

T-1831-74

T-1831-74

Canadian Federation of Independent Business, on behalf of itself and in a representative capacity on behalf of all those persons who are members of the Canadian Federation of Independent Business and who suffered an interruption of postal service between April 18th and April 25th, 1974 inclusive (Plaintiffs)

v.

The Queen and the Honourable André Ouellet (Defendants)

Trial Division, Mahoney J.—Toronto, August 13 and 29, 1974.

Postal service—Damages for interruption—Claim against Crown and Postmaster General—No cause of action in tort or contract—Statement of claim struck out—Post Office Act, R.S.C. 1970, c. P-10, ss. 2, 3, 5, 8, 42, 79—Public Service Staff Relations Act, R.S.C. 1970, c. P-35—Financial Administration Act, R.S.C. 1970, c. F-10, Federal Court Rules 330, 419.

For losses arising from the interruption in the Canadian postal service between April 18 and 25, 1974, the plaintiffs claimed damages in tort and contract against the Crown and the Postmaster General. The defendants moved to strike out the statement of claim as disclosing no reasonable cause of action.

Held, granting the application: As to the tortious liability of the defendants, based on the alleged mishandling of an illegal strike, the claim for detinue was pleaded on the ground of failure to deliver mail during the interruption of service, but the statement of claim failed to plead demand by the plaintiffs or an intention by the defendants to keep the mail addressed to the plaintiffs; and mere delay was not detinue. The facts alleged in the statement of claim failed to support the allegation of conspiracy by the accused against the plaintiffs, since the damage alleged was a consequence and not a purpose of the "conspiracy". As for the claim in contract, the Post Office was a public department and not a common carrier: *Whitfield v. Lord le Despenser* (1778) 98 E.R. 1344 at 1349, considering *Lane v. Cotton* (1701) 91 E.R. 1332 at page 1334; the right and obligation to collect, carry and deliver mail did not depend on contract but was laid down by statute. The decisions of the defendants and the acts and omissions complained of were, in the context of the statute, clearly decisions of policy and acts and omissions in the carrying out of managerial functions. The Postmaster General and the officers of the Crown were answerable for the consequences to Parliament alone and were not accountable to the plaintiffs.

La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, en son nom propre et au nom de toutes les personnes membres de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante qui ont subi une interruption du service postal entre le 18 et le 25 avril 1974 inclusivement (Demandereses)

b c.

La Reine et l'honorable André Ouellet (Défendeurs)

c Division de première instance, le juge Mahoney—Toronto, les 13 et 29 août 1974.

Service postal—Préjudice dû à l'interruption—Demande contre la Couronne et le ministre des Postes—Absence de cause d'action en matière délictuelle ou contractuelle—Déclaration radiée—Loi sur les postes, S.R.C. 1970, c. P-10, art. 2, 3, 5, 8, 42 et 79—Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, S.R.C. 1970, c. P-35—Loi sur l'administration financière, S.R.C. 1970, c. F-10, Règles 330 et 419 de la Cour fédérale.

e En raison de pertes subies suite à l'interruption du service postal canadien entre les 18 et 25 avril 1974, les demandereses ont intenté une action délictuelle et contractuelle pour obtenir des dommages-intérêts de la Couronne et du ministre des Postes. Les défendeurs ont demandé la radiation de la déclaration en l'absence d'une cause raisonnable d'action.

