

Capital Cities Communications Inc., Taft Broadcasting Company and WBEN, Inc.
Appellants;

and

Canadian Radio-Television Commission
Respondent;

and

Rogers Cable TV Limited, Coaxial Colourview Limited and Bramalea Telecable Limited

and

The Attorney General for Canada, The Attorney General for Ontario, The Attorney General for Quebec, The Attorney General for British Columbia, The Attorney General for Saskatchewan, The Attorney General for Alberta *Intervenants.*

1977: January 26, 27, 28; 1977: November 30.

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

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

Constitutional law — Cabletelevision — Deletion of commercial messages — Regulation by C.R.T.C. — Treaties — Broadcasting Act, R.S.C. 1970, c. B-11, ss. 3, 17, 29 — Radio Act, R.S.C. 1970, c. R-1, s. 2 — General Radio Regulations — Inter-American Radio-communications Convention of December 13, 1937 — B.N.A. Act, ss. 91, 92(10).

Radio and television — Cablevision — Deletion of commercial messages — Regulation by C.R.T.C. — Treaties — Broadcasting Act, R.S.C. 1970, c. B-11, ss. 3, 17, 29 — Radio Act, R.S.C. 1970, c. R-1, s. 2 — General Radio Regulations — B.N.A. Act, ss. 91, 92(10).

The appellants operated television broadcasting stations in Buffalo, New York, and their broadcasts were receivable in nearby Canadian communities. Some of their programmes and commercial messages were paid for by Canadian sponsors. The intervenant Rogers Cable TV Limited was licensed under the *Broadcasting Act* to operate, within a specified area in a part of Toronto, a community and cable television distribution system and

Capital Cities Communications Inc., Taft Broadcasting Company et WBEN, Inc.
Appelantes;

et

Le Conseil de la Radio-Télévision canadienne *Intimé;*

et

Rogers Cable TV Limited, Coaxial Colourview Limited et Bramalea Telecable Limited

et

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

1977: 26, 27 et 28 janvier; 1977: 30 novembre.

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 FÉDÉRALE

Droit constitutionnel — Télévision par câble — Suppression de messages publicitaires — Réglementation du C.R.T.C. — Traités — Loi sur la radiodiffusion, S.R.C. 1970, c. B-11, art. 3, 17, 29 — Loi sur la radio, S.R.C. 1970, c. R-1, art. 2 — Règlement général sur la radio — Convention interaméricaine de radiocommunication du 13 décembre 1937 — A.A.N.B., art. 91, 92(10).

Radio et télévision — Télévision par câble — Suppression de messages publicitaires — Réglementation du C.R.T.C. — Traités — Loi sur la radiodiffusion, S.R.C. 1970, c. B-11, art. 3, 17, 29 — Loi sur la radio, S.R.C. 1970, c. R-1, art. 2 — Règlement général sur la radio — A.A.N.B., art. 91, 92(10).

Les appelantes exploitent à Buffalo (New York) des stations de télévision dont les émissions sont reçues dans les localités canadiennes des environs. Certaines émissions et certains messages publicitaires étaient payés par des commanditaires canadiens. L'intervenante Rogers Cable TV Limited détenait une licence en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion* l'autorisant à exploiter, dans un secteur limité de Toronto, un système de télévision

to receive broadcasts of the appellants' stations. The appellants were not, and were not required to be, licensed under the *Broadcasting Act* by the respondent CRTC. What precipitated the matters giving rise to this appeal was Rogers' decision to delete commercial messages from the programmes received from the appellants' stations and to transmit the appellants' programmes to its subscribers with substituted announcements of its own.

Previous to July 1971 there had been a long standing Department of Transport policy accepted by CRTC that cable television systems should not alter the signals received from broadcasting stations. This policy against alteration was withdrawn by CRTC on July 16, 1971, after public hearings and the consideration of numerous briefs and letters in response "to the urgency of adopting a cablevision policy to facilitate a harmonious development of television and cable television". Rogers applied to the CRTC for amendment of its licence to permit deletion of commercial messages and substitution of commercial messages of its own. The appellants intervened to oppose the amendment. The CRTC decided that it would not permit Rogers to insert replacement signals carrying commercial messages but did authorize deletion of the commercial messages received by Rogers on condition that public service announcements be inserted in replacement. Following the decision of the CRTC the appellants appealed to the Federal Court of Appeal pursuant to s. 26 of the *Broadcasting Act* and concurrently brought applications to that Court for review of the CRTC decisions pursuant to s. 28 of the *Federal Court Act* R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10. These appeals and applications were dismissed. Leave to appeal further was granted on certain questions of law [see pp. 150-1].

Held (Pigeon, Beetz and de Grandpré JJ. dissenting): The appeal should be dismissed.

Per Laskin C.J. and Martland, Judson, Ritchie, Spence and Dickson JJ.: On the question of the status of the appellants (Question 5); the substantive issues of proprietary or legal right (of the appellants) were being directly litigated in other proceedings. The appellants should not however be denied standing. Their position was somewhat inconsistent but there were economic considerations behind the constitutional challenge.

On the question of constitutionality (Question 2): While the Supreme Court is not bound by judgments of the Privy Council, any more than by its own judgments,

communautaire par câble et de capter des émissions des stations des appelantes. En vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*, les appelantes n'étaient pas tenues d'obtenir une licence du CRTC. Ce qui précipita les problèmes qui ont donné lieu au présent pourvoi fut la décision de Rogers de supprimer des messages commerciaux des émissions provenant des stations des appelantes et de transmettre ces émissions à ses abonnés après avoir substitué à ces messages publicitaires ses propres annonces.

Avant juillet 1971, le CRTC avait accepté de maintenir l'ancienne politique du ministère des Transports qui interdisait aux systèmes de câble d'altérer les signaux reçus des stations de télévision. Le 16 juillet 1971, le CRTC a modifié sa politique concernant les modifications à la suite d'audiences publiques et de l'examen de nombreux mémoires et lettres, pour répondre «à l'urgence qu'il y avait à élaborer une politique sur la télévision par câble afin de favoriser le développement harmonieux de la télévision et de la télévision par câble». Rogers a demandé au CRTC que ces licences soient modifiées pour l'autoriser à supprimer des messages publicitaires et à les remplacer par ses propres annonces. Les appelantes sont intervenues pour s'opposer à la modification. Le CRTC a décidé que Rogers ne pouvait insérer des signaux de remplacement contenant des messages publicitaires mais l'a autorisé à supprimer les messages publicitaires à la condition de les remplacer par des messages d'intérêt public. A la suite de la décision du CRTC, les appelantes ont interjeté appel devant la Cour d'appel fédérale conformément à l'art. 26 de la *Loi sur la radiodiffusion* et, en même temps, ont demandé à cette Cour-là l'examen des décisions du CRTC en vertu de l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10. Ces appels et demandes d'examen ont été rejetés. L'autorisation d'interjeter appel a été donnée sur certaines questions de droit [voir pp. 150 et 151].

Arrêt (les juges Pigeon, Beetz et de Grandpré étant dissidents): Le pourvoi doit être rejeté.

Le juge en chef Laskin et les juges Martland, Judson, Ritchie, Spence et Dickson: Relativement à la qualité des appelantes pour agir (5^e question), les questions de fond relatives aux droits de propriétés ou autres droits (des appelantes) font directement l'objet d'autres procédures. Cependant, leur qualité pour agir ne doit pas être déniée. Leur thèse est quelque peu incohérente mais certaines considérations économiques sont à l'origine de la question constitutionnelle.

Au sujet de la constitutionnalité (2^e question): Bien que la Cour suprême ne soit pas liée par les jugements du Conseil privé, pas plus que par ses propres décisions,

the *Radio Case*, [1932] A.C. 304, was correctly decided under ss. 91 and 92(10)(a) of the *B.N.A. Act* and is relevant. That and other precedents on the definition of "undertaking" leave no doubt that federal legislative authority extends to the regulation of the reception of television signals emanating from a source outside Canada and to the regulation of the transmission of such signals within Canada. Further, it would be incongruous to admit this federal legislative jurisdiction to the extent conceded but to deny the continuation of regulatory authority because the signals are intercepted and sent on to the viewing public through a different technology. There are not two undertakings involved in the operation of a cable distribution system simply because the reception is through Herzian waves and the transmission is not. Programme content regulation is inseparable from regulating the undertaking through which programmes are received and sent on as part of the total enterprise. Finally, since programmes of local origination were not involved in the facts on which the constitutional issue was raised, the argument that a cable distribution system was necessarily a local work or undertaking in respect of signals transmitted within the Province by coaxial cable could not be accepted.

On the question of the jurisdiction of the CRTC (Question 1): The challenge to the authority of the CRTC was rightly rejected by the Federal Court of Appeal. A cable distribution system, at least one which receives signals from a broadcaster and sends them through the system, is broadcaster and is, in that respect at least, within the regulatory and licensing authority of the CRTC; a view reinforced by s. 29(3) of the *Broadcasting Act*. The present case was not concerned with closed circuit systems independent of broadcasting as defined in the Act. Section 3(c) of the Act does not protect cable distribution systems from CRTC authority to permit deletion of commercial messages received by them. Further the Act read as a whole and s. 17(1)(a) read in its context make it clear that s. 17(1)(b) refers simply to any change in the terms governing any licence issued by the Executive Committee.

On the question of alleged excess of jurisdiction (Question 3): Having regard to the embracive objects committed to the CRTC under s. 15 of the Act, extending to all aspects of the Canadian broadcasting system with a view to implementing the broadcasting policy set

l'affaire de la *Radiocommunication*, [1932] A.C. 304, a été correctement jugée en vertu des art. 91 et 92(10)a) de l'*A.A.N.B.* et est pertinente. Cet arrêt et d'autres portant sur la définition d'«entreprise» ont établi avec certitude que le pouvoir législatif fédéral s'étend à la réglementation de la réception de signaux de télévision provenant de l'extérieur du Canada et à la réglementation de la transmission de ces signaux à l'intérieur du Canada. De plus, il serait illogique de reconnaître cette portée à la compétence législative fédérale, mais de lui nier le pouvoir de réglementation corollaire, dès que les signaux sont interceptés et transmis aux téléspectateurs par des moyens techniques différents. L'exploitation d'un système de câblodistribution ne comprend pas deux entreprises simplement parce que la transmission aux abonnés du signal reçu par ondes hertziennes se fait par une technique différente. La réglementation du contenu des émissions est inséparable de la réglementation de l'entreprise qui les reçoit et les transmet, comme partie intégrante d'une opération globale. Finalement, puisque les émissions d'origine locale ne sont pas en cause dans les faits sur lesquels la question constitutionnelle a été soulevée, la prétention selon laquelle un système de câblodistribution est nécessairement un ouvrage ou une entreprise locale en ce qui concerne les signaux transmis à l'intérieur de la province par câble coaxial ne peut être acceptée.

Relativement à la compétence du CRTC (1^{re} question): La Cour d'appel fédérale a eu raison de rejeter l'attaque dirigée contre le pouvoir exercé par le CRTC. Un système de câblodistribution, du moins s'il reçoit des signaux d'un radiodiffuseur et les transmet, est une entreprise de réception de radiodiffusion et relève à cet égard des pouvoirs du CRTC en matière de réglementation et de licences; ce point de vue est renforcé par le par. 29(3) de la *Loi sur la radiodiffusion*. Il ne s'agit pas en l'espèce d'un système de télévision en circuit fermé ne relevant pas de la radiodiffusion au sens de la Loi. L'alinéa 3c) de la Loi ne protège pas les systèmes de câblodistribution contre tout pouvoir dont disposerait le CRTC pour autoriser la suppression de messages publicitaires captés par eux. De plus l'ensemble de la Loi et l'al. 17(1)a) pris dans son contexte montrent clairement que l'al. 17(1)b) vise simplement tout changement dans les conditions régissant les licences délivrées par le comité de direction.

Relativement à l'excès de pouvoir (3^e question): Compte tenu de la grande portée des matières confiées au CRTC 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

out in s. 3, it was quite proper for the CRTC to lay down guidelines in respect of cable television.

On the international convention issue (Question 4): The CRTC is not an agent or arm of the Canadian Government and as such bound by the terms of a convention (in this case the Inter-American Radio Communication Convention of 1937 to which the U.S.A. was also a party) in the same way as the Government. The CRTC is a federal regulatory agency with defined statutory powers. In any event there would be no domestic, internal consequences of the Convention unless they arose from implementing legislation giving the Convention legal effect within Canada.

