

Attorney-General of the Province of Quebec
Appellant;

and

Kellogg's Company of Canada and Kellogg's of Canada Limited *Respondents;*

and

The Attorney-General of Canada, the Attorney-General of Ontario, the Attorney-General of Nova Scotia, the Attorney-General of British Columbia, the Attorney-General of Saskatchewan and the Attorney-General of Alberta *Intervenors.*

1977: March 15 and 16; 1978: January 19.

Present: Laskin C.J. and Martland, Judson, Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson, Beetz and de Grandpré JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

Constitutional law — Provincial regulation regarding advertising intended for children — Application to televised advertisements — Advertising produced outside the province — British North America Act, ss. 91(2), 91(29), 92(10), 92(13), 92(16) — Broadcasting Act, R.S.C. 1970, c. B-11, s. 16 — Consumer Protection Act, L.Q. 1971, c. 74, s. 116 — General Regulations under the Consumer Protection Act, O.C. 1408-72, amended O.C. 3268-72, s. 11.53(n).

The Government of the province of Quebec adopted a regulation under the *Consumer Protection Act* aimed at regulating, *inter alia*, advertising intended for children. Paragraph (n) of s. 11.53 of this regulation provides that no one shall "use . . . advertising intended for children which . . . employs cartoons". Four complaints were filed by the appellant, alleging breaches of this regulation in connection with televised advertisements of the two respondents' ("Kellogg") products over Channel 7 in Sherbrooke and Channels 6 and 12 in Montreal. Appellant sought an injunction against Kellogg to restrain the commission of further infractions. The Superior Court judge granted the injunction but this decision was reversed by a majority in the Court of Appeal, which held the regulation to be *ultra vires* the province. Hence the appeal to this Court.

Le procureur général de la province de Québec *Appelant;*

et

Kellogg's Company of Canada et Kellogg's of Canada Limited *Intimées;*

et

Le procureur général du Canada, le procureur général de l'Ontario, le procureur général de la Nouvelle-Écosse, le procureur général de la Colombie-Britannique, le procureur général de la Saskatchewan et le procureur général de l'Alberta *Intervenants.*

1977: 15 et 16 mars; 1978: 19 janvier.

Présents: Le juge en chef Laskin et les juges Martland, Judson, Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson, Beetz et de Grandpré.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Droit constitutionnel — Règlement provincial sur la publicité destinée aux enfants — Application aux annonces publicitaires télévisées — Annonces réalisées à l'extérieur de la province — Acte de l'Amérique du Nord britannique, art. 91(2), 91(29), 92(10), 92(13), 92(16) — Loi sur la radiodiffusion, S.R.C. 1970, c. B-11, art. 16 — Loi de la protection du consommateur, L.Q. 1971, c. 74, art. 116 — Règlement général de la Loi de la protection du consommateur, A.C. 1408-72, modifié A.C. 3268-72, art. 11.53n).

Le gouvernement de la province de Québec a adopté en vertu de la *Loi de la protection du consommateur* un règlement visant, entre autres, à réglementer la publicité destinée aux enfants. L'alinéa n) de l'art. 11.53 de ce règlement interdit d'utiliser . . . de la publicité destinée aux enfants qui . . . emploie un dessin animé ou une bande illustrée (cartoon). L'appelant a déposé quatre plaintes, alléguant que les annonces publicitaires télévisées des produits des deux intimées («les Kellogg») diffusées sur le canal 7 à Sherbrooke et les canaux 6 et 12 à Montréal violaient ce règlement. L'appelant a demandé une injonction contre Kellogg visant à interdire d'autres infractions. Le juge de la Cour supérieure a accordé l'injonction mais la Cour d'appel, majoritairement, a infirmé cette décision et déclaré le règlement *ultra vires* du pouvoir législatif de la province dans la mesure où il s'applique à la publicité télévisée. D'où le pourvoi à cette Cour.

Held (Laskin C.J. and Judson and Spence JJ. dissenting): The appeal should be allowed.

Per Martland, Ritchie, Pigeon, Dickson, Beetz and de Grandpré JJ.: The object of the regulation made under the *Consumer Protection Act* is clear. It is sought to protect children in Quebec from the harmful effect of the kinds of advertising therein prohibited. Several cases show that a province has the power to enact legislation restricting advertising, and the issue is whether such restrictions apply to a manufacturer who advertises his products on television. There is no doubt, and this Court has recently reaffirmed this point, that the legislative power to regulate and control broadcast undertakings engaged in the transmission and reception of radio or television signals is under federal jurisdiction. However, that power is not in issue in the present case. What is in issue is the power of a provincial legislature to regulate and control the conduct of a commercial enterprise in respect of its business activities within the province. In the case at bar the injunctions were not against the television stations but against Kellogg, which is not an undertaking falling within par. (a) or par. (c) of s. 92(10) of the *B.N.A. Act*. Kellogg cannot be exempted from the application of restrictions upon its advertising practices because it elects to advertise through a medium which is subject to federal control. When the aim and purpose of a regulation is within provincial power, the regulation is not rendered invalid because, indirectly, it affects persons subject to a federal power.

The contention that the regulation would encroach upon the federal power to legislate in respect of interprovincial trade cannot be accepted because the aim of the disputed regulation was certainly not to control interprovincial trade in television programs and it does not do so. The impact of the regulation may affect such trade, but only indirectly and this Court has already recognized that such an effect does not invalidate a provincial statute.

Per Laskin C.J. and Judson and Spence JJ., *dissenting*: The fact that the provincial statute and regulation are invoked against the advertiser and not against the medium, and that the Province may control advertising in the Province by businesses subject to provincial regulatory control, does not mean that in the case at bar there is no intrusion upon federal competence in relation to television, which embraces exclusive authority to deal with the content of television programmes. The generality of the challenged provincial legislation and regula-

Arrêt (le juge en chef Laskin et les juges Judson, Spence étant dissidents): Le pourvoi doit être accueilli.

Les juges Martland, Ritchie, Pigeon, Dickson, Beetz et de Grandpré: L'objet du règlement adopté en vertu de la *Loi de la protection du consommateur* est clair: la protection des enfants du Québec contre les effets préjudiciables de certaines annonces publicitaires qui y sont interdites. Plusieurs arrêts ont établi qu'une province peut adopter une loi imposant des restrictions sur la publicité et la question est de savoir si les restrictions édictées par ce règlement s'appliqueront au fabricant qui annonce ses produits à la télévision. Il n'y a pas de doute, et cette Cour vient encore de le reconnaître, que le pouvoir législatif en matière de réglementation et de contrôle des entreprises de radiodiffusion se livrant à la transmission et à la réception de signaux de radio et de télévision est de compétence fédérale. Toutefois, ce pouvoir n'est pas en cause ici, car il s'agit du pouvoir de la législature provinciale de réglementer et de contrôler la conduite d'une entreprise commerciale en ce qui a trait à ses activités commerciales à l'intérieur de la province. En l'espèce les injonctions ont été prises non pas contre les entreprises de télévision mais contre les Kellogg qui ne sont pas des entreprises relevant des al. a) ou c) du par. 92(10) de l'*A.A.N.B.* Les Kellogg ne sauraient être dispensées de l'application des restrictions imposées aux pratiques publicitaires parce qu'elles choisissent un support publicitaire soumis au contrôle fédéral. Lorsque l'objet et le but d'un règlement sont de la compétence provinciale, le règlement reste valide même si, indirectement, il peut toucher à des personnes relevant d'un pouvoir fédéral.

Quant à la prétention que la réglementation empiéterait sur la compétence législative du Parlement en matière de commerce interprovincial, cette prétention ne peut être retenue puisque le paragraphe du règlement contesté n'a certainement pas pour objet la réglementation du commerce interprovincial des émissions de télévision et il ne le fait pas. Cette réglementation ne peut porter atteinte à ce commerce qu'indirectement et cette Cour a déjà reconnu que cela n'a pas pour effet d'invalidier une loi provinciale.