f *Arrêt*: la requête est accordée; en ce qui concerne la responsabilité délictuelle des défendeurs, fondée sur le non-règlement d'une grève illégale, la demande en restitution a été plaidée pour non-distribution du courrier pendant l'interruption du service, mais la déclaration n'invoquait aucune réclamation présentée par les demandereses ni aucune intention de la part des défendeurs de conserver le courrier adressé aux demandereses; un simple retard n'est pas assimilable à une détention illégale. Les faits allégués dans la déclaration n'étaient aucunement l'allégation de délit de complot des défendeurs contre les demandereses, puisque le préjudice invoqué était une conséquence et non un but du «complot». Quant à la demande du point de vue contractuel, les Postes sont un ministère public et non un voiturier public: l'arrêt *Whitfield c. Lord le Despenser* (1778) 98 E.R. 1344 à la page 1349, dans lequel on examina l'arrêt *Lane c. Cotton* (1701) 91 E.R. 1332 à la page 1334; le droit et l'obligation de recueillir, d'acheminer et de distribuer le courrier ne dépendent pas d'un contrat mais sont conférés par la Loi. Les décisions prises par les défendeurs et les actes et omissions incriminés étaient manifestement, dans le contexte de la Loi, des décisions de politique et des actes et omissions intervenant dans l'exercice de fonctions de direction. Le ministre des Postes et les fonctionnaires de la Couronne ne sont responsables des conséquences que devant le Parlement et n'en n'étaient pas comptables aux demandereses.

ACTION.

COUNSEL:

R. Hughes and R. Bromstein for plaintiffs.

E. R. Olson, Q.C., and Mrs. K. Braid for defendants.

SOLICITORS:

Reuben M. Bromstein, Toronto, for plaintiffs.

Deputy Attorney General of Canada for defendants.

The following are the reasons for judgment delivered in English by

MAHONEY J.: This is an application by the defendants to strike out the amended statement of claim, in whole or in part, pursuant to Rule 419. While the grounds for the application were numerous, argument was limited to the proposition that no reasonable cause of action is disclosed.

The action arises out of an interruption of postal service between April 18 and 25, 1974. The defendant, Hon. André Ouellet, was Postmaster General of Canada at the material times. The plaintiffs are described in the style of cause. The claim is founded in contract and in tort. The torts alleged are conspiracy, detinue and negligence in the performance or failure to perform a duty to the plaintiffs imposed on the defendants by statute. In addition, breach of contract and breach of a common law duty as a common carrier is asserted.

The facts as alleged in the statement of claim and which, for purposes of this motion, I must accept as true and provable are:

1. The Plaintiffs do use the mail for business purposes, had purchased postage prior to the interruption of service which had not been used and which they could not use during the interruption and further did not receive delivery of mail caught in the system and did suffer damage as a result of the interruption.

ACTION.

AVOCATS:

R. Hughes et R. Bromstein pour les demandereses.

E. R. Olson, c.r., et M^{me} K. Braid pour les défendeurs.

PROCUREURS:

Reuben M. Bromstein, Toronto, pour les demandereses.

Le sous-procureur général du Canada pour les défendeurs.

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

LE JUGE MAHONEY: Il s'agit d'une demande présentée par les défendeurs visant à obtenir la radiation, en totalité ou en partie, de la déclaration modifiée, conformément à la Règle 419. Bien que les motifs de la demande aient été nombreux, les débats se sont limités à la proposition suivant laquelle elle ne révèle aucune cause raisonnable d'action.

L'action résulte d'une interruption du service postal entre le 18 et le 25 avril 1974. A toutes les époques en cause, le défendeur, l'honorable André Ouellet, était ministre des Postes. Les demandereses sont décrites dans l'intitulé de la cause. La demande se fonde sur l'existence d'un contrat et d'un délit civil. Les délits invoqués sont le complot, la détention illégale et la négligence dans l'exécution ou le défaut d'exécution d'une obligation que la Loi impose aux défendeurs vis-à-vis des demandereses. En outre, on allègue une rupture de contrat et l'inexécution d'une obligation de *common law* relevant d'un voiturier public.

Les faits allégués dans la déclaration et que je dois considérer, aux fins de la présente requête, comme exacts et comme pouvant être prouvés sont les suivants:

[TRADUCTION] 1. Les demandereses utilisent effectivement le courrier à des fins commerciales; elles ont payé, avant l'interruption du service postal, des affranchissements qu'elles n'ont pas utilisés et qu'elles ne pouvaient utiliser pendant cette interruption et, en outre, elles n'ont pas reçu le courrier resté bloqué dans le circuit de distribution et ont effectivement subi un préjudice par suite de cette interruption.

2. The interruption was a result of an illegal strike of postal workers that began in Montreal April 10 and spread throughout Canada.

