revenue v. Coopers*

considéré comme ayant été enregistré comme objet de la deuxième classe à compter de la date de la demande la plus récente présentée à l'agent des Postes et l'éditeur est remboursé de l'excédent d'affranchissement qu'il a payé pour avoir déposé des exemplaires au tarif de la troisième ou de la quatrième classe.

(6) Lorsqu'on calcule le montant du remboursement auquel l'éditeur a droit selon le paragraphe (5), on ne tient compte que des dossiers établis conformément aux exigences du maître de poste du bureau de dépôt et ce selon le paragraphe (4).

Les dispositions des articles 4 et 6 du Règlement donnent des indications importantes pour déterminer si la décision du président doit être légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire.

L'agent des Postes qui rejette une demande d'enregistrement doit donner au requérant débouté de sa demande le motif ou les motifs de son rejet. Un requérant qui n'est pas d'accord peut faire «appel» au président. L'appelant a le droit de faire des observations. Le droit de faire des observations et l'emploi du mot «appel» sont en soi importants: voir *Nenn c. R.*, [1979] 2 C.F. 778 (C.A.), à la page 781. Statuant sur un appel, le président doit déterminer si le journal ou le périodique devrait être enregistré comme objet de la deuxième classe, droit important. Une telle décision entraîne une autre conséquence importante sous le régime du paragraphe 6(5) du Règlement: un appelant qui a gain de cause aurait le droit d'être remboursé de l'excédent d'affranchissement qu'il a payé.

La décision du président n'est nullement une décision qui doit être rendue sur la base d'une politique. La décision doit être rendue en application des dispositions de l'article 3.1 du Règlement aux renseignements et aux documents envoyés au président en vertu du paragraphe 6(3). La décision à rendre est donc essentiellement de caractère judiciaire.

Les dispositions applicables du Règlement entraînent inéluctablement la conclusion qu'un appel doit être tranché en suivant, tout au moins, un processus quasi judiciaire.

Toutefois, l'intimé a mis l'accent sur le fait que l'appel n'était pas contradictoire. Cela revient à dire que le troisième des quatre critères formulés par le juge Dickson (tel était alors son titre) dans l'arrêt *Ministre du Revenu national c. Coopers*

and *Lybrand*, [1979] 1 S.C.R. 495, at page 504, as criteria for determining whether a decision is one required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis, had not been met. [Possibly I should note that the respondent submitted that none of the four criteria had been met.] The third criterion is: “(3) Is the adversary process involved?”

There was not, it was said, a party adverse in interest to the appellant. This seems, however, to give to the term “adversary” an unduly limited meaning. There was clearly an issue to be decided on the appeal. The postal official who denied registration gave as his reason that paragraph 3.1(h) of the Regulations bars registration. The appellant disputed this. To settle the appeal, the Chairman had to resolve this dispute. The official who made the original decision may not, strictly speaking, have been an “adversary”. The issue presented was, however, sufficiently “adversarial” to require the Chairman to proceed quasi-judicially: see S.A. de Smith, *Judicial Review of Administrative Action* (4th ed., 1980) at pages 84 and 85. The proceeding here was at least as adversarial as was the “appeal” to the Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police from the recommendation for dismissal of a member of the Force, the appeal involved in *McCleery v. The Queen*, [1974] 2 F.C. 339 (C.A.); and see *Laroche v. Commissioner of R.C.M.P.* (1981), 39 N.R. 407 (F.C.A.), particularly at page 424; see also *Macdonald Tobacco Inc. v. Canada Employment and Immigration Commission*, [1979] 2 F.C. 100 (C.A.).

My conclusion is that we have jurisdiction to entertain this section 28 application.

THE ISSUE ON THE MERITS

I turn to the issue on the merits.

The Chairman of the Board of Directors dismissed the appeal on the basis that paragraph 3.1(h) of the Regulations excludes the periodical from registration as second class mail. That paragraph excludes from registration a periodical which would otherwise be entitled to registration,

3.1 . . .

(h) where the principal business of the person by whom or at whose direction it is published is other than publishing, [and]

and *Lybrand*, [1979] 1 R.C.S. 495, à la page 504, pour déterminer si une décision est légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire n'a pas été rempli. [Je devrais probablement souligner que, d'après l'intimé, aucun des quatre critères n'a été rempli.] Voici le troisième critère: «3) S'agit-il d'une procédure contradictoire?»

On a allégué qu'il n'existe pas de partie dont les intérêts sont contraires à ceux de l'appelant. Il me semble toutefois que cela donne au terme «contradictoire» un sens trop restreint. À l'évidence, il y avait une question à trancher en appel. L'agent des Postes qui a refusé l'enregistrement a motivé son refus en disant que l'alinéa 3.1h) du Règlement interdit l'enregistrement. L'appelant a contesté cet argument. Pour statuer sur l'appel, le président a dû trancher ce litige. L'agent qui a pris la décision initiale peut, à strictement parler, ne pas être une partie «adverse». Toutefois, la question en litige avait un caractère suffisamment «contradictoire» pour que le président puisse agir d'une façon quasi judiciaire: voir S.A. de Smith, *Judicial Review of Administrative Action* (4^e éd., 1980), aux pages 84 et 85. En l'espèce, la procédure était, à tout le moins, aussi contradictoire que l'«appel» formé devant le commissaire de la Gendarmerie royale contre la recommandation de licenciement d'un de ses membres, dans l'affaire *McCleery c. La Reine*, [1974] 2 C.F. 339 (C.A.); voir *Laroche c. Commissaire de la G.R.C.* (1981), 39 N.R. 407 (C.F. Appel), particulièrement à la page 424; voir également *Macdonald Tobacco Inc. c. La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada*, [1979] 2 C.F. 100 (C.A.).

Je conclus donc que la Cour est compétente pour connaître de la demande fondée sur l'article 28.

LA QUESTION DE FOND

J'aborde maintenant la question de fond.

Se fondant sur l'alinéa 3.1h) du Règlement qui ne permet pas d'enregistrer le périodique à titre d'objet de la deuxième classe, le président du conseil d'administration a rejeté l'appel. Cet alinéa interdit l'enregistrement d'un périodique qui, sans cela, aurait été enregistreur,

3.1 . . .

h) dans les cas où l'activité principale de la personne par laquelle ou sous la direction de laquelle il est publié est autre

it is published as an auxiliary to or for the purpose of advancing such person's principal business,

The Conference Board had submitted, as it did before us, that paragraph 3.1(h) does not exclude it from second class mail registration because the paragraph does not apply to it. The Board's purposes are entirely charitable, scientific and educational. In no sense can it be said to have, as its preponderant objective, the pursuit of profit, which, it submitted, is the test of whether a person is engaged in business. The Conference Board is not in business at all. The periodical in question cannot, therefore, be published by the Board "as an auxiliary to or for the purpose of advancing" its "principal business".

In support of this submission, counsel referred us to the objects of the Conference Board as set out in the letters patent incorporating Aeric, Inc., dated April 2, 1980. These contain, among other provisions:

The objects of the corporation are exclusively charitable, scientific and educational and are:

1. To conduct objective scientific research and investigation in the fields of business, economics and public affairs and to make available, through periodicals and other publications, the information resulting from such activities to its members and to other persons, firms, corporations, associations, educational and other institutions to the federal and provincial governments of Canada and any department, bureau or agency thereof, and to the general public;
2. To assemble, analyse and disseminate, on a non-political basis, objective information in regard to economic conditions and management experience in Canada and other countries;
3. To conduct educational and scientific conferences of executives, professional specialists and others for discussion of economic, business and public affairs;
4. To contribute to the educational and professional training of executives, and in general to encourage and promote the sound development of Canadian industry.

It is specially provided that in the event of dissolution or winding up of the Corporation, all its remaining assets after payment of its liabilities, shall be distributed to one or more recognized charitable organizations in Canada.

The Corporation is to carry on its operation without pecuniary gain to its members and any profits or other accretions to the proposed Corporation are to be used in promoting its objects.

Aeric, Inc. has been granted tax-exempt status as a registered charitable organization under para-

que l'édition, [et] il est publié accessoirement à l'activité principale de cette personne ou en vue du progrès de cette activité,

Le Conference Board avait fait valoir, comme il l'a fait devant la Cour, que l'alinéa 3.1(h) ne lui interdit pas d'enregistrer le périodique comme objet de la deuxième classe parce que cet alinéa ne lui est pas applicable. Le Conference Board vise des buts uniquement charitables, scientifiques et éducatifs. On ne peut nullement dire qu'il poursuit principalement un but lucratif qui, dit-il, constitue le critère sur lequel on se fonde pour déterminer si une personne se livre à un commerce. Le Conference Board ne fait pas du tout d'affaires. Il ne saurait donc publier le périodique en question «accessoirement à» son «activité principale ou en vue du progrès de cette activité».

À l'appui de cet argument, l'avocat a fait mention des objectifs du Conference Board exposés dans les lettres patentes en date du 2 avril 1980 en vertu desquelles Aeric, Inc. a été constituée. Il y est prévu notamment:

[TRADUCTION] La société vise exclusivement les buts charitables, scientifiques et éducatifs suivants:

1. Faire des recherches et des enquêtes scientifiques objectives dans les domaines du commerce, de l'économie et des affaires publiques, et fournir à ses membres, et à d'autres personnes, aux établissements, sociétés, associations, institutions d'enseignement et autres établissements, aux gouvernements fédéral et provinciaux du Canada et à tout ministère, bureau ou office de ceux-ci et au public en général, les renseignements découlant de ces activités au moyen de périodiques et d'autres publications;
2. Rassembler, analyser et diffuser, dans un but non politique, des renseignements objectifs relatifs aux conditions économiques et à l'expérience de gestion du Canada et d'autres pays;
3. Tenir des conférences éducatives et scientifiques avec participation de cadres, de spécialistes professionnels et d'autres pour discuter des affaires économiques, commerciales et publiques;
4. Contribuer à la formation scolaire et professionnelle de cadres et, en général, encourager et promouvoir la saine expansion de l'industrie canadienne.

Il est spécialement prévu que, en cas de dissolution ou de liquidation de la société, tout ce qui reste de son actif, après règlement de ses dettes, sera réparti à un ou à plusieurs organismes de charité du Canada.

Les activités de la société ne doivent pas, sur le plan pécuniaire, profiter à ses membres et tout bénéfice ou autre accroissement doit servir à promouvoir ses objectifs.

Aeric, Inc. a bénéficié d'une exemption en tant qu'œuvre de charité sous le régime de l'alinéa

graph 149.1(1)(b) of the *Income Tax Act* [S.C. 1970-71-72, c. 63 (as am. by S.C. 1976-77, c. 4, s. 60)].

