

A-201-74

A-201-74

Consumers' Association of Canada (Applicant)

v.

The Postmaster General (Respondent)

Court of Appeal, Jackett C.J., MacKay and Smith D.JJ.—Toronto, January 23 and February 21, 1975.

Judicial review—Applicant publishing magazine—Application and subsequent application for reconsideration to Post Office for second class registration refused—Whether magazine excluded because “published by . . . a fraternal, trade, professional, or other association or a trade union, credit union, cooperative or local church congregation”—Meaning of “or other association”—Post Office Act, R.S.C. 1970, c. P-14, s. 11(1)—Federal Court Act, s. 28.

Applicant publishes a magazine, in English *Canadian Consumer*, in French *Le Consommateur Canadien*. Applicant applied to Post Office for second class registration, maintaining that the magazine's primary purpose was “social criticism.” The application, and a subsequent request for reconsideration were denied. Applicant applied under section 28 of the *Federal Court Act* for an order setting aside the decision of the respondent, and declaring that the magazine is entitled to second class rates under section 11 of the *Post Office Act*.

Held, granting the application, the decision is set aside and the matter is referred back to the respondent. Whether the magazine's main purpose is social criticism is a question of fact, and outside the scope of the decision. Clearly, the magazine comes within the ambit of section 11(1)(a) of the *Post Office Act*, in that it is published to disseminate to the public (1) news, (2) articles of comment on or analysis of the news and (3) articles with respect to other topics currently of interest to the general public. The magazine is not one of the exceptions set forth in section 11(1)(i). The meaning of each of the words, listed in section 11(1)(i) as exceptions, is quite limited. It could not have been the intention of Parliament, by adding the words “or other association” to bring every conceivable type of association within the meaning of the paragraph. If the words “or other association” were intended to have a wide meaning, not limited to associations *ejusdem generis* with “fraternal, trade and professional associations”, there would be no purpose in adding four additional kinds of associations following the words “or other association”.

APPLICATION for judicial review.

COUNSEL:

P. Gilchrist for applicant.

G. R. Garton for respondent.

L'Association des consommateurs du Canada (Requérante)

a c.

Le ministre des Postes (Intimé)

Cour d'appel, le juge en chef Jackett, les juges suppléants MacKay et Smith—Toronto, les 23 janvier et 21 février 1975.

Examen judiciaire—La requérante publie un magazine—Demande d'enregistrement comme courrier de deuxième classe et demande subséquente de nouvel examen rejetées—Le magazine est-il exclu parce que «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»—Sens de l'expression «ou autre»—Loi sur les postes, S.R.C. 1970, c. P-14, art. 11(1)—Loi sur la Cour fédérale, art. 28.

La requérante publie un magazine: *Canadian Consumer* en anglais et *Le Consommateur canadien* en français. La requérante a présenté aux Postes une demande d'enregistrement du magazine comme courrier de deuxième classe, précisant que son but principal était «la critique sociale». La demande ainsi qu'une requête aux fins de réexamen ont été rejetées. La requérante a, en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, présenté une demande en vue d'annuler la décision de l'intimé et déclarer que le magazine a droit aux tarifs postaux de deuxième classe en vertu de l'article 11 de la *Loi sur les postes*.

Arrêt: La demande est accueillie, la décision annulée et l'affaire renvoyée à l'intimé. Savoir si le but principal du magazine est la critique sociale est une question de fait qui n'entre pas dans le cadre de la décision. Ce magazine relève clairement de l'article 11(1)(a) de la *Loi sur les postes* en ce sens qu'il est publié pour diffuser dans le public (1) des nouvelles, (2) des commentaires sur les nouvelles ou des analyses de nouvelles et (3) d'autres sujets d'actualité intéressant le public en général. Le magazine n'est visé par aucune des exceptions prévues à l'article 11(1)(i). Chacun des termes visés dans les exceptions prévues à l'article 11(1)(i) est pris dans un sens restreint. Le législateur n'a pas pu vouloir, en ajoutant les mots «ou autre», englober dans les dispositions de l'alinéa tous les types d'associations concevables. Si l'expression «ou autre» devait être prise dans un sens large et non pas restreint aux associations similaires aux «associations d'entraide mutuelle, commerciale ou professionnelle», il n'y aurait pas lieu d'ajouter quatre nouveaux types d'associations après les mots «ou autre».