3. The Defendants obtained an injunction from the Superior Court of the Province of Québec on April 10 ordering the employees to return to work. The employees did not obey the order and the Defendants did not attempt to enforce it.

4. The Defendants negotiated with the strikers' Unions during the strike.

5. The interruption was the result of dissatisfaction among the striking workers directly attributable to policies adopted toward them by the Defendants which the Defendants ought reasonably have anticipated would lead to the dissatisfaction and interruption.

6. The Defendants refused to receive mail and, specifically, sealed street letter boxes in Metropolitan Toronto and throughout Canada and did not accept mail at post offices and did not allow mail directed to Toronto to come into that city. All of the foregoing transpired during the strike and for several days after the strike itself had ended.

7. The Defendants failed to take alternative action which, it is said, would have minimized the Plaintiffs' damage such as enforcing the injunction, firing the employees, suing the Unions, hiring new employees or subcontracting delivery services to private businesses.

Dealing first with the assertions of tortious liability, the conspiracy, negligence and breach of statutory duty are founded on the countenancing of the illegal strike, the entry into negotiations during the illegal strike and the failure to use alternative means available to resist and deter the strike and general failure to carry out duties said to be imposed on the defendants to supply a service to the public by sections 5 and 8 of the *Post Office Act*¹. The *detinue* lies in the failure to deliver the mail in the system during the interruption.

In considering *detinue* it is, I think, sufficient to refer to the text books. Salmond² says:

A claim in *detinue* lies at the suit of a person who has an immediate right to the possession of the goods against a person who is in actual possession of them, and who, upon proper demand, fails or refuses to deliver them up without lawful excuse. . . . the defendant must have shown an

2. L'interruption était la conséquence d'une grève illégale des employés de la poste qui a débuté à Montréal le 10 avril et a gagné tout le Canada.

3. Le 10 avril, les défendeurs ont obtenu de la Cour supérieure de la province de Québec une injonction enjoignant les employés de reprendre le travail. Ces derniers ne se sont pas conformés à cette injonction et les défendeurs n'ont pas essayé de la faire exécuter.

4. Pendant la grève, les défendeurs ont négocié avec les syndicats de grévistes.

5. L'interruption résultait d'un mécontentement parmi les employés en grève directement attribuable aux mesures adoptées à leur endroit par les défendeurs qui auraient dû normalement s'attendre à ce qu'elles provoquent le mécontentement et l'interruption du service.

6. Les défendeurs ont refusé de prendre le courrier et, notamment ils ont fermé les boîtes aux lettres dans l'agglomération torontoise et dans tout le Canada; ils n'acceptaient pas le courrier aux bureaux de poste et empêchaient le courrier dirigé sur Toronto de parvenir dans cette ville. Tout ce qui précède s'est passé pendant la grève et s'est prolongé plusieurs jours après la fin de la grève elle-même.

7. Les défendeurs ont omis de prendre les mesures de remplacement qui, dit-on, auraient atténué le préjudice subi par les demanderesse, à savoir faire exécuter l'injonction, congédier les employés, poursuivre les syndicats en justice, engager de nouveaux employés ou conclure des contrats de distribution avec des entreprises privées.

Examinons en premier lieu les allégations de responsabilité délictuelle. Le complot, la négligence et l'inexécution d'obligations prévues par la Loi sont fondés sur l'incitation à la grève illégale, l'ouverture des négociations pendant cette grève illégale et, l'omission d'utiliser les mesures de remplacement à leur disposition pour s'opposer à la grève et l'empêcher et enfin le manquement général aux obligations d'assurer un service au public, qui, dit-on, sont imposées aux défendeurs par les articles 5 et 8 de la *Loi sur les postes*¹. La détention illégale se fonde sur l'omission de faire parvenir le courrier au circuit de distribution pendant l'interruption.

Pour examiner la question de la détention illégale, je pense qu'il suffit de se reporter aux ouvrages classiques. On relève dans l'ouvrage de Salmond²:

[TRADUCTION] Une demande en restitution intervient à la requête d'une personne qui a un droit immédiat à la possession de biens meubles contre une personne qui en a la possession effective et qui, suite à une demande en bonne et due forme, omet ou refuse de les remettre sans excuse

¹ R.S.C. 1970, c. P-14.