The Chairman rejected the submission that the Conference Board is not in business. He held that the word "business", as used in paragraph 3.1(h), has a broader meaning than an activity the preponderant objective of which is profit making. He said:

With regard to the first question, I suggest that you are giving too restrictive an interpretation to the word "business". If one considers the Second Class Mail Regulations as a whole, including the French version of the Regulations and particularly paragraph 3.1(h) of that version where the word "l'activité" is used with reference to "principale" rather than, for example, "affaire", it is clear that a rather broad meaning was intended to be given to the word "business". I do not consider that it should be restricted to profit making ventures or operations. It includes, in my opinion, practically any activity which is an occupation as distinguished from a "pleasurable activity." Consequently, on the view I take of the matter, the Conference Board of Canada is engaged in "business" within the meaning of that word in paragraph 3.1(h) of the Second Class Mail Regulations.

The term "business" is not a term of art. As used in statutes and in contracts, it has been given a variety of meanings by the courts. I will refer to a few examples.

In *Canada Labour Relations Board et al. v. Yellowknife*, [1977] 2 S.C.R. 729, Mr. Justice Pigeon said at page 738:

In my view, it would not be proper to seek to put a restricted meaning on any of the words "work, undertaking or business" as used in the *Labour Code* so as to exclude from their scope all activities of municipal corporations. Some of these operations, like waterworks and sewage systems, undoubtedly come within any concept of "work". Others, like protection or sanitation services, cannot be excluded from the scope of "undertaking" without doing violence to the language, and "business" has been said to mean "almost anything which is an occupation, as distinguished from a pleasure—anything which is an occupation or duty which requires attention . . ." (per Lindley, L.J. in *Rolls v. Miller*, at p. 88). There is no doubt that the word "business" is often applied to operations carried on without an expectation of profit. In my view, it would be contrary to the whole concept of classifying employees for jurisdictional purposes by reference to the character of the operation, to attempt to make a distinction depending upon whether the employer is a private company or a public authority. Different considerations may obtain where the employer is a government or government corporation and this is apparent from s. 109 of the *Labour Code*. However, this is a question with which we are not concerned in this case.

149.1(1)(b) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* [S.C. 1970-71-72, chap. 63 (mod. par S.C. 1976-77, chap. 4, art. 60)].

Le président a rejeté l'argument selon lequel le Conference Board ne fait pas d'affaires. D'après lui, le mot «activité» utilisé à l'alinéa 3.1h) a un sens plus large qu'une activité qui vise principalement à faire des profits. Il tient ces propos:

[TRADUCTION] Quant à la première question, vous interprétez, selon moi, le mot «activité» d'une façon trop restrictive. Si l'on examine l'ensemble du Règlement sur les objets de la deuxième classe, notamment la version française du Règlement et son alinéa 3.1h) où l'adjectif «principale» se rapporte à «l'activité» plutôt qu'à «affaire» par exemple, il est évident qu'on a voulu donner au mot «activité» un sens plutôt large. Je ne considère pas qu'on doive le restreindre à des opérations visant un but lucratif. À mon avis, il comprend pratiquement toute activité qui est une occupation par opposition à une «activité de plaisir». En conséquence, étant donné mon point de vue sur la question, le Conference Board du Canada s'engage dans une «activité» au sens de ce mot utilisé à l'alinéa 3.1h) du Règlement sur les objets de la deuxième classe.

Le mot «affaire»* n'est pas un terme technique. Les tribunaux lui ont donné divers sens suivant son utilisation dans des lois et dans des contrats. Je citerai quelques exemples.

Dans l'arrêt *Conseil canadien des relations du travail et autre c. Yellowknife*, [1977] 2 R.C.S. 729, le juge Pigeon a dit à la page 738:

A mon avis, il ne faut pas chercher à donner un sens restreint à l'un quelconque des termes «ouvrage, entreprise ou affaire» tels qu'ils sont utilisés dans le *Code du travail*, de façon à exclure de leur domaine toutes les activités des corporations municipales. Certaines d'entre elles, tels les systèmes d'adduction d'eau et d'égouts, relèvent indubitablement du concept d'«ouvrage». D'autres, tels les services de sûreté ou sanitaires, ne peuvent pas être exclus du domaine de l'«entreprise» sans dénaturer l'expression, et le terme «affaire» a été défini comme [TRADUCTION] «presque tout ce qui est une occupation, par opposition à un plaisir—n'importe quel devoir ou occupation qui exige de l'attention [sic] . . . » (le lord juge Lindley, dans *Rolls v. Miller*, à la p. 88). Il va sans dire que le terme «affaire» est souvent appliqué à des activités poursuivies sans but lucratif. A mon avis, essayer d'établir une distinction dépendant du fait qu'un employeur est une compagnie privée ou une administration publique, serait contraire à tout le concept de classification des employés, à des fins de compétence, en fonction du caractère de l'entreprise. D'autres considérations peuvent prévaloir si l'employeur est le gouvernement ou une compagnie gouvernementale et ceci est manifeste dans l'art. 109 du *Code du travail*. Cependant, c'est une question dont nous n'avons pas à nous occuper en l'espèce.

* Note de l'arrêtiste: le terme «business» est traduit par «activité», «affaire» ou «entreprise», selon le contexte.

In that case, the issue was whether the Canada Labour Relations Board had jurisdiction to certify a union as collective bargaining agent for the employees of a municipality in the Northwest Territories. The passage quoted clearly indicates the importance of context and statutory purpose when the meaning of "business" is in issue.

The applicant relied particularly on *The Regional Assessment Commissioner et al. v. Caisse populaire de Hearst Limitée*, [1983] 1 S.C.R. 57, in support of its submission that "business" relates to a profit-making undertaking. In that case, a credit union had been assessed for business taxation under the Ontario *Assessment Act* [R.S.O. 1980, c. 31]. It was assessed in respect of its use of real property occupied by it in connection with its operations. The relevant provision of the *Assessment Act* imposed a "business assessment" on a person carrying on the business of a banker or other financial business, an assessment to be computed by reference to the assessed value of the land occupied or used by him for the purpose of the business. ("Business assessment" is, of course, imposed on persons in other businesses than banking and finance.) The critical issue was this: to determine whether the credit union was carrying on business, was it necessary to determine that its preponderant purpose was to make a profit or would it be enough to establish that it was carrying on a "commercial activity". The Supreme Court held that "preponderant purpose to make a profit" was the appropriate test under the *Assessment Act*.

I would quote this passage from the reasons for judgment of Mr. Justice McIntyre at pages 69 and 70:

The commercial activity test, as expressed by Evans J.A., requires a consideration and an evaluation of all factors in order to determine whether in reality the corporation is of a true commercial nature. He has also expressed the view that one activity of a commercial nature may colour the whole of the corporation's operations and be sufficient, as in the *Windsor-Essex* case, to classify it as a business. It would seem to me that on this last point he is really applying the preponderant purpose test, finding that one purpose may be sufficiently important to colour the whole. As I have indicated earlier, I do not reject such a suggestion but, if it is applied to determine

Dans cette affaire, il s'agissait de savoir si le Conseil canadien des relations du travail avait compétence pour accréditer un syndicat comme agent négociateur des employés d'une municipalité des Territoires du Nord-Ouest. Le passage cité indique clairement l'importance du contexte et du but prévu par la loi lorsqu'il s'agit du sens du mot «affaire».

La requérante s'appuie en particulier sur l'arrêt *Commissaire régional à l'évaluation et autre c. Caisse populaire de Hearst Limitée*, [1983] 1 R.C.S. 57, pour étayer son argument voulant que le mot «activité» se rapporte à une entreprise qui vise un but lucratif. Dans cette affaire, une caisse populaire avait été assujettie à l'impôt commercial en vertu de l'*Assessment Act* [R.S.O. 1980, chap. 31] de l'Ontario. Sa cotisation d'impôt portait sur son utilisation du bien-fonds qu'elle occupait à des fins reliées à ses activités. En vertu de la disposition applicable de l'*Assessment Act*, quiconque exerce un commerce à titre de banquier ou qui exploite toute autre entreprise financière est tenu au paiement d'un montant appelé «évaluation commerciale» calculé en fonction de la valeur attribuée au bien-fonds occupé ou utilisé pour les fins de l'entreprise. (Bien entendu, des personnes exploitant des entreprises autres que des institutions bancaires et financières sont tenues au paiement du montant appelé «évaluation commerciale».) La question cruciale était celle-ci: pour déterminer si la caisse populaire exploitait une entreprise, était-il nécessaire de démontrer que son objet prépondérant était la réalisation de profits ou suffisait-il d'établir qu'elle se livrait à une «activité commerciale»? La Cour suprême a jugé que l'«objet prépondérant de faire des profits» était le critère approprié sous le régime de l'*Assessment Act*.

Je cite l'extrait suivant des motifs du juge McIntyre, aux pages 69 et 70:

L'application du critère de l'activité commerciale énoncé par le juge Evans exige un examen et une appréciation de l'ensemble des facteurs afin de déterminer s'il s'agit en réalité d'une société véritablement commerciale. Il a également exprimé l'avis qu'une seule activité de nature commerciale peut influencer sur l'ensemble des activités de la société et suffire, comme dans l'arrêt *Windsor-Essex*, pour qu'elle soit considérée comme une entreprise. Il me semble qu'à ce dernier égard, il ne fait en réalité qu'appliquer le critère de l'objet prépondérant, en ce sens qu'il conclut qu'un seul objet peut revêtir une importance telle qu'il influe sur l'ensemble des objets. Comme je l'ai déjà

whether an enterprise is of a commercial nature, difficulties will arise. Many community and charitable organizations, relying from time to time on what would be termed commercial activity to raise funds for the fulfilment of their objectives, could be classed as businesses by such a test. To attach primary importance to the commercial aspect of an operation in question will offer, in my opinion, no sure or helpful guide. In my view, the commercial activity test is too indefinite to allow consistent application. I agree that, in deciding whether or not any activity may be classed as a business under the provisions of s. 7(1)(b) of *The Assessment Act*, all relevant factors regarding an operation must be considered and weighed. However, they must be considered and weighed in order to determine not whether in some general sense the operation is of a commercial nature or has certain commercial attributes, but whether it has as its preponderant purpose the making of a profit. If it has, it is a business; if it has not, it is not a business.

I would also quote this passage appearing at page 71:

The preponderant purpose test has had wide—in fact almost complete—acceptance in Ontario and certain other provinces since the decision in the *Rideau Club* case. Essentially it has been based upon a consideration of whether the activity concerned is carried on for the purpose of earning a profit or for some other preponderant purpose. If the preponderant purpose was other than to make a profit, then even if there were other characteristics of the organization, including an intent in some cases to make a profit (see *Maple Leaf* case), it would not be classed as a business.