DEMANDE d'examen judiciaire.

AVOCATS:

j

P. Gilchrist pour la requérante.

G. R. Garton pour l'intimé.

SOLICITORS:

Cameron, Brewin & Scott, Toronto, for applicant.

Deputy Attorney General of Canada for respondent. ^a

The following are the reasons for judgment of the Court rendered in English.

This is an application under section 28 of the *Federal Court Act*, made on behalf of the applicant for an order setting aside the decision of the respondent dated the 22nd day of July 1974 and declaring that the appellant's magazines *The Canadian Consumer* and *Le Consommateur Canadien* are entitled to second class postal rates under section eleven (11) of the *Post Office Act*. ^c

The applicant was formed in 1947 as an unincorporated association under the name of the Canadian Association of Consumers and was incorporated under the laws of Canada under its present name on the first day of May 1962. Its purposes, according to its constitution are: ^e

- (a) to unite the strength of consumers to improve the standards of living in Canadian homes;
- (b) to study consumer problems and make recommendations for their solution; ^f
- (c) to bring the views of consumers to the attention of governments, trade and industry, and to provide a channel from these to the consumer;
- (d) to obtain and provide for consumers information and counsel on consumer goods and services and to conduct research and tests for the better accomplishment of the objects of the Corporation. ^g

Since 1963 the applicant has published a magazine, in English, *Canadian Consumer*, and in French, *Le Consommateur Canadien*. Since 1970 the magazine has been published six times a year. ^h

Any person who subscribes to the magazine, in English or in French, becomes thereby a member of the applicant. In January 1974 the subscription price was five dollars a year and at that time the applicant had approximately 120,000 members. In addition to the 120,000 copies distributed to members, over 13,000 copies were and are distributed to dealers for sale to the public at news stands in the major Canadian cities. ^j

PROCUREURS:

Cameron, Brewin & Scott, Toronto, pour la requérante.

Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé.

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement de la Cour.

Il s'agit d'une demande en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, faite au nom de la requérante en vue d'obtenir une ordonnance annulant la décision de l'intimé en date du 22 juillet 1974 et déclarant que les magazines de la requérante *The Canadian Consumer* et *Le Consommateur Canadien* ont droit aux tarifs postaux de deuxième classe en vertu de l'article onze (11) de la *Loi sur les postes*. ^b

Fondée en 1947, la requérante était constituée en association sans personnalité morale sous le nom de Canadian Association of Consumers; elle acquies la personnalité morale en vertu des lois du Canada sous son nom actuel le 1^{er} mai 1962. Ses buts, selon ses statuts, sont les suivants: ^d

- a) unir les forces des consommateurs afin d'améliorer le niveau de vie des familles canadiennes;
- b) étudier les problèmes que rencontrent les consommateurs et faire des recommandations pour leur solution; ^f
- c) faire connaître aux gouvernements, au commerce et à l'industrie le point de vue des consommateurs, et servir à cette fin de moyen de communication à ceux-ci;
- d) se procurer et fournir aux consommateurs des renseignements et des conseils sur les produits de consommation et les services et effectuer des recherches et des essais permettant d'atteindre au mieux les objectifs de l'Association. ^g

Depuis 1963, la requérante publie un magazine, *Canadian Consumer* en anglais et *Le Consommateur Canadien* en français. Depuis 1970, le magazine paraît six fois l'an. ^h