² Salmond on the Law of Torts, 16th ed., at p. 113. See also: Fleming, *The Law of Torts*, 4th ed., at pp. 54 and 55.

¹ S.R.C. 1970, c. P-14.

² Salmond *Law of Torts*, 16^e éd., à la p. 113. Voir aussi: Fleming, *The Law of Torts*, 4^e éd. aux pp. 54 et 55.

intention to keep the thing in defiance of the plaintiff. Neither the mere having the goods in the defendant's possession nor the mere omission to deliver, in the sense of taking the goods to the plaintiff, is sufficient to found an action of detinue.

The statement of claim alleges no demand by the plaintiffs nor intention on the part of the defendants to keep the mail addressed to the plaintiffs. It does not, on its face, allege the facts necessary to found a successful action in detinue. Mere delay in delivery is not detinue.

The assertion of conspiracy can be similarly considered. Fleming³ says:

... a combination to injure another is *prima facie* actionable, unless there is some justification recognized by law. Thus, the critical issue is the object or purpose of those acting in concert. The test is not what is the natural result to the plaintiff of such combined action, or what is the resulting damage which the defendants realize or should realize will follow, but what is in truth the object in the minds of the combiners when they acted as they did. It is not consequence that matters, but purpose.

The facts alleged in the statement of claim simply do not support a claim that the tort of conspiracy has occurred *vis-à-vis* the plaintiffs. The damage they say they suffered was clearly a consequence and not a purpose of the "conspiracy" they assert and the draftsman of the statement of claim clearly recognized that when he advanced the claim in the following terms:

35. ... servants and agents of the Defendant Crown acting under the authority and direction of the Defendant Ouellet, combined, conspired, and agreed with the leadership of the Union unlawfully to further, perpetuate and abet the said strike and thereby to injure the Plaintiffs in their trade.

Even if the negotiations between the Crown and the Unions during the course of the strike were for the purpose of combining, conspiring or agreeing to further, perpetuate and abet the strike, I am obliged to take judicial notice of the fact that, in the context of a nationwide strike, the injury to any user or group or class of users

³ The Law of Torts, 4th ed., at p. 616.

légal. ... le défendeur doit avoir manifesté une intention de conserver la chose au mépris du demandeur. Ni le simple fait que ces biens sont en la possession du défendeur ni la simple omission de les livrer, au sens de remettre les biens au demandeur, ne suffisent à fonder une action en restitution.

La déclaration n'allègue aucune demande présentée par les demanderesse et aucune intention de la part des défendeurs de conserver le courrier adressé aux demanderesse. Elle n'allègue pas, du moins à sa lecture, de faits suffisants pour fonder une action en restitution qui ait des chances de succès. Un simple retard dans la distribution ne s'assimile pas à une détention illégale.

On peut examiner de la même façon l'allégation portant sur le complot. Fleming³ déclare à ce propos:

[TRADUCTION] ... une coalition pour causer un préjudice à une autre personne est passible *prima facie* de poursuites, à moins qu'il n'y ait quelque justification reconnue par la loi. Ainsi, le point important réside dans l'objectif ou le but de ceux qui se concertent. Le critère réside non pas dans les conséquences naturelles de cette action concertée pour le demandeur ou dans le préjudice dont les défendeurs envisagent ou devraient envisager l'aboutissement, mais dans l'objectif réel que les coalisés avaient à l'esprit lorsqu'ils ont agi ainsi. Ce n'est pas le résultat qui importe mais le but recherché.

Les faits allégués dans la déclaration n'étaient aucunement une demande selon laquelle le délit de complot a été commis à l'endroit des demanderesse. Le préjudice qu'elles affirment avoir subi était manifestement la conséquence et non le but du «complot» allégué et le rédacteur de la déclaration l'a parfaitement reconnu lorsqu'il a présenté la demande dans les termes suivants:

[TRADUCTION] 35. ... préposés et mandataires de la Couronne défenderesse agissant sous l'autorité et selon les instructions du défendeur Ouellet se sont alliés, ont comploté et se sont entendus avec les dirigeants du syndicat de façon illégale pour favoriser, éterniser et encourager ladite grève et causer ainsi un préjudice aux demanderesse dans leurs activités commerciales.