Per Pigeon, Beetz and de Grandpré JJ. dissenting: On the question of constitutionality. The issue on appeal concerns exclusively the jurisdiction of the CRTC to authorize the deletion of commercials from TV television programmes received by hertzian waves from U.S. stations. Irrespective of any other consideration, *Caloil Inc. v. Attorney General of Canada*, [1971] S.C.R. 543, is conclusive authority in support of Federal jurisdiction to control such matters.

On the question of jurisdiction of the CRTC: This question must be considered on the basis that the impugned CRTC order authorized Rogers to appropriate the commercial value of the appellants programmes carried on their cable network. To sustain such order it must be found *either* that CRTC has the power to authorize such appropriation *or* that the operators may lawfully do it without such authorization unless prohibited from so doing by CRTC. Neither position is sustainable. While licensees do not own the channel assigned to them and only enjoy a privilege which may be revoked by the licensing authority, the licence is revocable only for cause and is really exclusive (quite a different situation from operators on citizen band or amateur channels). For the CRTC to authorize the deletion in question was an interference with the rights conferred by the licence of the broadcasters and the taking away of part of the broadcasters' rights in respect of their legitimate clientele.

On the international convention issue: as Canada is a party to the Inter-American Radiocommunication Convention which deals with radio interference of an international character and with retransmissions. The language of the Convention shows that the parties were well aware that they were dealing with a developing

politique de radiodiffusion énoncée dans l'art. 3, il était approprié que le Conseil énonce des principes directeurs à l'égard de la télévision par câble.

Relativement à la convention internationale (4^e question): On ne peut soutenir que le CRTC est un mandataire ou une extension du gouvernement canadien et à ce titre lié par les dispositions d'une convention (dans ce cas, la Convention Interaméricaine de Radiocommunication de 1937 à laquelle les États-Unis étaient également parties) de la même manière que le gouvernement. Le CRTC est un organisme fédéral de contrôle aux pouvoirs statutaires bien définis. En tout état de cause, les seules conséquences intérieures ou internes possibles viendraient de l'application d'une législation donnant à la Convention un effet juridique au Canada.

Les juges Pigeon, Beetz et de Grandpré dissidents: Relativement à la question de constitutionnalité: la question en appel vise exclusivement la compétence du Conseil pour autoriser la suppression de messages publicitaires d'émissions de télévision transmises par ondes hertziennes par des stations américaines. Abstraction faite de toute autre considération, l'arrêt *Caloil Inc. c. Le procureur général du Canada*, [1971] R.C.S. 543, est décisif à l'appui de la compétence fédérale sur le contrôle de ces matières.

Relativement à la compétence du CRTC: Il faut examiner l'affaire en considérant que la décision attaquée du CRTC autorise Rogers à s'approprier la valeur commerciale des émissions des appelantes retransmises par son réseau. Pour maintenir cette décision, il faut décider que le CRTC a le pouvoir d'autoriser cette appropriation *ou* décider que les exploitants peuvent légalement le faire sans autorisation à moins que cela leur soit spécifiquement interdit par le CRTC. Aucune thèse n'est soutenable. Les titulaires de licences ne possèdent pas le canal qui leur est attribué et jouissent seulement d'un privilège qui peut être révoqué par l'organisme qui le leur a attribué, mais la licence est révocable pour cause seulement et elle est réellement exclusive (ils ne sont pas dans la même situation que des usagers de services radio généraux ou des radios amateurs). Le CRTC ne peut autoriser la suppression de messages publicitaires, car ce serait porter atteinte aux droits conférés par la licence et signifierait que le CRTC pourrait retirer au radiodiffuseur une partie de ses droits à l'égard de sa clientèle régulière.

Relativement à la convention internationale: Le Canada est partie à la Convention Interaméricaine de Radiocommunication qui traite d'interférence avec les services des autres pays et de retransmissions. Le libellé de la Convention montre bien que les parties étaient conscientes du fait qu'elles traitaient d'un domaine tech-

technology. The general intention should be given effect to in the light of the present developments, rather than on a strict construction of the language used. While Rogers does not interfere with the hertzian waves from the appellants stations Rogers should be considered as broadcasting to their numerous subscribers. That the rebroadcasting is done by coaxial cable should make no difference when the net result is the same. If Rogers were not considered to be rebroadcasting they would have to be considered as a conduit and, on that view of the case, the deletion of commercials would be interference. Rogers is subject to the General Radio Regulations and thereby obliged to observe the Convention. The CRTC is bound to take judicial notice of the Convention and cannot validly authorize any violation of its provisions.

[*In re Regulation and Control of Radio Communication in Canada*, [1932] A.C. 304; *Public Utilities Commission v. Victoria Cablevision Ltd.* (1965), 52 W.W.R. 286; *Re CFRB and Attorney-General of Canada*, [1973] 3 O.R. 819; *La Régie des Services Publics v. Dionne*, [1978] 2 S.C.R. 191; *Attorney-General for Ontario v. Winner*, [1954] A.C. 541; *United Artists Television, Inc. v. Fortnightly Corporation* (1967), 377 F. 2d 872, reversed (1968), 392 U.S. 390; *Validity and applicability of the Industrial Relations and Disputes Investigation Act (the Stevedoring case)*, [1955] S.C.R. 529; *C.P. Ry. Co. v. A.G. (B.C.) et al.*, [1950] A.C. 122; *Caloil Inc. v. Attorney-General of Canada*, [1971] S.C.R. 543; *R. v. Port of London Authority ex p. Kynoch*, [1919] 1 K.B. 176; *British Oxygen Co. v. Board of Trade*, [1971] A.C. 610; *R. v. Chief Immigration Officer, Heathrow Airport*, [1976] 3 All E.R. 843, referred to.]

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal¹ dismissing an application for judicial review and appeal under the *Federal Court Act*, s. 28 and the *Broadcasting Act*, s. 26. Appeal dismissed, Pigeon, Beetz and de Grandpré JJ. dissenting.

G. F. Henderson, Q.C., B. A. Crane, and E. Binavince, for the appellants.

J. J. Robinette, Q.C., T. G. Heitzman, and Peter Grant, for the respondent.

¹ [1975] F.C. 18.

nologique en évolution. Il faut donner effet à l'intention générale de cette convention en regard des progrès actuels, plutôt que selon une interprétation stricte du texte. Bien que Rogers ne cause aucune interférence avec les ondes hertziennes émises par les antennes des appelantes, il faut considérer qu'il radiodiffuse à ses nombreux abonnés. Que la retransmission soit faite par câbles coaxiaux ne fait aucune différence lorsque le résultat final est essentiellement le même. Si l'on dit que Rogers ne retransmet pas, cela signifie qu'il doit être considéré comme un simple conduit et, en conséquence, que la suppression de messages publicitaires est une interférence. Rogers est assujéti au Règlement général concernant la radio et en conséquence tenu de se conformer à la Convention. Le CRTC doit prendre connaissance d'office de la Convention et ne peut autoriser une violation de ses dispositions.

[Arrêts mentionnés: *In re la réglementation et le contrôle de la radiocommunication au Canada*, [1932] A.C. 304; *Public Utilities Commission v. Victoria Cablevision Ltd.* (1965), 52 W.W.R. 286; *Re CFRB and Attorney-General of Canada*, [1973] 3 O.R. 819; *La Régie des Services Publics c. Dionne*, [1978] 2 R.C.S. 191; *Le procureur général de l'Ontario c. Winner*, [1954] A.C. 541; *United Artists Television, Inc. v. Fortnightly Corporation* (1967), 377 F. 2d 872, infirmé par (1968), 392 U.S. 390; *Validity and applicability of the Industrial Relations and Disputes Investigation Act (l'affaire des débardeurs)*, [1955] R.C.S. 529; *C.P. Ry. Co. v. A.G. (B.C.) et al.*, [1950] A.C. 122; *Caloil Inc. c. Le procureur général du Canada*, [1971] R.C.S. 543; *R. v. Port of London Authority ex p. Kynoch*, [1919] 1 K.B. 176; *British Oxygen Co. v. Board of Trade*, [1971] A.C. 610; *R. v. Chief Immigration Officer, Heathrow Airport*, [1976] 3 All E.R. 843.]

POURVOI à l'encontre d'un arrêt de la Cour d'appel fédérale¹ qui a rejeté une demande d'examen judiciaire et un appel présentés en vertu de l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* et de l'art. 26 de la *Loi sur la radiodiffusion*. Pourvoi rejeté, les juges Pigeon, Beetz et de Grandpré étant dissidents.

G. F. Henderson, c.r., B. A. Crane, et E. Binavince, pour les appelantes.

J. J. Robinette, c.r., T. G. Heitzman, et Peter Grant, pour l'intimé.

¹ [1975] C.F. 18.

D. J. Wright, Q.C., and B. C. MacDonald, for the intervenants Rogers et al.

G. W. Ainslie, Q.C., D. Friesen, and A. Desjardins, for the intervenant Attorney General of Canada.

J. D. Hilton, Q.C., and E. Goldberg, for the intervenant Attorney General for Ontario.

R. Langlois, and A. Tremblay, for the intervenant Attorney General for Quebec.

M. H. Smith, for the intervenant Attorney General for British Columbia.

W. Henkel, Q.C., and Peter Feasdale, for the intervenant Attorney General for Alberta.

K. Lysyk, Q.C., for the intervenant Attorney General for Saskatchewan.

The judgment of Laskin C.J. and Martland, Judson, Ritchie, Spence and Dickson JJ. was delivered by

THE CHIEF JUSTICE—The issues in this appeal arise out of three decisions of the Canadian Radio-Television Commission (now the *Canadian Radio-television and Telecommunications Commission*: see 1975 (Can.), c. 49) issued on May 1, 1974, made in pursuance of applications by Rogers Cable TV Limited, Coaxial Colourview Limited and Bramalea Telecable Limited for amendment of their respective cable television licences “to permit commercial deletion and substitution on a random basis on all United States television stations carried from time to time on the basic service which presently includes channels 2, 4 and 7 Buffalo”. The applications, made by telex, went on to say: “A random basis means three or more substitutions per evening on at least one of the Channels in alternation. All substitution messages would be special promotional information to subscribers such as free antenna removal, discounts for annual prepayment, additional channel offerings and the like as well as messages of general public interest.” Since Rogers and the other two applicants are associated companies with a common interest, it will suffice to deal with Rogers’ application alone as a basis for crystallizing and dealing with the

D. J. Wright, c.r., et B. C. MacDonald, pour les intervenants Rogers et autres.

G. W. Ainslie, c.r., D. Friesen, et A. Desjardins, pour l’intervenant le procureur général du Canada.

J. D. Hilton, c.r., et E. Goldberg, pour l’intervenant le procureur général de l’Ontario.

R. Langlois, et A. Tremblay, pour l’intervenant le procureur général du Québec.

M. H. Smith, pour l’intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique.

W. Henkel, c.r., et Peter Feasdale, pour l’intervenant le procureur général de l’Alberta.

K. Lysyk, c.r., pour l’intervenant le procureur général de la Saskatchewan.

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

LE JUGE EN CHEF—Les questions soulevées dans ce pourvoi résultent de trois décisions du Conseil de la Radio-Télévision canadienne (devenu le *Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*: voir 1975 (Can.), c. 49) en date du 1^{er} mai 1974, à l’égard des demandes déposées par Rogers Cable TV Limited, Coaxial Colourview Limited et Bramalea Telecable Limited, pour obtenir la modification de leurs licences de télévision par câble [TRADUCTION] «afin de les autoriser à supprimer ou remplacer au hasard des messages publicitaires provenant de stations de télévision américaines et transmis par leur service de base qui inclut actuellement les canaux 2, 4 et 7 de Buffalo». Les demandes, envoyées par télex, poursuivaient: [TRADUCTION] «Par «au hasard», nous voulons dire au moins trois substitutions par soirée sur au moins un de ces canaux, en alternance. Tous les messages de remplacement consisteront en informations publicitaires s’adressant aux abonnés, comme le démontage gratuit des antennes, le rabais sur le paiement d’avance à l’année, l’offre de nouveaux canaux en supplément, etc., ainsi que des messages d’intérêt général». Puisque Rogers et les deux autres requérantes sont

issues that are now before this Court.

Rogers' licence, which is formally a licence to carry on a "broadcasting receiving undertaking", as defined in the *Broadcasting Act*, 1967-68 (Can.), c. 25, now R.S.C. 1970, c. B-11 (to which reference will be made later in these reasons) authorized it to serve certain areas of Metropolitan Toronto with an off-air broadcasting receiving antenna at a specified location. The licence specified eleven television broadcasting stations whose signals or programmes could be received by Rogers and distributed or retransmitted by it on the same or different channels, a large number of AM and FM Radio stations whose signals or programmes it could similarly receive and distribute and seven channels which the licensee could use for programmes of its own local origination. Among the eleven television broadcasting stations included in the licence were three Buffalo stations, operated respectively by the three appellant companies and whose signals or programmes were carried over channels 2, 4 and 7.