Tout abonné au magazine, en anglais ou en français, devient automatiquement membre de l'Association. En janvier 1974, le prix de l'abonnement était de \$5 l'an et, à cette date, l'Association avait environ 120,000 membres. Outre les 120,000 numéros destinés aux membres, plus de 13,000 numéros étaient confiés à des distributeurs pour être revendus au public dans les kiosques à journaux des principales villes canadiennes, ce qui est toujours le cas. ⁱ

Following discussions and correspondence with officials of the Post Office Department, the applicant made a formal application to Canada Post Office, dated September 11, 1973, for registration of its magazine as second class mail, indicating that the primary purpose for which the publication is published is in the interest of social or literary criticism. This application was rejected by letter on September 12, 1973, confirmed by a second letter on October 2, 1973. On April 10, 1974 the applicant by letter requested reconsideration of the decision denying its application for second class postal rates. By letter dated July 22, 1974, the Acting Director of Service Development and Mail Classification informed the applicant that the previous ruling must stand. The applicant thereupon, on July 25, 1974 launched this application.

The statutory provisions relevant to the application are found in certain paragraphs of subsection (1) of section 11 of the *Post Office Act*, R.S.C. 1970, c. P-14. These paragraphs read as follows:

11. (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 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 Post Office Department for the purposes of this section pursuant to the regulations,

be transmitted by mail in Canada at the rate of postage specified in this section for that newspaper or periodical, unless,

(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,

Après des discussions et des échanges de correspondance avec les fonctionnaires du ministère des Postes, la requérante a dûment présenté aux Postes canadiennes, en date du 11 septembre 1973, une demande d'enregistrement de son magazine comme courrier de deuxième classe, en précisant que le but principal de cette publication était de servir les intérêts de la critique sociale ou littéraire. Cette demande a été rejetée par une lettre en date du 12 septembre 1973, rejet confirmé par une deuxième lettre en date du 2 octobre 1973. Le 10 avril 1974, la requérante a demandé par écrit un nouvel examen de la décision rejetant sa demande de tarifs postaux de deuxième classe. Par lettre en date du 22 juillet 1974, le directeur intérimaire du Service de développement et de classification du courrier a informé la requérante que la décision antérieure était maintenue. Sur ce, la requérante a déposé la présente demande le 25 juillet 1974.

Les dispositions législatives applicables à cette demande se trouvent dans certains alinéas du paragraphe (1) de l'article 11 de la *Loi sur les postes*, S.R.C. 1970, c. P-14. Ces alinéas se lisent comme suit:

11. (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 la religion, aux sciences, à l'agriculture, à la sylviculture, à la pêche, à la critique sociale ou littéraire, à la littérature ou aux arts, ou qui est une publication académique ou une publication savante, ou

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

peut, s'il est

d) enregistré au ministère des Postes aux fins du présent article en conformité des règlements,

être transmis par la poste au Canada au tarif de port spécifié dans le présent article pour un tel journal ou périodique, sauf si,

i) excepté dans le cas d'une publication décrite à l'alinéa b) ou à l'alinéa 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,

In our view it will not be necessary to determine whether the primary purpose of the applicant's magazine is "social criticism" and we have some doubt that such a question can be considered one of law rather than fact. Applications of this nature to this court are restricted to questions of law. We are of the opinion that the matter may be resolved by considering the terms and meaning of the above quoted paragraphs of subsection (1) of section 11 of the *Post Office Act*, apart from the reference in paragraph (b) to "social criticism".

It is clear, from a perusal of the contents of the English issues of the magazine, numbers 1, 2, 4 and 5 of Volume 3, being the issues for January-February, April, August and October, 1973, and the French issue number 5 of the same Volume, being the issue for October 1973 (all of which issues constitute Exhibit "A" to the affidavit of Maryon Brechin, dated January 3, 1974), that the magazine is published for the purpose of disseminating to the public one or more of the following:

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

The applicant and respondent are in agreement that this is so. The magazine therefore falls within the classes of periodicals described in section 11(1)(a) as qualifying, on compliance with certain conditions, for what are called second class postal rates.

