

CKOY Limited *Appellant*;

and

Her Majesty The Queen on the relation of Lorne Mahoney *Respondent*.

1978: May 17; 1978: October 3.

Present: Laskin C.J. and Martland, Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson, Beetz, Estey and Pratte JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR ONTARIO

Statutes — Subordinate legislation — Authority of C.R.T.C. to make regulation in furtherance of its objects — Objects defined as including promotion of high standards of programs and programming — Prohibition of broadcasting certain telephone interviews without consent of person interviewed — Jurisdiction of Court to determine whether regulation is intra vires — Broadcasting Act, R.S.C. 1970, c. B-11, ss. 3, 15, 16; Radio (A.M.) Broadcasting Regulations, SOR/64-49 am. SOR/65-519, s. 1; SOR/70-256, s. 3.

Broadcasting — Validity of C.R.T.C. regulations prohibiting the broadcasting of certain telephone interviews without the prior consent of the person interviewed — C.R.T.C. empowered to make regulations for furtherance of objects — Broadcasting Act, R.S.C. 1970, c. B-11, ss. 3, 15, 16 — SOR/64-49 am. SOR/65-519, s. 1; SOR/70-256, s. 3.

CKOY broadcast a telephone interview with a person from the Federation of Students of Ottawa University without that person's consent, written or oral, having been obtained prior to the broadcast. The Canadian Radio-Television Commission had pursuant to s. 16 of the *Broadcasting Act* enacted Regulation 5 which purported to prohibit stations or network operators from broadcasting such telephone interviews or conversations or any part thereof without such consent unless the person had telephoned the station for the purpose of participating in a broadcast. The Provincial Court Judge dismissed the charge against CKOY after holding that para (k) of subs. 1 of s. 5 of the Radio AM Broadcasting Regulations was not authorized by the *Broadcasting Act*, s. 16(1) of which provides that in furtherance of its objects the CRTC may make regulations applicable to all persons holding broadcasting licences. The Crown appealed by way of stated case. Reid J. dismissed this appeal but was reversed by the Court of Appeal.

CKOY Limited *Appelante*;

et

Sa Majesté La Reine sur la dénonciation de Lorne Mahoney *Intimée*.

1978: 17 mai; 1978: 3 octobre.

Présents: Le juge en chef Laskin et les juges Martland, Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson, Beetz, Estey et Pratte.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ONTARIO

Législation — Législation déléguée — Pouvoir du C.R.T.C. d'établir des règlements dans la poursuite de ses objets — Ces objets visent notamment des émissions et une programmation de haute qualité — Interdiction de diffuser certaines conversations téléphoniques sans le consentement de la personne interviewée — Compétence de la Cour pour déterminer si le règlement est intra vires — Loi sur la radiodiffusion, S.R.C. 1970, chap. B-11, art. 3, 15 et 16; Règlement sur la radiodiffusion (M.A.), DORS/64-49, modifié par DORS/65-519, art. 1; DORS/70-256, art. 3.

Radiodiffusion — Validité de règlements du C.R.T.C. interdisant la diffusion de certaines conversations téléphoniques sans le consentement préalable de la personne interviewée — Le C.R.T.C. est habilité à établir des règlements dans la poursuite de ses objets — Loi sur la radiodiffusion, S.R.C. 1970, chap. B-11, art. 3, 15 et 16 — DORS/64-49 modifié par DORS/65-519, art. 1; DORS/70-256, art. 3.

CKOY a diffusé une conversation téléphonique avec un membre de la Fédération des étudiants de l'Université d'Ottawa, sans son consentement préalable, verbal ou écrit. Le Conseil de la Radio-Télévision canadienne avait, en vertu de l'art. 16 de la *Loi sur la radiodiffusion*, adopté l'art. 5 du Règlement qui interdit à une station ou à un exploitant de réseau de diffuser une conversation téléphonique ou une partie d'une conversation téléphonique avec une personne sans son consentement préalable, verbal ou écrit, à moins que la personne en cause n'ait téléphoné à la station afin de prendre part à une émission. Le juge de la Cour provinciale a acquitté CKOY et a jugé que l'al. k) du par. 1 de l'art. 5 du Règlement sur la radiodiffusion (MA) était exorbitant du par. 16(1) de la *Loi sur la radiodiffusion* qui autorise le Conseil à établir, dans la poursuite de ses objets, des règlements applicables à toutes les personnes qui détiennent des licences de radiodiffusion. Le ministère public a interjeté appel par voie d'exposé de cause. Le juge Reid a rejeté l'appel mais son jugement fut infirmé par la Cour d'appel.

Held (Laskin C.J. and Martland and Estey JJ. dissenting): The appeal should be dismissed.

Per Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson, Beetz and Pratte JJ.: The grant of power to enact regulations is given to the Commission by s. 16 of the Act, the opening words of which provide that the exercise of the power shall be in furtherance of the objects of the Commission, *i.e.* the implementation of the broadcasting policy enunciated in s. 3 of the Act. The validity of any regulation enacted in reliance upon s. 16 must therefore be tested by determining whether the regulation deals with a class of object referred to in s. 3. The confidentiality implied in the impugned regulation can be regarded as an element in providing a "reasonably balanced opportunity for the expressing of differing views" which the Commission might have concluded as hindered if confidentiality were not granted to the persons interviewed. Further the Commission is responsible for the standard of programme and it is self-evident that an undesirable broadcasting technique may well affect the high standard of programming. Programming extends to more than the mere words which go out over the air and embraces the total process of gathering, assembling and putting out programmes and in this context it was open to the Commission to enact s. 5(k) to secure programme standard.

Per Laskin C.J. and Martland and Estey JJ. *dissenting*: The words "program" and "programming" used in s. 3 refer to the actual program broadcast to the public, a view reinforced by the terms of s. 3(c) which clearly refers to programs, broadcast and received. As Dubin J.A. in his dissent in the Court of Appeal said, the impugned regulation here does not relate to the standards of programs. What is here prohibited is the broadcasting of telephone interviews without the consent of the person being interviewed being obtained prior to the broadcast. This has nothing to do with the standard of the program. The respondent also sought to rely on para. 16(1)(b)(ix) taking the position that it is for the Commission to determine what regulations are necessary for the furtherance of its objects. Parliament did not grant such powers to control every phase of the activities of broadcasters. The Commission is an administrative body and can only legislate pursuant to s. 16 within the express limits defined by the Act. To find the wide legislative powers claimed would require very clear language which is not found here.

As in the case of other types of subordinate legislation it is for the Courts to decide whether a regulation is *intra vires* and in furtherance of the objects of the Commission as defined in the Act.

Arrêt (le juge en chef Laskin et les juges Martland et Estey étant dissidents): Le pourvoi doit être rejeté.