The Legislature must be presumed to have long been aware of the state of the law as declared in the line of authorities referred to above. As it has made no move to change it, I do not think the Court should. I would accept and apply the preponderant purpose test. In view of the findings of fact in the case at bar earlier mentioned that the preponderant purpose of the respondent is not to make a profit, I would dismiss the appeal with costs.

I would observe that in the *Caisse populaire* case it appears that there was no question that, for the credit union to be carrying on business, its activity would at least have had to have a commercial character, but even that would not be sufficient for purposes of the Ontario *Assessment Act*. I would also observe that regard was had to the presumption that the Legislature must have been “aware of the state of the law as declared in the line of authorities referred to above”, but “made no move to change it”. “The line of authorities” appears to have related primarily to assessment under provincial legislation.

indiqué, je ne rejette pas cette suggestion, mais, si on l'applique pour déterminer si une entreprise est d'une nature commerciale, cela entraînera des difficultés. Bon nombre d'organismes de bienfaisance qui œuvrent au sein de la collectivité et qui ont recours de temps à autre à des activités qu'on qualifierait de commerciales afin de réunir des fonds pour pouvoir remplir leurs objets, risqueraient, par l'application de pareil critère, d'être considérés comme des entreprises. Attacher une importance primordiale à l'aspect commercial d'une opération litigieuse ne constitue pas, à mon avis, un guide sûr ni utile. J'estime que le critère de l'activité commerciale est trop imprécis pour qu'il puisse être appliqué avec uniformité. Je suis d'accord que, pour décider si une activité peut être qualifiée d'entreprise au sens de l'al. 7(1)b) de *The Assessment Act*, il faut examiner et apprécier l'ensemble des facteurs pertinents qui s'y rapportent. Cependant, il faut les examiner et les apprécier pour déterminer non pas si, dans un sens général, l'opération est de nature commerciale ou revêt des aspects commerciaux, mais si elle a comme objet prépondérant la réalisation de profits. Si c'est le cas, il s'agit d'une entreprise; dans le cas contraire, ce n'en est pas une.

Je cite également le passage suivant figurant à la page 71:

Depuis l'arrêt *Rideau Club*, le critère de l'objet prépondérant est généralement—en fait presque universellement—accepté en Ontario et dans d'autres provinces. Ce critère consiste essentiellement à déterminer si l'activité en cause vise à la réalisation de profits ou si elle a un autre objet prépondérant. Dans cette dernière hypothèse, même si l'organisme a d'autres objets, dont la réalisation de profits (voir l'arrêt *Maple Leaf*), il ne sera pas considéré comme une entreprise.

Il faut présumer que le législateur connaît depuis longtemps l'état du droit tel qu'il se dégage de la jurisprudence susmentionnée. Comme il n'a pas pris l'initiative de le modifier, j'estime que la Cour ne le doit pas non plus. Je suis d'avis d'accepter et d'appliquer le critère de l'objet prépondérant. En l'espèce, vu les conclusions de fait déjà mentionnées, selon lesquelles l'intimée n'a pas pour objet prépondérant de faire des profits, je suis d'avis de rejeter le pourvoi avec dépens.

Je ferai remarquer que dans l'affaire *Caisse populaire*, il semblait ne faire aucun doute que, pour que la caisse exploite une entreprise, ses activités devraient tout au moins revêtir un caractère commercial, mais même cela ne suffisait pas pour les fins de l'*Assessment Act* de l'Ontario. Je ferai également remarquer qu'on a tenu compte de la présomption que le législateur «connaît l'état du droit tel qu'il se dégage de la jurisprudence susmentionnée», mais qu'il n'a pas «pris l'initiative de le modifier». «La jurisprudence» semble se rapporter essentiellement à la cotisation établie sous le régime d'une loi provinciale.

The respondent placed some reliance on the judgment of the English Queen's Bench Division in *Rael-Brook Ltd. v. Minister of Housing and Local Government*, [1967] 2 Q.B. 65. In that case, Mr. Justice Widgery said at page 75:

It is clear from authority that the making of profit is not an essential feature of carrying on a business unless the particular context so requires.

That case involved the question of whether a corporation which acquired a building from a local government authority and was using it for making shirts required planning permission under a Town and Country Planning Order. The building had been used as a cooking centre for the purpose of providing meals in schools. The corporation contended that permission was not required because its present use was for a purpose of the same class as that to which it had formerly been put. The issue was whether the building was an "industrial building" within a provision of the Planning Order; this depended on whether the building was used for a process "carried on in the course of a trade or business". The Court carefully examined the relevant provision of the Order in its context and in the light of its purpose, and concluded at page 76:

In our opinion neither the making of profit nor any commercial activity is an essential in order that a process may be carried on in the course of trade or business for the purpose of the definition of "industrial building" in the Town and Country Planning (Use Classes) Order, 1950. Hence the activity of a local authority which exhibits all the other possible features of a business is not excluded on that account.

Even on the meagre findings of fact in the present case it can be inferred that the provision of school meals by the local authority in possession of the building from 1940 to 1946 was "an occupation as distinguished from a pleasure," to quote Lindley L.J. in *Rolls v. Miller*, that it was continuous rather than sporadic, and that it was a serious undertaking earnestly pursued for the purpose of fulfilling a duty assumed by the occupier. Without attempting to decide that these features must necessarily all be present in order that an activity may amount to a business for present purposes, we are satisfied that they suffice in this case.

Isolated passages from other cases might be cited to an effect quite different from that suggested by the sentence quoted in isolation from context in *Rael-Brook Ltd.* Take, for example, this pas-

L'intimé s'est appuyé, dans une certaine mesure, sur le jugement rendu par la Division du Banc de la Reine anglaise dans *Rael-Brook Ltd. v. Minister of Housing and Local Government*, [1967] 2 Q.B. 65. Dans cette affaire, le juge Widgery a dit à la page 75:

[TRADUCTION] Il ressort de la jurisprudence que la réalisation de profits ne caractérise pas essentiellement l'exploitation d'une entreprise, à moins que le contexte particulier ne l'exige.

La question soulevée dans cette affaire était de savoir si une société qui avait acheté un immeuble à une autorité locale et qui l'utilisait pour la fabrication de chemises devait obtenir une autorisation d'aménagement en vertu d'une ordonnance dite Town and Country Planning Order. On avait utilisé l'immeuble comme centre où l'on préparait des repas pour des écoles. La société a prétendu qu'une autorisation n'était pas nécessaire parce que son utilisation actuelle visait le même but que celui auquel l'immeuble avait été destiné. Il s'agissait de savoir si l'immeuble était un [TRADUCTION] «immeuble industriel» au sens d'une disposition du Planning Order; à cette fin, il fallait déterminer si l'immeuble servait à des travaux [TRADUCTION] «exécutés dans le cadre d'un commerce ou d'une entreprise». Après avoir examiné soigneusement la disposition applicable de l'ordonnance dans son contexte et en tenant compte de ses objectifs, la Cour a conclu à la page 76:

[TRADUCTION] À notre avis, ni la réalisation de profits ni une activité commerciale ne constituent des éléments essentiels à l'exécution de travaux dans le cadre d'un commerce ou d'une entreprise, selon la définition de «immeuble industriel» figurant dans le Town and Country Planning (Use Classes) Order de 1950. En conséquence, l'activité d'une autorité locale qui présente tous les autres traits possibles d'une entreprise n'est pas exclue à ce titre.

Des constatations de fait en l'espèce qui sont plutôt maigres, on peut conclure que la fourniture de repas à des écoles par l'autorité locale qui a occupé l'immeuble de 1940 à 1946 constituait «une occupation par opposition à un plaisir» pour reprendre les propos tenus par le lord juge Lindley dans *Rolls v. Miller*, qu'il s'agissait d'une occupation continue plutôt que sporadique et qu'il s'agissait d'une entreprise exploitée avec sérieux pour s'acquitter d'une obligation assumée par l'occupant. Sans vouloir conclure que tous ces traits doivent nécessairement exister pour qu'une activité puisse équivaloir à une entreprise aux fins de l'espèce, nous sommes persuadés qu'ils suffisent dans le présent cas.

On pourrait citer des extraits isolés dans d'autres affaires qui arrivent à une conclusion tout à fait différente de ce qui a été dit dans la phrase citée hors contexte dans l'affaire *Rael-Brook Ltd.*

sage from the reasons for judgment of Mr. Justice Laidlaw in *Re Pszon*, [1946] 2 D.L.R. 507 (Ont. C.A.), at page 511:

... it is an essential element of carrying on business that the purpose of the engagement is for a livelihood or profit. If an enterprise is not conducted as a means to accomplish that object it does not come within the ordinary meaning of the term "business".

The sentences occur, however, at the end of a passage [at page 511] which I will quote more fully:

... The word "business" is of wider import than "trade": *Re A Debtor*, [1927] 1 Ch. 97 at p. 105. As used in various statutes it involves at least three elements: (1) the occupation of time, attention and labour; (2) the incurring of liabilities to other persons; and (3) the purpose of a livelihood or profit. A person who devotes no time or attention or labour, by himself or by servants or employees, to the working or conduct of the affairs of an enterprise does not carry on the business of such enterprise. He might, for instance, be only financially interested. But to carry on business he must give attention, or perform labour, for the maintenance or furtherance of the undertaking, and devote time to the accomplishment of its objects. He must also be in such relation to the public that he may be held liable to others. The liabilities must be such as to be referable to the carrying on of the enterprise. Obligations assumed in connection with and for the purpose only of betterment of property owned by a man do not necessarily constitute him a person who carries on business. Finally, it is an essential element of carrying on business that the purpose of the engagement is for a livelihood or profit. If an enterprise is not conducted as a means to accomplish that object it does not come within the ordinary meaning of the term "business".

The passage occurs in a case which had to do with whether a particular person was a "wage-earner" within the *Bankruptcy Act*, R.S.C. 1927, c. 11. The definition of "wage-earner" is set out on pages 510 and 511 of the report;

It will be convenient to reproduce parts of certain sections of the *Bankruptcy Act*, R.S.C. 1927, c. 11 as follows:

"2. In this Act, unless the context otherwise requires or implies, the expression"

"(ll) 'wage-earner' means one who works for wages, salary, commission or hire at a rate of compensation not exceeding fifteen hundred dollars per year, and who does not on his own account carry on business."

"7. The provisions of this Part shall not apply to wage-earners..."