Même si les négociations menées entre la Couronne et les syndicats pendant la grève visaient à s'allier, à comploter ou à s'entendre pour favoriser, éterniser et encourager la grève, je suis tenu de considérer comme preuve authentique le fait que, dans le contexte d'une grève sur le plan national, le préjudice causé à tout

³ The Law of Torts, 4^e éd., à la p. 616.

of postal services could not also be a purpose but must be a consequence.

Finally, the statement of claim alleges no facts that would tend to connect the negotiations with the proposition that they were undertaken for the purpose of injuring the plaintiffs in their trade. The connection is not obvious nor, *prima facie*, even reasonable. I am unable intellectually, without further facts, to bridge the gap.

The plaintiffs allege the negligent performance and non-performance of statutory duties giving rise to a cause of action. Whether or not such a cause of action exists in any case must depend on the particular statute. It is convenient to review, at this point, the scheme of the *Post Office Act*. This will also be relevant to a consideration of whether or not a contractual relationship exists between the Post Office and its customers and whether it is, at common law, a common carrier.

The Act creates a department of the Government of Canada called the Post Office Department presided over by a member of the Queen's Privy Council for Canada designated the Postmaster General who has the management and direction of the Department (section 3).⁴ He has, with trivial exceptions, the "sole and exclusive privilege of collecting, conveying and delivering letters within Canada" (section 8(1)), and, in the exercise of this mandate, may determine what is a "letter" (section 5(1)(p)). The Postmaster General thus has a broad discretion in determining the extent of his monopoly. The collective activities conducted under his direction and control are designated "Canada Post Office" (section 2(1)).

Operative provisions particularly applicable to the matters giving rise to this action are:

5. (1) Subject to this Act, the Postmaster General shall administer, superintend and manage the Canada Post Office and, without restricting the generality of the foregoing, may

usager, ou groupe ou catégorie d'usagers des services postaux ne pouvait aussi être un but mais devait être une conséquence.

a En définitive, la déclaration n'invoque aucun fait susceptible d'associer les négociations à l'idée qu'elles ont été menées dans le but de causer un préjudice aux demanderessees dans leurs activités commerciales. Cette relation n'est pas claire ni même raisonnable *prima facie*. En l'absence de faits supplémentaires, je ne peux concevoir de lien entre ces deux données.

c Les demanderessees font valoir la mauvaise exécution et la non-exécution d'obligations prévues par la Loi faisant naître une cause d'action. La question de savoir si pareille cause d'action existe dépend, dans tous les cas, de la Loi concernée. Il convient d'examiner, à ce stade, l'économie de la *Loi sur les postes*. Cela servira également à l'examen de la question de savoir s'il existe un rapport contractuel entre la poste et ses usagers et si, en *common law*, elle est un voiturier public.

f La Loi crée un ministère du gouvernement du Canada appelé ministère des Postes ayant à sa tête un membre du Conseil privé de la Reine pour le Canada, appelé ministre des Postes, qui assure la gestion et la direction du Ministère (article 3).⁴ Sauf exceptions mineures, il a «le privilège exclusif de recueillir, transporter et livrer les lettres dans les limites du Canada» (article 8(1)) et, dans l'exercice de son mandat, il peut décider ce qu'est une «lettre» (article 5(1)(p)). Le ministre des Postes possède donc un large pouvoir discrétionnaire pour déterminer l'étendue de son monopole. Les activités de service public exercées sous sa direction et son contrôle sont désignées sous le nom de «postes canadiennes» (article 2(1)).

i Les dispositions essentielles particulièrement applicables à la question donnant naissance à cette action sont les suivantes:

5. (1) Sous réserve de la présente loi, le ministre des Postes doit administrer, surveiller et gérer la poste au Canada et, sans restreindre la généralité de ce qui précède, peut

⁴ R.S.C. 1970, (2nd Supp.) c. 14, s. 26.