Les juges Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson, Beetz et Pratte: C'est l'art. 16 de la Loi qui confère au Conseil le pouvoir d'établir des règlements. L'entrée en matière de l'article indique que l'exercice de ce pouvoir doit viser la poursuite de ses objets, c.-à-d. la mise en œuvre de la politique de radiodiffusion énoncée à l'art. 3 de la Loi. Pour déterminer la validité de règlements établis en vertu de l'art. 16, il faut décider s'ils portent sur une catégorie de sujets mentionnés à l'art. 3 de la Loi. Le Conseil a pu conclure qu'en ne donnant pas un caractère confidentiel à l'interview, il n'accorderait pas une «possibilité raisonnable et équilibrée d'exprimer des vues différentes». En outre, le Conseil est responsable de la qualité de la programmation et il coule de source qu'une technique condamnable de radiodiffusion peut effectivement nuire à la qualité de la programmation. La programmation n'englobe pas seulement les paroles diffusées sur les ondes, mais vise également toutes les étapes de la collecte d'informations, du montage et de la diffusion des émissions en général et, dans ce contexte, le Conseil pouvait adopter l'al. 5k) du Règlement pour prévenir une baisse de qualité de la programmation.

Le juge en chef Laskin et les juges Martland et Estey, *dissidents*: Les mots «émission» et «programmation» employés à l'art. 3 renvoient aux émissions effectivement diffusées: cette opinion est renforcée par l'al. 3c) de la Loi, qui se rapporte nettement aux émissions diffusées et captées. Comme l'a écrit le juge Dubin dans sa dissidence, le règlement contesté ne se rapporte pas aux normes de qualité des émissions. L'interdiction vise la diffusion d'une conversation téléphonique sans le consentement préalable de la personne interviewée. Cela n'a aucun rapport avec la qualité de l'émission. L'intimée a également invoqué le sous-al. 16(1)b)(ix) et soutenu qu'il appartenait au Conseil de déterminer quels règlements étaient nécessaires à la poursuite de ses objets. Le Parlement n'a pas conféré au Conseil des pouvoirs lui permettant de contrôler chaque étape des activités des radiodiffuseurs. Le Conseil est un organisme administratif et il ne peut légiférer en vertu de l'art. 16 que dans les strictes limites prévues par la Loi. Pour que le Conseil soit investi des larges pouvoirs législatifs qu'il prétend avoir, il faudrait que les textes le prévoient expressément, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Comme dans les autres genres de législation déléguée, c'est aux tribunaux qu'il revient de dire si un règlement est *intra vires* et conforme aux objets du Conseil que définit la Loi.

[*Capital Cities Communications Inc. et al. v. Canadian Radio-Television Commission et al.*, [1978] 2 S.C.R. 141; *Canada Metal Co. v. Canadian Broadcasting Corporation* (1974), 3 O.R. (2d) 1 referred to.]

APPEAL from a judgment of the Court of Appeal for Ontario¹ from a judgment of Reid J.² dismissing an appeal from an acquittal on a charge under the *Broadcasting Act*, R.S.C. 1970, c. B-11, and regulations made thereunder. Appeal dismissed, Laskin C.J. and Martland and Estey JJ. dissenting.

Gordon Henderson, Q.C., and *Wayne B. Spooner*, for the appellant.

Claude Thomson, Q.C., and *Gavin MacKenzie*, for the respondent.

The judgment of Laskin C.J. and Martland and Estey JJ. was delivered by

MARTLAND J. (*dissenting*)—The course of the proceedings leading to the present appeal has been set out in the reasons of my brother Spence. The Court of Appeal directed the registration of a conviction against the appellant on a charge of having committed a breach of the provisions of para. (k) of subs. (1) of s. 5 of the *Radio A.M. Broadcasting Regulations*. That regulation provides as follows:

5. (1) No station or network operator shall broadcast:

(k) any telephone interview or conversation or any part thereof, with any person unless

- (i) the person's oral or written consent to the interview or conversation being broadcast was obtained prior to such broadcasting or
- (ii) the person telephoned the station for the purpose of participating in a broadcast.

It was not contested that the appellant had broadcast a telephone interview with Lorne Mahoney without obtaining her oral or written consent prior to such broadcast. The appellant

[Jurisprudence: *Capital Cities Communications Inc. et autres c. Le Conseil de la Radio-Télévision canadienne et autres*, [1978] 2 R.C.S. 141; *Canada Metal Co. v. Radio-Canada* (1974), 3 O.R. (2d) 1.]

POURVOI à l'encontre d'un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario¹ accueillant un appel interjeté contre un jugement du juge Reid² qui avait rejeté un appel d'un acquittement sur une accusation portée en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*, S.R.C. 1970, chap. B-11 et de règlements établis sous son régime. Pourvoi rejeté, le juge en chef Laskin et les juges Martland et Estey étant dissidents.

Gordon Henderson, c.r., et *Wayne B. Spooner*, pour l'appelante.

Claude Thomson, c.r., et *Gavin MacKenzie*, pour l'intimée.

Le jugement du juge en chef Laskin et des juges Martland et Estey a été rendu par

LE JUGE MARTLAND (*dissident*)—Les différentes procédures à l'origine du présent pourvoi sont exposées dans les motifs de mon collègue le juge Spence. La Cour d'appel a ordonné l'inscription d'un verdict de culpabilité contre l'appelante, accusée d'avoir contrevenu aux dispositions de l'al. k) du par. (1) de l'art. 5 du *Règlement sur la radiodiffusion* (M.A.). Cet article prévoit:

5. (1) Il est interdit à une station ou à un exploitant de réseau de diffuser

k) toute conversation téléphonique ou toute partie d'une conversation téléphonique avec une personne, à moins que

- (i) la personne en cause n'ait au préalable accordé verbalement ou par écrit son consentement à la diffusion de la conversation, ou
- (ii) la personne en cause n'ait téléphoné à la station afin de prendre part à une émission.

L'appelante reconnaît avoir diffusé une conversation téléphonique avec Lorne Mahoney sans le consentement préalable, verbal ou écrit de cette dernière. Elle soutient en revanche que la promul-

¹ (1976), 13 O.R. (2d) 156, 70 D.L.R. (3d) 662.

² (1975), 25 C.C.C. (2d) 333, 9 O.R. (2d) 549, 19 C.P.R. (2d) 1.

¹ (1976), 13 O.R. (2d) 156, 70 D.L.R. (3d) 662.

² (1975), 25 C.C.C. (2d) 333, 9 O.R. (2d) 549, 19 C.P.R. (2d) 1.

contends that the enactment of this regulation was beyond the powers of the Canadian Radio-Television Commission, hereinafter referred to as "the Commission".

The power of the Commission to regulate is defined in s. 16 of the *Broadcasting Act*, R.S.C. 1970, c. B-11. I will cite only those portions of the section which are relevant to this appeal:

16. (1) In furtherance of its objects, the Commission, on the recommendation of the Executive Committee, may

(b) make regulations applicable to all persons holding broadcasting licences, or to all persons holding broadcasting licences of one or more classes,

(i) respecting standards of programs and the allocation of broadcasting time for the purpose of giving effect to paragraph 3(d).