Le juge en chef Laskin et les juges Judson et Spence *dissidents*: Ce n'est pas parce qu'on invoque la législation et le règlement provinciaux contre l'annonceur et non contre le moyen utilisé et que la province peut contrôler la publicité faite dans son territoire par des entreprises assujetties à son pouvoir législatif, qu'il y a lieu de conclure qu'il n'y a pas en l'espèce d'intrusion dans la compétence fédérale en matière de télévision, compétence qui comprend le pouvoir exclusif de légiférer sur le contenu des émissions de télévision. Le fait que

tion does not aid the Province in extending its prohibition of advertising to a medium which is outside of its legislative jurisdiction. The principle espoused by the appellant amounts to an assertion by the Province of some sort of ancillary power. Our constitutional prescriptions do not permit such an interpretation because provincial powers are limited and provincial legislation has always been interpreted and confined to matters within its specified powers. Moreover, in so far as the *B.N.A. Act* may be said to recognize an ancillary power, such a power resides only in the Parliament of Canada, which, however, can no more trespass on a provincial field than can a Province encroach upon a federal field of legislative power. This cannot be done directly, nor can it be done by the indirect approach used in the case at bar.

[*In re Regulation and Control of Radio Communication in Canada*, [1932] A.C. 304; *Re C.F.R.B. and Attorney-General for Canada* (1973), 38 D.L.R. (3d) 335; *Capital Cities Communications Inc. v. Canadian Radio-Television Commission*, [1978] 2 S.C.R. 141, affg. [1975] F.C. 18; *Public Service Board v. Dionne*, [1978] 2 S.C.R. 191; *Commission du salaire minimum v. Bell Telephone Company of Canada*, [1966] S.C.R. 767, distinguished; *Attorney-General for Ontario v. Barfried Enterprises Ltd.*, [1963] S.C.R. 570; *Canadian Indemnity Company v. Attorney General of British Columbia*, [1977] 2 S.C.R. 504; *Carnation Company Ltd. v. The Quebec Agricultural Marketing Board*, [1968] S.C.R. 238, applied; *Cowen v. Attorney-General for British Columbia*, [1941] S.C.R. 321; *R. v. Telegram Publishing Co. Ltd.* (1960), 25 D.L.R. (2d) 471; *Benson & Hedges (Canada) Ltd. v. Attorney-General of British Columbia* (1972), 27 D.L.R. (3d) 257, referred to.]

APPEAL from a decision of the Court of Appeal¹ reversing a judgment of the Superior Court². Appeal allowed, Laskin C.J. and Judson and Spence JJ. dissenting.

Raynold Langlois and André Tremblay, for the appellant.

Philippe Casgrain, Q.C., Pierre Fournier and Claude Laporte, for the respondents.

Paul Ollivier, Q.C., and Alice Desjardins, Q.C., for the Attorney General of Canada.

¹ [1975] C.A. 518.

² [1974] C.S. 498.

la loi et le règlement provinciaux en question sont en termes généraux ne permet pas non plus à la province d'étendre son interdiction en matière de publicité à un moyen qui ne relève pas de sa compétence législative. La thèse de l'appellant revient à l'assertion par la province d'une sorte de pouvoir accessoire. Nos règles constitutionnelles ne permettent pas pareille interprétation car les pouvoirs provinciaux sont limités et on a toujours restreint et circonscrit la législation provinciale aux matières spécifiées. D'ailleurs, dans la mesure où l'on peut dire que l'*A.A.N.B.* reconnaît un pouvoir accessoire, ce pouvoir n'appartient qu'au Parlement du Canada. Toutefois, celui-ci ne peut pas plus empiéter sur un domaine provincial qu'une province, sur un domaine fédéral. Et cela, on ne peut pas le faire directement et on ne peut pas non plus le faire par la méthode indirecte qu'on a utilisée en l'espèce.

[Distinction faite avec les arrêts: *In re La réglementation et le contrôle de la radiocommunication au Canada*, [1932] A.C. 304; *Re C.F.R.B. and Attorney-General for Canada* (1973), 38 D.L.R. (3d) 335; *Capital Cities Communications Inc. c. Le Conseil de la Radio-Télévision canadienne*, [1978] 2 R.C.S. 141 conf. [1975] C.F. 18; *La Régie des services publics et autres c. Dionne et autres*, [1978] 2 R.C.S. 191; *Commission du salaire minimum c. Bell Telephone Company of Canada*, [1966] R.C.S. 767; arrêts appliqués: *Le procureur général de l'Ontario c. Barfried Enterprises Ltd.*, [1963] R.C.S. 570; *Canadian Indemnity Company c. Le procureur général de la Colombie-Britannique*, [1977] 2 R.C.S. 504; *Carnation Company Ltd. c. La Régie des marchés agricoles du Québec*, [1968] R.C.S. 238; arrêts mentionnés: *Cowen c. Le procureur général de la Colombie-Britannique*, [1941] R.C.S. 321; *R. v. Telegram Publishing Co. Ltd.* (1960), 25 D.L.R. (2d) 471; *Benson & Hedges (Canada) Ltd. v. Attorney-General of British Columbia* (1972), 27 D.L.R. (3d) 257.]

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel¹ qui a infirmé un jugement de la Cour supérieure². Pourvoi accueilli, le juge en chef Laskin et les juges Judson et Spence étant dissidents.

Raynold Langlois et André Tremblay, pour l'appellant.

Philippe Casgrain, c.r., Pierre Fournier, et Claude Laporte, pour les intimées.

Paul Ollivier, c.r., et Alice Desjardins, c.r., pour le procureur général du Canada.

¹ [1975] C.A. 518.

² [1974] C.S. 498.

J. D. Hilton, Q.C., for the Attorney-General of Ontario.

Stephen Grace, for the Attorney-General of Nova Scotia.

W. G. Burke-Robertson, Q.C., for the Attorney-General of British Columbia.

William Henkel, Q.C., for the Attorney-General of Alberta.

Ken Lysyk, Q.C., and *G. V. Peacock*, for the Attorney-General of Saskatchewan.

The judgment of Laskin C.J. and Judson and Spence JJ. was delivered by

THE CHIEF JUSTICE (*dissenting*)—The issue in this case is whether a provincial statute and a regulation thereunder relating to advertising intended for children may constitutionally be applied to preclude a manufacturing company from advertising its products on television through picture signals received in the Province from television stations in the Province. I have had the advantage of seeing the reasons proposed by my brother Martland in which he has set out the relevant legislation and regulation, and also the two constitutional issues raised in this appeal. Unlike him, I would answer both questions in the affirmative, treating the second question, however, as more properly one concerning the power of a Province to give its legislation an extraprovincial reach. It is not strictly necessary to deal with the second question and I would be content to affirm the majority of the Quebec Court of Appeal which gave an affirmative answer to the first question and did not go beyond it.

This Court established in two recent decisions that federal competence in relation to television, and in relation even to cablevision which relies on and retransmits television signals, embraces exclusive authority to deal with the content of television programmes: *Capital Cities Communications Inc. v. Canadian Radio-Television Commission*, judgment delivered on November 30, 1977 and as yet unreported³; *The Public Service Board et al. v.*

J. D. Hilton, c.r., pour le procureur général de l'Ontario.

Stephen Grace, pour le procureur général de la Nouvelle-Écosse.

W. G. Burke-Robertson, c.r., pour le procureur général de la Colombie-Britannique.

William Henkel, c.r., pour le procureur général de l'Alberta.

Ken Lysyk, c.r. et *G. V. Peacock*, pour le procureur général de la Saskatchewan.

Le jugement du juge en chef Laskin et des juges Judson et Spence a été rendu par

LE JUGE EN CHEF (*dissident*)—Il s'agit en l'espèce de déterminer s'il est constitutionnel d'utiliser une loi provinciale sur la publicité destinée aux enfants, et son règlement d'application, pour empêcher un fabricant d'annoncer ses produits à la télévision au moyen de signaux reçus dans la province en provenance de stations de télévision qui y sont situées. J'ai eu l'avantage de lire les motifs de mon collègue le juge Martland où il cite la législation et le règlement pertinents ainsi que les deux questions constitutionnelles soulevées en l'espèce. Contrairement à lui, je répondrais aux deux questions par l'affirmative. Considérant toutefois que la deuxième question vise plus précisément le pouvoir d'une province de donner à sa législation une portée extra-provinciale, il n'est pas indispensable de l'examiner. Je confirmerais donc simplement la décision majoritaire de la Cour d'appel du Québec qui a répondu affirmativement à la première question sans aller plus loin.