The appellants were not and were not required to be licensed by the respondent CRTC. Their programmes reached Canadian viewers in areas adjacent to Buffalo, including Toronto, and were freely available to those whose television sets could directly receive those programmes. They could however receive them, and other programmes too which their sets could not attract, by becoming subscribers of Rogers through the latter's cable operation. I will consider the nature of that operation later on in these reasons. What precipitated the matters now before this Court was Rogers' decision, made and carried out some time prior to October, 1973, to delete commercial messages from the programmes received from the appellants' stations and to transmit those programmes to its subscribers without those messages but with substituted announcements of its own. The appellants threatened and, indeed, took legal action against Rogers, and this litigation is pending in

des compagnies associées, ayant un intérêt commun, il suffit de traiter de la demande présentée par Rogers pour définir les questions soumises à cette Cour et les trancher.

La licence de Rogers, qui est en fait une licence d'exploitation d'une «entreprise de réception de radiodiffusion», selon la définition de la *Loi sur la radiodiffusion*, 1967-68 (Can.), c. 25, maintenant S.R.C. 1970, c. B-11 (sur laquelle je reviendrai ci-après), l'autorisait à desservir certains secteurs du Toronto métropolitain à l'aide d'une antenne de réception de télévision, située à un endroit bien déterminé. La licence énumérait onze stations de télédiffusion dont les signaux ou les émissions pouvaient être captés par Rogers et distribués ou retransmis par cette dernière sur le même canal ou un canal différent, ainsi qu'un grand nombre de stations de radio AM et FM dont elle pouvait également recevoir et distribuer les signaux et les émissions et enfin sept canaux que le titulaire de la licence pouvait utiliser pour des émissions d'origine locale. Parmi les onze stations de télédiffusion mentionnées dans la licence, se trouvaient les trois stations de Buffalo, exploitées respectivement par les trois compagnies appelantes, dont les signaux ou émissions étaient transmis sur les canaux 2, 4 et 7.

Les appelantes n'avaient pas de licence du CRTC et n'étaient pas tenues d'en obtenir une. Leurs émissions parviennent aux téléspectateurs canadiens des régions voisines de Buffalo, y compris Toronto, et sont librement accessibles à tous ceux dont les postes de télévision peuvent les capter directement. Ils peuvent aussi les recevoir, ainsi que d'autres émissions que leurs postes de télévision ne peuvent capter, en s'abonnant aux services de câblodistribution de Rogers. Je parlerai de la nature de ces services ci-après. Ce qui précipita les problèmes dont cette Cour est maintenant saisie, fut la décision de Rogers, prise et mise en œuvre peu avant octobre 1973, de supprimer des messages commerciaux des émissions provenant des stations des appelantes et de transmettre ces émissions à ses abonnés après avoir substitué à ces messages publicitaires ses propres annonces. Les appelantes ont menacé Rogers de poursuites judiciaires qu'elles ont effectivement intentées, et ce

lower Courts. Rogers thereupon applied for amendment of its licence in terms already noted.

The appellants intervened, apparently without objection, in the public hearings held by CRTC to consider the applications of Rogers and the two other applicants. Among the grounds advanced by the appellants in opposition to the licence amendment sought by the applicants was a challenge to the jurisdiction of CRTC. The respondent Commission granted the applications in part in a decision dated May 1, 1974. Since a strong attack was mounted by counsel for the appellants on the reference to and reliance upon a policy statement of the CRTC in the making of its decision, it is desirable that I reproduce here the material parts of the decision. It is as follows:

With regard to the licensee's proposal to implement commercial deletion and substitution on a random basis on all United States television stations carried from time to time on its basic service, the Commission's Cable Policy Statement of July 1971 states that:

The Commission will permit the removal by cable television licensees of the commercial value contained in the signals of stations not licensed to serve Canada. While cable television licensees will not be permitted to sell replacement commercial messages themselves, they will be encouraged to make contractual arrangements with Canadian television stations in their areas to insert replacement signals carrying commercial messages sold by the Canadian television stations.

In accordance with its policy statement, the Commission authorizes the licensee to delete commercial messages from U.S. television signals on a random basis as applied for. The objectives of the Commission's commercial deletion policy is to restore the logic of the local licence and strengthen Canadian Television service. Revenue and other benefits derived from the implementation of the policy are intended to strengthen broadcasters. Accordingly, since the licensee has not made contractual arrangements with Canadian television stations in its area, the Commission will not permit the licensee to insert replacement signals carrying commercial messages. Nor is the Commission willing to permit the licensee to insert messages containing promotional information to its subscribers since this is not consistent

litige est pendant devant les tribunaux d'instance inférieure. Rogers a alors demandé la modification de sa licence, dans les termes précités.

Les appelantes sont intervenues, sans que quiconque s'y oppose, aux auditions publiques tenues par le CRTC pour entendre les demandes soumises par Rogers et les deux autres requérantes. Parmi les motifs avancés à l'appui de leur opposition à la modification de la licence, les appelantes contestaient notamment la compétence du CRTC. Le Conseil intimé approuva en partie les demandes dans une décision en date du 1^{er} mai 1974. Puisque l'avocat des appelantes s'est vigoureusement attaqué au fait que le CRTC, en rendant sa décision, s'était appuyé sur un de ses énoncés de politique, il convient de citer ici les passages essentiels de cette décision:

En ce qui concerne le projet du titulaire de licence d'effectuer librement la suppression des messages publicitaires et leur substitution de toutes les stations de télévision des États-Unis, distribuées de temps à autre à son service de base, l'Énoncé de politique du Conseil sur la télévision par câble du mois de juillet 1971 stipule que:

«Le Conseil permettra aux exploitants de câble de supprimer la valeur commerciale des signaux de stations qui ne détiennent pas de licence de diffusion au Canada. Même s'il ne sera pas permis aux entreprises de télévision par câble de vendre elles-mêmes des messages publicitaires en remplacement, elles seront toutefois encouragées à conclure des ententes avec les stations de télévision de leur région pour insérer des signaux de remplacement contenant des messages publicitaires dont la vente aura, au préalable, été assurée par des stations de télévision canadiennes».

Conformément à son énoncé de politique, le Conseil autorise le titulaire de licence à supprimer les messages publicitaires librement des signaux de télévision américains qu'il distribue, comme il a été demandé. L'objectif de la politique du Conseil sur la suppression des messages publicitaires vise à rétablir la raison d'être de la licence locale et à renforcer le service de la télévision canadienne. Les revenus et autres avantages découlant de l'application de la politique sont destinés à affermir la position des radiodiffuseurs. En conséquence, comme le titulaire de licence n'a pas conclu d'ententes contractuelles avec des stations de télévision canadiennes de sa région, le Conseil ne permettra pas au titulaire de licence d'insérer des signaux de remplacement comportant des messages publicitaires. Le Conseil n'est pas

with the Commission's policy objective. Instead, the Commission authorizes the licensee to delete on condition that it inserts in replacement of the deleted messages public service announcements and other similar suitable replacement material.

The Commission is aware that statements of claim have been filed in the Federal Court against the licensee by stations in Buffalo. Where litigation occurs that may affect the ability of licensees to carry out their obligations under the Broadcasting Act, the Commission is properly concerned that licensees not voluntarily settle such litigation on terms that may inhibit their ability to conform with Commission policy and requirements under the Broadcasting Act. Hence, in such circumstances, the Commission's consent must first be obtained before any terms of settlement and, in particular, any injunction is voluntarily consented to by any licensee.

The application to distribute an announcement and message service is approved on an experimental basis until expiry of the present licence. It is understood that this service will not be supported by commercial advertising.

The application to distribute airport arrival and other digital information is approved on an experimental basis until expiry date of the present licence. It is understood that this service will not be supported by commercial advertising and that it will be a visual rather than an audio service.

The policy statement referred to and quoted in small part in the decision aforesaid is embodied in a document of considerable length, dated July 16, 1971, and entitled,

Canadian Broadcasting
"A Single System"

Policy Statement on Cable Television

There had been a prior policy statement on cable television issued on May 13, 1969 in which CRTC said that "[it] accepted, for the time being, the long-standing Department of Transport policy that cable television systems should not alter the signals received from broadcasting stations". The quotation is from the policy statement of July 16, 1971, and it continues as follows:

disposé non plus à permettre au titulaire de licence d'insérer des messages comportant une information publicitaire destinée à ses abonnés, parce que ceci ne s'accorde pas avec l'objectif de la politique du Conseil. Par contre, le conseil autorise le titulaire de licence à insérer des messages d'intérêt public et autre matériel convenable du genre à la condition que ce soit en remplacement des messages supprimés.

Le Conseil n'ignore pas que des stations de Buffalo ont introduit des instances à la Cour fédérale contre le titulaire de licence. Lorsqu'il se présente un litige qui peut affecter les obligations que les titulaires de licence doivent remplir en vertu de la Loi sur la Radiodiffusion, le Conseil se préoccupe à juste titre que les titulaires de licence ne règlent pas volontairement un tel litige selon des conditions qui pourraient les empêcher de se conformer à la politique du Conseil et aux exigences de la Loi sur la radiodiffusion. C'est pourquoi les titulaires de licence, avant d'accepter de leur plein gré des conditions quelconques et, en particulier, d'injonction doivent d'abord obtenir le consentement du Conseil.

La demande en vue de distribuer un service d'annonces et de messages est approuvée à titre expérimental jusqu'à l'expiration de la présente licence. Il est entendu que ce service ne sera pas assuré au moyen de publicité commerciale.

La demande en vue de distribuer les nouvelles des aéroports et autres données numériques est approuvée à titre expérimental jusqu'à l'expiration de la présente licence. Il est entendu que ce service ne sera pas assuré au moyen de publicité commerciale, et que ce sera un service visuel plutôt qu'un service sonore.

L'énoncé de politique mentionné et brièvement cité dans cette décision est un long document, daté du 16 juillet 1971 et intitulé:

La Radiodiffusion canadienne
«Un système unique»

Énoncé de politique sur la télévision par câble

Dans un énoncé de politique antérieur sur la télévision par câble, daté du 13 mai 1969, le CRTC disait que «[il] acceptait, du moins pour le moment, de maintenir l'ancienne politique du ministère des Transports qui interdisait aux systèmes de câble d'altérer les signaux reçus des stations de télévision.» On retrouve cet extrait dans l'énoncé de politique du 16 juillet 1971 qui poursuit:

Since then, the Commission has carried out extensive studies which demonstrate that the unaltered carriage of some of these signals disrupts the ability of Canadian television stations to fulfil their mandate.

The policy statement of July 16, 1971 was made after public hearings and the consideration of numerous briefs and letters, and in response, as CRTC saw it, to the urgency of adopting a cablevision policy to facilitate a harmonious development of television and cable television.

Following the decisions of May 1, 1974 the appellants took appeals to the Federal Court of Appeal pursuant to s. 26 of the *Broadcasting Act* and, concurrently, brought applications to that Court for review of the decisions pursuant to s. 28 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. C-10. The appeals and applications were dismissed on January 17, 1975, reasons of the Federal Court of Appeal² being delivered by Thurlow J.A. (as he then was) and by Ryan J.A., with whom Urie J.A. concurred. Leave to appeal to this Court was granted on five questions as follows:

1. Did the Federal Court of Appeal err in holding that the Canadian Radio-Television Commission had jurisdiction, pursuant to the *Broadcasting Act*, R.S.C. 1970, c. B-11, to regulate cable distribution systems which receive and distribute television signals?
2. Did the Federal Court of Appeal err in holding that the *Broadcasting Act* insofar as it conferred such jurisdiction on the Canadian Radio-Television Commission, was *intra vires* of the Parliament of Canada?
3. Did the Federal Court of Appeal err in failing to hold that the Canadian Radio-Television Commission exceeded its jurisdiction
 - (a) in attempting to regulate in accordance with a policy statement which was without legal force and effect, and,
 - (b) by stating that the licensee should obtain the Commission's consent before entering into terms of settlement which might inhibit its ability to con-

² [1975] F.C. 18.

Depuis cette date, le Conseil a entrepris des études approfondies qui démontrent que la retransmission inchangée de certains de ces signaux empêche des stations de télévision canadiennes de remplir le mandat qui leur a été confié.