My reading of the cases indicates that the meaning of the word "business", when it appears in a statute, must almost always if not always be sought in context and in the light of statutory purpose. Often, I suspect, context and purpose will

Voici par exemple l'extrait des motifs de jugement prononcés par le juge Laidlaw dans *Re Pszon*, [1946] 2 D.L.R. 507 (C.A. Ont.), à la page 511:

[TRADUCTION] ... l'exploitation d'une entreprise se caractérise essentiellement par le fait de gagner sa vie ou de réaliser des profits. Si une entreprise n'est pas exploitée comme moyen d'atteindre cet objectif, elle ne correspond pas au sens ordinaire du mot «affaire».

Cette opinion figure toutefois à la fin d'un passage [à la page 511] que je vais citer plus en détail:

[TRADUCTION] ... Le terme «affaire» a un sens plus large que celui du mot «commerce»: *Re A Debtor*, [1927] 1 Ch. 97, à la p. 105. Employé dans diverses lois, il comporte au moins trois éléments: 1) une activité nécessitant du temps, de l'attention et du travail; 2) le fait de s'obliger envers autrui; et 3) le fait de chercher à gagner sa vie ou à réaliser des profits. Une personne qui ne consacre ni temps, ni attention, ni travail, soit seul soit à l'aide de ses préposés ou employés, au fonctionnement ou à la conduite des affaires d'une entreprise ne dirige pas une telle entreprise. Elle pourrait, par exemple, n'avoir que des intérêts financiers. Mais pour exploiter une entreprise, elle doit faire preuve d'attention et d'efforts pour assurer le maintien ou le progrès de l'entreprise et consacrer du temps à la réalisation de ses objectifs. Elle doit en outre entretenir des rapports avec le public de façon à pouvoir s'obliger envers autrui. Les obligations qu'elle assume doivent porter sur l'exploitation de l'entreprise. Les obligations contractées uniquement à l'occasion ou pour les fins de l'amélioration du bien-fonds appartenant à un homme n'en font pas nécessairement une personne qui exploite une entreprise. Enfin, l'exploitation d'une entreprise se caractérise essentiellement par le fait de gagner sa vie ou de réaliser des profits. Si une entreprise n'est pas exploitée comme moyen d'atteindre cet objectif, elle ne correspond pas au sens ordinaire du mot «affaire».

Ce passage figure dans une affaire où il s'agissait de savoir si une personne donnée était un «salarié» au sens de la *Loi de faillite*, S.R.C. 1927, chap. 11. La définition de «salarié» se trouve aux pages 510 et 511 du recueil:

[TRADUCTION] Il convient de reproduire des parties de certains articles de la *Loi de faillite*, S.R.C. 1927, chap. 11:

"2. En la présente loi, à moins que le contexte n'exige ou n'implique une interprétation différente, l'expression"

"hh) «salarié» signifie celui qui travaille en vue de gages, salaire, commission ou louage, à un taux de rémunération ne dépassant pas quinze cents dollars par année, et qui n'exerce pas de commerce pour son propre compte."

"7. Les dispositions de la présente partie ne doivent s'appliquer ni aux salariés..."

En lisant la jurisprudence, je constate que le sens du mot «activité», lorsqu'il figure dans une loi, doit presque toujours sinon toujours être interprété selon le contexte et en tenant compte du but de la loi. Souvent, j'imagine, le contexte et le but indi-

point quickly to appropriate meaning. Unfortunately, ours is not such a case.

I will consider paragraph 3.1(h) of the *Second Class Mail Regulations* in its context, and I will also have regard to its legislative history. It may be as well to set out in detail the relevant provisions of section 3.1:

3.1 A Canadian newspaper or Canadian periodical

(a) that is published for the purpose of disseminating to the public any one or more of the following:

- (i) news,
- (ii) articles of comment on or analysis of the news, and
- (iii) articles with respect to other topics currently of interest to the general public,

(b) that is devoted primarily to one or more of religion, the sciences, agriculture, forestry, the fisheries, social or literary criticism or reviews of literature or the arts or that is an academic or scholarly journal, or

(c) that is devoted primarily to the promotion of public health and published by a non-profit organization organized on a national or provincial basis,

may, if it is

(d) registered with the Canada Post Corporation pursuant to section 4,

be transmitted by post in Canada at the applicable rate of postage referred to in section 3 for that newspaper or periodical, unless

(h) where the principal business of the person by whom or at whose direction it is published is other than publishing, it is published as an auxiliary to or for the purpose of advancing such person's principal business,

(i) except in the case of a publication described in paragraph (b) or (c), it is published by or under the auspices of a fraternal, trade, professional or other association or a trade union, credit union, cooperative, or local church congregation,

Special provisions for mailing rates for Canadian newspapers and periodicals have had a long history: see *The Post Office Act 1867* [S.C. 1867, c. 10], sections 22 to 25; and *The Post Office Act, 1875* [S.C. 1875, c. 7], sections 22 to 24. Subsections 11(1) and 11(3) of *The Post Office Act* enacted by S.C. 1951, c. 57, provided:

11. (1) A newspaper or periodical that

- (a) is printed and published in Canada;
- (b) is known and recognized as a newspaper or periodical and consists wholly or in great part of political or other

quent immédiatement le sens approprié. Malheureusement, tel n'est pas le cas en l'espèce.

Je vais examiner l'alinéa 3.1(h) du *Règlement sur les objets de la deuxième classe* dans son contexte, ainsi que son historique législatif. On pourrait également citer en détail les dispositions applicables de l'article 3.1 :

3.1 Un journal canadien ou un périodique canadien

a) qui est publié en vue de la diffusion dans le public d'articles appartenant à une ou plusieurs des catégories suivantes:

- (i) nouvelles,
- (ii) commentaires sur les nouvelles ou analyses des nouvelles, et
- (iii) autres sujets d'actualité intéressant le public en général,

b) qui est principalement consacré à un ou plusieurs des sujets suivants: religion, sciences, agriculture, sylviculture, pêche, critique sociale ou littéraire, littérature, arts, ou qui est une publication académique ou une publication savante, ou

c) qui est principalement consacré au progrès de la santé publique et est publié par un organisme sans but lucratif à structure nationale ou provinciale,

peut, s'il est

d) enregistré auprès de la Société canadienne des Postes conformément à l'article 4,

être transmis par la poste au Canada au tarif de port applicable visé à l'article 3, sauf si,

h) dans les cas où l'activité principale de la personne par laquelle ou sous la direction de laquelle il est publié est autre que l'édition, il est publié accessoirement à l'activité principale de cette personne ou en vue du progrès de cette activité,

i) à l'exception d'une publication visée à l'alinéa b) ou c), il est publié par une association d'entraide mutuelle, une association commerciale, professionnelle ou autre ou un syndicat ouvrier, une coopérative de crédit ou de consommation ou une congrégation religieuse locale,

Les dispositions spéciales relatives aux taux de port des journaux et des périodiques canadiens connaissent une longue histoire: voir l'*Acte du Bureau des Postes, 1867* [S.C. 1867, chap. 10], articles 22 à 25; et l'*Acte du Bureau des Postes, 1875* [S.C. 1875, chap. 7], articles 22 à 24. Les paragraphes 11(1) et 11(3) de la *Loi sur les postes* promulguée par S.C. 1951, chap. 57 sont ainsi rédigés:

11. (1) Un journal ou périodique qui

- a) est imprimé et publié au Canada;
- b) est connu et considéré comme un journal ou périodique et consiste, exclusivement ou en grande partie, en nou-

news or of articles relative thereto or to other current topics;

velles politiques ou autres ou en articles y relatifs ou concernant d'autres sujets d'actualité;

may be transmitted by mail at the postage rate specified in this section for such newspaper or periodical.

a peut être transmis par la poste au tarif de port spécifié dans le présent article pour un tel journal ou périodique.

(3) Subject to subsection four, any newspaper or periodical referred to in this section, other than one referred to in paragraph (e) or (f) of subsection two or the copies per issue of those that may be transmitted free of postage under paragraph (c) or (d) of subsection two, that is devoted to religion, the sciences or agriculture is subject to postage at the rate of one and one-half cents for each pound weight or fraction thereof.

b (3) Sous réserve du paragraphe quatre, tout journal ou périodique visé au présent article, autre qu'un journal ou périodique mentionné à l'alinéa e) ou f) du paragraphe deux ou les exemplaires par numéro de ceux qui peuvent être transmis sans frais de port en vertu de l'alinéa c) ou d) du paragraphe deux, s'il est consacré à la religion, aux sciences ou à l'agriculture, se trouve assujéti [sic] à un tarif de port de un cent et demi la livre ou fraction de livre.

These provisions also appear in the *Post Office Act*, R.S.C. 1952, c. 212.

c Ces dispositions se trouvent également dans la *Loi sur les postes*, S.R.C. 1952, chap. 212.

Special provisions in respect of newspapers or periodicals devoted to "religion, the sciences or agriculture" appear to have been introduced in 1931: see An Act to amend the Post Office Act, S.C. 1931, c. 45.

d Les dispositions spéciales relatives aux journaux ou aux périodiques consacrés à «la religion, aux sciences ou à l'agriculture» semblent avoir été prises en 1931: voir la Loi modifiant la Loi des Postes, S.C. 1931, chap. 45.

It thus appears that, until 1968, newspapers and periodicals which fell within subsections 11(1) and 11(3) of the *Post Office Act* were entitled to be transmitted by mail at the postage rate specified in the section without distinction being made among publishers on the basis of whether they were or were not engaged in business or in non-profit activities or whether publishing was or was not their principal business or activity.

e Il appert donc que, jusqu'en 1968, les journaux et périodiques visés aux paragraphes 11(1) et 11(3) de la *Loi sur les postes* pouvaient être transmis par la poste au taux de port mentionné dans l'article, sans que l'on fasse de distinction entre les éditeurs pour savoir s'ils exploitaient ou non une entreprise ou se livraient ou non à des activités sans but lucratif, ou si l'édition était ou non leur entreprise ou activité principale.

A significant change was made in 1968. Section 4 of An Act to amend the Post Office Act, S.C. 1968-1969, c. 5, repealed sections 11 and 12 of the Act and substituted new sections 11 and 12. Section 2 of the amending Act added a new paragraph (t) to section 6 of the *Post Office Act*, the section vesting the Postmaster General with regulation-making powers. The new paragraph added the power to make regulations:

f L'année 1968 a connu une modification importante. L'article 4 de la Loi modifiant la Loi sur les postes, S.C. 1968-1969, chap. 5, a abrogé les articles 11 et 12 de la Loi et les a remplacés par les nouveaux articles 11 et 12. L'article 2 de la loi modificatrice a ajouté un nouvel alinéa t) à l'article 6 de la *Loi sur les postes* qui confère au ministre des Postes des pouvoirs de réglementation. Le nouvel alinéa a ajouté le pouvoir d'établir des règlements:

6. ...