Cette Cour a établi par deux arrêts récents que la compétence fédérale touchant la télévision, et même la câblodistribution qui reçoit et transmet des signaux de télévision, comprend le pouvoir exclusif de légiférer sur le contenu des émissions de télévision: *Capital Cities Communications Inc. c. Le Conseil de la Radio-Télévision canadienne*, arrêt du 30 novembre 1977, encore inédit³; *La Régie des services publics et autres c. Dionne et*

³ now reported [1978] 2 S.C.R. 141.

³ maintenant publié [1978] 2 R.C.S. 141.

Dionne et al., judgment delivered on November 30, 1977 and as yet unreported⁴. We are urged, however, to say that because the provincial statute and regulation are invoked against the advertiser and not against the medium and that because the Province may control advertising in the Province by persons doing business there, where the business is subject to provincial regulatory control in the Province, there is no intrusion upon federal competence in relation to television.

I am unable to accept this approach to the central issue in this appeal. In my opinion, it is an approach which runs counter to the position taken by this Court in *McKay v. The Queen*⁵. There, a zoning by-law forbade the display of signs on certain residential property except as expressly permitted. It was addressed to the occupier of the property, analogously to the situation here, where the prohibition was addressed to the advertiser. Nonetheless, this Court, albeit by a majority only, held that the by-law could not constitutionally be applied to prevent the posting of federal election signs on the property that was subject to the by-law. Matters relating to federal elections and to the conduct thereof are, of course, within exclusive federal competence. If the by-law in the *McKay* case would not validly apply to federal election signs I do not see how the legislation and regulation here can validly apply to the use of television. To hold that it can is to overrule what was decided in the *McKay* case.

We are not concerned here with the use of advertising in any general sense or as related to some activity, whether it be a local trade or the practice of a profession, which is within provincial legislative jurisdiction. Cases such as *Cowen v. Attorney-General for British Columbia*⁶, do not, therefore, touch the matter that is before us. We are concerned rather with the right to resort to a particular medium which is within exclusive federal competence, and the generality of the challenged provincial legislation and regulation does not aid the Province in extending its prohibition of

autres, arrêt du 30 novembre 1977, encore inédit⁴. On nous demande néanmoins de statuer qu'il n'y a pas d'intrusion dans la compétence fédérale en matière de télévision, parce qu'on invoque la législation et le règlement provinciaux contre l'annonceur et non contre le moyen utilisé et que la province peut contrôler la publicité faite dans son territoire par ceux qui y font affaires, s'il s'agit d'entreprises assujetties à son pouvoir législatif.

Je ne puis accepter cette façon d'aborder la question. A mon avis, c'est aller à l'encontre de la position adoptée par cette Cour dans *McKay c. La Reine*⁵. Un règlement de zonage interdisait l'installation de panneaux d'affichage sur certaines propriétés résidentielles sauf permission expresse. Il visait l'occupant de la propriété, comme en l'espèce l'interdiction vise l'annonceur. Néanmoins cette Cour (à la majorité seulement, il est vrai) décida qu'il n'était pas constitutionnel d'appliquer le règlement pour empêcher l'installation d'affiches électorales fédérales sur des propriétés dans le territoire visé. Evidemment, tout ce qui concerne les élections fédérales relève de la compétence exclusive du fédéral. Si le règlement en cause dans l'affaire *McKay* ne pouvait s'appliquer aux affiches électorales fédérales, je ne vois pas comment la législation et le règlement en l'espèce peuvent s'appliquer à l'utilisation de la télévision. Décider ainsi revient à écarter l'arrêt *McKay*.

Il ne s'agit pas ici de l'utilisation de la publicité d'un point de vue général ou par rapport à certaines activités qui relèvent de la compétence législative provinciale, comme un commerce local ou l'exercice d'une profession. Des arrêts comme *Cowen c. Le procureur général de la Colombie-Britannique*⁶, ne touchent donc pas à la question qui nous est soumise. Au contraire, ce dont il s'agit c'est du droit de recourir à un moyen particulier qui relève de la compétence exclusive du fédéral. Ce n'est pas parce que la législation et le règlement provinciaux en question sont en termes géné-

⁴ now reported [1978] 2 S.C.R. 191.

⁵ [1965] S.C.R. 798.

⁶ [1941] S.C.R. 321.

⁴ maintenant publié [1978] 2 R.C.S. 191.

⁵ [1965] R.C.S. 798.

⁶ [1941] R.C.S. 321.

advertising to a medium which is outside of its legislative jurisdiction. The effect of the position taken by the appellant and by supporting intervenors is to uphold the provincial legislation and regulation even if they expressly forbade an advertiser to use cartoon advertising on television, the theory being that it is the advertiser who is aimed at and not the television stations in the Province. I regard this as no less vulnerable than the by-law zoning land against use as an airport, which this Court struck down in *Johannesson v. Rural Municipality of West St. Paul*⁷.

The principle espoused by the appellant in this case amounts to an assertion of some sort of ancillary power in the Province, an assertion that if the Province has a legislative power base in relation to some activity or trade in the Province it may constitutionally extend its authority to embrace objects which, strictly, are outside its competence. The argument would have the Court determine the aim or purpose of the provincial legislation and, finding it valid from a provincial point of view, would have the Court permit an extension into an otherwise forbidden field. This is not and has never been part of our constitutional prescriptions. Provincial powers are limited, and it has always been a canon of construction to interpret and confine provincial legislation to matters within its specified powers where its terms would, in their generality, support a wider compass. This was the technique employed in *Shannon v. Lower Mainland Dairy Products Board*⁸ and the technique employed in the *McKay* case, *supra*.

In so far as the *British North America Act* may be said to recognize an ancillary power or a power to pass legislation necessarily incidental to enumerated powers, such a power resides only in the Parliament of Canada: see *Attorney-General of Ontario v. Attorney-General of Canada*⁹. However, it has been made manifest by this Court that

raux qu'il est permis à la province d'étendre son interdiction en matière de publicité à un moyen qui ne relève pas de sa compétence législative. La position de l'appellant et des intervenants qui l'appuient a pour effet de maintenir la législation et le règlement provinciaux même s'ils interdisent expressément à un annonceur d'employer des dessins animés pour sa publicité à la télévision, la théorie étant que c'est l'annonceur qui est visé et non les stations de télévision dans la province. Je considère que cela n'est pas moins contestable que le règlement de zonage qui interdisait l'utilisation d'un terrain comme aéroport et que cette Cour a annulé dans *Johannesson c. La municipalité rurale de West St. Paul*⁷.

La thèse de l'appellant dans cette affaire revient à l'assertion par la province d'une sorte de pouvoir accessoire, l'assertion que si elle a le pouvoir législatif sur certaines activités ou commerces dans son territoire, elle peut constitutionnellement l'étendre à des matières qui, strictement, sont hors de sa compétence. Cette thèse voudrait que la Cour détermine le but ou l'objet de la législation provinciale et l'ayant déclaré valide du point de vue provincial, permettre son extension à un domaine qui serait autrement interdit. Cela n'a jamais fait partie de nos règles constitutionnelles. Les pouvoirs provinciaux sont limités et, comme principe d'interprétation, on a toujours restreint et circonscrit la législation provinciale aux matières spécifiées lorsque la généralité des expressions utilisées aurait pu lui donner une plus grande portée. Cette technique fut utilisée dans *Shannon c. Lower Mainland Dairy Products Board*⁸, et dans *McKay* précité.

Dans la mesure où l'on peut dire que l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* reconnaît un pouvoir accessoire ou pouvoir de décréter des dispositions nécessairement accessoires aux pouvoirs énumérés, ce pouvoir n'appartient qu'au Parlement du Canada: voir *Le procureur général de l'Ontario c. Le procureur général du Canada*⁹. Toutefois, cette

⁷ [1952] 1 S.C.R. 292.

⁸ [1938] A.C. 708.

⁹ [1894] A.C. 189.

⁷ [1952] 1 R.C.S. 292.