(ix) respecting such other matters as it deems necessary for the furtherance of its objects;

The objects of the Commission are set out in s. 15 of the Act:

15. Subject to this Act and the *Radio Act* and any directions to the Commission issued from time to time by the Governor in Council under the authority of this Act, the Commission shall regulate and supervise all aspects of the Canadian broadcasting system with a view to implementing the broadcasting policy enunciated in section 3 of this Act.

Section 3 of the Act appears under the heading "Broadcasting Policy for Canada". Paragraph (d) of that section, to which reference is made in s. 16(1)(b)(i), states:

3. It is hereby declared that

(d) the programming provided by the Canadian broadcasting system should be varied and comprehensive and should provide reasonable, balanced opportunity for the expression of differing views on matters of public concern, and the programming provided by each broadcaster should be of high standard, using predominantly Canadian creative and other resources;

The majority of the Court of Appeal were of the opinion that the Commission was empowered to

gation de ce règlement excède les pouvoirs du Conseil de la Radio-Télévision canadienne (ci-après appelé le «Conseil»).

Le pouvoir du Conseil d'établir des règlements est prévu à l'art. 16 de la *Loi sur la radiodiffusion*, S.R.C. 1970, chap. B-11, dont je ne citerai que les extraits pertinents:

16. (1) Dans la poursuite de ses objets, le Conseil, sur la recommandation du comité de direction, peut

b) établir des règlements applicables à toutes les personnes qui détiennent des licences de radiodiffusion ou aux personnes qui détiennent des licences d'une ou de plusieurs classes et

(i) concernant les normes des émissions et l'attribution du temps d'émission afin de donner effet à l'alinéa 3d),

(ix) concernant telles autres questions qu'il estime nécessaires à la poursuite de ses objets;

Les objets du Conseil sont énoncés à l'art. 15 de la Loi:

15. Sous réserve de la présente loi, de la *Loi sur la radio* et des instructions à l'intention du Conseil émises, à l'occasion, par le gouverneur en conseil sous l'autorité de la présente loi, le Conseil doit réglementer et surveiller tous les aspects du système de la radiodiffusion canadienne en vue de mettre en œuvre la politique de radiodiffusion énoncée dans l'article 3 de la présente loi.

L'article 3 de la Loi s'intitule «Politique de la radiodiffusion pour le Canada». L'alinéa d) de cet article, mentionné au sous-al. 16(1)b)(i), dispose:

3. Il est, par les présentes, déclaré

d) que la programmation offerte par le système de la radiodiffusion canadienne devrait être variée et comprehensive et qu'elle devrait fournir la possibilité raisonnable et équilibrée d'exprimer des vues différentes sur des sujets qui préoccupent le public et que la programmation de chaque radiodiffuseur devrait être de haute qualité et utiliser principalement des ressources canadiennes créatrices et autres;

La majorité de la Cour d'appel a jugé que le sous-al. 16(1)b)(i) confère au Conseil le pouvoir

make the regulations now in issue by subpara. 16(1)(b)(i), being of the view that this paragraph enabled the Commission to regulate "programming technique". With respect, I do not agree with this conclusion. The paragraph relates to regulations respecting "standards of programs" to give effect to para. 3(d). Paragraph 3(d) says that "the programming provided by each broadcaster should be of high standard using predominantly Canadian creative and other resources".

In my opinion the words "program" and "programming" used in s. 3 refer to the actual program broadcast to the public. This view is reinforced by para. 3(c) which declares that:

3. It is declared that

(c) all persons licensed to carry on broadcasting undertakings have a responsibility for programs they broadcast but the right to freedom of expression and the right of persons to receive programs, subject only to generally applicable statutes and regulations, is unquestioned;

This paragraph clearly refers to programs broadcast and received and para. (d) refers to the same subject matter, i.e. the transmission of programs, which are to be of high standard. I agree with what was said by Dubin, J.A., in his dissenting reasons:

In my respectful opinion, the impugned regulation here does not relate to the standards of programs. S. 16(1)(b)(i) authorizes the Commission to make regulations respecting standards of programs for the purpose of giving effect to s. 3(d). The authority granted to the Commission by s. 16(1)(b)(i) pertains to what is seen or heard on air. What is prohibited by the regulation in issue is the broadcasting of a telephone interview or any part thereof without the consent of the person being interviewed agreeing to the interview or conversation being broadcast, or unless the person telephoned the station for the purpose of participating in a broadcast. The requirement that the person being interviewed must consent to the interview being broadcast has nothing to do, in my opinion, with the standard of the program. The interview may or may not be of high standard, but whether it is or is not has nothing to do with the consent of the person interviewed having been obtained.

The respondent also relied upon subpara. (ix) of para. 16(1)(b), which empowers the Commission

d'établir le Règlement en litige car ce sous-alinéa autorise le Conseil à réglementer les «techniques de programmation». Avec égards, je ne puis souscrire à cette conclusion. Le sous-alinéa autorise la promulgation de règlements relatifs aux «normes des émissions» en application de l'al. 3d). Or l'alinéa 3d) prévoit que «la programmation de chaque radiodiffuseur devrait être de haute qualité et utiliser principalement des ressources canadiennes créatrices et autres».

A mon avis, les mots «émission» et «programmation» employés à l'art. 3 renvoient aux émissions effectivement diffusées. Cette opinion est renforcée par l'al. 3c) de la Loi, qui dispose:

3. Il est déclaré

c) que toutes les personnes autorisées à faire exploiter des entreprises de radiodiffusion sont responsables des émissions qu'elles diffusent, mais que le droit à la liberté d'expression et le droit des personnes de capter les émissions, sous la seule réserve des lois et règlements généralement applicables, est incontesté;

Cet alinéa se rapporte nettement aux émissions diffusées et captées, et l'al. d) porte sur le même sujet, c.-à-d. la transmission d'émissions qui doivent être de haute qualité. Je partage l'opinion suivante que le juge Dubin a exprimée dans sa dissidence:

[TRADUCTION] Avec égards, j'estime que le règlement contesté ne se rapporte pas aux normes de qualité des émissions. Le sous-alinéa 16(1)b)(i) habilite le Conseil à établir des règlements relatifs aux normes de qualité des émissions, en application de l'al. 3d). Le pouvoir conféré au Conseil par le sous-al. 16(1)b)(i) vise ce qui est vu ou entendu sur les ondes. Or le règlement contesté en l'espèce interdit la diffusion d'une conversation téléphonique ou d'un extrait de celle-ci sans le consentement de la personne interviewée, à moins que cette personne n'ait téléphoné à la station pour participer à une émission. Le consentement exigé de la personne interviewée à la diffusion de la conversation n'a, à mon avis, aucun rapport avec la qualité de l'émission. La conversation peut être de bonne ou mauvaise qualité et cela n'a aucun rapport avec le consentement de la personne interviewée à la diffusion de la conversation.