Apart from the case of "social criticism" it has not been contended, nor do we believe it could be contended successfully that the purpose of the publication is primarily devoted to any of the things described in section 11(b) or (c), though some of the published articles are related to one or more of those things. We find that a number of the articles in the issues specified above are concerned with matters which may properly be described as falling within the term "social criticism". Also some articles are concerned with "health". Beyond this we do not think it necessary to go.

A notre avis, il ne sera pas nécessaire de décider si le but principal du magazine de la requérante est «la critique sociale» et nous doutons qu'on puisse considérer une telle question comme une question de droit plutôt que de fait. Les demandes de cette nature présentées à cette cour sont limitées aux questions de droit. Nous estimons que la question peut être résolue en examinant les termes et la signification des alinéas du paragraphe (1) de l'article 11 de la *Loi sur les postes*, cités ci-dessus, exception faite de la référence de l'alinéa b) à «la critique sociale».

Il ressort nettement d'une lecture attentive des tables des matières des éditions anglaises de ce magazine, nos 1, 2, 4 et 5 du volume 3, c'est-à-dire des parutions de janvier-février, avril, août et octobre 1973, et de l'édition française du no 5 du même volume, c'est-à-dire la parution d'octobre 1973 (tous ces numéros constituent la pièce (A) annexée à l'affidavit de Maryon Brechin en date du 3 janvier 1974), que ce magazine 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,
- (iii) autres sujets d'actualité intéressant le public en général.

La requérante et l'intimé sont d'accord sur ce point. Le magazine appartient donc à la catégorie des périodiques décrits à l'article 11(1)a) comme ayant droit, en se conformant à certaines conditions, à ce que l'on appelle les tarifs postaux de deuxième classe.

La question de «la critique sociale» mise à part, on n'a pas prétendu, et nous ne pensons pas que l'on puisse le faire à bon droit, que la publication est principalement consacrée à l'un des sujets décrits à l'article 11(b) ou c), quoique certains articles publiés ont un rapport avec un ou plusieurs de ceux-ci. Nous constatons qu'un certain nombre d'articles dans les numéros mentionnés plus haut traitent de questions que l'on peut décrire à bon droit comme relevant de l'expression «critique sociale». En outre, certains articles traitent de «la santé». Nous ne pensons pas qu'il soit nécessaire d'aller plus loin.

The only difficulty we have found in coming to a decision that this magazine, in both its English and French versions, is entitled to be granted second class postal rates instead of the higher third class rates that are held by the respondent to be the rates properly applicable arises from section 11(1)(i), which describes publications that are excluded from those which qualify for second class rates.

What paragraph (i) enacts is a rule which takes away second class entitlement from any publication described in paragraph (a), if 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 organization.

If we look at the ordinary and generally understood meaning of "fraternal association", "trade association" and "professional association" it is clear to us that the meaning of each is limited. In none of these expressions is the meaning thought of as being as wide as the words might possibly be imagined to extend. Nor in our view should it be so thought of. The same applies to "trade union", "credit union", "cooperative" and "local church congregation". In their ordinarily accepted sense these words also have limited extent.

The rule of construction generally known as the "*ejusdem generis*" rule was cited by counsel for the applicant as applicable to if not decisive in this case. This rule is designed to assist in ascertaining the true intention of Parliament and is often a thoroughly sound guide. Looking at all the terms in the paragraph which describe specific kinds of organizations, all of which have meanings quite limited in scope, and particularly at the words "fraternal, trade, professional", we cannot think that Parliament meant, by simply adding the words "or other association", to bring every conceivable kind of association of human beings within the provisions of the paragraph. If that had been the intention of Parliament there would have been no need to spell out several specific kinds of associations. Words like "any kind of association whatever" would have been sufficient. Or, if it was

La seule difficulté que nous ayons rencontrée pour parvenir à la décision que ce magazine, tant en version française qu'anglaise, a droit aux tarifs postaux de deuxième classe plutôt qu'aux tarifs plus élevés de troisième classe que l'intimé considère comme les tarifs à appliquer, provient de l'article 11(1)i), qui décrit les publications qui n'ont pas droit aux tarifs de deuxième classe.