⁸ [1938] A.C. 708.

⁹ [1894] A.C. 189.

it is not invariably necessary for the Parliament of Canada to rely on an ancillary power to support its competent legislation. It may be supported in the ordinary way by evaluation of the thrust of the legislation: see *Nykorak v. Attorney-General of Canada*¹⁰. Indeed, as was shown recently by the judgment of this Court in *John A. MacDonald and Railquip Enterprises Ltd. v. Vapor Canada Ltd.*¹¹, the Parliament of Canada can no more trespass on a provincial field than can a Province encroach upon a federal field of legislative power. This cannot be done directly by expressly embracing matters outside of the competence of the legislating authority, nor can it be done indirectly by the silent approach, by refraining from explicit inclusion but then proceeding to an embracing application.

It is this indirect approach which is evident here and I would reject it.

This case, on its facts, does not raise an issue as to the power of a Province, under the legislation and regulation now before us, to apply them to forbid an advertiser to use a telecast originating in another Province but seen in the legislating Province. That would be to reach into extraprovincial activity as well as into a medium which is within exclusive federal competence even in respect of purely intraprovincial operations. I put this situation simply to expose the assertion of the appellant herein for what it is, namely, an attempt to control the content of television programmes. I do not think a rational distinction can be drawn between television programmes which originate with the television station or come in from outside the Province and those which are bought and paid for by a commercial advertiser. Whether and in what circumstances he can use that medium is for its regulatory agency to determine under competent federal legislation.

¹⁰ [1962] S.C.R. 331.

¹¹ [1977] 2 S.C.R. 134.

Cour a fait nettement ressortir qu'il n'est pas toujours nécessaire que le Parlement du Canada s'appuie sur le pouvoir accessoire pour soutenir la législation relevant de sa compétence. Elle peut le faire tout simplement par la démonstration de sa portée véritable: voir *Nykorak c. Le procureur général du Canada*¹⁰. D'ailleurs, comme le montre la décision récente de cette Cour dans *John A. MacDonald et Railquip Enterprises Ltd. c. Vapor Canada Ltd.*¹¹, le Parlement du Canada ne peut pas plus empiéter sur un domaine provincial qu'une province, sur un domaine fédéral. On ne peut pas le faire directement en touchant expressément des matières qui ne relèvent pas de la compétence du législateur en cause et on ne peut pas non plus le faire indirectement par le biais du silence, en évitant l'inclusion explicite, mais en procédant ensuite à l'application générale.

On a utilisé ici la méthode indirecte et je la rejeterais.

Vu les faits, cette affaire ne soulève pas la question du pouvoir d'une province, en vertu de la législation et du règlement maintenant devant nous, de les appliquer pour interdire à un annonceur d'utiliser une émission télédiffusée à partir d'une autre province, mais reçue dans la province qui légifère. Ceci serait toucher à une activité extra-provinciale aussi bien qu'à un moyen de communication qui relève de la compétence exclusive du fédéral, même quant à ses activités purement intra-provinciales. J'évoque cette situation simplement pour montrer le sens véritable de la thèse de l'appelant en l'espèce, savoir, une tentative de contrôler le contenu d'émissions de télévision. Je ne pense pas qu'on puisse faire une distinction logique entre les émissions de télévision qui proviennent d'une station de télévision ou qui viennent de l'extérieur de la province et celles qui sont achetées et payées par un annonceur commercial. C'est à l'organisme de réglementation qu'il incombe de déterminer en vertu de la législation fédérale quand et comment il peut utiliser ce moyen.

¹⁰ [1962] R.C.S. 331.

¹¹ [1977] 2 R.C.S. 134.

I would dismiss the appeal with costs. There should be no costs to or against any of the intervenants.

The judgment of Martland, Ritchie, Pigeon, Dickson, Beetz and de Grandpré JJ. was delivered by

MARTLAND J.—Paragraph (o) of s. 102 of the *Consumer Protection Act*, c. 74, Statutes of Quebec, 1971, empowered the Lieutenant Governor in Council to make regulations “to determine standards for advertising goods, whether or not they are the object of a contract, or credit, especially all advertising intended for children”. In pursuance of this authority O.C. 3268-72 was enacted dated October 31, 1972, to amend the General Regulations enacted as O.C. 1408-72, dated May 24, 1972, by adding Division XI-A entitled “Advertising intended for children”. Paragraph (n) of s. 11.53, contained in this Division, provided that:

11.53 No one shall prepare, use, publish or cause to be published in Quebec advertising intended for children which:

(n) employs cartoons;

The French version of par. (n) reads:

n) emploie un dessin animé ou une bande illustrée (cartoon);

Four complaints were filed by the appellant against the respondent Kellogg's Company of Canada which, along with the respondent Kellogg's of Canada Limited, are hereinafter jointly referred to as “Kellogg”, alleging breaches of this regulation in connection with televised advertisements of Kellogg's products over Channel 7 in Sherbrooke and Channels 6 and 12 in Montreal. The appellant sought an injunction to restrain the commission of further infractions.

In the petition for the issuance of an injunction order the appellant alleged that Kellogg [TRANSLATION] “did prepare, use, publish or cause to be published advertising intended for children which employed a cartoon, namely, an advertisement for a Kellogg product shown on the same channel”.

Je rejetterais le pourvoi avec dépens. Il n'y a pas lieu à l'adjudication de dépens à l'égard des intervenants.

Le jugement des juges Martland, Ritchie, Pigeon, Dickson, Beetz et de Grandpré a été rendu par

LE JUGE MARTLAND—Le paragraphe o) de l'art. 102 de la *Loi de la protection du consommateur*, c. 74 des Lois du Québec de 1971, autorise le lieutenant-gouverneur en conseil à adopter des règlements «pour établir des normes concernant la publicité au sujet de tout bien faisant ou non l'objet d'un contrat ou crédit, spécialement toute publicité destinée aux enfants». En vertu de ce pouvoir, l'arrêté en conseil A.C. 3268-72 a été édicté le 31 octobre 1972 pour modifier le Règlement général A.C. 1408-72 du 24 mai 1972 en insérant la section XI-A intitulée «Publicité destinée aux enfants». Le paragraphe n) de l'art. 11.53, qui fait partie de cette section, prévoit que:

11.53 Nul ne peut, au Québec, préparer, utiliser, publier ou faire publier de la publicité destinée aux enfants qui:

n) emploie un dessin animé ou une bande illustrée (cartoon);

Le paragraphe n) dit en anglais:

(n) employs cartoons;

L'appellant a déposé quatre plaintes contre l'intimée Kellogg's Company of Canada—qui est ci-après désignée, avec l'intimée Kellogg's of Canada Limited, sous le nom de «des Kellogg»—alléguant des violations de ce règlement par des annonces publicitaires télévisées des produits Kellogg diffusées sur le canal 7 à Sherbrooke et les canaux 6 et 12 à Montréal. L'appellant demandait une injonction ayant pour objet d'interdire d'autres infractions.

Dans sa requête, l'appellant allègue que les Kellogg «ont préparé, utilisé, publié ou fait publier de la publicité destinée aux enfants qui a employé un dessin animé, à savoir une annonce représentant un produit Kellogg télédiffusé au même Canal». Les avocats des Kellogg ont admis certains faits et

Kellogg's solicitors made certain admissions, which included the statement that several paragraphs of the petition should be modified [TRANSLATION] "by inserting the words "in the province of Ontario and for T.V. broadcasting in the province of Quebec" after the word "did" in each of them, and the same are admitted as modified".

Kellogg opposed the issuance of an injunction order on the ground that par. (n) was unconstitutional or inoperative to the extent that it applied to the use of cartoons on television in advertising intended for children.

The trial judge ordered the granting of the injunction. His decision was reversed on appeal by a majority of two to one.

The constitutional issues raised on the appeal to this Court were defined as follows:

(1) Is Section 11.53(n) of the General Regulation (A.C. 1408-72 of the 24th of May 1972) adopted pursuant to the *Consumer Protection Act* (L.Q. 1971, c. 74) as amended by regulation A.C. 3268-72 of the 31st of October, 1972, unconstitutional, *ultra vires* or inoperative to the extent that it applies to the publication and to the use of cartoons on television in advertising intended for children?