L'intimée invoque également le sous-al. 16(1)b)(ix) qui habilite le Conseil à établir des

to make regulations "respecting such other matters as it deems necessary for the furtherance of its objects". This submission raises an issue of some importance because counsel for the respondent took the position "that it is for the Commission, and not for the Court, to determine what regulations are necessary for the furtherance of its objects". In other words, the Commission has carte blanche to make any regulation which it sees fit to enact provided it, the Commission, is of the opinion that it is desirable in order to further its objects.

I am not prepared to accept this submission. I do not agree that Parliament has granted to the Commission autocratic powers to control every phase of the activities of broadcasters. Section 16 confers on the Commission certain powers of subordinate legislation. The Commission is an administrative body and can only legislate within the express limits defined by the Act. To clothe the Commission with the wide legislative powers claimed by it would require very clear language and I do not find it here.

Subparagraph (ix) is one of nine subparagraphs, all of which are subject to the opening words of s. 16 "In furtherance of its objects, the Commission, on the recommendation of the Executive Committee may". In my opinion, as in the case of other types of subordinate legislation, it is for the Courts to determine whether or not a regulation made by the Commission is within its powers. It is for the Courts to decide whether a regulation is in furtherance of the objects of the Commission as defined in the Act. The objects of the Commission, defined in s. 15, are to implement the broadcasting policy enunciated in s. 3. It is the Courts which must interpret s. 3 and determine whether a regulation is in furtherance of the policies enunciated in that section.

The only paragraph of s. 3 which has any relevance here is para. (d) which I have already discussed. The duty of the Commission under that paragraph is to insure that programs broadcast in Canada are "of high standard". It is not the duty of the Commission nor within its power to control program content.

règlements «concernant telles autres questions qu'il estime nécessaires à la poursuite de ses objets». Ce moyen soulève un point important parce que l'avocat de l'intimée soutient à cet égard [TRADUCTION] «qu'il appartient au Conseil, et non à la Cour, de déterminer quels règlements sont nécessaires à la poursuite de ses objets». En d'autres termes, le Conseil a carte blanche pour établir n'importe quel règlement s'il est d'avis que sa promulgation est nécessaire à la poursuite de ses objets.

Je ne puis accepter ce moyen. Je ne pense pas que le Parlement ait conféré au Conseil des pouvoirs autocratiques lui permettant de contrôler chaque étape des activités des radiodiffuseurs. L'article 16 délègue au Conseil certains pouvoirs législatifs. Le Conseil est un organisme administratif et il ne peut légiférer que dans les strictes limites prévues par la Loi. Pour que le Conseil soit investi des larges pouvoirs législatifs qu'il prétend avoir, il faudrait que les textes le prévoient expressément, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Le sous-alinéa (ix) est l'un des neuf sous-alinéas de l'art. 16 et il est assujéti au paragraphe introductif de l'article: «Dans la poursuite de ses objets, le Conseil, sur la recommandation du comité de direction, peut». A mon avis, comme dans les autres genres de législation déléguée, c'est aux tribunaux qu'il revient de déterminer si le Conseil a le pouvoir d'établir un règlement. C'est aux tribunaux qu'il revient de dire si un règlement est conforme aux objets du Conseil que définit la Loi. Aux termes de l'art. 15, les objets du Conseil sont de mettre en œuvre la politique de radiodiffusion énoncée à l'art. 3. Il appartient aux tribunaux d'interpréter l'art. 3 et de déterminer si un règlement est conforme à la politique énoncée dans cet article.

L'alinéa d), dont j'ai déjà parlé, est le seul alinéa de l'art. 3 pertinent en l'espèce. Il prévoit que le Conseil doit s'assurer que les émissions diffusées au Canada sont «de haute qualité». Le Conseil n'a ni le devoir ni le pouvoir d'exercer un contrôle sur le contenu des émissions.

I agree with the view expressed by Dubin, J.A., in the following paragraph in his reasons:

As my brothers have observed, the regulation in issue purports to strike down an undesirable broadcasting technique. The fact that the object of the regulation may very well be a laudatory one is quite irrelevant. The broadcast in issue in this case may have been one of considerable public interest, or may have been one which was quite offensive, but the regulation in question here would prohibit it, whatever quality it may have, if no consent is obtained to it being broadcast. It is only one step removed to contemplate the regulation reading that no such interview could be broadcast without the consent of the Commission itself. It could then equally be said that the Commission was thereby seeking to establish a high standard of programming, but looked at in that way it cannot be anything other than a form of censorship.

In my opinion, the appeal should be allowed and the judgment of Reid, J., should be restored. The appellant should have its costs in this Court and in the Court of Appeal.

The judgment of Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson, Beetz and Pratte JJ. was delivered by

SPENCE J.—This is an appeal from the judgment of the Court of Appeal for Ontario pronounced on January 12, 1976.

The appellant had been charged in a summons as follows:

That CKOY Limited, on or about the 5th day of March 1974, at the City of Ottawa in the Judicial District of Ottawa-Carleton did violate Section 5 of the Regulations passed pursuant to Section 16 of the Broadcasting Act by broadcasting a telephone interview or conversation with a girl from the Federation of Students of the University of Ottawa, without her oral or written consent to the interview or conversation having been obtained prior to such broadcast.

The accused was acquitted by the Provincial Court Judge and the Crown appealed by way of stated case. The Provincial Court Judge in the case stated asked two questions:

1. Did I err in law in holding that paragraph (k) of subsection 1 of section 5 of The Radio AM Broadcasting Regulations is not authorized by The Broadcasting Act?

Je souscris à l'opinion que le juge Dubin a exposée dans l'alinéa suivant de ses motifs:

[TRADUCTION] Comme mes collègues l'ont souligné, le règlement contesté vise à interdire l'emploi d'une technique condamnable de radiodiffusion. Le fait que le but du règlement soit fort louable n'est pas du tout pertinent. Que la conversation diffusée en l'espèce ait pu être d'intérêt public, ou qu'elle ait au contraire été de très mauvais goût, le règlement en interdirait la diffusion, quelle qu'en soit la qualité, en l'absence du consentement de la personne interviewée. De là à dire que le règlement signifie qu'aucune conversation de ce genre ne peut être diffusée sans le consentement du Conseil lui-même, il n'y a qu'un pas. On pourrait tout aussi bien dire alors que le Conseil veut ainsi favoriser une programmation de haute qualité, mais, de ce point de vue, il s'agirait évidemment d'une forme de censure.

A mon avis, le pourvoi devrait être accueilli et le jugement du juge Reid rétabli. L'appelante devrait avoir droit à ses dépens en cette Cour et en Cour d'appel.

Le jugement des juges Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson, Beetz et Pratte a été rendu par

LE JUGE SPENCE—Ce pourvoi attaque un arrêt rendu le 12 janvier 1976 par la Cour d'appel de l'Ontario.

L'accusation portée contre l'appelante est rédigée comme suit:

[TRADUCTION] CKOY Limited a, le 5 mars 1974, ou vers cette date, dans la ville d'Ottawa, district judiciaire d'Ottawa-Carleton, contrevenu à l'article 5 du Règlement édicté en vertu de l'article 16 de la Loi sur la radiodiffusion en diffusant une conversation téléphonique avec un membre de la Fédération des étudiants de l'Université d'Ottawa, sans son consentement préalable, verbal ou écrit.