L'énoncé de politique du 16 juillet 1971 faisait suite à des auditions publiques et à l'examen de nombreux mémoires et lettres et répondait, selon les termes mêmes du CRTC, à l'urgence qu'il y avait à élaborer une politique sur la télévision par câble afin de favoriser le développement harmonieux de la télévision et de la télévision par câble.

A la suite des décisions rendues le 1^{er} mai 1974, les appelantes ont interjeté appel devant la Cour d'appel fédérale, conformément à l'art. 26 de la *Loi sur la radiodiffusion* et, en même temps, ont demandé à cette Cour l'examen des décisions en vertu de l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. C-10. Les appels et les demandes d'examen ont été rejetés le 17 janvier 1975. Les motifs de la Cour d'appel fédérale ont été prononcés par le juge Thurlow² (tel était alors son titre) et par le juge Ryan, le juge Urie souscrivant aux motifs de ce dernier. L'autorisation d'interjeter appel devant cette Cour a été donnée sur les cinq questions suivantes:

- [TRADUCTION] 1. La Cour d'appel fédérale a-t-elle commis une erreur en décidant que le Conseil de la Radio-Télévision canadienne avait compétence, conformément à la *Loi sur la radiodiffusion*, S.R.C. 1970, c. B-11, pour réglementer les systèmes de distribution par câble qui reçoivent et distribuent les signaux de télévision?
2. La Cour d'appel fédérale a-t-elle commis une erreur en statuant que la *Loi sur la radiodiffusion*, en ce qu'elle conférait cette compétence au Conseil de la Radio-Télévision canadienne, était *intra vires* du Parlement du Canada?
 3. La Cour d'appel fédérale a-t-elle commis une erreur en ne statuant pas que le Conseil de la Radio-Télévision canadienne avait excédé sa compétence
 - a) en essayant d'établir une réglementation en conformité d'un énoncé de politique qui n'avait aucune force ni aucun effet juridiques et,
 - b) en déclarant que le titulaire de la licence devrait obtenir l'autorisation du Conseil avant d'accepter les conditions d'une transaction qui pourrait faire

² [1975] C.F. 18.

form with the Commission's policy and requirements under the Broadcasting Act.

4. Did the Federal Court of Appeal err in failing to hold that the Decisions of the Canadian Radio-Television Commission were contrary to the Inter-American Radio-communications Convention, 1937 and therefore invalid?
5. Did Thurlow J. err in holding that the applicants had no proprietary or other legal rights in the signals transmitted into Canadian air space from their broadcasting stations in the United States?

Following the granting of leave to appeal on the foregoing five questions, the appellants applied *ex parte*, pursuant to the Rules of this Court, to give notice to the Attorney-General of Canada and to the Attorneys-General of the Provinces of the constitutional question raised in the appeal and reformulated the question as follows:

Whether the Broadcasting Act, RSC 1970, Chapter B-11, and regulations made thereunder, are *ultra vires* the Parliament of Canada insofar as they purport to regulate, or to authorize the Canadian Radio-Television Commission to licence and to regulate the content of programs carried by CATV systems situated wholly within Provincial boundaries.

An order to that effect was made on April 30, 1975. For some unexplained reason the order, including the reformulated question, was not included in the Appeal Case that was filed on September 9, 1975. It had, however, been served on the respective Attorneys-General and it stipulated that applications to intervene were returnable on June 6, 1975.

In their factums, the intervening Attorneys-General did address themselves to the question of which they were given notice. The question merely sharpened the issue reflected in the constitutional question which was among those on which leave to appeal was given, and may be taken as responsive to the scope of the constitutional issue reflected in the reasons given by Ryan J.A. in the Federal Court of Appeal. I do not think that anything turns on the different ways in which the constitutional issue in this case was framed, and I regard that issue, in both of its manifestations, as con-

obstacle à l'application de la politique du Conseil et des exigences de la Loi sur la radiodiffusion.

4. La Cour d'appel fédérale a-t-elle commis une erreur en ne statuant pas que les décisions du Conseil de la Radio-Télévision canadienne étaient en violation de la Convention Interaméricaine de Radiocommunications de 1937 et donc invalides?
5. Le juge Thurlow a-t-il commis une erreur en statuant que les requérantes ne possédaient aucun droit de propriété ni aucun autre droit sur leurs signaux transmis dans l'espace aérien canadien à partir des stations émettrices situées aux États-Unis?

Une fois obtenue l'autorisation de se pourvoir sur les cinq questions précitées, les appelantes ont demandé *ex parte*, conformément aux règles de la présente Cour, la signification de la question constitutionnelle soulevée dans le pourvoi au procureur général du Canada et aux procureurs généraux des provinces. La question fut formulée de la manière suivante:

[TRADUCTION] La loi sur la radiodiffusion, S.R.C. 1970, chapitre B-11, et ses règlements d'application, sont-ils *ultra vires* du Parlement du Canada en ce qu'ils ont pour but de réglementer ou d'autoriser le Conseil de la Radio-Télévision canadienne à délivrer des licences et à réglementer le contenu d'émissions transmises par des STAC situés entièrement à l'intérieur d'une province?

Le 30 avril 1975, une ordonnance fut prise à cette fin. Pour une raison inconnue, ni l'ordonnance ni le nouveau libellé de la question n'ont été inclus au dossier d'appel déposé le 9 septembre 1975. Toutefois, l'ordonnance a été signifiée aux procureurs généraux. Elle fixait au 6 juin 1975 la date à laquelle les demandes d'intervention devaient être présentées.

Dans leurs factums, les procureurs généraux intervenants ont traité de la question dont ils ont reçu signification. Cette dernière ne faisait que mettre l'accent sur le problème résultant de la question constitutionnelle qui faisait partie de celles sur lesquelles l'autorisation de se pourvoir avait été accordée. Son libellé peut être considéré comme reflétant l'importance accordée à l'aspect constitutionnel dans les motifs du juge Ryan en Cour d'appel fédérale. A mon avis, les différentes formulations de la question constitutionnelle n'ont aucune incidence et je considère que, dans ses deux

tained in question 2 of the questions in appeal.

I propose to deal with these questions in the following order: first, question 5; second, question 2, the basic constitutional question; third, question 1; fourth, question 3, and fifth, question 4.

Question 5, Status of the Appellants

Although this question is raised in terms which would invite this Court to determine what, if any, are the proprietary or other legal rights of the appellants in their signals upon their entry into Canadian air space, especially as against Rogers and its associated companies, the issue arising out of Thurlow J.A.'s observations was related by counsel to the status of the appellants in the Federal Court and now in this Court. The substantive issues of proprietary or legal right are being litigated directly in other proceedings.

Ryan J.A., with whom Urie J.A. agreed, did not question the appellants' status which, as I have already noted, was not challenged in the proceedings before CRTC. In these circumstances, and having regard to the fact that the issues now before us arose out of the deletion of commercial messages from the appellants' programmes received by Rogers and its associated companies, at their antennae, I would not, at this stage of the proceedings, deny standing to the appellants. I hold this opinion notwithstanding the somewhat inconsistent position of the appellants, who do not complain of the free and untrammelled reception of their programmes by television receiving sets in Canada and who, indeed, as their counsel put it, are very happy to have their programmes received so long as the entire programmes, commercials included, are received; but who do complain of deletion of commercial messages by cablevision systems which receive the programmes and transmit them to subscribers. Economic considerations are thus behind the constitutional challenge.

expressions, le problème soulevé est celui qui est formulé à la 2^e question des questions dont nous sommes saisis.

Je me propose de traiter ces questions dans l'ordre suivant: d'abord la 5^e question, puis la 2^e (la question constitutionnelle fondamentale); ensuite la 1^{re} question; puis la 3^e question et enfin la 4^e question.

5^e question: Qualité des appelantes pour agir

Bien que cette question soit formulée en des termes qui invitent cette Cour à décider quels droits de propriété ou autres droits, s'il en est, les appelantes possèdent sur leurs signaux dans l'espace aérien canadien, notamment à l'encontre de Rogers et ses compagnies associées, la question soulevée par les remarques du juge Thurlow est liée, selon les avocats, à la qualité des appelantes pour agir en Cour fédérale et maintenant devant cette Cour. Les questions de fond relatives aux droits de propriété ou autres droits font directement l'objet d'autres procédures.

Le juge Ryan, aux motifs duquel le juge Urie a souscrit, n'a pas mis en cause la qualité des appelantes pour agir qui, comme je l'ai déjà souligné, ne fut pas contestée dans les procédures intentées devant le CRTC. Dans ces circonstances et compte tenu du fait que les questions soulevées devant nous résultent de la suppression de messages publicitaires d'émissions transmises par les appelantes et reçues par Rogers et ses compagnies associées à leur antenne, je ne dénierai pas aux appelantes leur qualité pour agir à ce stade des procédures. Je maintiens cette opinion malgré la thèse quelque peu incohérente des appelantes: elles ne se plaignent pas de la réception libre et intégrale de leur émissions par des postes de télévision canadiens et, bien entendu, comme dirait leur avocat, s'en réjouissent tant que leurs émissions sont captées intégralement, y compris les messages publicitaires; mais par contre elles se plaignent de la suppression de messages publicitaires par les systèmes de câblodistribution qui reçoivent les émissions et les transmettent à leurs abonnés. Certaines considérations économiques sont donc à l'origine de la question constitutionnelle.

Question 2, Constitutionality

The submissions of the appellants on this question were supported by the Attorneys-General of Ontario, Quebec, British Columbia and Alberta. The contrary position of CRTC was supported by the Attorney-General of Canada, in large part by the Attorney-General of Saskatchewan and by Rogers and its associated companies, intervenors as were the various Attorneys-General.

In dealing with the constitutional authority of Parliament to regulate cable distribution systems which receive and distribute television signals, I leave to one side, so far as the present case is concerned, the determination of regulatory authority over programmes carried by such systems which are of their own origination and which are transmitted to their subscribers in the Province of such origination, and hence not received by other owners of television sets in the Province.

The main argument of the appellants and of those in support of their position is that legislative jurisdiction is divided in respect of regulation of television signals received by cablevision companies. Exclusive federal jurisdiction is conceded so far as concerns the reception of foreign or domestic television signals at the antennae of the cablevision companies. It is contended, however, that once received at those antennae federal legislative power is exhausted, and any subsequent distribution of those signals, whether in the same or modified form, within a particular Province is a matter exclusively for that Province.

In advancing this contention, the appellants and supporting Attorneys-General would both distinguish and limit the effect of the *Radio* case (*In re Regulation and Control of Radio Communication in Canada*³), and, consequently, of cases in provincial Courts which have followed and relied on the *Radio* case, such as *Public Utilities Commission v.*

³ [1932] A.C. 304.

2^e question: Constitutionnalité

Les prétentions des appelantes à l'égard de cette question sont appuyées par les procureurs généraux de l'Ontario, du Québec, de la Colombie-Britannique et de l'Alberta. La thèse contraire adoptée par le CRTC est appuyée par le procureur général du Canada et, dans une large mesure, par le procureur général de la Saskatchewan ainsi que par Rogers et les compagnies associées qui, comme les divers procureurs généraux, interviennent dans ces procédures.

Pour traiter du pouvoir constitutionnel du Parlement en matière de réglementation des systèmes de câblo-distribution qui reçoivent et distribuent des signaux de télévision, je laisserai de côté, aux fins de l'espèce, la question du pouvoir de réglementation des émissions diffusées par ces systèmes eux-mêmes, qui sont transmises seulement à leurs abonnés dans la province d'où ils proviennent et qui ne sont pas reçues par les autres téléspectateurs de la province.

L'argument principal des appelantes et de ceux qui appuient leur thèse est que la compétence législative est partagée en ce qui concerne la réglementation de signaux de télévision reçus par des compagnies de télévision par câble. On admet que la réception de signaux de télévision étrangers ou canadiens à l'antenne des compagnies de télévision par câble relève de la compétence exclusive fédérale. On prétend par contre qu'une fois captés par ces antennes, ils ne relèvent plus du pouvoir législatif fédéral et que la distribution ultérieure de ces signaux, modifiés ou non, à l'intérieur d'une province donnée relève exclusivement de la compétence de la province en question.

La prétention des appelantes et des procureurs généraux qui appuient leur thèse, exige que l'on fasse une distinction avec l'affaire de la *Radio-communication* (*In re la réglementation et le contrôle de la radiocommunication au Canada*³) et qu'on en restreigne l'effet, ainsi que, par voie de conséquence, celui des arrêts rendus par des tribu-

³ [1932] A.C. 304.