⁴ S.R.C. 1970, (2^e Supp.) c. 14, art. 26.

(a) establish, manage, operate, maintain and close post offices, postal stations, postal agencies, sub-post offices and postal routes;

(b) appoint postmasters and assistants when such appointments are not otherwise provided for by law;⁵

(d) with the consent of the Governor in Council provide for the door-to-door delivery of mail;

(f) provide and arrange for the erection of letter boxes or other receptacles at locations as he deems appropriate, in which mail or mailable matter may be deposited or stored;

(g) cause to be manufactured and distributed for sale postage stamps . . .

(h) authorize agents to sell to the public postage stamps . . .

(i) install or permit to be installed or erected stamp vending machines and machines for the making or printing of postage impressions;

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

(o) enter into and enforce contracts relating to the conveyance of mail or to any other business of the Canada Post Office;

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

(2) Nothing in paragraphs (1)(l) and (s) creates any liability on the part of Her Majesty to indemnify any person for any losses or to pay any damages in respect thereof.

42. Neither Her Majesty nor the Postmaster General is liable to any person for any claim arising from the loss, delay or mishandling of anything deposited in a post office, except as provided in this Act or the regulations.

With minor exceptions, of which section 5(1)(s) is an example, the Postmaster General has no discretion in the disposition of postal revenue and the Act provides:

⁵ It is clear that, in law, the particular employees whose strike gave rise to this action were employees of the Treasury Board not the Post Office, by virtue of the *Public Service Staff Relations Act*, R.S.C. 1970, c. P-35.

a) établir, diriger, exploiter, maintenir et fermer des bureaux de poste, succursales postales, agences postales, bureaux de poste auxiliaires et routes postales;

b) nommer des maîtres de poste ou receveurs des postes, et des aides, lorsque ces nominations ne sont pas autrement prévues par la loi;⁵

d) du consentement du gouverneur en conseil, prendre des mesures pour la livraison du courrier à domicile;

f) fournir et faire installer des boîtes aux lettres ou autres récipients aux endroits qu'il juge appropriés, où le courrier ou un objet transmissible peut être déposé ou emmagasiné;

g) faire fabriquer et distribuer, pour la vente, des timbres-poste . . .;

h) autoriser des agents à vendre au public des timbres-poste . . .;

i) installer ou permettre que soient installés ou montés des distributeurs automatiques de timbres-poste et des machines à faire ou à apposer des empreintes d'affranchissement;

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

o) conclure et faire observer des contrats relatifs au transport postal ou à toute autre opération de la poste au Canada;

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

(2) Rien aux alinéas (1)l) et s) n'impose à Sa Majesté une obligation d'indemniser qui que ce soit de pertes quelconques ou de payer des dommages-intérêts à leur égard.

42. Ni Sa Majesté ni le ministre des Postes n'est responsable, envers qui que ce soit, à l'égard d'une réclamation découlant de la perte, du retard ou du traitement défectueux de tout objet déposé à un bureau de poste, sauf les prescriptions de la présente loi ou des règlements.

Mises à part quelques exceptions mineures, dont l'article 5(1)s) est un exemple, le ministre des Postes ne possède aucun pouvoir discrétionnaire relativement à l'affectation des recettes postales et la Loi dispose à ce sujet:

⁵ Il est clair, juridiquement, que les employés dont la grève a donné naissance à cette action étaient des employés du conseil du Trésor et non de la poste, en vertu de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, S.R.C. 1970, c. P-35.

79. Every Act of Parliament respecting the collection and management of the revenue, the auditing of the public accounts and the liabilities of public accountants, applies to the Canada Post Office, to postal employees and to persons collecting or accounting for postal revenue,

Postal revenue is clearly public money within the purview of Part II of the *Financial Administration Act*⁶.

I set forth sections 5(1)(l) and (s) in full as they were the only examples cited in argument, and I found no others, where the Act gave the Postmaster General the right to indemnify an aggrieved user of postal services. I exclude, of course, special services such as registered and insured mail which were not raised in the amended statement of claim.