Le juge de la Cour provinciale l'a acquittée et le ministère public a interjeté appel par voie d'exposé de cause. Le juge de la Cour provinciale a formulé les deux questions suivantes dans son exposé:

[TRADUCTION] 1. Ai-je commis une erreur de droit en jugeant que l'alinéa k) du paragraphe 1 de l'article 5 du Règlement sur la radiodiffusion (MA) est exorbitant de la Loi sur la radiodiffusion?

2. Did I err in law in failing to convict the accused on the charge against it having made the findings as set out above?

DATED at Ottawa this 2nd day of January, 1975.

(Signed) R. B. Hutton
PROVINCIAL JUDGE.

Reid J. dismissed the appeal answering both questions above in the negative. The appeal by the Crown to the Court of Appeal for Ontario was allowed. It was ordered that the questions propounded in the Stated Case be answered in the affirmative and the proceedings were remitted to the Provincial Court Judge to register a conviction and impose an appropriate sentence. Dubin J.A., dissenting, would have dismissed the appeal. Leave to appeal to this Court was granted by this Court on April 5, 1976.

The *Broadcasting Act*, R.S.C. 1970, c. B-11, provides in part:

3. It is hereby declared that

(a) broadcasting undertakings in Canada make use of radio frequencies that are public property and such undertakings constitute a single system, herein referred to as the Canadian broadcasting system, comprising public and private elements;

(b) the Canadian broadcasting system should be effectively owned and controlled by Canadians so as to safeguard, enrich and strengthen the cultural, political, social and economic fabric of Canada;

(c) all persons licensed to carry on broadcasting undertakings have a responsibility for programs they broadcast but the right to freedom of expression and the right of persons to receive programs, subject only to generally applicable statutes and regulations, is unquestioned;

(d) the programming provided by the Canadian broadcasting system should be varied and comprehensive and should provide reasonable, balanced opportunity for the expression of differing views on matters of public concern, and the programming provided by each broadcaster should be of high standard, using predominantly Canadian creative and other resources;

5. (1) There shall be a commission to be known as the Canadian Radio-Television Commission, consisting of five full-time members and ten part-time members to be appointed by the Governor in Council.

2. Ai-je commis une erreur de droit en ne déclarant pas l'accusée coupable de l'accusation portée contre elle pour le motif énoncé plus haut?

Ottawa, le 2 janvier 1975.

(Signature) R. B. Hutton
JUGE PROVINCIAL.

Le juge Reid a rejeté l'appel et a répondu aux deux questions par la négative. Toutefois, la Cour d'appel de l'Ontario a accueilli l'appel interjeté par le ministère public. Elle a répondu par l'affirmative aux questions formulées dans l'exposé de cause et a renvoyé l'affaire au juge de la Cour provinciale afin qu'il inscrive une condamnation et impose une sentence appropriée. Le juge Dubin, dissident, aurait rejeté l'appel. Le 5 avril 1976, cette Cour a accordé l'autorisation de se pourvoir.

La *Loi sur la radiodiffusion*, S.R.C. 1970, chap. B-11, dispose notamment:

3. Il est, par les présentes, déclaré

a) que les entreprises de radiodiffusion au Canada font usage de fréquences qui sont du domaine public et que de telles entreprises constituent un système unique, ci-après appelé le système de la radiodiffusion canadienne, comprenant des secteurs public et privé;

b) que le système de la radiodiffusion canadienne devrait être possédé et contrôlé effectivement par des Canadiens de façon à sauvegarder, enrichir et raffermir la structure culturelle, politique, sociale et économique du Canada;

c) que toutes les personnes autorisées à faire exploiter des entreprises de radiodiffusion sont responsables des émissions qu'elles diffusent, mais que le droit à la liberté d'expression et le droit des personnes de capter les émissions, sous la seule réserve des lois et règlements généralement applicables, est incontesté;

d) que la programmation offerte par le système de la radiodiffusion canadienne devrait être variée et compréhensive et qu'elle devrait fournir la possibilité raisonnable et équilibrée d'exprimer des vues différentes sur des sujets qui préoccupent le public et que la programmation de chaque radiodiffuseur devrait être de haute qualité et utiliser principalement des ressources canadiennes créatrices et autres;

5. (1) Est institué un Conseil appelé le Conseil de la Radio-Télévision canadienne et composé de cinq membres à plein temps et de dix membres à temps partiel nommés par le gouverneur en conseil.

15. Subject to this Act and the *Radio Act* and any directions to the Commission issued from time to time by the Governor in Council under the authority of this Act, the Commission shall regulate and supervise all aspects of the Canadian broadcasting system with a view to implementing the broadcasting policy enunciated in section 3 of this Act.

16. (1) In furtherance of its objects, the Commission, on the recommendation of the Executive Committee, may

(b) make regulations applicable to all persons holding broadcasting licences, or to all persons holding broadcasting licences of one or more classes,

(i) respecting standards of programs and the allocation of broadcasting time for the purpose of giving effect to paragraph 3(d),

(ii) respecting the character of advertising and the amount of time that may be devoted to advertising,

(iii) respecting the proportion of time that may be devoted to the broadcasting of programs, advertisements or announcements of a partisan political character and the assignment of such time on an equitable basis to political parties and candidates,

(iv) respecting the use of dramatization in programs, advertisements or announcements of a partisan political character,

(v) respecting the broadcasting times to be reserved for network programs by any broadcasting station operated as part of a network,

(vi) prescribing the conditions for the operation of broadcasting stations as part of a network and the conditions for the broadcasting of network programs,

(vii) with the approval of the Treasury Board, fixing the schedules of fees to be paid by licensees and providing for the payment thereof,

(viii) requiring licensees to submit to the Commission such information regarding their programs and financial affairs or otherwise relating to the conduct and management of their affairs as the regulations may specify, and

(ix) respecting such other matters as it deems necessary for the furtherance of its objects;

15. Sous réserve de la présente loi, de la *Loi sur la radio* et des instructions à l'intention du Conseil émises, à l'occasion, par le gouverneur en conseil sous l'autorité de la présente loi, le Conseil doit réglementer et surveiller tous les aspects du système de la radiodiffusion canadienne en vue de mettre en œuvre la politique de radiodiffusion énoncée dans l'article 3 de la présente loi.