*Victoria Cablevision Ltd.*⁴, *Re CFRB and Attorney-General of Canada*⁵, and *La Régie des Services Publics v. Dionne*, a recent judgment of the Quebec Court of Appeal, delivered on January 12, 1977 and as yet unreported, and now on appeal to this Court⁶. The point strongly made by counsel for the appellants was that the issue in the *Radio* case had to be assessed according to its particular facts, based as they were on the technology of the time which did not include cable distribution systems.

There were two questions referred to the Supreme Court of Canada in the *Radio* case, as follows:

1. Has the Parliament of Canada jurisdiction to regulate and control radio communication, including the transmission and reception of signs, signals, pictures and sounds of all kinds by means of Hertzian waves, and including the right to determine the character, use and location of apparatus employed?
2. If not, in what particular or particulars or to what extent is the jurisdiction of Parliament limited?

This Court, by a majority, answered the first question in the affirmative and hence did not have to answer the second question. When the case came to the Privy Council, that tribunal noted that the Supreme Court had given its decision in the *Radio* case without the advantage, if any, of the Privy Council's decision in the *Aeronautics* case (*In re Regulation and Control of Aeronautics in Canada*⁷, which had not then been handed down but which did come down before the appeal was heard in the *Radio* case. Although both cases invited a consideration of federal treaty-implementing powers, I need not pursue that aspect for the purposes of the present case. [The Privy Council did hold in the *Radio* case that federal legislation implementing the International Radiotelegraph Convention of 1927, to which Canada was a party as an independent signatory, was competent to Parliament as being for the peace, order and good government of Canada, since it dealt with a

naux provinciaux qui ont suivi l'affaire de la *Radiocommunication* tels *Public Utilities Commission v. Victoria Cablevision Ltd.*⁴, *Re CFRB and Attorney-General of Canada*⁵, et *La Régie des Services Publics c. Dionne*, un arrêt récent de la Cour d'appel du Québec, prononcé le 12 janvier 1977, non encore publié, et actuellement en appel devant cette Cour⁶. L'avocat des appelantes a fort insisté sur le fait que le point en litige dans l'affaire de la *Radiocommunication* devait être examiné en fonction des faits particuliers de l'espèce puisqu'ils étaient fondés sur l'état des techniques à cette époque, alors que le système de câblodistribution n'existait pas.

Voici les deux questions renvoyées à la Cour suprême du Canada dans l'affaire de la *Radiocommunication*:

- [TRADUCTION] 1. Le Parlement du Canada est-il compétent pour réglementer et contrôler la radiocommunication, y compris: la transmission et réception des signaux, images et sons de toutes sortes par ondes hertziennes avec le droit de fixer le caractère, l'utilisation et l'emplacement des appareils nécessaires?
2. Sinon, sur quel(s) point(s) particulier(s) et de quelle manière la compétence du Parlement est-elle limitée?

Cette Cour, dans son jugement majoritaire, a répondu par l'affirmative à la première question et par conséquent n'a pas donné de réponse à la seconde. Lorsque l'affaire fut portée devant le Conseil privé, ce tribunal fit remarquer que la Cour suprême avait rendu sa décision dans l'affaire de la *Radiocommunication* sans avoir eu l'avantage de savoir à quelle conclusion le Conseil privé parviendrait sur la question soumise dans l'affaire de l'*Aéronautique* (*In re la Réglementation et le contrôle de l'aéronautique au Canada*⁷. Le Conseil privé a rendu sa décision dans cette espèce avant d'être saisi de l'affaire de la *Radiocommunication*. Bien que ces deux affaires aient trait aux pouvoirs fédéraux en matière d'exécution des traités, je n'ai pas besoin de m'étendre sur cet aspect de la question en l'espèce. [Le Conseil privé décida dans l'affaire de la *Radiocommunication* que la législation fédérale promulguée aux fins de l'exécution de la Convention radiotélégraphique

⁴ (1965), 52 W.W.R. 286.

⁵ [1973] 3 O.R. 819.

⁶ [1978] 2 S.C.R. 191.

⁷ [1932] A.C. 54.

⁴ (1965), 52 W.W.R. 286.

⁵ [1973] 3 O.R. 819.

⁶ [1978] 2 R.S.C. 191.

⁷ [1932] A.C. 54.

matter that was not explicitly mentioned in s. 91 or s. 92 of the *British North America Act*.]

Since the two Provinces, Quebec and Ontario, which opposed federal competence in relation to radio broadcasting, had urged that even if federal power embraced enforcement of an international convention it did not extend to inter-provincial broadcasting, the Privy Council went further in its reasons to deal more broadly with the question of competence in the field of radio broadcasting, as, indeed, it was obliged to in order to answer the main question referred to the Supreme Court. The Privy Council, addressing itself to the provincial contention, phrased it in these words (at pp. 313-315):

... even supposing that it were possible to draw a rigid line between inter-Provincial and Dominion broadcasting, there is something more to be said. It will be found that the argument for the Provinces really depends on a complete difference being established between the operations of the transmitting and the receiving instruments. The Province admits that an improper use of a transmitting instrument could by invasion of a wavelength not assigned by international agreement to Canada bring into effect a breach of a clause of the convention. But it says this view does not apply to the operation of a receiving instrument. ...

The argument of the Province really depends on making, as already said, a sharp distinction between the transmitting and the receiving instrument. In their Lordships' opinion this cannot be done. Once it is conceded, as it must be, keeping in view the duties under the convention, that the transmitting instrument must be so to speak under the control of the Dominion, it follows in their Lordships' opinion that the receiving instrument must share its fate. Broadcasting as a system cannot exist without both a transmitter and a receiver. The receiver is indeed useless without a transmitter and can be reduced to a nonentity if the transmitter closes. The system cannot be divided into two parts, each independent of the other.

internationale de 1927, à laquelle le Canada est partie, à titre de signataire indépendant, relève du pouvoir du gouvernement fédéral de faire des lois «pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada», puisqu'elle vise un sujet qui n'est pas expressément mentionné aux art. 91 ou 92 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*.]

Puisque les deux provinces, le Québec et l'Ontario, qui contestaient la compétence fédérale en matière de radiodiffusion, affirmaient que, même si la compétence fédérale comprend l'exécution d'une convention internationale, elle ne s'étend pas à la radiodiffusion interprovinciale, le Conseil privé alla plus loin et traita plus généralement, dans ses motifs, de la compétence en matière de radiodiffusion, comme bien entendu il était obligé de le faire pour répondre à la question principale renvoyée à la Cour suprême. Parlant des arguments avancés par les provinces, le Conseil privé les définit en ces termes (aux pp. 313 et 315):

[TRADUCTION] ... mais même si l'on suppose qu'il est possible d'établir une ligne de démarcation rigide entre radiodiffusion interprovinciale et nationale, on ne saurait s'en tenir là. On constatera que l'argument avancé en faveur des provinces repose en réalité sur l'établissement d'une distinction nette entre les opérations des postes émetteurs et des postes récepteurs. La province admet que l'emploi irrégulier d'un poste émetteur pourrait, en s'emparant d'une longueur d'onde non assignée au Canada par un accord international, constituer une violation d'une clause de la Convention. Mais elle prétend que cette manière de voir ne s'applique pas à l'emploi d'un poste récepteur. ...

La prétention de la province repose en réalité, comme on l'a déjà dit, sur une distinction nette entre les postes émetteurs et récepteurs. De l'avis de leurs Seigneuries, cela est impossible. Une fois admis, comme il doit l'être compte tenu des obligations imposées par la Convention, que le poste émetteur doit, pour ainsi dire, être placé sous l'autorité du Dominion, il s'ensuit, de l'avis de leurs Seigneuries, que le récepteur doit partager le même sort. Un réseau de radiodiffusion ne peut exister sans qu'il y ait à la fois un poste émetteur et un poste récepteur. Certes, le récepteur est inutile sans l'émetteur, et il peut être réduit à l'impuissance si l'on ferme ce dernier. Le système ne peut être divisé en deux parties indépendantes l'une de l'autre.

In rejecting the provincial contention, the Privy Council founded exclusive federal power in the combined effect of the concluding words of s. 91 and of s. 92(10)(a). It stated its view as follows (at p. 315):

Their Lordships have therefore no doubt that the undertaking of broadcasting is an undertaking "connecting the Province with other Provinces and extending beyond the limits of the Province". But further, as already said, they think broadcasting falls within the description of "telegraphs".

No doubt in everyday speech telegraph is almost exclusively used to denote the electrical instrument which by means of a wire connecting that instrument with another instrument makes it possible to communicate signals or words of any kind. But the original meaning of the word "telegraph," as given in the Oxford Dictionary, is: "An apparatus for transmitting messages to a distance, usually by signs of some kind." Now, a message to be transmitted must have a recipient as well as a transmitter. The message may fall on deaf ears, but at least it falls on ears. . . .

And it added, in conclusion (at p. 317):

Although the question had obviously to be decided on the terms of the statute, it is a matter of congratulation that the result arrived at seems consonant with common sense. A divided control between transmitter and receiver could only lead to confusion and inefficiency.

The Privy Council's attribution of federal authority to that portion of s. 92(10)(a) which by exception invests Parliament with power in relation to undertakings "connecting the Province with any other or others of the Provinces or extending beyond the limits of the Province" may properly be amplified, in my opinion, by what emerged from its reasons for judgment in *Attorney-General for Ontario v. Winner*⁸, at p. 574, namely, that an undertaking will fall within the quoted words of the exception in s. 92(10)(a) even if it has its point of commencement outside the Province, so that it "extends in"; the words "extending beyond the limits of the Province" are not confined to situations where an undertaking commences in the Province and "extends out".

⁸ [1954] A.C. 541.

En rejetant la prétention des provinces, le Conseil privé statua que la compétence exclusive fédérale en la matière résulte de l'effet combiné des derniers mots des art. 91 et 92(10)a). Il exprima son point de vue de la manière suivante (à la p. 315):

[TRADUCTION] Leurs Seigneuries ne doutent donc pas que la radiodiffusion est une entreprise «reliant la province à d'autres provinces et s'étendant au-delà des limites de la province». Mais en outre, comme on l'a déjà dit, elles sont d'avis que la radiodiffusion tombe dans le domaine des «télégraphes».

A n'en pas douter, dans le langage courant, le mot télégraphe sert presque exclusivement à désigner l'appareil électrique qui, au moyen d'un fil reliant à un autre appareil, permet de transmettre des signes ou des mots de toutes sortes. Mais, d'après son sens primitif, le mot anglais «telegraph», tel que le donne le *Dictionnaire Oxford*, signifie «un appareil pour la transmission à distance des messages, d'ordinaire par des signes de quelque sorte». Or, pour la transmission d'un message, il faut un récepteur aussi bien qu'un émetteur. Le message peut ne pas être entendu, mais du moins il arrive à destination. . . .

Il ajouta, en conclusion (à la p. 317):

[TRADUCTION] Bien que la question doive évidemment être décidée en appliquant la loi, il est heureux que le résultat obtenu soit conforme au bon sens. Un contrôle différent sur l'émetteur et le récepteur n'aurait pu mener qu'à la confusion et à l'inefficacité.

Le Conseil privé fonde le pouvoir fédéral en la matière sur l'al. 92(10)a) qui, par exception, confère au Parlement un pouvoir relatif aux entreprises «reliant la province à d'autres provinces et s'étendant au-delà des limites de la province»; la portée de son raisonnement peut être étendue, à mon avis, par ce qui ressort de ses motifs dans *Le Procureur général de l'Ontario c. Winner*⁸, à la p. 574, savoir qu'une entreprise relève de l'exception précitée à l'al. 92(10)a) même si son point de départ se trouve à l'extérieur de la province, de sorte qu'elle «s'étend au-dedans»; l'expression «s'étendant au-delà des limites de la province» ne se limite pas au cas où une entreprise a son point d'attache dans la province et «s'étend au-dehors».

⁸ [1954] A.C. 541.

The question that arises as a result of the *Radio* case is whether the broad sweep of the reasons, stemming from a question that specifically referred to transmission and reception by means of Hertzian waves (but as an included means of radio communication), should be limited for the purposes of the present case because the Hertzian waves end at the antennae of the cable distribution systems and the signals carried by such waves are then converted for transmission through coaxial cables to subscribers' television sets.