(2) Is the said section unconstitutional, *ultra vires* or inoperative for the reason that, to the extent that it prevents the publication in Quebec of advertising produced in Ontario, it encroaches on Parliament's legislative power in respect of interprovincial trade?

The Attorney-General of Canada has intervened to support the judgment, holding the impugned enactments *ultra vires*; the Attorneys-General for Ontario, Nova Scotia, British Columbia, Saskatchewan and Alberta intervened to support the appeal.

Two points should be noted at the outset. The first is that the injunction was sought, not against the television stations which televised the advertisements, but as against Kellogg, the manufacturer of the goods which it sought to advertise by means of animated cartoons. The second is that

les parties ont convenu de modifier certains paragraphes de la requête «en ajoutant après le mot «ont» dans chacun d'entre eux les mots «dans la province d'Ontario et pour télédiffusion dans la province de Québec» et (qu'ils) sont admis tels que modifiés».

Les Kellogg se sont opposées à l'émission de l'injonction au motif que le par. n) est inconstitutionnel ou inopérant dans la mesure où il vise l'utilisation de dessins animés à la télévision dans la publicité destinée aux enfants.

Le juge de première instance a accordé l'injonction. Par une décision majoritaire de deux contre un, sa décision a été infirmée en appel.

Les questions constitutionnelles soulevées dans le pourvoi sont les suivantes:

1. L'article 11.53(N) du règlement général (A.C. 1408-72 du 24 mai 1972) adopté en vertu de la *Loi de la protection du consommateur* (L.Q. 1971, c. 74) tel que modifié par le règlement A.C. 3268-72 du 31 octobre 1972 est-il inconstitutionnel, *ultra vires* ou inopérant dans la mesure où il s'applique à la publication et à l'utilisation de dessins animés à la télévision dans la publicité destinée aux enfants?

2. Ledit article est-il inconstitutionnel, *ultra vires* ou inopérant au motif que, dans la mesure où il empêche la publication au Québec d'annonces publicitaires réalisées en Ontario, il empiète sur la compétence législative du Parlement relativement au commerce inter-provincial?

Le procureur général du Canada est intervenu pour défendre l'arrêt attaqué, les procureurs généraux de l'Ontario, la Nouvelle-Écosse, la Colombie-Britannique, la Saskatchewan et l'Alberta, pour soutenir le pourvoi.

Il faut tout d'abord noter deux points. Premièrement, l'appelant demande une injonction non pas contre les stations de télévision qui ont diffusé les annonces publicitaires, mais contre les Kellogg, le fabricant qui voulait faire la publicité de ses produits par des dessins animés. Deuxièmement, l'at-

the attack against par. (n) is limited. The power of the province to enact this provision is not questioned, except to the extent that it would apply to the use of cartoons on television.

This being so, it is not necessary to consider the general power of a province to exercise control over advertising in Quebec intended for children. The provincial power to enact such legislation under s. 92(13) and (16), if not under s. 93, of the *British North America Act* would appear to be clear. The basic issue is as to whether a provincial law restricting the type of advertising intended for children which may be used by a manufacturer or vendor of goods within the province can preclude him from advertising, by means of television, in breach of the restriction.

The majority of the Court of Appeal took the view that the regulation in question was an attempt to legislate on the content of broadcasting, that this was a matter exclusively within federal legislative power and that the appellant was not entitled to its injunction. Reference was made to *In re Regulation and Control of Radio Communication in Canada*¹², in which the Privy Council held that the legislative power of the Federal Parliament extended to radio communication under s. 91(29) of the *British North America Act* as being an undertaking connecting one province with another.

Reference was then made to the judgment of the Ontario Court of Appeal in *Re C.F.R.B. and Attorney-General for Canada*¹³, which decided that the scope of the Privy Council decision was not limited to the physical means of communication, but extended to program content. That case was concerned with the constitutional validity of s. 28 of the *Broadcasting Act*, R.S.C. 1970, c. B-11, which prohibited a broadcaster from broadcasting a program, advertisement or announcement of a partisan character in relation to a provincial election on the day of an election or on the day preceding it. The case is concerned with the extent of federal control over a broadcast undertaking licensed under federal legislation.

attaque portée contre le par. n) est limitée. Le pouvoir de la province d'adopter cette disposition n'est contesté que dans la mesure où elle vise l'utilisation de dessins animés à la télévision.

Il n'est donc pas nécessaire de traiter du pouvoir général de la province de contrôler, au Québec, la publicité destinée aux enfants. Il semble bien établi qu'une province peut adopter une telle législation en vertu des par. 92(13) et 92(16), si ce n'est en vertu de l'art. 93, de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. La question essentielle est de savoir si une loi de la province qui impose des restrictions quant aux genres de publicité destinée aux enfants que peut y utiliser un fabricant ou un vendeur de marchandises, peut aussi empêcher ce dernier d'utiliser, à la télévision, les genres de publicité ainsi prohibés.

La majorité de la Cour d'appel a statué que le règlement en cause constitue une tentative de légiférer sur le contenu des émissions de télévision, que ce domaine relève exclusivement du pouvoir législatif fédéral, et que l'appelant n'a pas droit à l'injonction. Mention fut faite de l'arrêt *In re La réglementation et le contrôle de la radiocommunication au Canada*¹², où le Conseil privé a jugé que le pouvoir législatif fédéral s'étend à la radiocommunication en vertu du par. 91(29) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* parce qu'elle constitue une entreprise reliant une province à une autre.

Fut ensuite mentionné l'arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario dans *Re C.F.R.B. and Attorney-General for Canada*¹³, selon lequel le jugement du Conseil privé s'applique non seulement aux moyens physiques de communication mais aussi au contenu des émissions. Cet arrêt porte sur la constitutionnalité de l'art. 28 de la *Loi sur la radiodiffusion*, S.R.C. 1970, c. B-11, qui interdit à un radiodiffuseur de radiodiffuser une émission, une annonce ou un avis de nature partisane se rapportant à une élection provinciale, le jour de cette élection ou la veille. L'arrêt traite de l'étendue du pouvoir fédéral sur une entreprise de radiodiffusion titulaire d'une licence aux termes de la loi fédérale.

¹² [1932] A.C. 304.

¹³ (1973), 38 D.L.R. (3d) 335.

¹² [1932] A.C. 304.

¹³ (1973), 38 D.L.R. (3d) 335.

Reference was also made to the judgment of the Federal Court of Appeal in the case of *In re Capital Cities Communications Inc. et al.*¹⁴, in which, relying upon the *C.F.R.B.* case, it is stated, at p. 25: "The legislative authority of Parliament extends over the content of broadcasts as well as over the physical undertaking of the television reception unit".

Subsequent to the judgment of the Court of Appeal in the present case, this Court dismissed an appeal from the judgment of the Federal Court of Appeal in the *Capital Cities* case. The constitutional issues involved in the *Capital Cities* case were as to the power of Parliament to regulate cable distribution systems and to empower the Canadian Radio-Television Commission to regulate the reception of television signals emanating from a source outside Canada and the regulation of the transmission of such signals within Canada. It was held that Parliament had such power. The judgment of this Court is not yet reported¹⁵.

The federal power to regulate cable distribution systems was also considered in the case of *The Public Service Board et al. v. Dionne et al.* In that case it was held by the Court of Appeal of Quebec that the regulatory powers of the Quebec Public Service Board under the *Public Service Board Act* (R.S.Q. 1964, c. 229) did not extend to the regulation of a cable distribution system in Quebec. This judgment was upheld on an appeal to this Court in a decision which is not yet reported¹⁶.

The judgment of the majority of the Court of Appeal in the present case concludes with the following statement:

[TRANSLATION] This means that television, including the intellectual content of the programs, is one of the subject-matters of legislation enumerated in s. 91 of the constitution, and consequently, any provincial legislation on the subject is of necessity inoperative (*Commission du salaire minimum v. The Bell Telephone Company of Canada*, [1966] S.C.R. 767).