(t) respecting the registration of newspapers and periodicals with the Post Office Department for the purposes of section 11 or 12, including the form and manner of making application for registration or for renewal of a registration, the fees to be paid on the filing of any such application and the duration of a registration or a renewal thereof;

g 6. ...

i t) concernant l'enregistrement des journaux et périodiques auprès du ministère des Postes aux fins de l'article 11 ou de l'article 12, y compris la formule à utiliser et la façon de procéder pour faire une demande d'enregistrement ou de renouvellement d'enregistrement, les droits à acquitter lors de la production d'une semblable demande et la période de validité d'un enregistrement ou du renouvellement d'un enregistrement;

The *Canada Post Corporation Act* repealed the *Post Office Act*, and what had been subsection

j La *Loi sur la Société canadienne des postes* a abrogé la *Loi sur les postes* et l'ancien paragraphe

11(1) of the *Post Office Act* now appears as section 3.1 of the *Second Class Mail Regulations*.

The new subsection 11(1), introduced into the *Post Office Act* in 1968, was in the same terms as those which appear in the present section 3.1 of the Regulations. There is one difference between the old subsection of the Act and the present section 3.1 of the Regulations. Subsection 11(1) contained a paragraph (o) which now has been removed. Paragraph (o) had the effect of excluding from the benefit of the rate of postage specified in the section a publication, described in paragraph (b) or (c) of the subsection, which was published primarily for the benefit of the members of a particular profession.

Paragraph (1)(b) of the new section [11] introduced in 1968 made the special rates applicable to Canadian newspapers and periodicals available to newspapers and periodicals primarily devoted to forestry, fisheries, social or literary criticism or which are reviews of literature or the arts or are academic or scholarly journals, as well as to newspapers and periodicals devoted to religion, the sciences and agriculture as previously had been the case. Paragraph (1)(c) also made the special rates available to a Canadian newspaper or Canadian periodical "that is devoted primarily to the promotion of public health and published by a non-profit organization organized on a national or provincial basis".

The changes thus expanded the range of publications entitled to second class mailing rates. They, however, limited the range of persons eligible to avail themselves of these rates. This limitation was accomplished by the enactment of paragraphs (h) and (i).

It is no doubt arguable, as the applicant has argued, that paragraph (h) is concerned only with persons who engage in activities the preponderant purpose of which is the making of profit. This reading of the paragraph turns on interpreting "principal business" as meaning, not simply "principal activity", but "principal profit-making activity". It would treat paragraph (h) as having to do with persons who are engaged in such activities, and paragraph (i) as having to do with persons who are engaged in non-profit making activities,

11(1) de celle-ci est devenu l'article 3.1 du *Règlement sur les objets de la deuxième classe*.

La formulation du nouveau paragraphe 11(1), introduit en 1968 dans la *Loi sur les postes*, ressemble à celle du présent article 3.1 du Règlement. L'ancien paragraphe de la Loi et le présent article 3.1 du Règlement diffèrent sur un point. Le paragraphe 11(1) contenait un alinéa o) qui a été abrogé. L'alinéa o) avait pour effet d'exclure du bénéfice du taux de port mentionné dans l'article une publication décrite à l'alinéa b) ou à l'alinéa c) du paragraphe et destinée principalement à promouvoir l'intérêt des membres d'une profession particulière.

Sous le régime de l'alinéa (1)b) du nouvel article [11] introduit en 1968, les taux spéciaux réservés aux journaux et périodiques canadiens s'appliquaient aux journaux et aux périodiques principalement consacrés à des sujets tels que la sylviculture, la pêche, la critique sociale ou littéraire, la littérature, les arts ou qui sont des publications académiques ou des publications savantes, ainsi qu'aux journaux et aux périodiques consacrés à la religion, aux sciences et à l'agriculture comme auparavant. L'alinéa (1)c) a également rendu les taux spéciaux applicables à un journal canadien ou à un périodique canadien «qui est principalement consacré au progrès de la santé publique et est publié par un organisme sans but lucratif à structure nationale ou provinciale».

Les modifications ont donc élargi la catégorie des publications auxquelles s'appliquent les taux de port des objets de la deuxième classe. Elles ont toutefois limité la catégorie des personnes pouvant se prévaloir de ces taux. Cette limitation s'est réalisée avec la promulgation des alinéas h) et i).

On peut certainement soutenir, comme la requérante l'a fait, que l'alinéa h) ne vise que les personnes qui se livrent à des activités dont l'objet prépondérant est de réaliser des profits. Interpréter l'alinéa de cette façon revient à interpréter l'expression «activité principale» comme signifiant non pas simplement une «activité principale», mais une «activité principale visant un but lucratif», ce qui aurait pour conséquence de considérer l'alinéa h) comme concernant les personnes qui se livrent à de telles activités et l'alinéa i) comme visant les per-

and as having the effect of limiting the availability of second class mail rates to some, but not all, of them. The effect would be to bar persons who are engaged in profit-making activities from the advantage of second class mail registration if their principal business is not publishing and if the Canadian newspaper or periodical they seek to register is published as an auxiliary to or for the purpose of advancing the applicant's principal activity. The purpose of this paragraph on this view would seem to be to deny special mail rates to a person in business in the profit-making sense where his principal business activity is not publishing, but is some other activity, for example, the manufacture and sale of machinery or consumer products, if the purpose of publication of the newspaper or periodical is simply to promote that activity. This reading would leave open the possibility of registering, as second class mail, Canadian newspapers or periodicals falling within paragraph (a), (b) or (c) if the person seeking registration were not within paragraph (h) whatever might be his principal activity. On this reading the purpose of paragraph (i) would appear to be to limit the associations mentioned in the paragraph (which are generally speaking non-profit making in character) to second class mailing rights for newspapers and periodicals covered by paragraphs (b) and (c): an explanation might be that, given the character of the association included in paragraph (i), they would likely have limited publics whose interests could adequately be served by the somewhat specialized nature of periodicals included in paragraphs (b) and (c) as compared with those included in paragraph (a). This reading would, nevertheless, have what appears to be the odd consequence of limiting persons covered by paragraph (i) to registering periodicals falling within paragraphs (b) and (c), while other persons not engaged in profit-making activities could also register periodicals falling within paragraph (a).

There is, I think, a better reading of paragraph (h), a reading which better serves the purpose of the paragraph. The purpose of the paragraph, as I see it, is to deny registration to a newspaper or periodical, otherwise qualified, if the principal business, in the sense of principal activity, of its

sonnes dont les activités ne visent pas un but lucratif, et comme limitant l'application des taux de port des objets de la deuxième classe à certaines d'entre elles, mais non pas à toutes. Il en résulterait que les personnes qui se livrent à des activités visant un but lucratif ne pourraient pas bénéficier de l'enregistrement des objets de la deuxième classe si leur activité principale n'est pas l'édition et si le journal canadien ou le périodique canadien dont elles demandent l'enregistrement est publié accessoirement à l'activité principale du requérant ou en vue du progrès de cette activité. Cela étant, il semblerait que cet alinéa aurait pour but de refuser les taux de port spéciaux à une personne en affaires qui vise un but lucratif et dont l'activité principale est autre que l'édition, par exemple la fabrication et la vente de machines ou de produits de consommation, si le journal ou le périodique publié vise simplement à promouvoir cette activité. Cette interprétation permettrait d'enregistrer, comme objets de la deuxième classe, des journaux ou périodiques canadiens visés aux alinéas (a) et (b) ou (c) si la personne qui demande l'enregistrement n'était pas assujettie à l'alinéa (h), quelle que soit son activité principale. Suivant cette interprétation, il semblerait que l'alinéa (i) vise à limiter les associations mentionnées (qui sont en général à but non lucratif) aux droits de port des objets de la deuxième classe pour les journaux et périodiques visés par les alinéas (b) et (c): on pourrait expliquer cette interprétation en disant que, étant donné le caractère des associations mentionnées à l'alinéa (i), elles s'adressent probablement à un public restreint dont les intérêts pourraient être adéquatement servis par la nature quelque peu spécialisée des périodiques visés aux alinéas (b) et (c) par comparaison avec ceux prévus à l'alinéa (a). Néanmoins, une telle interprétation aurait pour conséquence étrange de limiter les personnes visées par l'alinéa (i) à l'enregistrement de périodiques prévus aux alinéas (b) et (c), alors que d'autres personnes qui ne se livrent pas à des activités visant un but lucratif pourraient également enregistrer des périodiques prévus à l'alinéa (a).

Il existe, je crois, une meilleure interprétation de l'alinéa (h), interprétation qui répond mieux à ses fins. Cet alinéa vise, si je comprends bien, à refuser l'enregistrement d'un journal ou périodique, autrement admissible, si les affaires principales, activité principale s'entend, de son éditeur sont autres que

publisher is other than publishing. There is, however, an exception. Even in such a case, the newspaper or periodical may be registered if it is published neither as an auxiliary nor for the purpose of advancing the publisher's principal activity. The use of the word "business" in the term "principal business" has the effect of eliminating from consideration, in determining the principal activity of an applicant for registration, any activity carried on by him which cannot be regarded as a "business activity" in the broad sense in which that term has been used in at least some of the authorities I have referred to, the sense in which "anything which is an occupation or duty which requires attention . . ." is regarded as a business. Its use in the paragraph eliminates from consideration, in determining principal activity, such activities of a publisher as would, in an ordinary everyday sense, be considered, for example, as recreational (see *Customs and Excise Comrs v. Lord Fisher*, [1981] 2 All E.R. 147 (Q.B.D.)) or as voluntary teaching carried on regularly under a sense of social or moral obligation (see *Abernethie v. A.M. & J. Kleiman Ltd.*, [1970] 1 Q.B. 10 (C.A.)). Other examples are not difficult to imagine.