Both appellants and respondent accepted the description of the technology of television and of cable distribution systems as recited by the United States Court of Appeals, Second Circuit, in *United Artists Television, Inc. v. Fortnightly Corporation*⁹, a copyright case. Chief Judge Lumbard, at pp. 875-6, described the operations as follows:

... Television broadcasting equipment first translates the sight and sound of the program being broadcast into two voltages, the video signal, which measures the intensity of light at each spot on a photosensitive screen inside the camera as it is scanned by an electron beam, and the audio signal which measures the intensity of sound. These two changing voltages are then encoded in a radio frequency carrier wave for broadcasting; the video signal is used to modify, or modulate, the amplitude, or maximum strength, of the carrier wave, and the audio signal is used to modulate the frequency of the carrier wave. The modulated carrier wave is then broadcast by an antenna as electromagnetic radiation. When this radiation strikes a home television antenna, it induces a voltage between the antenna terminals which reproduces the modulated carrier wave. The reproduced carrier wave is then conducted into the television set, and there demodulated to yield reproductions of the video and the audio signals. The video signal controls the intensity of a scanning electron beam, which reproduces on the electroluminescent interior of the television tube the image seen by the camera, and the audio signal controls the speaker of the set. Since the broadcast radiation propagates at the speed of light, the whole process of television broadcasting and reception consumes a fraction of a second.

The radiation broadcast by a television broadcasting station, when it strikes the corresponding antenna of one of defendant's CATV systems, induces in it a reproduc-

La question soulevée à la suite de l'affaire de la *Radiocommunication* est de savoir si la large portée des motifs, à partir d'une question visant spécifiquement la transmission et la réception par voie d'ondes hertziennes (comme un des moyens de radiocommunication) doit être restreinte aux fins de l'espèce parce que les ondes hertziennes se terminent à l'antenne des systèmes de câblodistribution et que les signaux portés par ces ondes sont alors convertis pour être transmis par câbles coaxiaux aux postes de télévision des abonnés.

Les appelantes et l'intimé ont accepté la description technique de la télévision et des systèmes de câblodistribution donnée par la Cour d'appel des États-Unis, deuxième circuit, dans *United Artists Television, Inc. v. Fortnightly Corporation*⁹, une affaire de droit d'auteur. Le juge en chef Lumbard, aux pp. 875 et 876, a décrit son fonctionnement de la manière suivante:

[TRADUCTION] ... Les installations de diffusion de télévision transposent d'abord l'image et le son de l'émission diffusée en deux signaux électriques, le signal vidéo, qui analyse, à l'aide d'un faisceau d'électrons, l'intensité de la lumière à chaque point d'un écran photosensible placé à l'intérieur de la caméra, et le signal audio qui mesure l'intensité du son. Ces deux signaux variables sont alors codés sur une onde porteuse de radiofréquence, aux fins de la diffusion; le signal vidéo est utilisé pour faire varier, ou moduler, l'amplitude, c'est-à-dire l'éloignement maximum, de l'onde porteuse, et le signal audio sert à moduler la fréquence de l'onde porteuse. L'onde porteuse modulée est alors diffusée par une antenne sous forme de radiation électromagnétique. Lorsque cette radiation parvient à l'antenne de télévision d'un particulier, elle produit une tension aux bornes de l'antenne, qui reproduit l'onde porteuse modulée. Cette dernière est alors acheminée jusqu'au poste de télévision, où elle est démodulée afin de reproduire les signaux vidéo et audio. Le signal vidéo contrôle l'intensité du faisceau de balayage qui reproduit sur l'écran fluorescent du tube cathodique l'image vue par la caméra et le signal audio contrôle le son. Comme la radiation émise se propage à la vitesse de la lumière, toutes les opérations de diffusion et de réception de signaux de télévision ne prennent qu'une fraction de seconde.

Les rayonnements provenant de stations de télévision, lorsqu'ils arrivent à l'antenne correspondante d'un STAC de la défenderesse, provoquent dans celui-ci une

⁹ (1967), 377 F. 2d 872, reversed (1968), 392 U.S. 390.

⁹ (1967), 377 F. 2d 872, infirmé (1968), 392 U.S. 390.

tion of the station's modulated radio frequency carrier wave just as it does in a home antenna. The CATV system's "head end equipment," housed in a small building near the antennas, then amplifies the carrier wave, converts it if it is a high-frequency, or high-band, VHF wave (channel 7 to 13) to one of the low-band VHF channels (2 to 6) in order to reduce losses in transmission through the system's coaxial cables, narrows its frequency range, and then propagates it as electromagnetic radiation through the system's cables. The radiation, amplified by numerous trunkline and distribution amplifiers along the cables, is transmitted at nearly the speed of light to the terminals of subscribers' television sets, in most cases through matching transformers.

Before 1958 and after 1964 the function of converting high-band to low-band VHF waves at each system's "head end" was performed by equipment which heterodyned an incoming wave, that is, mixed it with a locally produced wave whose frequency was chosen so that the beat wave resulting from the mixing, whose frequency was the difference between the frequencies of the two mixed waves, possessed the desired frequency. From 1958 to 1964 the same function was performed by units which demodulated the video signal of the incoming wave and used it to remodulate a locally produced wave of the desired frequency, and which heterodyned the audio component of the incoming wave. Thus broadcast television programs have never been made visible or audible within defendant's CATV systems. . . .

Although *Fortnightly Corporation v. United Artists Television, Inc.*¹⁰ was a copyright case, I find apt, for the purposes of the present case, the following observations (at p. 399) by Stewart J. delivering the opinion of the Supreme Court of the United States:

. . . Essentially, a CATV system no more than enhances the viewer's capacity to receive the broadcaster's signals; it provides a well-located antenna with an efficient connection to the viewer's television set. It is true that a CATV system plays an "active" rôle in making reception possible in a given area, but so do ordinary television sets and antennas. CATV equipment is powerful and sophisticated, but the basic function the equipment serves is little different from that served by the equipment generally furnished by a television viewer.

¹⁰ (1968), 392 U.S. 390.

reproduction de l'onde porteuse de radiofréquence modulée, de la même manière qu'à l'antenne d'un particulier. L'appareillage de tête de ligne du STAC, à l'intérieur d'un immeuble situé près des antennes, amplifie l'onde porteuse, la convertit s'il s'agit d'une onde VHF, de haute fréquence ou de bande haute (canaux 7 à 13) aux canaux de bande basse VHF (2 à 6) afin de diminuer les pertes dans la transmission par câbles coaxiaux, réduit sa gamme de fréquence et l'envoie par rayonnements électromagnétiques par les câbles du système. La radiation, amplifiée par de nombreux amplificateurs de la ligne principale, le long des câbles, est transmise à presque la vitesse de la lumière aux récepteurs des abonnés, dans la plupart des cas à travers des transformateurs de couplage.

Avant 1958 et après 1964, la conversion des ondes VHF de bande haute à bande basse, à la tête de ligne de chaque système était exécutée par des appareils qui hétérodynaient l'onde d'entrée, c'est-à-dire la combinaient avec une onde produite localement dont la fréquence était choisie de manière à ce que l'onde de battement résultant du mélange, dont la fréquence était égale à la différence de fréquence des deux ondes mélangées, possède la fréquence voulue. De 1958 à 1964, cette conversion était faite par des appareils qui démodulaient le signal vidéo de l'onde d'entrée et l'utilisaient pour remoduler une onde produite localement et possédant la fréquence voulue, et qui hétérodynaient le signal audio de l'onde d'entrée. Ainsi les émissions de télévisions diffusées n'ont jamais été ni visibles ni audibles à l'intérieur du STAC de la défenderesse. . . .

Bien que *Fortnightly Corporation v. United Artists Television, Inc.*¹⁰ soit une affaire de droit d'auteur, j'estime utiles, aux fins de l'espèce, les remarques suivantes (à la p. 399) du juge Stewart qui a prononcé le jugement de la Cour suprême des États-Unis:

[TRADUCTION] . . . Pour l'essentiel, un STAC ne fait rien de plus qu'améliorer pour le téléspectateur la réception des signaux du radiodiffuseur; il fournit une antenne bien située et adéquatement reliée aux postes de télévision des particuliers. Il est vrai qu'un STAC joue un rôle «actif» en ce qu'il rend possible dans une région donnée la réception des signaux mais c'est aussi ce que font les postes de télévision et les antennes. Les installations STAC sont puissantes et complexes, mais leur rôle fondamental est peu différent de celui des appareils dont dispose généralement un téléspectateur.

¹⁰ (1968), 392 U.S. 390.

If an individual erected an antenna on a hill, strung a cable to his house, and installed the necessary amplifying equipment, he would not be "performing" the programs he received on his television set. The result would be no different if several people combined to erect a cooperative antenna for the same purpose. The only difference in the case of CATV is that the antenna system is erected and owned not by its users but by an entrepreneur.

I am unable to accept the submission of the appellants and of the Attorneys-General supporting them that a demarcation can be made for legislative purposes at the point where the cable distribution systems receive the Hertzian waves. The systems are clearly undertakings which reach out beyond the Province in which their physical apparatus is located; and, even more than in the *Winner* case, they each constitute a single undertaking which deals with the very signals which come to each of them from across the border and transmit those signals, albeit through a conversion process, through its cable system to subscribers. The common sense of which the Privy Council spoke in the *Radio* case seems to me even more applicable here to prevent a situation of a divided jurisdiction in respect of the same signals or programmes according to whether they reach home television sets and the ultimate viewers through Hertzian waves or through coaxial cable.

The fallacy in the contention on behalf of the Attorney-General of Ontario and of the Attorneys-General of Quebec and of British Columbia, and, indeed, of the appellants, is in their reliance on the technology of transmission as a ground for shifting constitutional competence when the entire undertaking relates to and is dependent on extra-provincial signals which the cable system receives and sends on to subscribers. It does not advance their contentions to urge that a cable distribution system is not engaged in broadcasting. The system depends upon a telecast for its operation, and is no more than a conduit for signals from the telecast, interposing itself through a different technology to bring the telecast to paying subscribers.

I agree with the submission of counsel for the Attorney-General of Quebec that since the *Radio*

Si un particulier érigeait une antenne sur une colline, faisait courir un câble jusqu'à sa maison et installait les amplificateurs nécessaires, on ne pourrait dire qu'il donne une «représentation» des émissions captées par son poste de télévision. Le résultat serait le même si plusieurs personnes se groupaient pour ériger une antenne collective aux mêmes fins. La seule différence dans le cas du STAC est que les installations ne sont ni construites ni possédées par les usagers, mais par un entrepreneur.

Je ne puis admettre la prétention des appelantes et des procureurs généraux qui l'appuient, selon laquelle aux fins de la loi, on peut tirer une ligne de démarcation à l'endroit où les systèmes de câblodistribution reçoivent les ondes hertziennes. Il est évident que ces systèmes sont des entreprises qui s'étendent au-delà des limites de la province où sont situées leurs installations; en outre, bien plus que dans l'affaire *Winner*, ils constituent chacun une seule entreprise qui traite les signaux lui parvenant par-delà la frontière et les transmet, quoique après les avoir convertis, à ses abonnés grâce à son réseau de câbles. Le bon sens dont parlait le Conseil privé dans l'affaire de la *Radiocommunication* me semble encore plus nécessaire en l'espèce pour empêcher un partage de compétence à l'égard des mêmes signaux ou des mêmes émissions selon qu'ils parviennent aux téléspectateurs par ondes hertziennes ou par câbles coaxiaux.

Les arguments avancés par les procureurs généraux de l'Ontario, du Québec et de la Colombie-Britannique, ainsi que par les appelantes, sont erronés en ce qu'ils s'appuient sur la technique de transmission pour justifier un changement de compétence constitutionnelle, alors que l'ensemble de l'entreprise dépend de signaux provenant de l'extérieur de la province que le STAC reçoit et distribue à ses abonnés. Il ne leur sert à rien non plus d'affirmer que le système de câblodistribution ne fait pas de radiodiffusion. Pour fonctionner, le système doit recevoir des émissions de télévision et il n'est donc rien de plus qu'un conduit qui permet d'acheminer les signaux provenant de ces émissions aux abonnés qui, par son intermédiaire, bénéficient de techniques nouvelles.

Comme l'avocat du procureur général du Québec, j'estime que, puisque le renvoi relatif à la

reference was concerned with a general question of legislative jurisdiction it was not itself determinative of the validity of any specific legislation. The constitutional question posed in the present case is, however, in the context of particular legislation, the *Broadcasting Act* enacted in 1968, but constitutionality is posited on the basis that the Act authorizes the regulation of cable distribution systems which receive and distribute television signals. Such signals may, of course, come by Hertzian waves from within a particular Province as well as from without it. The contention appears to be that since there is a local character to the cable distribution system in its physical aspect, and it may be receiving signals intraprovincially, it does not fall under total federal legislative authority. I understand, however, that it was conceded that federal jurisdiction was exclusive in respect of the receipt of signals at the antenna of the cable distribution system, wherever be their point of emanation. If that be the case, I do not see how legislative competence ceases in respect of those signals merely because the undertaking which receives them and sends them on to its local subscribers does so through a different technology.