On a également cité la décision de la Cour d'appel fédérale dans *In re Capital Cities Communications Inc. et autres*¹⁴, où, s'appuyant sur l'arrêt *C.F.R.B.*, elle a déclaré, à la p. 25: «Le pouvoir législatif du Parlement couvre le contenu des émissions tout autant que l'entreprise proprement dite exploitée par l'unité de réception d'émissions de télévision».

Postérieurement à la décision de la Cour d'appel en l'espèce, la présente Cour a confirmé le jugement de la Cour d'appel fédérale dans *Capital Cities*. Les questions constitutionnelles tranchées par cet arrêt portent sur le pouvoir du Parlement de réglementer les réseaux de câblodistribution et d'autoriser le Conseil de la Radio-Télévision canadienne à réglementer la réception de signaux de télévision provenant de l'extérieur du Canada et la transmission de ces signaux à l'intérieur du Canada. La Cour a statué que le Parlement a ce pouvoir. L'arrêt est encore inédit¹⁵.

La compétence fédérale en matière de câblodistribution a également fait l'objet de l'arrêt *La Régie des services publics et autres c. Dionne et autres*. La Cour d'appel du Québec a statué que les pouvoirs de réglementation conférés à la Régie des services publics du Québec par la *Loi de la Régie des services publics* (S.R.Q. 1964, c. 229) ne s'étendent pas à la réglementation des systèmes de câblodistribution au Québec. La présente Cour a confirmé cette décision; l'arrêt est encore inédit¹⁶.

La majorité de la Cour d'appel a conclu en l'espèce en ces termes:

Il en résulte que la télévision, y compris le contenu intellectuel des émissions, est l'un des sujets de législation énumérés dans l'article 91 de la constitution et que, par conséquent, toute législation provinciale sur ce sujet est forcément inopérante (*Commission du salaire minimum v. The Bell Telephone Company of Canada*, [1966] R.C.S. 767).

¹⁴ [1975] F.C. 18.

¹⁵ now reported [1978] 2 S.C.R. 141.

¹⁶ now reported [1978] 2 S.C.R. 191.

¹⁴ [1975] C.F. 18.

¹⁵ maintenant publié [1978] 2 R.C.S. 141.

¹⁶ maintenant publié [1978] 2 R.C.S. 191.

The cases to which I have referred specifically above all dealt with the legislative power to regulate and control broadcast undertakings engaged in the transmission and reception of radio or television signals. That power is not in issue in the present case. What is in issue here is the power of a provincial legislature to regulate and control the conduct of a commercial enterprise in respect of its business activities within the province. The majority of the Court of Appeal appears to hold the view that the federal power in respect of the broadcast undertaking is decisive. I do not think that it is.

The issue in the *Bell*¹⁷ case was as to whether the Quebec *Minimum Wage Act* was applicable to wages paid by Bell Telephone Company, which was an undertaking of the kind described in subs. 10(a) and (c) of s. 92 of the *British North America Act*, to its employees. In deciding that it was not so applicable the ground of decision was stated as follows, at p. 777:

In my opinion, regulation of the field of employer and employee relationships in an undertaking such as that of the respondent's, as in the case of the regulation of the rates which they charge to their customers, is a "matter" coming within the class of subject defined in s. 92(10(a)) and, that being so, is within the exclusive legislative jurisdiction of the Parliament of Canada. Consequently, any provincial legislation in that field, while valid in respect of employers not within exclusive federal legislative jurisdiction, cannot apply to employers who are within that exclusive control.

Unlike the Bell Company, Kellogg is not an undertaking falling within par. (a) or par. (c) of s. 92(10) of the *British North America Act* and we are concerned, in this case, with the application of par. (n) of s. 11.53 of the General Regulations to it.

Turgeon J.A., who dissented in the Court of Appeal, was of the opinion that the aim and purpose of the regulation under consideration was within provincial power under s. 92(13) and (16) of the *British North America Act*, and that it was not rendered invalid because, incidentally, it affected a federal power. He placed reliance upon

¹⁷ [1966] S.C.R. 767.

Les arrêts que j'ai spécifiquement cités traitent tous du pouvoir législatif en matière de réglementation et de contrôle des entreprises de radiodiffusion se livrant à la transmission et à la réception de signaux de radio et de télévision. Ce pouvoir n'est pas en cause ici, car il s'agit en l'espèce du pouvoir de la législature provinciale de réglementer et de contrôler la conduite d'une entreprise commerciale en ce qui a trait à ses activités commerciales à l'intérieur de la province. La majorité de la Cour d'appel semble être d'avis que la compétence fédérale sur les entreprises de radiodiffusion est décisive. Je ne pense pas qu'elle le soit.

La question en litige dans l'arrêt *Bell*¹⁷ était de savoir si la *Loi du salaire minimum* du Québec s'appliquait au salaire versé aux employés de Bell Canada, qui est une entreprise de la catégorie décrite aux al. a) et c) du par. 92(10) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. En décidant qu'elle n'était pas applicable, la Cour a invoqué le motif suivant (à la p. 777):

[TRADUCTION] A mon avis, la réglementation du domaine des relations entre employeur et employé dans une entreprise analogue à celle de l'intimée, comme celle des tarifs qu'elle exige de ses clients, est une «matière» qui entre dans la catégorie de sujets que définit l'article 92(10)a) et, ceci étant, elle est de la compétence législative exclusive du Parlement du Canada. Par suite, toute législation provinciale en ce domaine, bien que valable à l'égard des employeurs qui ne relèvent pas de la compétence législative exclusive du Parlement fédéral, ne peut s'appliquer à des employeurs qui sont soumis à ce contrôle exclusif.

Contrairement à Bell Canada, les Kellogg ne sont pas des entreprises relevant des al. a) ou c) du par. 92(10) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* et ce qui nous importe, en l'espèce, est l'application à ces compagnies du par. n) de l'art. 11.53 du Règlement général.

Le juge Turgeon, dissident en Cour d'appel, est d'avis que l'objet et le but du règlement en cause sont de compétence provinciale en vertu des par. 92(13) et (16) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* et que le règlement reste valide même si, incidemment, il peut toucher à une matière de compétence fédérale. Il s'appuie sur l'arrêt de cette

¹⁷ [1966] R.C.S. 767.

the judgment of this Court in *Attorney-General for Ontario v. Barfried Enterprises Ltd.*¹⁸

The legislation under consideration in that case was *The Unconscionable Transactions Relief Act*, R.S.O. 1960, c. 410. The Act empowered the Court to grant relief in respect of money lent if it found the "cost of the loan" to be excessive and the transaction to be "harsh and unconscionable". The "cost of the loan" included interest. The Court's power included power to re-open the transaction and to relieve the debtor from payment of any sum in excess of the sum adjudged by the Court to be fairly due. The validity of the Act was attacked on the ground that it was legislation in respect of interest, a subject matter under the exclusive legislative power of Parliament under s. 91(19) of the *British North America Act*. The Court of Appeal so found. The validity of the statute was upheld in this Court on the basis that the legislation was not in relation to interest but was legislation with respect to the amendment or reformation of a contract in which the cost of the loan was excessive and which was harsh and unconscionable. Judson J., at p. 577, said this:

The fact that interference with such a contract may involve interference with interest as one of the constituent elements of the contract is incidental. The legislature considered this type of contract as one calling for its interference because of the vulnerability of the contract as having been imposed on one party by extreme economic necessity. The Court in a proper case is enabled to set aside the contract, rewrite it and impose the new terms.