The statute does not impose on the defendants duties to the plaintiffs in respect of the acts and omissions complained of giving rise to an action in tort.

The propositions that the defendants have a contractual obligation to provide postal service in consideration of the purchase of postage and a common law duty, as a common carrier, to pick up and deliver mail were both dealt with in *Whitfield v. Lord le Despenser*⁷ by Lord Mansfield. Referring to the dissenting opinion of Lord Chief Justice Holt in *Lane v. Cotton*⁸, he said:

The ground of Lord Chief Justice Holt's opinion in that case, is founded upon comparing the situation of the post-master to that of a common carrier, or the master of a ship taking goods on board for freight. Now with all deference to so great an opinion, the comparison between a post-master and a carrier, or the master of a ship, seems to me to hold in no particular whatsoever. The post-master has no hire, enters into no contract, carries on no merchandize or commerce. But the post-office is a branch of revenue and a branch of police, created by an Act of Parliament. As a branch of revenue, there are great receipts; but there is likewise a great surplus of benefit and advantage to the public, arising from the fund.—As a branch of police, it puts the whole correspondence of the Kingdom (for the exceptions are very trifling) under Government, and entrusts the management and direction of it to the Crown, and officers

79. Chaque loi du Parlement sur la perception et l'administration du revenu, la vérification des comptes publics et les responsabilités des comptables publics s'applique à la poste au Canada, aux employés de la poste ainsi qu'aux personnes chargées de percevoir les recettes postales ou d'en rendre compte,

Les recettes postales sont clairement des deniers publics relevant de la Partie II de la *Loi sur l'administration financière*⁶.

J'ai reproduit intégralement les articles 5(1)(l) et s), seuls exemples cités au cours des débats, et je n'en ai relevé aucun autre où la Loi confère au ministre des Postes le droit d'indemniser un usager des services postaux qui s'estime lésé. J'exclus, bien sûr, des services spéciaux comme le courrier recommandé et les envois assurés qui n'ont pas été abordés dans la déclaration modifiée.

Relativement aux actes et omissions dont on se plaint, la Loi n'impose pas aux défendeurs d'obligations envers les demandereses donnant lieu à une action en responsabilité civile.

Lord Mansfield dans l'affaire *Whitfield c. Lord le Despenser*⁷ a examiné les propositions selon lesquelles les défendeurs ont une obligation contractuelle d'assurer le service postal en contrepartie du paiement de l'affranchissement et une obligation de *common law*, comme voiturier public, de recueillir et de livrer le courrier. Se reportant à l'opinion dissidente du juge en chef Holt dans l'affaire *Lane c. Cotton*⁸, il déclare:

[TRADUCTION] L'opinion émise par le juge en chef Holt dans cette affaire se fonde sur la comparaison qu'il établit entre la situation du maître de poste et celle du voiturier public ou du capitaine d'un navire qui accepte des marchandises à bord en contrepartie d'un fret. Sauf le respect qui sied à une si belle opinion, la comparaison entre un maître de poste et un voiturier ou le capitaine d'un navire ne tient aucunement selon moi. Le maître de poste n'a aucun engagement, ne passe aucun contrat, ne transporte aucune marchandise et n'exploite aucun commerce. En revanche, la poste est une division du revenu et de la police, créée par une loi du Parlement. A titre de division du revenu, il lui échoit des recettes importantes; mais le public tire aussi de ces derniers beaucoup plus de bénéfices et d'avantages. A titre de division de la police, elle place (à de rares exceptions près) toute la correspondance du Royaume sous la responsabilité du

⁶ R.S.C. 1970, c. F-10.

⁷ (1778) 98 E.R. 1344 at p. 1349.

⁸ (1701) 91 E.R. 1332 at p. 1334.

⁶ S.R.C. 1970, c. F-10.

⁷ (1778) 98 E.R. 1344 à la p. 1349.

⁸ (1701) 91 E.R. 1332 à la p. 1334.

appointed by the Crown⁹.