16. (1) Dans la poursuite de ses objets, le Conseil, sur la recommandation du comité de direction, peut

b) établir des règlements applicables à toutes les personnes qui détiennent des licences de radiodiffusion ou aux personnes qui détiennent des licences d'une ou de plusieurs classes et

(i) concernant les normes des émissions et l'attribution du temps d'émission afin de donner effet à l'alinéa 3d),

(ii) concernant la nature de la publicité et le temps qui peut y être consacré,

(iii) concernant la proportion du temps pouvant être consacré à la radiodiffusion d'émissions, annonces ou avis qui exposent la politique d'un parti, et l'affectation, sur une base équitable, de ce temps entre les partis politiques et les candidats,

(iv) concernant l'utilisation de mises en scène dans des émissions, annonces ou avis qui exposent la politique d'un parti,

(v) concernant les périodes de radiodiffusion qui doivent être réservées aux émissions de réseau par toute station de radiodiffusion exploitée en tant qu'élément d'un réseau,

(vi) prescrivant les conditions de l'exploitation des stations de radiodiffusion en tant qu'éléments d'un réseau ainsi que les conditions de radiodiffusion des émissions de réseaux,

(vii) fixant, avec l'approbation du conseil du Trésor, les tarifs de droits à acquitter par les titulaires de licences et prévoyant leur paiement,

(viii) astreignant les titulaires de licences à fournir au Conseil les renseignements que peuvent spécifier les règlements en ce qui concerne leurs émissions et leur situation financière ou qui ont quelque autre rapport avec l'expédition et la direction de leurs affaires, et

(ix) concernant telles autres questions qu'il estime nécessaires à la poursuite de ses objets;

The Canadian Radio-Television Commission enacted Regulation 5 which, in its relevant parts, provided:

5. (1) No station or network operator shall broadcast:

(k) any telephone interview or conversation or any part thereof, with any person unless

(i) the person's oral or written consent to the interview or conversation being broadcast was obtained prior to such broadcasting or

(ii) the person telephoned the station for the purpose of participating in a broadcast.

This is a regulation which the Provincial Court Judge found to have been beyond the power granted to the Commission by the *Broadcasting Act*. Reid J. on the appeal by way of Stated Case and Dubin J.A. in the Court of Appeal for Ontario were of like view. The majority of the Court of Appeal for Ontario determined the said regulation was within the power granted to the Commission by s. 16 of the *Broadcasting Act*, particularly in subs. 1(b)(i), as a regulation carrying out the broadcasting policy for Canada as enunciated in s. 3(d) and (g)(iv). Evans J.A. giving reasons in the Court of Appeal for Ontario did not rely on s. 16(1)(b)(ix).

The grant of power to enact regulations is given to the Commission by s. 16 of the statute. By its opening words, such a power is directed to be exercised "in furtherance of its objects". Section 15 is entitled "Objects of the Commission". For our purposes, the said objects may be briefly stated in the last words of s. 15, "with a view to implementing the broadcasting policy enunciated in section 3 of this Act". Therefore, I agree with the courts below that the validity of any regulation enacted in reliance upon s. 16 must be tested by determining whether the regulation deals with a class of subject referred to in s. 3 of the statute and that in doing so the Court looks at the regulation objectively. However, I also agree with Evans J.A. when he states:

Le Conseil de la Radio-Télévision canadienne a adopté l'art. 5 du Règlement, dont voici l'extrait pertinent:

5. (1) Il est interdit à une station ou à un exploitant de réseau de diffuser:

k) toute conversation téléphonique ou toute partie d'une conversation téléphonique avec une personne, à moins que

(i) la personne en cause n'ait au préalable accordé verbalement ou par écrit son consentement à la diffusion de la conversation, ou

(ii) la personne en cause n'ait téléphoné à la station afin de prendre part à une émission.

Le juge de la Cour provinciale a conclu que cet article excède les pouvoirs conférés au Conseil par la *Loi sur la radiodiffusion*. Le juge Reid, qui a entendu l'appel par voie d'exposé de cause, et le juge Dubin de la Cour d'appel de l'Ontario se sont déclarés du même avis. La majorité de la Cour d'appel de l'Ontario a conclu que le Conseil avait le pouvoir d'adopter ledit article en vertu de l'art. 16 de la *Loi sur la radiodiffusion* et, plus précisément, de son sous-al. (1)b) (i), à titre de règlement de mise en œuvre de la politique de radiodiffusion au Canada qu'énoncent les al. 3d) et 3g) (iv). Le juge Evans, qui a rédigé les motifs de la Cour d'appel de l'Ontario, n'a pas fondé son jugement sur le sous-al. 16(1)b) (ix).

C'est l'art. 16 de la Loi qui confère au Conseil le pouvoir d'établir des règlements. L'entrée en matière de l'article indique que l'exercice de ce pouvoir doit viser «la poursuite de ses objets». L'article 15 est intitulé «Objets du Conseil». Aux fins de l'espèce, ces objets se résument par les derniers mots de l'art. 15: «en vue de mettre en œuvre la politique de radiodiffusion énoncée dans l'article 3 de la présente loi». Je partage donc l'opinion des tribunaux d'instance inférieure que, pour déterminer la validité de règlements établis en vertu de l'art. 16, il faut décider s'ils portent sur une catégorie de sujets mentionnée à l'art. 3 de la Loi, et que, ce faisant, le tribunal examine les règlements d'un point de vue objectif. Cependant je suis également d'accord avec la déclaration suivante du juge Evans de la Cour d'appel:

It is obvious from the broad language of the Act that Parliament intended to give to the Commission a wide latitude with respect to the making of regulations to implement the policies and objects for which the Commission was created.

Therefore, whether we consider that the impugned regulation will implement a policy or not is irrelevant so long as we determine objectively that it is upon a class of subject referred to in s. 3. I should add that as Evans J.A. noted there is no suggestion that the Commission acted capriciously. Of course, no allegation of bad faith has been advanced.

Therefore, I turn to a consideration of the provisions in s. 3 setting out the Broadcasting Policy for Canada. Section 3(b) declares the policy as to ownership of "the Canadian broadcasting system" so as to "strengthen the cultural, political, social and economic fabrics of Canada". [The underlining is my own.] The statute thereby exhibits the expected interest in such subject and a regulation aimed at such strengthening, whether in our view successfully or not, would be within the power granted by s. 3.

Section 3(d) expresses the policy that programming should provide reasonably balanced opportunity for the expression of differing views on matters of public concern and should be of high standard. The Commission might well have concluded that a broadcasting station canvassing members for their views upon a matter of public concern could not provide a "reasonably balanced opportunity for the expression of differing views" unless it granted confidentiality to the person interviewed. Moreover, the expressed policy is that "programming provided by each broadcaster should be of high standard . . .". With respect, I am not in agreement with Dubin J.A. who would confine that policy to the content of such programming or, to put it in another way, to the mere words which go out over the air. There is a certain lack of preciseness in Regulation 5(k) but "conversation" might be considered to cover more than conversation over the telephone and to cover perhaps idle words of the person met on the street who would not even know that he was speaking to a reporter let alone that his words were being

[TRANSLATION] Vu le texte très général de la Loi, le Parlement a certainement voulu donner au Conseil une grande latitude dans l'exercice de son pouvoir réglementaire pour la mise en œuvre de la politique et des objets pour lesquels il a été créé.