This is the approach to the meaning of "business" in the two cases I have just mentioned. I may say I have found the *Lord Fisher* case particularly helpful. There the taxpayer's main hobby was pheasant shooting. He invariably invited friends and relatives to join the shoots on his estate. The invited guests made contributions to the costs of the shoots, but the taxpayer did not carry on the shoots for profit. The taxpayer was assessed a value added tax in respect of the contributions on the basis that they constituted consideration for the supply of services in the course of a business carried on by the taxpayer. The tax tribunal allowed an appeal from the assessment. The Queen's Bench Division dismissed an appeal from the tribunal's decision. Mr. Justice Gibson said at page 159:

Lastly, *Town Investments Ltd v Department of the Environment* [1977] 1 All ER 813 at 835, [1978] AC 359 at 402 was the case from which came the second phrase set out in the first indicium of counsel for the Crown: 'a serious occupation, not necessarily confined to commercial or profit-making undertakings.' The case was concerned with the Counter-Inflation (Business Rents) Order 1972, SI 1972 No 1850, in which restrictions

l'édition. Il existe néanmoins une exception. Même en pareil cas, le journal ou périodique peut être enregistré s'il n'est pas publié accessoirement à l'activité principale de l'éditeur ou en vue du progrès de cette activité. L'emploi du mot «activité» dans l'expression «activité principale» a pour effet d'éliminer, lorsqu'il s'agit de déterminer l'activité principale d'une personne requérant l'enregistrement, toute activité à laquelle elle se livre et qui ne saurait être considérée comme une «activité commerciale» au sens large dans lequel cette expression a été utilisée dans au moins quelques décisions que j'ai citées, selon lequel «n'importe quel devoir ou occupation qui exige de l'attention» est considéré comme une affaire. Son emploi dans l'alinéa exclut, pour les fins de la détermination de l'activité principale, les activités d'un éditeur qui seraient, dans le sens courant, considérées par exemple comme un divertissement (voir *Customs and Excise Comrs v. Lord Fisher*, [1981] 2 All E.R. 147 (Q.B.D.)) ou comme un enseignement gratuit dispensé régulièrement en exécution d'une obligation sociale ou morale (voir *Abernethie v. A.M. & J. Kleiman Ltd.*, [1970] 1 Q.B. 10 (C.A.)). Il est facile d'imaginer d'autres exemples.

Telle est la façon d'aborder le sens du mot «activité» dans les deux affaires que je viens de mentionner. Je peux dire que j'ai trouvé l'affaire *Lord Fisher* particulièrement utile. Dans cette affaire, le passe-temps principal du contribuable était la chasse aux faisans. Il invitait toujours des amis et des parents à chasser sur son terrain. Les invités contribuaient au coût de la chasse, mais le contribuable ne faisait pas de celle-ci un moyen de réaliser des profits. On a imposé au contribuable une taxe sur la valeur ajoutée des contributions parce que celles-ci constituaient une contrepartie des services fournis dans le cadre d'une entreprise exploitée par le contribuable. Le tribunal des impôts a accueilli l'appel formé contre la cotisation. La Division du Banc de la Reine a rejeté l'appel de la décision du tribunal. Le juge Gibson tient ces propos à la page 159:

[TRADUCTION] Enfin, c'est dans l'affaire *Town Investments Ltd v Department of the Environment* [1977] 1 All ER 813, à la p. 835, [1978] AC 359, à la p. 402, qu'on trouve le deuxième membre de phrase figurant dans le premier critère énoncé par l'avocat de la Couronne: «une occupation sérieuse, qui ne se restreint pas nécessairement à des entreprises commerciales ou visant un but lucratif». L'affaire portait sur l'ordonnance dite

were imposed on increases of rent under business tenancies. The definition of such a tenancy was similar to that under the Landlord and Tenant Act 1954. A question in the case was whether occupation and use of premises by government servants for government purposes on behalf of the Crown constituted occupation for the purposes of a business carried on by the Crown as tenant.

Lord Diplock referred to the word 'business' as an etymological chameleon in that it suited its meaning to the context in which it is found (see [1977] 1 All ER 813 at 819, [1978] AC 359 at 383). He quoted Lindley LJ's dictum in *Rolls v Miller* (1884) 27 Ch D 71 at 88, [1881-5] All ER Rep 915 at 920, in which business was contrasted with pleasure, and which I have already cited. Lord Diplock then proceeded to express the conclusion that the meaning of the word 'business' in the definition of 'business tenancy' in the two orders was no less wide than that which it has been interpreted as having in covenants in leases restricting the use of demised premises.

Lord Kilbrandon said ([1977] 1 All ER 813 at 835, [1978] AC 359 at 402):

'As to the scope of the word "business" as defined in the statute I would be content to accept the submission for the department, namely that it denotes the carrying on of a serious occupation, not necessarily confined to commercial or profit-making undertakings.'

In my judgment, the words 'serious occupation' in Lord Kilbrandon's speech were not intended to include a hobby, pleasure or pastime carried on by a man with no more serious application and organisation than the nature of the activity itself requires.

The conclusion which I have expressed that the true meaning of the word 'business' in the context of the 1972 Act excludes any activity which is not more than an activity for pleasure and social enjoyment does not mean that an activity carried on by a taxable person cannot in law be a business if it is carried on by him for pleasure and is one from which he derives social enjoyment. It is not difficult, for example, to imagine circumstances in which a man, controlling estates like those of the taxpayer, would so organise his shooting activity that it would rightly be regarded as a business. A long-standing love and pursuit of the sport, and genuine delight in the society of other people who shoot, and no doubt shoot well, could not by themselves prevent the activity from being a 'business' if in other respects it is.

To summarize what I have said about the meaning of "business" as used in paragraph (h): the amendments to the *Post Office Act* in 1968 (which are contained in the Regulations) have, as I read them, the purpose of expanding the range of newspapers and periodicals eligible for second class mail, but also have the purpose of limiting the right to apply for second class mail registration to persons primarily engaged in publishing with, of course, the important exceptions mentioned in paragraph (h). The use of "business" in paragraph

Counter-Inflation (Business Rents) Order of 1972, SI 1972 No 1850, qui imposait des restrictions à l'augmentation des baux commerciaux. La définition d'un tel bail ressemblait à celle donnée dans le Landlord and Tenant Act de 1954. Il se pose dans cette affaire la question de savoir si l'occupation et l'utilisation de locaux par des fonctionnaires, au nom de la Couronne, et pour ses fins, constituaient une occupation pour les fins d'une entreprise exploitée par la Couronne à titre de locataire.

Lord Diplock a considéré le mot «affaire» comme un caméléon étymologique parce que son sens dépendait du contexte dans lequel il se trouve (voir [1977] 1 All ER 813, à la p. 819, [1978] AC 359, à la p. 383). Il a cité l'opinion incidente du lord juge Lindley dans l'affaire *Rolls v Miller* (1884), 27 Ch D 71, à la p. 88, [1881-5] All ER Rep 915, à la p. 920, que j'ai déjà citée et où on a comparé affaire avec plaisir. Lord Diplock a alors conclu que le sens du mot «commercial» dans la définition de «bail commercial» donnée dans les deux ordonnances n'était pas moins large que celui qui a été interprété dans les clauses de baux restreignant l'utilisation de locaux cédés à bail.

Voici les propos tenus par lord Kilbrandon ([1977] 1 All ER 813, à la p. 835, [1978] AC 359, à la p. 402):

«Quant au sens du mot "affaire" défini dans la loi, je me contenterai de souscrire à l'argument invoqué pour le ministère, savoir qu'il implique l'exercice d'une occupation sérieuse, qui ne se restreint pas nécessairement à des entreprises commerciales ou visant un but lucratif.»

À mon avis, l'expression «occupation sérieuse» utilisée par lord Kilbrandon ne visait pas un hobby, un plaisir ou un passe-temps auquel un homme se livre avec une application et une organisation pas plus sérieuses que ne l'exige la nature de l'activité elle-même.

La conclusion, que j'ai tirée, selon laquelle le vrai sens du mot «affaire» dans le contexte de la Loi de 1972 exclut toute activité qui n'est pas plus qu'une partie de plaisir et qu'une activité sociale ne signifie pas qu'une activité à laquelle se livre un contribuable ne saurait en droit être commerciale s'il l'exerce pour son plaisir et en tire profit sur le plan social. Il n'est pas difficile, par exemple, d'imaginer le cas où un homme qui gère des biens comme ceux du contribuable, organiserait ses activités de chasse de manière que celles-ci soient considérées à juste titre comme une entreprise. Le fait d'aimer et de pratiquer ce sport depuis longtemps et d'apprécier vivement la compagnie d'autres personnes qui font de la chasse et qui sont certainement bons chasseurs ne saurait par là empêcher l'activité d'être une «entreprise» si à d'autres égards elle en est une.

Voici le résumé des propos que j'ai tenus sur le sens du mot «activité» employé à l'alinéa h): les modifications apportées à la *Loi sur les postes* en 1968 (qui se trouvent dans le Règlement) visent, selon mon interprétation, à élargir la catégorie des journaux et périodiques enregistrables comme objets de la deuxième classe, mais aussi à limiter le droit de demander l'enregistrement des objets de la deuxième classe aux personnes dont l'activité principale est l'édition, compte tenu, bien entendu, des exceptions importantes mentionnées à l'alinéa h).

(h) makes it clear that, in ascertaining whether a publisher's principal activity is publishing, regard should not be had to activities which, when regarded in a broad common sense way, cannot properly be regarded as "business activities". It places this practical limitation on the range of activities which should be considered in seeking to determine the principal activity of a publisher seeking registration of a publication.

It could, I suppose, be suggested that the intention was to leave second class mailing privileges open to non-profit making enterprises as a means of assisting them. I see nothing, however, in the provisions to indicate such an intention. In fact, in paragraph (c) the draftsman distinguished clearly and in specific terms between profit making and other activities when he intended to make the distinction. I find it strange that he would not also have done so in paragraph (h) if that had been the purpose of the paragraph.

I agree with the Chairman that the use of the term *l'activité principale* in the French version of paragraph (h) gives support to a wide reading of "principal business". On the other hand, the use of "principal business" in the English version suggests that *l'activité principale* should be read in a somewhat more restricted way than a literal reading might suggest. Each version of paragraph (h) forms part of the context in which the other must be read: see E. A. Driedger, *Construction of Statutes*, (2d ed., 1983), at page 165. When both versions are read together, they do, I suggest, support my sense of the significance of "principal business" in paragraph (h).

The purpose of paragraph (i), as I read it, is to make special provision for certain newspapers and periodicals that might be barred from admission to second class mail if paragraph (h) were left to operate without exception. By virtue of paragraph (i), a Canadian newspaper or periodical published by or under the auspices of a fraternal, trade, professional or other similar association (*Consumers' Association of Canada v. The Postmaster General*, [1975] F.C. 11 (C.A.)) or by a trade union, credit union, cooperative, or local church organization can be registered as second class mail though publishing may not be the principal activ-

L'emploi du mot «activité» à l'alinéa h) indique clairement que, pour déterminer si l'activité principale d'un éditeur est l'édition, on ne doit pas tenir compte des activités qui, au sens large, ne sauraient à juste titre être considérées comme des [TRADUCTION] «activités commerciales». Cela limite l'éventail des activités qu'il faut examiner pour chercher à déterminer l'activité principale d'un éditeur qui demande l'enregistrement d'une publication.