The object of the regulation in Division XI-A made under the *Consumer Protection Act* is clear. It is sought to protect children in Quebec from the harmful effect of the kinds of advertising therein prohibited. The power of a provincial legislature to legislate so as to restrict or prohibit certain kinds of advertising was recognized by this Court in *Cowen v. Attorney General for British Columbia*¹⁹. Legislation restricting the advertising of liquor in Ontario was upheld by Schatz J., in *R. v. Telegram Publishing Co. Ltd.*²⁰ Hinkson J., in

*Cour, Le procureur général de l'Ontario c. Barfried Enterprises Ltd.*¹⁸

Cet arrêt porte sur *The Unconscionable Transactions Relief Act*, R.S.O. 1960, c. 410, qui autorise la Cour à accorder un redressement si, dans le cas d'un prêt d'argent, elle est d'avis que le «coût du prêt» est excessif et que l'opération est «abusive et exorbitante». Le «coût du prêt» comprend l'intérêt. La Cour a le pouvoir d'intervenir après coup et de relever le débiteur de son obligation de payer toute somme excédant le montant qui, selon la Cour, est justement dû. La validité de la Loi était contestée au motif qu'elle serait relative à l'intérêt, un domaine qui relève exclusivement du pouvoir législatif du Parlement en vertu du par. 91(19) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. C'est ce qu'avait statué la Cour d'appel. La présente Cour a confirmé la validité de la Loi au motif qu'il ne s'agit pas d'une législation relative à l'intérêt, mais d'une législation relative à l'annulation ou réformation d'un contrat lorsque le coût du prêt est excessif et que l'opération est abusive et exorbitante. Le juge Judson a déclaré, à la p. 577:

[TRADUCTION] Le fait qu'une intervention dans un tel contrat puisse impliquer une intervention à l'égard de l'intérêt en tant qu'élément constitutif du contrat, est accessoire. La législature a considéré ce type de contrat comme requérant son intervention à cause de sa vulnérabilité: ces contrats sont souvent imposés à une partie par des contraintes économiques extrêmes. Le tribunal est habilité, dans certains cas, à annuler le contrat, à le rédiger à nouveau en imposant de nouvelles conditions.

L'objet de la section XI-A du règlement adopté en vertu de la *Loi de la protection du consommateur* est clair: la protection des enfants du Québec contre les effets préjudiciables de certains types d'annonces publicitaires. La présente Cour a reconnu, dans *Cowen c. Le procureur général de la Colombie-Britannique*¹⁹, qu'une province a le pouvoir de légiférer pour restreindre ou interdire certaines annonces publicitaires. Le juge Schatz, dans *R. v. Telegram Publishing Co. Ltd.*²⁰, a confirmé la validité d'une législation réglementant en Onta-

¹⁸ [1963] S.C.R. 570.

¹⁹ [1941] S.C.R. 321.

²⁰ (1960), 25 D.L.R. (2d) 471.

¹⁸ [1963] R.C.S. 570.

¹⁹ [1941] R.C.S. 321.

²⁰ (1960), 25 D.L.R. (2d) 471.

*Benson & Hedges (Canada) Ltd. v. Attorney-General for British Columbia*²¹, upheld two provincial statutes which prohibited the advertising of liquor and of tobacco in British Columbia. The submissions made by those who contested the validity of this legislation in the latter case were similar to those made in this Court in the case of *Canadian Indemnity Company v. Attorney-General of British Columbia*²². In that case a declaration was sought that the *Automobile Insurance Act*, 1973 (B.C.), c. 6, and the *Insurance Corporation of British Columbia Act*, 1973 (B.C.), c. 44, were invalid. These statutes introduced a universal compulsory insurance plan to be administered by the Insurance Corporation of British Columbia, an agent of the Crown. The effect was to create a monopoly in respect of automobile insurance in British Columbia. The attack was made by a number of insurance companies who claimed that the legislation interfered with interprovincial trade in insurance and that it was in relation to federally incorporated companies. With respect to the first point, in the judgment of this Court it was said, at p. 512:

The purpose of the legislation in question is to provide for the compulsory insurance of motor vehicles registered in British Columbia and of automobile drivers licensed in British Columbia through a corporation incorporated in British Columbia, which is a government controlled monopoly. It controls the business of automobile insurance in British Columbia.

The impact of the legislation upon the appellants' automobile insurance business in British Columbia could not be more drastic. However, that effect of the legislation upon companies whose operations are interprovincial in scope does not mean that the legislation is in relation to interprovincial trade and commerce. The aim of the legislation relates to a matter of provincial concern within the Province and to property and civil rights within the Province.

As its name indicates, the purpose of the *Consumer Protection Act* is the protection of consumers in Quebec by regulating the commercial conduct of persons engaged in the sale of goods in that province. Part of this regulation involves the con-

rio la publicité des boissons alcoolisées. Dans *Benson & Hedges (Canada) Ltd. v. Attorney-General of British Columbia*²¹, le juge Hinkson a maintenu deux lois provinciales qui interdisaient en Colombie-Britannique la publicité des boissons alcoolisées et du tabac. L'argumentation de ceux qui contestaient la validité de ces lois, dans cette dernière affaire, était semblable aux arguments invoqués devant la présente Cour dans l'arrêt *Canadian Indemnity Company c. Le procureur général de la Colombie-Britannique*²². Dans cette dernière affaire, on cherchait à obtenir un jugement déclaratoire portant que l'*Automobile Insurance Act*, 1973 (C.-B.), c. 6, et l'*Insurance Corporation of British Columbia Act*, 1973 (C.-B.), c. 44, sont invalides. Ces lois ont instauré un régime d'assurance obligatoire et universel administré par la Corporation d'assurances de la Colombie-Britannique, une agence gouvernementale. Leur validité était contestée par plusieurs compagnies d'assurances qui prétendaient que la législation portait atteinte aux échanges interprovinciaux en assurances et qu'elle visait des compagnies à charte fédérale. Sur le premier point, la présente Cour a affirmé, à la p. 512:

L'objet de la législation en question est de rendre obligatoire l'assurance des véhicules automobiles enregistrés en Colombie-Britannique et des conducteurs ayant un permis de la Colombie-Britannique auprès d'une corporation constituée en Colombie-Britannique, qui constitue un monopole régi par le gouvernement. Elle régit le commerce de l'assurance-automobile en Colombie-Britannique.

L'incidence de la législation sur le commerce d'assurance-automobile des appelantes ne pouvait pas être plus radicale. Toutefois, le fait que la législation ait cet effet sur des compagnies dont les opérations ont une portée interprovinciale n'implique pas que la législation soit relative aux échanges et au commerce interprovinciaux. Le but de la législation concerne un sujet d'intérêt provincial à l'intérieur de la province ainsi que la propriété et les droits civils dans la province.

Comme son nom l'indique, la *Loi de la protection du consommateur* a pour but la protection des consommateurs québécois par la réglementation des pratiques commerciales en matière de vente de marchandises au Québec, et notamment le con-

²¹ (1972), 27 D.L.R. (3d) 257.

²² [1977] 2 S.C.R. 504.

²¹ (1972), 27 D.L.R. (3d) 257.

²² [1977] 2 R.C.S. 504.

trol of the advertising which is used in effecting such sales. Paragraph (n), under attack in this case, is one of several restrictions imposed in connection with advertising intended for children. It forbids the use of a particular kind of advertising considered to have a special appeal to children.

In my opinion this regulation does not seek to regulate or to interfere with the operation of a broadcast undertaking. In relation to the facts of this case it seeks to prevent Kellogg from using a certain kind of advertising by any means. It aims at controlling the commercial activity of Kellogg. The fact that Kellogg is precluded from using televised advertising may, incidentally, affect the revenue of one or more television stations but it does not change the true nature of the regulation. In this connection the case of *Carnation Company Ltd. v. The Quebec Agricultural Marketing Board*²³ is analogous.

Kellogg is not exempted from the application of restriction upon its advertising practices because it elects to advertise through a medium which is subject to federal control. A person who caused defamatory material to be published by means of a televised program would not be exempted from liability under provincial law because the means of publication were subject to federal control. Further, he could be enjoined from repeating the publication. In my opinion the position of Kellogg in relation to this regulation is analogous. It cannot justify conduct which has been rendered illegal because it is using the medium of television.

Throughout these reasons I have stressed the fact that it is Kellogg and not the television station which is sought to be enjoined. The question is whether Kellogg's conduct has been regulated by the provincial legislation. Whether the regulation could be applied to the television station itself or whether an injunction against Kellogg would bind such station does not arise in this case and I prefer to express no opinion with respect to it.

In my opinion par. (n) is within the power of the province to enact and applies to all persons who

trôle des annonces publicitaires utilisées pour promouvoir ces ventes. Le paragraphe n) en cause compte parmi les nombreuses restrictions imposées à la publicité destinée aux enfants. Il interdit l'utilisation de certains types d'annonces publicitaires que l'on juge susceptibles d'exercer un attrait particulier sur les enfants.