En conséquence, il importe peu que l'article litigieux mette en œuvre une politique du moment qu'on établit objectivement qu'il vise une catégorie de sujets mentionnée à l'art. 3. Je dois ajouter que le juge Evans a fait remarquer que rien ne permet de supposer que le Conseil a agi arbitrairement. Évidemment, il n'est pas question de mauvaise foi.

J'en viens donc aux dispositions de l'art. 3 qui définit la politique de radiodiffusion pour le Canada. L'alinéa 3b) énonce à qui devrait appartenir «le système de la radiodiffusion canadienne» de façon à «raffermir la structure culturelle, politique, sociale et économique du Canada». [C'est moi qui souligne.] La Loi vise donc expressément cet objectif, comme on peut s'y attendre, et un règlement adopté dans le but de raffermir lesdites structures, qu'il y parvienne ou non, à notre avis, relèvera du pouvoir conféré par l'art. 3.

L'énoncé de politique à l'al. 3d) précise que la programmation devrait fournir la possibilité raisonnable et équilibrée d'exprimer des vues différentes sur des sujets qui préoccupent le public et devrait être de haute qualité. Le Conseil aurait bien pu conclure qu'une station de radiodiffusion qui demande à certaines personnes de donner leur opinion sur une question qui préoccupe le public n'accorde pas une «possibilité raisonnable et équilibrée d'exprimer des vues différentes» si elle ne donne pas un caractère confidentiel à l'interview. En outre, la politique énoncée prévoit expressément que «la programmation de chaque radiodiffuseur devrait être de haute qualité. . .». Avec égards, je ne puis souscrire à l'opinion du juge Dubin selon laquelle cette politique ne vise que le contenu de la programmation ou, autrement dit, les paroles diffusées sur les ondes. La version anglaise de l'al. 5k) du Règlement n'est pas très précise. Avec égards, je suis d'accord avec le juge d'appel Brooke

recorded. With respect, I agree with Brooke J.A. when he said:

In my view, the purpose of the impugned regulation is to prohibit an undesirable broadcasting technique, one which does not reflect the high standard of programming which the Commission must, by regulation of licensees, endeavour to maintain.

That "an undesirable broadcasting technique" may well affect the high standard of programming is, I think, self-evident. I am in agreement with counsel for the respondent that the word "programming" extends to more than the mere words which go out over the air but the total process of gathering, assembling and putting out the programmes generally which is covered by the requirement of a high standard of programming. The Commission might well have concluded that the enactment of s. 5(k) was necessary to prevent development of programming which was the opposite of "high standard".

I find a basis for the enactment of Regulation 5(k) also in s. 16(1)(b)(ix) of the statute. It is to be noted that its very broad words are not, as are those of s. 16(1)(b)(i), confined to the policy expressed in s. 3(d) and, therefore, authorize one enactment of regulations to further any policy outlined in the whole of s. 3. It was submitted that s. 16(1)(b)(ix) should be confined to matters of procedure since it followed s. 16(1)(b)(viii) enabling the Commission to require licensees to submit information. But the information which may be required under (viii) is very broad covering not only the licensees' financial affairs but "programs" and "the conduct and management of their affairs." Therefore, the information obtained under a regulation enacted by virtue of s. 16(1)(b)(viii) may well provide the basis for a regulation which the Commission might deem necessary under s. 16(1)(b)(ix). Such regulation would, of course, have to be to further the "Broadcasting Policy of Canada" but it might be difficult to fit it under any of the other numbered paragraphs of s. 16(1)(b). I find it of some importance that the broad words appearing in s. 16(1)(b)(ix) "as it deems necessary" emphasize the discretion granted to the Commission in determining what is necessary for the furtherance of its objects. Therefore, even if the word "programming" were to

quand il dit:

[TRANSLATION] A mon avis, le règlement contesté vise à interdire l'emploi d'une technique condamnable de radiodiffusion qui ne reflète pas la haute qualité de programmation que le Conseil doit viser à maintenir par la réglementation des licences d'exploitation.

A mon avis, il est évident qu'une technique condamnable de radiodiffusion peut effectivement nuire à la qualité de la programmation. Comme l'avocat de l'intimée, j'estime que le mot «programmation» n'englobe pas seulement les paroles diffusées sur les ondes, mais vise également toutes les étapes de la collecte d'informations, du montage et de la diffusion des émissions en général, auxquelles s'applique l'exigence d'une programmation de haute qualité. Le Conseil a fort bien pu considérer que l'al. 5k) du Règlement était nécessaire pour prévenir une baisse de qualité de la programmation.

Je trouve également un fondement à l'al. 5k) du Règlement au sous-al. 16(1)b)(ix) de la Loi. Il faut noter que ce sous-alinéa est très général et n'est pas restreint comme le sous-al. 16(1)b)(i) à la politique énoncée à l'al. 3d). En conséquence, il autorise la promulgation de règlements visant à mettre en œuvre toute politique énoncée à l'art. 3 dans son ensemble. On a prétendu que le sous-al. 16(1)b)(ix) ne s'applique qu'à des questions de procédure parce qu'il suit le sous-al. 16(1)b)(viii) qui autorise le Conseil à contraindre les titulaires de licences à fournir certains renseignements. Mais les renseignements visés au sous-al. (viii) sont d'ordre très général et portent non seulement sur la situation financière des titulaires de licences, mais également sur les «émissions» et «l'expédition et la direction de leurs affaires». En conséquence, les renseignements obtenus en vertu d'un règlement établi sous le régime du sous-al. 16(1)b)(viii) peuvent justifier la promulgation d'un autre règlement que le Conseil peut juger nécessaire en vertu du sous-al. 16(1)b)(ix). Ce règlement devrait évidemment viser à mettre en œuvre la «politique de radiodiffusion du Canada», mais il pourrait être difficile de le relier à un autre sous-alinéa de l'al. 16(1)b). A mon avis, il n'est pas sans importance que les termes généraux «qu'il estime nécessaires», au sous-al. 16(1)b)(ix), insistent sur le pouvoir

receive the narrow meaning advanced by counsel for the appellant, then s. 16(1)(b)(ix) would authorize the enactment of Regulation 5(k). So, the said regulation may well be in furtherance of the policy set out in, for instance, s. 3(c), that is, responsibility for the programmes which the licensee broadcasts.

I note that the Chief Justice of this Court gave a broad interpretation to the Commission's powers under s. 15 of the *Broadcasting Act* in *Capital Cities Communications Inc. et al. v. Canadian Radio-Television Commission et al.*³, at p. 171, when he said:

In my opinion, having regard to the embrative objects committed to the Commission under s. 15 of the Act, objects which extend to the supervision of "all aspect of the Canadian broadcasting system with a view to implementing the broadcasting policy enunciated in section 3 of the Act", it was eminently proper that it lay down guidelines from time to time as it did in respect of cable television. The guidelines on this matter were arrived at after extensive hearings at which interested parties were present and made submissions. An overall policy is demanded in the interests of prospective licensees and of the public under such a regulatory regime as is set up by the *Broadcasting Act*. Although one could mature as a result of a succession of applications, there is merit in having it known in advance.