On pourrait, je suppose, dire que l'intention était d'aider les entreprises sans but lucratif en leur permettant de bénéficier des privilèges des objets de la deuxième classe. Toutefois, je ne vois rien dans les dispositions de la Loi qui indique une telle intention. En fait, à l'alinéa c), le rédacteur a distingué en termes clairs et précis les activités visant un but lucratif et les autres lorsque telle était son intention. Je trouverais étrange qu'il ne l'ait pas fait à l'alinéa h) si celui-ci avait visé un tel but.

Je conviens avec le président que l'emploi de l'expression «l'activité principale» dans la version française de l'alinéa h) justifie une interprétation large de «principal business». D'autre part, l'emploi de l'expression «principal business» dans la version anglaise laisse entendre que l'expression «l'activité principale» devrait faire l'objet d'une interprétation plus restreinte qu'une interprétation littérale. Chaque version de l'alinéa h) fait partie du contexte dans lequel l'autre doit être interprétée: voir E. A. Driedger, *Construction of Statutes*, (2^e éd., 1983), à la page 165. Lorsque les deux versions sont lues en corrélation, elles justifient, selon moi, le sens que j'attribue à l'expression «principal business» de l'alinéa h).

Selon mon interprétation, l'alinéa i) vise particulièrement le cas de certains journaux et périodiques qui pourraient ne pas être enregistrés comme objets de la deuxième classe si aucune exception au principe posé à l'alinéa h) n'existait. En vertu de l'alinéa i), un journal canadien ou un périodique canadien publié par une association d'entraide mutuelle, une association commerciale, professionnelle ou autre (*L'Association des consommateurs du Canada c. Le ministre des Postes*, [1975] C.F. 11 (C.A.)) ou sous les auspices de celles-ci, ou par un syndicat ouvrier, une coopérative de crédit ou de consommation ou une congrégation religieuse

ity of the association, provided that the publication is one described in paragraph (b) or (c).

For these reasons I would reject the applicant's submission that the Chairman erred in law in deciding that "business" is broad enough to include the activities carried on by the Conference Board. In particular, I am of opinion that the Chairman did not err in deciding that the term "business", as used in paragraph (h), is not limited to profit-making activities. The activities of the Conference Board are such as are capable of being described as a business. These activities, including research, communication, and the other services provided by the Board to its members and others are carried on by the Conference Board on a day-to-day basis by a full-time staff in such a way as to amount to the carrying on of an "occupation" requiring continuing attention. In an information brochure entitled *The Conference Board in Canada*, this passage appears:

In order to provide the basic analytical content for its wide range of services to Associates, the Conference Board employs a large full-time staff of professional researchers in a variety of disciplines. These individuals not only are engaged in original research in areas of practical relevance to decision-makers in all major facets of Canadian economic activity, but they also are actively involved in disseminating their research findings to Associates through the Board's publications and other information channels. For organizational purposes, the Board's research staff and programs are divided into two groups—economics and management. The resources available to Associates through these two groups are described separately below.

I would also note that at least certain of the publishing activities appear to have a commercial aspect. The publication *Consumer Markets Update* contains this announcement:

Consumer Markets Update is published quarterly by The Conference Board of Canada and is distributed to all Associates of the Board designated to receive the publication. It is available to non-Associates of the Board on a subscription basis at a rate of \$50.00 per annum (4 issues).

A companion publication, the *Survey of Consumer Buying Intentions*, provides detailed results of a regular survey of the attitudes and buying plans of Canadian households. These detailed survey results are available to both Associates and non-Associates of The Conference Board of Canada on a subscription basis. Direct inquiries to the Publications Information Centre of The Conference Board of Canada.

locale peut être enregistré comme un objet de la deuxième classe bien que l'édition puisse ne pas être l'activité principale de l'association, si la publication est visée par l'alinéa b) ou c).

Par ces motifs, je rejette l'argument de la requérante selon lequel le président a commis une erreur de droit en décidant que le mot «activité» est assez large pour inclure les activités exercées par le Conference Board. J'estime notamment que le président a eu raison de décider que le mot «activité» employé à l'alinéa h) n'est pas limité à des activités visant un but lucratif. Les activités du Conference Board peuvent revêtir tous les caractères d'une entreprise. Ces activités, notamment la recherche, la communication et les autres services fournis par le Conference Board à ses membres et à d'autres personnes sont exercées par un personnel à plein temps et ce, quotidiennement, comme s'il s'agissait d'une «occupation» exigeant une attention continue. Dans une brochure d'information intitulée *The Conference Board in Canada* figure ce passage:

[TRADUCTION] Pour fournir aux associés le contenu détaillé de sa grande variété de services, le Conference Board engage un grand nombre d'employés à temps plein qui sont des chercheurs professionnels dans diverses disciplines. Ces personnes se livrent non seulement à des recherches initiales dans des domaines intéressants les décideurs et comprenant toutes les facettes principales de l'activité économique canadienne, mais s'occupent aussi, activement, de diffuser aux associés les résultats de leurs recherches par des publications et d'autres moyens d'information. Aux fins d'organisation, le personnel de recherche et les programmes du Conference Board se divisent en deux groupes—économie et gestion. Les ressources dont disposent les associés par l'entremise de ces deux groupes sont décrites séparément ci-dessous.

Je ferai également remarquer qu'au moins certaines des activités d'édition semblent revêtir un caractère commercial. La publication *Consumer Markets Update* contient cette annonce:

[TRADUCTION] La revue *Consumer Markets Update* est publiée trimestriellement par le Conference Board du Canada et distribuée à tous les associés qui doivent recevoir cette publication. Les non-associés du Conference Board peuvent s'y abonner au prix annuel de 50 \$ (4 numéros).

Une publication connexe, le *Survey of Consumer Buying Intentions*, donne les résultats détaillés d'une étude faite sur une base régulière des attitudes et intentions d'achat des ménages canadiens. Tant les associés que les non-associés du Conference Board du Canada peuvent se procurer par abonnement les résultats détaillés de l'étude. Envoyez vos demandes de renseignements au Centre d'information des publications du Conference Board du Canada.

Having decided that the Conference Board is engaged in a "business", reading that term in a broad sense, the Chairman decided that publishing is not its principal business, and also that the publishing it does carry on is carried on as an auxiliary to and for the purpose of advancing its principal business. The Chairman's findings on these points are contained in this passage appearing in his decision:

As to the question of "principal business", it seems to me that, for present purposes, the principal business of the Board (to paraphrase your own general description of its objects) may be defined as follows:

1. to conduct research; and
2. to communicate its findings to its members and others through various means.

Publications are one of the ways in which the Board communicates its findings, but it is the communication of findings, rather than publishing per se, that is the "principal business" of the Board. Publishing is auxiliary to, or subsidiary to, the "principal business" of communicating findings; it assists in the advancement, or promotion, of that "primary business", but is not itself the "primary business" of the Board. This deals with the third question mentioned above.

The passage is not altogether clear. The Chairman seems to be saying that the principal business of the Conference Board is to conduct research, and to communicate its findings to its members and others using various means. But he also appears to say that the "communication of findings" is the "principal business" of the Board.

I have found helpful, in determining the intention of the Chairman in the quoted passage, a submission made by the respondent in respect of the "principal business" of the Conference Board. The respondent submitted that it is clear from the Board's own statements that "its principal business is a combination of its two stated functions, namely to conduct research and to communicate its findings through various means." I think that this is what the Chairman intended in the first full sentence in the quoted passage. The respondent also submitted: "The communications function is carried out through a variety of different means, including but not limited to, publishing." In my view, this is what the Chairman meant by the second sentence in the passage quoted, the sentence beginning with the words "Publications are one of the ways . . .".

Ayant décidé que le Conference Board exerce une «activité», au sens large du terme, le président a jugé que l'édition n'est pas son activité principale et que l'édition à laquelle elle se livre est accessoire à son activité principale et vise à promouvoir le progrès de cette activité. Les conclusions du président sur ces points se trouvent dans le passage suivant de sa décision:

b [TRADUCTION] Quant à la question de l'«activité principale», il me semble que, aux fins de l'espèce, l'activité principale du Conference Board (pour paraphraser votre description générale de ses objectifs), peut être définie de la façon suivante:

1. faire des recherches; et
- c* 2. communiquer les résultats des recherches à ses membres et à d'autres personnes par divers moyens.

d Les publications sont l'un des moyens par lesquels le Conference Board communique les résultats de ses recherches, mais c'est la communication des résultats, plutôt que l'édition elle-même, qui constitue son «activité principale». L'édition est auxiliaire ou accessoire à l'«activité principale» qui consiste en la communication des résultats; elle aide à l'avancement ou au progrès de cette «activité principale», mais ne constitue pas en soi l'«activité principale» du Conference Board. La troisième question susmentionnée est donc tranchée.

e Ce passage n'est pas très clair. Le président semble dire que l'activité principale du Conference Board consiste à faire des recherches et à communiquer les résultats de ses recherches à ses membres et à d'autres personnes par divers moyens. *f* Mais il semble dire également que la «communication des résultats» est l'«activité principale» du Conference Board.

g Pour déterminer l'intention du président dans le passage cité, je trouve utile l'argument de l'intimé concernant l'«activité principale» du Conference Board. D'après lui, il ressort des déclarations mêmes du Conference Board que [TRADUCTION] *h* «son activité principale est une combinaison de ses deux fonctions mentionnées: faire des recherches et communiquer les résultats de ses recherches par divers moyens.» J'estime que c'est ce que le président a voulu dire dans la première phrase du passage cité. Toujours selon l'intimé: [TRADUCTION] *i* «La fonction de communication est exercée par divers moyens, l'édition n'étant pas le seul.» À mon avis, c'est ce que le président a voulu dire dans la deuxième phrase du passage cité, qui commence par [TRADUCTION] *j* «Les publications sont l'un des moyens . . .».

What the principal business of the Conference Board is and whether, if its principal business is not publishing, publishing is auxiliary to or for the purpose of advancing the Board's principal business, are determinations of fact which we cannot upset absent error of law. And the Chairman did find, as I understand the passage in which he expresses his findings, that publishing is not the principal business of the Board, and that the publishing it does is both auxiliary to and for the purpose of advancing its principal business.