In addition to the foregoing submissions, which do not differ from those made by others opposing federal jurisdiction, counsel for the Attorney-General of Quebec denied federal authority over the content of cable television, at least at the point of distribution through the coaxial cables. This, however, simply rephrases the issue in the present case without changing its substance. What the reformulation suggests, however, is that the Parliament of Canada may regulate, perhaps by a licensing system, the equipment or machinery through which signals are received in international or interprovincial transmission but that is all. There was a time when licensing of receiving sets was prescribed by federal legislation; but if, as is alleged, there is no authority to regulate content, it is difficult to understand how there can be a constitutional basis for federal licensing of receiving sets in a Province, or even of transmitting apparatus which sends signals by way of international and interprovincial transmission. To put the matter in another perspective, it would be as if an interpro-

Radiocommunication traitait d'une question générale de compétence législative, cette décision ne permet pas en elle-même de déterminer la validité d'une loi particulière. La question constitutionnelle posée en l'espèce vise toutefois une loi déterminée, la *Loi sur la radiodiffusion* promulguée en 1968, mais sa constitutionnalité repose sur le postulat que la Loi autorise la réglementation des systèmes de câblodistribution qui reçoivent et distribuent des signaux de télévision. Ces signaux peuvent bien sûr être transmis par ondes hertziennes d'un endroit situé dans la même province ou à l'extérieur de celle-ci. On semble prétendre que, puisqu'un système de câblodistribution peut être de caractère local et peut recevoir des signaux provenant de l'intérieur de la province, ce système ne relève pas entièrement de la compétence législative fédérale. J'ai cru comprendre cependant qu'il était admis que la compétence fédérale est exclusive à l'égard de la réception de signaux à l'antenne d'un système de câblodistribution quelle que soit leur provenance. Si c'est le cas, je ne vois pas comment la compétence législative disparaît à l'égard de ces signaux pour la simple raison que l'entreprise qui les reçoit et les envoie à ses abonnés locaux le fait grâce à des techniques différentes.

En plus des arguments précités, qui ne diffèrent pas de ce qu'ont avancé les autres opposants à la compétence fédérale, l'avocat du procureur général du Québec nie toute compétence fédérale à l'égard du contenu de la télévision par câble, du moins au niveau de la distribution par câbles coaxiaux. Cela n'est en fait qu'une nouvelle formulation de la question posée en l'espèce, sans en changer le fond. Mais cette nouvelle formulation suggère cependant que le Parlement du Canada peut réglementer, éventuellement par un système de licences, les installations ou les appareils utilisés pour recevoir les signaux transmis de l'étranger ou d'une autre province, mais rien de plus. Il fut un temps où la législation fédérale rendait obligatoires les licences pour les récepteurs; mais si, comme on le prétend, il n'existe aucun pouvoir de réglementation du contenu, je vois mal comment on peut justifier constitutionnellement le pouvoir fédéral de délivrer des licences pour les récepteurs situés dans une province ou même pour les installations de transmission qui envoient des signaux par transmission

vincial or international carrier of goods could be licensed for such carriage but without federal control of what may be carried or of the conditions of carriage.

This submission amounts to a denial of any effective federal legislative jurisdiction of what passes in interprovincial or international communication, whether by radio or television, and is in truth an invitation to this Court to recant from the *Radio* case. It would, presumably, leave federal authority in relation to "telegraphs" intact, although reducing the meaning of that head of power from the meaning attributed to it by the Privy Council in the *Radio* case.

Although this Court is not bound by judgments of the Privy Council any more that it is bound by its own judgments, I hold the view that the *Radio* case was correctly decided under the terms of ss. 91 and 92(10)(a). Implicit in the objection raised to federal legislative authority in relation to the content of television programmes as they are transmitted by cable distribution systems is an attenuation of the meaning of the words "undertaking . . . extending beyond the limits of the Province" in s. 92(10)(a).

The Privy Council remarked in the *Radio* case that " 'undertaking' is not a physical thing but is an arrangement under which of course physical things are used" ([1932] A.C. 304, at p. 315). It returned to the matter in the *Winner* case where it distinguished a connecting work and a connecting undertaking, saying that "in the *Radio* case there was no connecting work only a connecting undertaking unless the somewhat fanciful suggestion were to be adopted that the flow of an electrical discharge across the frontier of a Province is to be regarded as a physical connection" ([1954] A.C. 541, at p. 574). The technology of cable television does not make the operation of a cable distribution system which draws on signals emanating from outside Canada any less an "undertaking" than the radio operations which were the subject of enquiry in the *Radio* case. The word has been given a large meaning, as indicated by the refer-

internationale ou interprovinciale. Pris sous un autre angle, ce serait comme si un transporteur interprovincial ou international de marchandises pouvait obtenir une licence l'autorisant à effectuer un transport, mais sans aucun contrôle fédéral sur ce qui peut être transporté ni sur les conditions du transport.

Une telle prétention revient à nier toute compétence législative fédérale réelle sur ce qui passe par communication interprovinciale ou internationale, que ce soit par la radio ou par la télévision, et revient en réalité à demander à cette Cour de désavouer la décision rendue dans l'affaire de la *Radiocommunication*. Cela laisserait probablement intact le pouvoir fédéral en matière de «télégraphe», tout en restreignant le sens que le Conseil privé a donné à ce terme dans cette affaire-là.

Bien que cette Cour ne soit pas plus liée par les jugements du Conseil privé que par ses propres jugements, je suis d'avis que la décision rendue dans l'affaire de la *Radiocommunication* est bien fondée aux termes des art. 91 et 92(10)a). Les objections soulevées à l'égard du pouvoir législatif fédéral sur le contenu des émissions de télévision transmises par les systèmes de câblodistribution impliquent une restriction du sens de l'expression «entreprise . . . s'étendant au-delà des limites de la province», à l'al. 92(10)a).

Dans l'affaire de la *Radiocommunication*, le Conseil privé a souligné qu' [TRADUCTION] «une entreprise» n'est pas une chose matérielle, mais une organisation dans laquelle on utilise des choses matérielles» ([1932] A.C. 304, à la p. 315). Il est revenu sur la question dans l'affaire *Winner*, où il a fait une distinction entre «un ouvrage qui relie» et «une entreprise qui relie», disant que [TRADUCTION] «dans l'affaire de la *Radiocommunication*, il n'y avait pas d'ouvrages qui reliaient, mais seulement une entreprise, à moins que l'on n'adopte l'idée assez fantaisiste que le flux d'une décharge électrique traversant la frontière d'une province peut être considéré comme un lien matériel» ([1954] A.C. 541, à la p. 574). Un système de câblodistribution qui utilise des signaux provenant de l'extérieur du Canada n'est pas moins une «entreprise» en raison des techniques de la télévision par câble, que les entreprises de radiodiffusion

ences by Kellock J. in the *Stevedoring* case¹¹, at p. 556 to the broad view taken in both the *Winner* case¹², where the word "undertaking" was used interchangeably with "enterprise" and in the *Empress Hotel* case¹³, where it was equated with "organization".

I am therefore in no doubt that federal legislative authority extends to the regulation of the reception of television signals emanating from a source outside of Canada and to the regulation of the transmission of such signals within Canada. Those signals carry the programmes which are ultimately viewed on home television sets; and it would be incongruous, indeed, to admit federal legislative jurisdiction to the extent conceded but to deny the continuation of regulatory authority because the signals are intercepted and sent on to ultimate viewers through a different technology. Programme content regulation is inseparable from regulating the undertaking through which programmes are received and sent on as part of the total enterprise.

Another answer to the contention made on behalf of the Attorney-General of Quebec is provided by the submissions made by counsel for the Attorney-General of Saskatchewan. Pointing to the way in which the constitutional question was phrased for consideration by this Court, counsel was of the opinion that legislative jurisdiction over foreign commercial content fell within exclusive federal authority in so far as the carrier system in the Province made use of the signals emanating from outside Canada.

Moreover, in supporting federal legislative authority in the particular relation in which the question about it arises here, counsel emphasized that Parliament has legislative authority in relation to importation. He did not take issue with the position of the other intervenants that Rogers operates a provincial carrier system, but he did contend that in the present case control over con-

en cause dans l'affaire de la *Radiocommunication*. On a donné à ce terme un sens très large, comme l'indiquent, dans l'affaire des *débardeurs*¹¹, à la p. 556, les renvois du juge Kellock à l'interprétation qu'en a donnée l'affaire *Winner*¹², où les termes «*undertaking*» (entreprise) et «*enterprise*» sont utilisés indifféremment, et dans l'affaire de l'hôtel *Empress*¹³ où le mot «*entreprise*» est considéré comme l'équivalent d'«*organisation*».

Je suis donc certain que le pouvoir législatif fédéral s'étend à la réglementation de la réception de signaux de télévision provenant de l'extérieur du Canada et à la réglementation de la transmission de ces signaux à l'intérieur du Canada. Lesdits signaux transmettent des émissions qui parviennent en définitive aux téléspectateurs; il serait évidemment illogique de reconnaître cette portée à la compétence législative fédérale, mais de lui nier le pouvoir de réglementation corollaire, dès que les signaux sont interceptés et transmis aux téléspectateurs par des moyens techniques différents. La réglementation du contenu des émissions est inséparable de la réglementation de l'entreprise qui les reçoit et transmet, comme partie intégrante d'une opération globale.

Les conclusions de l'avocat du procureur général de la Saskatchewan apportent une autre réponse à la prétention avancée par l'avocat du procureur général du Québec. Invoquant la formulation de la question constitutionnelle soumise à cette Cour, cet avocat affirme que la compétence législative sur le contenu commercial étranger relève de la compétence fédérale exclusive dans la mesure où le système de transmission provincial utilise des signaux provenant de l'extérieur du Canada.

En outre, à l'appui du pouvoir législatif fédéral en l'espèce, cet avocat a insisté sur le fait que le Parlement a la compétence législative en matière d'importation. Il n'a pas retenu la thèse avancée par les autres intervenants, selon laquelle Rogers exploite un système provincial de transport, mais il prétend qu'en l'espèce le contrôle du contenu relève de la compétence du Parlement en raison de

¹¹ [1955] S.C.R. 529.

¹² [1954] A.C. 541.

¹³ [1950] A.C. 122.

¹¹ [1955] R.C.S. 529.

¹² [1954] A.C. 541.

¹³ [1950] A.C. 122.

tent was competent to Parliament by reason of its authority in relation to the regulation of trade and commerce and, further, relying on the judgment of this Court in *Caloil Inc. v. Attorney-General of Canada*¹⁴, he asserted that since Parliament may, in connection with its authority to regulate imports, impose restrictions in subsequent transactions in the imported product, there is an applicable analogy to its regulation here of the use or substitution of commercial messages carried by signals entering Canada from a source outside.

I cannot accept the submission made on behalf of the Attorney-General of Ontario that there are two undertakings involved in the operation of a cable distribution system, which receives and transmits television signals, simply because the transmission of the same signal to subscribers that it receives through Hertzian waves is done through a different technology. An attempt was made to support this submission by reference to railway and trucking cases but, without entering upon any discussion of them, it is enough to say that, in my opinion, they do not support the proposition that an interprovincial carrier of freight or passengers, which in its business brings freight or passengers to their destination by using combined rail and bus facilities, is in respect of that business operating two undertakings rather than one combined undertaking.

Similarly, I do not accept the contention made on behalf of the Attorneys-General of Quebec and of British Columbia that, *prima facie*, a cable distribution system is a local work or undertaking in respect of signals received from outside Canada and transmitted within the Province through coaxial cable. I have already pointed out that programmes of local origination are not involved in the facts on which the constitutional issue under review has been raised.

Question 1, Jurisdiction of the Commission

This question relates to the scope of the *Broadcasting Act* and to whether it delegates authority to the Canadian Radio-Television Commission to

¹⁴ [1971] S.C.R. 543.

ses pouvoirs en matière de réglementation des échanges et du commerce. En outre, s'appuyant sur le jugement de cette Cour dans *Caloil Inc. c. Le Procureur général du Canada*¹⁴, il affirme que, puisque le Parlement peut, dans le domaine des importations, imposer des restrictions sur l'utilisation subséquente du produit importé, il a, par analogie, le pouvoir de réglementer ici l'utilisation ou la substitution de messages publicitaires transmis par des signaux provenant de l'étranger.