A mon avis, cette réglementation ne vise ni n'entrave l'exploitation d'une entreprise de radio-diffusion. En l'espèce, elle tend à empêcher les Kellogg d'utiliser un certain type d'annonces quel que soit le support publicitaire. Elle vise à contrôler l'activité commerciale des Kellogg. Le fait que les Kellogg ne puissent se servir d'annonces publicitaires télévisées peut, incidemment, porter atteinte au revenu d'une ou plusieurs stations de télévision, mais cela ne modifie pas la vraie nature de la réglementation. A cet égard, l'arrêt *Carnation Company Ltd. c. La Régie des marchés agricoles du Québec*²³ est comparable.

Les Kellogg ne sont pas dispensées de l'application des restrictions imposées aux pratiques publicitaires parce qu'elles choisissent un support publicitaire soumis au contrôle fédéral. Une personne qui divulgue des documents diffamatoires dans le cadre d'émissions de télévision ne sera pas exonérée de toute responsabilité en droit provincial parce que l'instrument de publication est soumis au contrôle fédéral. En outre, on peut lui interdire de les publier à nouveau. A mon avis, la situation des Kellogg face à cette réglementation est analogue. Elles ne peuvent justifier une conduite devenue illégale parce qu'elles se servent de la télévision.

Tout au long de ces motifs, j'ai insisté sur le fait que l'injonction demandée vise les Kellogg et non la station de télévision. Ce qu'il faut déterminer c'est si la conduite des Kellogg est régie par la législation provinciale. La question de savoir si la réglementation s'applique à la station de télévision ou si une injonction émise contre les Kellogg liera cette station ne se pose pas en l'espèce et je préfère ne formuler aucune opinion à ce sujet.

A mon avis, le par. n) relève du pouvoir de la province d'édicter des règlements et de les appli-

²³ [1968] S.C.R. 238.

²³ [1968] R.C.S. 238.

employ advertising as a means of selling their goods in the Province of Quebec.

A second argument raised by Kellogg is that which is stated in the second question defined by the Court. It is contended that because the television advertising used by Kellogg in Quebec was produced in Ontario the regulation encroached upon the federal power to legislate in respect of interprovincial trade under s. 91(2) of the *British North America Act*. In my opinion this contention fails. The aim of regulation (n) was certainly not to control interprovincial trade in television programs and it does not do so. The impact of the regulation may affect such trade, but only indirectly. The case made by Kellogg on this issue is the same as that submitted unsuccessfully in the *Carnation* case and in the *Canadian Indemnity* case and in my opinion cannot succeed in the light of those decisions.

The majority of the Court of Appeal did not express any view with respect to this submission. Turgeon J.A., dealt with the issue in the following passage in his reasons, with which I agree:

[TRANSLATION] Rightly or wrongly, I do not fully understand the nature of appellants' argument. The appellant companies do not deal in the cartoons which they have had produced in Ontario for their own use in the province of Quebec—not for sale in the province of Quebec in the ordinary course of their business. In the circumstances it seems to me that this is not interprovincial trade.

In any case, it appears to me that a province is entitled to regulate the use within its own borders of a product made in another Canadian province. Otherwise, it could be maintained that provincial jurisdiction cannot prevent the sale in Quebec of food unfit for human consumption, if such food is imported from another province.

Finally, it was contended that if the regulation was, in other respects, *intra vires* of the province, Parliament had already legislated in respect of the matter of broadcast advertising and, this being so, the federal legislation was paramount.

quer à toutes les personnes qui utilisent la publicité pour promouvoir la vente de leurs marchandises dans la province de Québec.

Le second argument invoqué par les Kellogg est énoncé dans la deuxième question soumise à la Cour. Parce que les annonces publicitaires utilisées au Québec par les Kellogg ont été réalisées en Ontario, ils prétendent que la réglementation empiète sur la compétence législative du Parlement quant au commerce interprovincial, aux termes du par. 91(2) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. A mon avis, cette prétention n'est pas fondée. Le paragraphe n) n'a certainement pas pour objet la réglementation du commerce interprovincial des émissions de télévision et il ne le fait pas. Cette réglementation ne peut porter atteinte à ce commerce qu'indirectement. L'argument invoqué par les Kellogg en l'espèce est équivalent à ceux qui ont été soumis, sans succès, dans les affaires *Carnation* et *Canadian Indemnity* et, à mon avis, compte tenu de ces décisions, il ne peut être retenu.

La majorité de la Cour d'appel n'a pas exprimé d'opinion sur cette prétention. Le juge Turgeon en a traité dans ses motifs et je souscris à son avis:

A tort ou à raison, je ne comprends pas très bien la portée de l'argument des appelantes. Les compagnies appelantes ne font pas le commerce des bandes animées qu'elles ont fait fabriquer en Ontario pour s'en servir dans la province de Québec, non pour les vendre dans la province de Québec dans le cours ordinaire de leurs affaires. Il me semble que dans les circonstances, il ne s'agit pas d'un commerce interprovincial.

Quoi qu'il en soit, il m'apparaît qu'une province a le droit de réglementer l'utilisation chez elle d'un produit fabriqué dans une autre province canadienne. Autrement, on pourrait prétendre que le pouvoir provincial ne pourrait empêcher la vente dans le Québec d'un aliment impropre à la consommation humaine parce que cet aliment aurait été importé d'une autre province.

Finalement, on prétend que, même si la réglementation est, à tous autres égards, *intra vires* de la province, le Parlement a déjà légiféré dans le domaine de la publicité radiodiffusée et que, cela étant, la législation fédérale l'emporte.

Section 16 of the *Broadcasting Act*, R.S.C. 1970, c. B-11, defines the powers of the Canadian Radio-Television Commission. Paragraph (b) of subs. (1) provides that, in furtherance of its objects the Commission, on the recommendation of its Executive Commission, may, *inter alia*, "make regulations applicable to all persons holding broadcasting licences

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

In fact the Commission has not exercised this power, and so there is no federal legislation governing the character of broadcast advertising. Consequently, this is not a case in which it becomes necessary to determine whether a conflict exists between federal and provincial legislation on similar subject matters.

In my opinion both of the constitutional questions submitted for argument should be answered in the negative. I would allow the appeal, set aside the judgment of the Court of Appeal and restore the judgment at trial, with costs to the appellant as against the respondent throughout. There should be no costs payable by or to any of the intervenants.

Appeal allowed with costs, LASKIN C.J. and JUDSON and SPENCE JJ. dissenting.

Solicitors for the appellant: Langlois, Drouin & Laflamme, Quebec.

Solicitors for the respondents: Byers, Casgrain, McNally, Dingle, Benn & Lefebvre, Montreal.

L'article 16 de la *Loi sur la radiodiffusion*, S.R.C. 1970, c. B-11, définit les pouvoirs du Conseil de la Radio-Télévision canadienne. L'alinéa b) du par. (1) prévoit que, dans la poursuite de ses objets, le Conseil, sur la recommandation du comité de direction, peut, entre autres, «établir des règlements applicables à toutes les personnes qui détiennent des licences de radiodiffusion

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

En fait, le Conseil n'a pas exercé ce pouvoir et il n'existe donc aucune législation fédérale réglementant la nature de la publicité radiodiffusée. En conséquence, il ne s'agit pas en l'espèce d'un cas où il est nécessaire de déterminer s'il existe un conflit entre des législations fédérale et provinciale portant sur les mêmes sujets.

A mon avis, il faut répondre négativement aux deux questions constitutionnelles. Je suis d'avis d'accueillir le pourvoi, d'infirmer l'arrêt de la Cour d'appel et de rétablir le jugement de première instance. L'appelant a droit aux dépens contre les intimées dans toutes les cours. Il n'y a aucune adjudication des dépens en faveur ou à l'encontre des intervenants.

Pourvoi accueilli avec dépens, le juge en chef LASKIN et les juges JUDSON et SPENCE étant dissidents.

Procureurs de l'appelant: Langlois, Drouin & Laflamme, Québec.

Procureurs des intimées: Byers, Casgrain, McNally, Dingle, Benn & Lefebvre, Montréal.