The applicant submitted that the Chairman erred in law in making these findings. Counsel submitted that, if the words "principal business" apply to the applicant, publishing is an integral part of that business. The submission was that, in determining the Conference Board's "principal business", "all of the constituent elements of its undertaking that are integral to its operations must be considered." The submission was that "An integral part of a company's business is not a separate business activity." In support, counsel cited *Minister of National Revenue v. Consolidated Mogul Mines Limited*, [1969] S.C.R. 54. In that case, the taxpayer sought to deduct certain expenses under what was then subsection 83A(3) of the *Income Tax Act* [R.S.C. 1952, c. 148]. To succeed, the taxpayer had to establish that its principal business in the relevant tax years was "mining or exploring for minerals". It succeeded in doing so. Mr. Justice Spence said at pages 59 and 60:

Was that business, however, its principal business? Again counsel for the Minister stressed the large investment portfolio held by the respondent and submits that its principal business was the management of that investment portfolio. It may be said generally that although the source of the income of a corporation is an important element to be considered in determining which is its principal business it is not the only matter to be considered and not necessarily the determinant factor. See Cameron J. in *American Metal Company v. M.N.R.*, *supra*, at p. 307.

As the learned member of the Tax Appeal Board remarked:

Déterminer en quoi consiste l'activité principale du Conference Board et établir, au cas où son activité principale ne serait pas l'édition, si celle-ci est accessoire à son activité principale ou vise à promouvoir le progrès de cette activité sont des conclusions de fait qu'il n'y a pas lieu de modifier en l'absence d'une erreur de droit. Et le président a effectivement conclu, si je comprends bien le passage où figurent ses conclusions, que l'édition n'est pas l'activité principale du Conference Board et que l'édition à laquelle il se livre est accessoire à son activité principale et vise à promouvoir le progrès de cette activité.

La requérante fait valoir que le président a commis une erreur de droit en tirant ces conclusions. D'après son avocat, si l'expression «activité principale» s'applique à la requérante, l'édition fait partie intégrante de cette activité. Il a prétendu que, pour déterminer l'«activité principale» du Conference Board, [TRADUCTION] «tous les éléments constitutifs de son entreprise qui font partie intégrante de ses opérations doivent être pris en compte.» Cet argument portait que [TRADUCTION] «Une partie intégrante des opérations d'une compagnie n'est pas une activité commerciale distincte». À cet égard, l'avocat s'est appuyé sur l'arrêt *Minister of National Revenue v. Consolidated Mogul Mines Limited*, [1969] R.C.S. 54. Dans cette affaire, la contribuable a cherché à déduire certaines dépenses en vertu de ce qui était alors le paragraphe 83A(3) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* [S.R.C. 1952, chap. 148]. À cette fin, elle devait établir que son activité principale dans les années d'imposition en cause était «l'exploitation minière ou l'exploration pour la découverte de minéraux», ce qu'elle a réussi à faire. Le juge Spence s'exprime en ces termes aux pages 59 et 60:

[TRADUCTION] Cette opération était-elle toutefois son activité principale? Encore une fois, l'avocat du Ministre a insisté sur l'important portefeuille d'investissements détenu par l'intimée et a prétendu que l'entreprise principale de celle-ci était la gestion de ce portefeuille. En général, on peut dire que bien que la source du revenu d'une société soit un élément important à prendre en compte pour déterminer quelle est son activité principale, elle ne constitue pas la seule question à examiner et n'est pas nécessairement le facteur déterminant. Voir les motifs du juge Cameron dans l'affaire *American Metal Company v. M.N.R.*, précitée, à la p. 307.

Comme l'a fait remarquer le membre de la Commission d'appel de l'impôt:

So, it would appear to be reasonable to assume that the multiplicity of arrangements which exist between mining companies and the constant juggling of shareholdings for various necessary purposes is just part and parcel of the mining business. In my view, it shows lack of understanding of the mining business to point to the financing arrangements of a mining company as a separate business activity to that of mining. Obviously, the financing function of a mining company is an integral part of its business.

The applicant submitted that publishing is an integral part of the Board's business, not a separate business activity. And so significant is publishing, as an integral element of the business, that publishing is in truth the business of the Board, and thus is its "principal business". Publication of the results of its research and analyses is, it was said, the "raison d'être" of the Board. It was submitted that "publications are the principal means through which the findings of the Applicant's research and other activities in Canada is [sic] made known and ... the Applicant has become a major publisher."

The respondent submitted in response that "the question of whether 'publishing' is an integral part of the Applicant's business or 'a separate activity' is not germane for the purpose of defining 'principal business'" in paragraph 3.1(h). "A 'business' is typically made up of various constituent and related activities as is the case with the Applicant." Paragraph 3.1(h) "however, requires a determination of the principal business or activity of the Applicant." I agree.

The applicant also submitted that the Chairman erred in law in reaching the conclusion that publishing is not the principal business of the Board because he did not first examine and compare all of the facts concerning each of the various types of activity in which the Conference Board engages. Counsel cited in support this passage from the judgment of Mr. Justice Spence in the *Consolidated Mogul Mines Limited* at page 57:

Cameron J. in *American Metal Company of Canada Ltd. v. Minister of National Revenue* [1952] C.T.C. 302, in referring to the words of the Statutes of Canada, 1947, c. 63, s. 16(4) "a corporation whose chief business is that of mining or exploring for minerals ...", said at p. 306:

Ainsi donc, il semblerait raisonnable de présumer que les multiples arrangements qui existent entre les compagnies minières et le fait de jongler constamment avec les possessions d'actions pour les diverses fins qui s'imposent font partie intégrante de l'entreprise minière. À mon avis, c'est mal comprendre l'entreprise minière que de considérer les ententes de financement d'une compagnie minière comme une activité commerciale distincte de l'exploitation minière. De toute évidence, le financement d'une compagnie minière fait partie intégrante de son entreprise.

La requérante a fait valoir que l'édition fait partie intégrante de l'entreprise du Conference Board et n'est pas une activité commerciale distincte. L'édition fait partie intégrante de l'entreprise, à tel point qu'est en vérité le rôle du Conference Board et constitue ainsi son «activité principale». La publication des résultats de ses recherches et de ses analyses constitue, dit-on, la «raison d'être» du Conference Board. On a soutenu que [TRADUCTION] «les publications sont le moyen principal par lequel les résultats des recherches et des autres activités de la requérante au Canada sont rendus publics et ... la requérante est devenue une éditrice importante.»

En réponse à cet argument, l'intimé a soutenu que [TRADUCTION] «la question de savoir si l'«édition» fait partie intégrante de l'entreprise de la requérante ou est [TRADUCTION] «une activité distincte» n'est pas appropriée aux fins de définir l'expression «activité principale» qui figure à l'alinéa 3.1h). «Une [TRADUCTION] «entreprise» se compose typiquement de diverses activités constitutives et connexes comme dans le cas de la requérante.» L'alinéa 3.1h) [TRADUCTION] «exige toutefois de déterminer l'entreprise ou activité principale de la requérante.» Je suis d'accord.

La requérante a également fait valoir que le président a commis une erreur de droit en concluant que l'édition n'est pas l'activité principale du Conference Board parce qu'il n'a pas d'abord examiné et comparé tous les faits concernant chacun des différents types d'activité. L'avocat a cité à l'appui de cet argument l'extrait suivant du jugement rendu par le juge Spence dans *Consolidated Mogul Mines Limited*, à la page 57:

[TRADUCTION] Voici ce que le juge Cameron a dit dans l'affaire *American Metal Company of Canada Ltd. v. Minister of National Revenue* [1952] C.T.C. 302, à la p. 306, à propos de l'expression «une corporation s'occupant principalement d'exploitation minière ou d'exploration pour la découverte de minéraux ...», Statuts du Canada, 1947, chap. 63, par. 16(4):

“Chief business” is not defined in either of the Acts, and the phrase, so far as I am aware, has not been the subject of judicial interpretation. In my view, it is a question of fact to be determined by an examination and comparison of all the facts concerning each of the various types of business in which the company is engaged.

The Chairman does not, it is true, examine in so many words all of the facts which might be appropriate to his determinations. I cannot, however, assume that he did not in fact do so.

Counsel for the applicant also submitted that the Chairman erred in law in deciding that publishing is auxiliary to the principal business of the Board. In support, he advanced the same reasons as those he had advanced in support of his submission that the Chairman erred in finding that publishing is not the Board’s principal business.

In respect of the applicant’s challenge to these findings of the Chairman, it is critical that, in the words of Mr. Justice Cameron quoted by Mr. Justice Spence in the *Consolidated Mogul Mines Limited* case, the findings under challenge are findings on questions of fact. The issue then is whether there is material in the record on which the Chairman could decide as he did. In my view, there is. The respondent submitted that, in carrying out the function of communicating its research findings, the applicant admitted to using non-publishing as well as publishing means, “such as an information service, an active conference and seminar program, speaking engagements, on-line computer systems, etc.” There is material in the record in support of this submission.

For all of these reasons, I would dismiss the section 28 application.

URIE J.: I agree.

MAHONEY J.: I agree.

L’expression «s’occupant principalement de» n’est définie dans ni l’une ni l’autre Loi, et l’expression n’a pas, autant que je sache, fait l’objet d’une interprétation judiciaire. À mon avis, il s’agit d’une question de fait qu’il faut trancher en examinant et en comparant tous les faits relatifs à chacun des divers types d’activité de la société.

Il est vrai que le président n’examine pas expressément tous les faits qui pourraient être appropriés eu égard à ses décisions. Néanmoins, je ne saurais présumer qu’il ne l’a effectivement pas fait.

L’avocat de la requérante a également prétendu que le président a commis une erreur de droit en décidant que l’édition est accessoire à l’activité principale du Conference Board. À l’appui de cet argument, il a donné les mêmes motifs que ceux qu’il avait invoqués pour étayer sa prétention que le président a commis une erreur en concluant que l’édition n’est pas l’activité principale du Conference Board.

En ce qui concerne la contestation par la requérante de ces conclusions du président, il est important de remarquer que, suivant les propos du juge Cameron cités par le juge Spence dans *Consolidated Mogul Mines Limited*, les conclusions contestées portent sur des questions de fait. La question se pose alors de savoir s’il y a dans le dossier des éléments qui permettraient au président de décider comme il l’a fait. J’estime que oui. L’intimé a fait valoir que, pour communiquer les résultats de ses recherches, la requérante a reconnu avoir recours à la fois à l’édition et à d’autres moyens [TRADUCTION] «tels qu’un service d’information, un programme dynamique de conférences et de séminaires, des causeries, des systèmes de traitement en direct avec l’ordinateur, etc.» Il y a dans le dossier des éléments de preuve qui étaient cet argument.

Pour tous ces motifs, je rejette la demande fondée sur l’article 28.

LE JUGE URIE: Je souscris aux motifs ci-dessus.

LE JUGE MAHONEY: Je souscris aux motifs ci-dessus.