The appellant also urges s. 2 of the *Canadian Bill of Rights*, R.S.C. 1970, Appendix III (enacted as 8-9 Elizabeth II, c. 44). It is urged that to interpret Regulation 5(k) as being *intra vires* of the *Canadian Broadcasting Act* would infringe the provisions of s. 2 as it would result in the abridging of freedom of speech recited in s. 1(f) of the said statute. I am ready to assume that the broadcasting media may be presumed to be defined within the word "press". However, as has been stated on many occasions, the freedom of the press is not absolute and the press, as all citizens, is subject to the ordinary law and has no more freedom of expression than the ordinary citizen. I do not stop

discretionnaire du Conseil de déterminer ce qui est nécessaire à la poursuite de ses objets. Ainsi, même si le mot «programmation» devait recevoir l'interprétation restrictive que lui donne l'avocat de l'appelante, le sous-al. 16(1)b)(ix) pourrait alors autoriser l'adoption de l'al. 5k) du Règlement. Cet alinéa peut donc se justifier par la poursuite de la politique énoncée à l'al. 3c), savoir, la responsabilité des titulaires de licences à l'égard des émissions qu'ils diffusent.

Je note que le Juge en chef de cette Cour a donné une interprétation large des pouvoirs conférés au Conseil par l'art. 15 de la *Loi sur la radiodiffusion* dans l'arrêt *Capital Cities Communications Inc. et autres c. Le Conseil de la Radio-Télévision canadienne et autres*³, à la p. 171:

A mon avis, compte tenu de la grande portée des matières confiées au Conseil par l'art. 15 de la Loi, qui comprennent la surveillance de «tous les aspects du système de la radiodiffusion canadienne en vue de mettre en œuvre la politique de radiodiffusion énoncée dans l'art. 3 de la présente loi», il était tout à fait approprié d'énoncer des principes directeurs comme le Conseil l'a fait à l'égard de la télévision par câble. Les principes en cause ont été établis après de longues auditions auxquelles les parties intéressées étaient présentes et ont pu faire des observations. Sous le régime de réglementation établi par la *Loi sur la radiodiffusion*, il est dans l'intérêt des titulaires éventuels de licences et du public d'avoir une politique d'ensemble. Même si une telle politique peut ressortir d'une succession de demandes, il est plus judicieux de la faire connaître à l'avance.

L'appelante a également invoqué l'art. 2 de la *Déclaration canadienne des droits*, S.R.C. 1970, Appendice III (promulguée par 8-9 Elizabeth II, chap. 44). Elle prétend que déclarer l'al. 5k) du Règlement *intra vires* de la *Loi sur la radiodiffusion* violerait les dispositions de l'art. 2 de la *Déclaration*, car cela restreindrait la liberté de parole énoncée à l'al. 1f) de ladite déclaration. Je suis prêt à présumer qu'on peut inclure la radiodiffusion dans la définition du mot «presse». Toutefois, la liberté de la presse n'est pas absolue, comme on l'a maintes fois souligné, et la presse est assujettie au droit commun et ne possède pas une liberté d'expression plus étendue que le citoyen

³ [1978] 2 S.C.R. 141.

³ [1978] 2 R.C.S. 141.

to recite authority. The principle was lately declared in *Canada Metal Co. v. Canadian Broadcasting Corpn.*⁴, cited by the appellant in its factum. The limitation is referred to in s. 3 of the *Canadian Broadcasting Act* which makes the "freedom of expression" subject to "the generally applicable statutes and regulations". I am unable to understand how Regulation 5(k) in any way abridges the freedom of the press. It does not hinder or prevent either the broadcaster or an interviewed person from making any comment whatever. It simply prevents the interview being broadcast without the consent of the interviewed person. Indeed the regulation protects and confirms another fundamental freedom set out in the same s. 1 of the *Canadian Bill of Rights* in para. (d), that of freedom of speech, for the interviewed person may grant or withhold his consent to the broadcasting of his comments. Therefore, I am of the opinion that the *Canadian Bill of Rights* does not prevent the said Regulation 5(k) being found to be *intra vires*.

For these reasons, I would dismiss the appeal. The order of the Court giving leave to bring this appeal provided that costs of the application should be in the appeal. The prosecution was by summary conviction and s. 758 of the *Criminal Code* permits the award of costs upon the appeal. Costs were awarded by Reid J. in dismissing the Crown's appeal by way of stated case but the Court of Appeal for Ontario set aside that order and allowed the Crown's appeal making no order as to costs. I would simply affirm the judgment of the Court of Appeal and would, likewise, make no order as to costs.

Appeal dismissed, LASKIN C.J. and MARTLAND and ESTEY JJ. dissenting.

Solicitors for the appellant: Gowling & Henderson, Ottawa.

Solicitors for the respondent: Campbell, Godfrey & Lewtas, Toronto.

⁴ (1974), 3 O.R. (2d) 1.

ordinaire. Je ne vais pas reprendre la jurisprudence à ce sujet. Le principe a été reconnu récemment dans l'arrêt *Canada Metal Co. v. Radio-Canada*⁴, cité au factum de l'appelante. Cette restriction est d'ailleurs reconnue à l'art. 3 de la *Loi sur la radiodiffusion* canadienne qui assujettit la «liberté d'expression» aux «lois et règlements généralement applicables». Je ne puis voir comment l'al. 5k) du Règlement restreint de quelque façon la liberté de la presse. Il n'empêche ni le radiodiffuseur ni la personne interviewée d'exprimer leur opinion et ne le leur interdit nullement. Il interdit simplement la diffusion de la conversation sans le consentement de la personne interviewée. En fait l'article du Règlement garanti et confirme une autre liberté fondamentale, la liberté de parole, énoncée à l'al. 1d) de la *Déclaration canadienne des droits*, car la personne interviewée peut autoriser ou interdire la diffusion de son opinion. En conséquence, je conclus que la *Déclaration canadienne des droits* ne s'oppose pas à la validité de l'al. 5k) du Règlement.

Pour ces motifs, je suis d'avis de rejeter le pourvoi. L'ordre de la Cour accordant l'autorisation d'appel prévoit que les dépens de la requête suivront ceux du pourvoi. La poursuite a été intentée par voie de déclaration sommaire de culpabilité et l'art. 758 du *Code criminel* autorise l'adjudication de dépens en appel. Le juge Reid, qui a rejeté l'appel interjeté par le ministère public par voie d'exposé de cause, a adjugé les dépens, mais la Cour d'appel de l'Ontario a infirmé ce jugement et a accueilli l'appel du ministère public, sans en adjuger. Je suis d'avis de confirmer l'arrêt de la Cour d'appel et, comme elle, de n'adjuger aucuns dépens.

Pourvoi rejeté, le juge en chef LASKIN et les juges MARTLAND et ESTEY dissidents.

Procureurs de l'appelante: Gowling & Henderson, Ottawa.

Procureurs de l'intimée: Campbell, Godfrey & Lewtas, Toronto.

⁴ (1974), 3 O.R. (2d) 1.