Nothing has been suggested to me that would tend to persuade me that if the Crown or the Postmaster General were not, at common law, common carriers two hundred years ago, they are today. Likewise, the *Post Office Act* seems clearly to establish a system basically similar to that described by Lord Mansfield. The Post Office functions as a department of government providing a public service and its revenues are public revenues. The right and obligation to collect, convey and deliver mail to or for a particular user, or group or class of users, do not depend on contract. They are granted and imposed by Parliament speaking by statute.

The decisions taken by the defendants and the acts and omissions complained of were, in the context of the statute, clearly decisions of policy and acts and omissions in the carrying out of managerial or operating functions. The Postmaster General and other officers of the Crown are answerable only to Parliament for the consequences thereof and, in particular, the defendants are not accountable to the plaintiffs in this Court in respect thereof.

Notwithstanding the considerable measure of ingenuity that went into its drafting, the amended statement of claim does not disclose a reasonable cause of action. The defendants are, therefore, entitled to an order striking it out in its entirety and to their costs.

There was a second motion by the defendants, pursuant to Rule 330, to rescind the order made herein by Cattanach J. on June 17, 1974. That order was made *ex parte* in so far as the defendant Ouellet was concerned and added him as a party and permitted amendment of the statement of claim as a consequence. In view of my decision on the other application this motion became academic; however, I should indicate

⁹ It is apparent that the word "police" is used in one of its archaic meanings embracing the entire concept of organized government or civil administration. *The Oxford English Dictionary*.

gouvernement et elle en confie la gestion et la direction à la Couronne et aux employés nommés par la Couronne⁹.

On ne m'a rien fait remarquer de nature à me convaincre que, si la Couronne ou le ministre des Postes n'étaient pas en *common law* des voituriers publics il y a deux cents ans, ils le sont devenus de nos jours. De même, la *Loi sur les postes* semble établir clairement un système fondamentalement analogue à celui décrit par lord Mansfield. Les fonctions de la poste sont celles d'un ministère du gouvernement assurant un service public, et ses recettes constituent des recettes publiques. Le droit et l'obligation de recueillir, acheminer et livrer le courrier à un usager déterminé ou à un groupe ou une catégorie d'usagers, ne dépendent pas d'un contrat. Ils sont conférés et imposés par le Parlement par le truchement de la Loi.

Les décisions prises par les défendeurs et les actes et omissions dont on se plaint étaient manifestement, dans le contexte de la Loi, des décisions de politique et des actes et omissions intervenant dans l'exercice de fonctions de direction et d'exploitation. Le ministre des Postes et d'autres fonctionnaires de la Couronne ne sont responsables que devant le Parlement des conséquences de ces décisions, actes et omissions et, en particulier, les défendeurs n'en sont pas comptables aux demanderesse devant la présente cour.

Nonobstant la grande ingéniosité déployée dans sa rédaction, la déclaration modifiée ne révèle aucune cause raisonnable d'action. Les défendeurs sont, par conséquent, fondés à obtenir une ordonnance radiant complètement la déclaration et à recouvrer leurs dépens.

Les défendeurs ont présenté une seconde requête visant à annuler, conformément à la Règle 330, l'ordonnance rendue en l'espèce par le juge Cattanach le 17 juin 1974. Cette ordonnance a été rendu *ex parte* pour autant que le défendeur Ouellet était concerné, elle l'a constitué partie à l'instance et a autorisé, par voie de conséquence, la modification de la déclaration. Compte tenu de ma décision relative à l'autre

⁹ Il est évident que le mot «police» est utilisé dans son sens le plus ancien englobant le concept de gouvernement organisé ou d'administration civile. (*The Oxford English Dictionary*).

that had I not come to the conclusion I did on the application to strike the statement of claim, I would not have granted the second order sought. There will be no costs in respect of the second motion.

demande, cette requête n'a plus aucune portée pratique; toutefois, je devrais indiquer que si je n'étais pas parvenu à la conclusion que j'ai rendue sur la demande visant à radier la déclaration, je n'aurais pas accordé la seconde ordonnance demandée. Il n'y aura aucuns dépens adjugés relativement à la seconde requête.