L'alinéa i) édicte une règle qui retire le bénéfice du tarif de deuxième classe à toute publication décrite à l'alinéa a), si elle est publiée 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 organisation religieuse locale.

Si nous examinons la signification ordinairement et généralement admise d'«association d'entraide mutuelle», d'«association commerciale» et d'«association professionnelle», il nous semble manifeste que chaque expression est prise dans un sens restreint. On n'a pas envisagé que ces expressions soient prises dans une acception aussi large que celle à laquelle les mots pourraient probablement se prêter. Nous ne pensons pas non plus qu'il puisse en être ainsi. Il en est de même des expressions «syndicat ouvrier», «coopérative de crédit», «coopérative de consommation», et «congrégation religieuse locale». Dans le sens où ils sont couramment admis, ces mots ont aussi une signification restreinte.

L'avocat de la requérante considère que la règle d'interprétation communément appelée règle «*ejusdem generis*» est applicable, voire décisive en l'espèce. Cette règle sert à découvrir l'intention véritable du législateur et constitue souvent un guide sûr. En examinant tous les termes de cet alinéa qui décrivent des types précis d'associations, termes ayant tous des significations d'une portée très limitée, et particulièrement les expressions «entraide mutuelle, commerciale, professionnelle», nous ne pouvons pas envisager que le législateur avait l'intention, en ajoutant simplement les mots «ou autre» d'englober dans les dispositions de cet alinéa tous les genres d'associations d'êtres humains concevables. Si telle avait été son intention, il n'aurait pas été nécessaire d'énumérer plusieurs types précis d'associations. Une expression comme «toute espèce d'association quelle qu'elle

thought desirable to name some specific associations, the addition of words like "or any other association, whether '*ejusdem generis*' with the foregoing or not" would have sufficed to make the intention clear.

The opinion just stated is strengthened by a further look at the order in which the organizations are set out. First there are the words: "a fraternal, trade, professional", followed by: "or other association" followed again by "or a trade union, credit union, cooperative, or local church congregation". All of these last four types of organizations are associations (in the broad sense) of human beings. Surely, if the words "or other association" are intended to have a very wide meaning, not limited to associations "*ejusdem generis*" with "fraternal, trade and professional associations" as those terms are generally understood, there would be no purpose in adding four additional kinds of associations after the words "or other association".

In our view, paragraph (i) does not make the applicant ineligible for second class postal rates. The application is granted, the decision of the respondent, refusing to register the magazine as second class mail, is set aside and the matter is referred back to the respondent to be dealt with accordingly.

soit» aurait suffi. Ou, s'il avait jugé préférable de désigner quelques associations, il aurait suffi d'ajouter une expression telle qu'«ou toute autre association, similaire aux précédentes ou non» pour rendre l'intention claire.

Un examen plus poussé de l'ordre d'énumération des organisations vient corroborer cette opinion. D'abord il y a les mots: «une association d'entraide mutuelle, commerciale, professionnelle», suivis de: «ou autre», et ensuite «ou un syndicat ouvrier, une coopérative de crédit ou de consommation ou une congrégation religieuse locale». Ces quatre derniers types d'organisations sont des associations (au sens large) d'êtres humains. Indubitablement, si l'expression «ou autre» devait être prise dans un sens large, et non pas restreint aux associations «similaires» aux «associations d'entraide mutuelle, commerciale ou professionnelle» dans l'acception courante de ces termes, il n'y aurait pas lieu d'ajouter quatre nouveaux types d'associations après les mots «ou autre».

A notre avis, l'alinéa i) n'enlève pas à la requérante son droit aux tarifs postaux de deuxième classe. La demande est accueillie, la décision de l'intimé, refusant d'enregistrer le magazine comme courrier de deuxième classe, annulée et l'affaire renvoyée à l'intimé pour qu'il y donne suite comme il convient.