Je ne puis admettre la prétention du procureur général de l'Ontario selon laquelle l'exploitation d'un système de câblodistribution comprend deux entreprises, la réception et la transmission des signaux de télévision, simplement parce que la transmission aux abonnés du signal qu'il reçoit par ondes hertziennes se fait par une technique différente. On a essayé d'étayer cette prétention en se référant à des affaires relatives au transport par chemin de fer et par camion. Sans en discuter, il suffit de dire que ces décisions ne démontrent pas qu'un transporteur interprovincial de marchandises ou de passagers dont l'entreprise consiste à acheminer marchandises ou passagers à leur destination en combinant le transport par rail et par route, exploite de ce fait deux entreprises au lieu d'une seule entreprise intégrée.

De même, je ne puis admettre la prétention avancée par les procureurs généraux du Québec et de la Colombie-Britannique selon laquelle, *prima facie*, un système de câblodistribution est un ouvrage ou entreprise locale en ce qui concerne les signaux provenant de l'extérieur du Canada et transmis à l'intérieur de la province par câble coaxial. J'ai déjà souligné que les émissions d'origine locale ne sont pas en cause dans les faits sur lesquels la question constitutionnelle a été soulevée.

1^{re} question: Compétence du Conseil

Cette question a trait à la portée de la *Loi sur la radiodiffusion* et au point de savoir si elle délègue au Conseil de la Radio-Télévision canadienne le

¹⁴ [1971] R.C.S. 543.

regulate cable distribution systems. The challenge to the authority of the Commission was rejected by the Federal Court of Appeal and, in my opinion, rightly so.

The contentions of the appellants on this issue are based, in the main, on the definition of "broadcasting" in s. 2 of the Act, a definition which embraces the definition of "radiocommunication" in the same section and which, in the result, according to the appellants, amounts to a limitation of meaning, as follows: transmission of signals by Hertzian waves intended for direct reception by the general public. Emphasis is placed on the concluding words of the definition of radiocommunication, namely, the words "without artificial guide". What emerges from the submissions of the appellants is a contention of severance of cable distribution systems as receiving systems from broadcasting transmitting stations, a contention not unlike that advanced in respect of the constitutional question.

The definitions of "broadcasting" and of "radiocommunication" are as follows:

"broadcasting" means any radiocommunication in which the transmissions are intended for direct reception by the general public;

"radiocommunication" means any transmission, emission or reception of signs, signals, writing, images, sounds or intelligence of any nature by means of electromagnetic waves of frequencies lower than 3,000 Gigacycles per second propagated in space without artificial guide;

It may be noted that radiocommunication embraces reception of signals by Hertzian waves as well as transmission of such signals.

What is relevant on the question at hand are the provisions of the Act assigning powers to the Commission. The powers are related to the realization of the objects of the Act set out in s. 3. So far as relevant here (and in relation to question 3 dealt with below) the objects are as follows:

3. It is hereby declared that
 - (a) broadcasting undertakings in Canada make use of radio frequencies that are public property and such

pouvoir de réglementer les systèmes de câblodistribution. La Cour d'appel fédérale a rejeté l'attaque dirigée contre l'exercice de ce pouvoir par le Conseil et, à mon avis, elle a eu raison.

Les prétentions des appelantes sur ce point se fondent principalement sur la définition de «radiodiffusion» à l'art. 2 de la Loi, définition qui englobe celle du mot «radiocommunication», défini lui aussi au même article. D'après les appelantes, ceci en limite le sens à la transmission de signaux par ondes hertziennes destinées à être captées directement par le public en général. L'accent est mis sur les derniers mots de la définition de radiocommunication, à savoir, l'expression «sans guide artificiel». Il faudrait donc, selon les appelantes, distinguer les systèmes de câblodistribution, comme systèmes de réception, des stations d'émission de radiodiffusion. Cet argument présente des similitudes avec l'argument avancé à l'égard de la question constitutionnelle.

Les définitions de «radiodiffusion» et de «radiocommunication» sont les suivantes:

«radiodiffusion» désigne toute radiocommunication dans laquelle les émissions sont destinées à être captées directement par le public en général;

«radiocommunication» désigne toute transmission, émission ou réception de signes, signaux, écrits, images, sons ou renseignements de toute nature, au moyen d'ondes électromagnétiques de fréquences inférieures à 3,000 gigacycles par seconde transmises dans l'espace sans guide artificiel;

Notons que la définition de radiocommunication comprend à la fois la réception et la transmission de signaux par ondes hertziennes.

En ce qui concerne cette question, les dispositions de la Loi qui confèrent des pouvoirs au Conseil sont pertinentes. Ces pouvoirs visent la réalisation des objets de la Loi énoncés à l'art. 3. Ceux qui nous intéressent, à l'égard de cette question et de la question 3 qui sera traitée plus loin, sont les suivants:

3. Il est, par les présentes, déclaré
 - a) que les entreprises de radiodiffusion au Canada font usage de fréquences qui sont du domaine public

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;

Sections 15, 16 and 17 of the Act define the powers, respectively, of the Commission and of its Executive Committee. They are in the following terms:

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

(a) prescribe classes of broadcasting licences;

17. (1) In furtherance of the objects of the Commission, the Executive Committee, after consultation with the part-time members in attendance at a meeting of the Commission, may

(a) issue broadcasting licences for such terms not exceeding five years and subject to such conditions related to the circumstances of the licensee

(i) as the Executive Committee deems appropriate for the implementation of the broadcasting policy enunciated in section 3, and

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 les 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;

Les articles 15, 16 et 17 de la Loi définissent les pouvoirs respectifs du Conseil et de son comité de direction:

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

a) prescrire les classes de licences de radiodiffusion;

17. (1) Dans la poursuite des objets du Conseil, le comité de direction, après avoir consulté les membres à temps partiel qui assistent à une réunion du Conseil, peut

a) attribuer des licences de radiodiffusion pour les périodes d'au plus cinq ans et sous réserve des conditions propres à la situation du titulaire

(i) que le comité de direction estime appropriées pour la mise en œuvre de la politique de radiodiffusion énoncée dans l'article 3, et

(ii) in the case of broadcasting licences issued to the Corporation, as the Executive Committee deems consistent with the provision, through the Corporation, of the national broadcasting service contemplated by section 3;

(b) upon application by a licensee, amend any conditions of a broadcasting licence issued to him;

(c) issue renewals of broadcasting licences for such terms not exceeding five years as the Executive Committee considers reasonable and subject to the conditions to which the renewed licences were previously subject or to such other conditions as comply with paragraph (a);

Germane to the foregoing provisions are the definitions of "broadcasting licence" and "broadcasting undertaking", found in s. 2 of the Act. They read as follows:

"broadcasting licence" or, in Parts II and III, "licence" means a licence to carry on a broadcasting undertaking issued under this Act;

"broadcasting undertaking" includes a broadcasting transmitting undertaking, a broadcasting receiving undertaking and a network operation, located in whole or in part within Canada or on a ship or aircraft registered in Canada;

It is patent to me that a cable distribution system, at least one which receives signals from a broadcaster and sends them through the system, is a broadcasting receiving undertaking and is in that respect at least within the regulatory and licensing authority of the Commission. This view is reinforced by s. 29(3) of the Act which is as follows:

29. ...

(3) Every person who carries on a broadcasting undertaking without a valid and subsisting broadcasting licence therefor, or who, being the holder of a broadcasting licence, operates a broadcasting undertaking as part of a network other than in accordance with the conditions of such licence, is guilty of an offence and is liable on summary conviction to a fine not exceeding one thousand dollars for each day that the offence continues.

(ii) dans le cas de licences de radiodiffusion attribuées à la Société, que le comité de direction juge compatibles avec la fourniture, par l'intermédiaire de la Société, du service national de radiodiffusion envisagé par l'article 3;

b) à la demande d'un titulaire de licence, modifier toutes conditions d'une licence de radiodiffusion à lui attribuée;

c) renouveler des licences de radiodiffusion pour les périodes d'au plus cinq ans que le comité de direction estime raisonnables et sous réserve des conditions auxquelles les licences renouvelées étaient antérieurement assujetties ou de toutes autres conditions conformes à l'alinéa a);

Liées aux dispositions précédentes on trouve les définitions de «entreprise de radiodiffusion» et «licence de radiodiffusion» à l'art. 2 de la Loi. Les voici:

«entreprise de radiodiffusion» comprend une entreprise d'émission de radiodiffusion, une entreprise de réception de radiodiffusion et l'exploitation d'un réseau situé en tout ou en partie au Canada ou sur un navire ou un aéronef immatriculé au Canada;

«licence de radiodiffusion», ou, aux Parties II et III, «licence», désigne une licence d'exploitation d'une entreprise de radiodiffusion, attribuée en vertu de la présente loi;

Il me semble évident qu'un système de câblodistribution, du moins s'il reçoit des signaux d'un radiodiffuseur et les transmet, est une entreprise de réception de radiodiffusion et relève, au moins à cet égard, des pouvoirs du Conseil en matière de réglementation et de licence. Ce point de vue est renforcé par le par. 29(3) de la Loi que voici:

29. ...

(3) Quiconque fait exploiter une entreprise de radiodiffusion sans avoir une licence de radiodiffusion valide et non périmée ou, étant le détenteur d'une licence de radiodiffusion, exploite une entreprise de radiodiffusion en tant qu'élément d'un réseau, autrement qu'en conformité des conditions de cette licence, est coupable d'une infraction et passible, sur déclaration sommaire de culpabilité, d'une amende n'excédant pas mille dollars pour chaque jour que dure cette violation.

The present case, I should emphasize, is not concerned with close circuit systems independent of broadcasting as defined in the Act.

There is an element of incongruity in the present case in that the Rogers companies, which operate cable distribution systems and are licensed under the Act, do not doubt their liability to the authority of the Commission and it is the appellants, although not licensed by the Commission, which object to the licensing control exercised by the Commission over the licensees.

More than general regulatory authority is, however, challenged in the present case under the terms of the Act. It is argued that the powers of the Commission do not encompass the regulation of the content of television programmes and, in any event, do not extend to interference with any such programmes once the signals have been received at the antennae of cable distribution systems. Attention is directed to s. 3(c) of the Act and to s. 17(1)(b), and I set them out again for convenient reference:

3. ...

(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;

17. (1) In furtherance of the objects of the Commission, the Executive Committee, after consultation with the part-time members in attendance at a meeting of the Commission, may

(b) upon application by a licensee, amend any conditions of a broadcasting licence issued to him;

I find no merit in the submission, made under s. 3(c), that cable distribution systems are protected thereunder against any Commission authority to permit deletion of commercial messages received by them. I can agree that the licensees mentioned in s. 3(c) are broadcasting transmitting stations, but it does not follow that cable distribution sys-

Nous n'avons pas affaire en l'espèce à un système de télévision en circuit fermé ne relevant pas de la radiodiffusion au sens de la Loi.

Il est assez curieux en l'espèce que les compagnies Rogers, qui exploitent leurs systèmes de câblodistribution sous des licences accordées en vertu de la Loi, ne contestent pas l'autorité du Conseil et que ce soient les appelantes, qui n'ont jamais obtenu de licences du Conseil, qui s'opposent au contrôle exercé par ce dernier, par le truchement des licences, sur les titulaires de licences.

Toutefois, en l'espèce, le pouvoir général de réglementation n'est pas seul en cause. On prétend que les pouvoirs du Conseil ne comprennent pas la réglementation du contenu des émissions de télévision et que, de toute façon, ils ne s'étendent pas à la modification de ces émissions une fois que les signaux ont été reçus aux antennes des systèmes de câblodistribution. A ce sujet, on attire l'attention sur les al. 3c) et 17(1)b) de la loi que je cite à nouveau pour plus de commodité:

3. ...

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;

17. (1) Dans la poursuite des objets du Conseil, le comité de direction, après avoir consulté les membres à temps partiel qui assistent à une réunion du Conseil, peut

b) à la demande d'un titulaire de licence, modifier toutes conditions d'une licence de radiodiffusion à lui attribuée;

J'estime non fondée la prétention selon laquelle, en vertu de l'al. 3c), les systèmes de câblodistribution sont protégés contre tout pouvoir dont disposerait le Conseil pour autoriser la suppression de messages publicitaires captés par eux. Je peux admettre que les titulaires de licence mentionnés à l'al. 3c) sont des stations d'émission de radiodiffu-

tems are covered by the words "the right of persons to receive programs . . . is unquestioned". (It was conceded that there are no "generally applicable statutes and regulations" other than the *Broadcasting Act* and any regulations thereunder.) The words more aptly apply to ultimate receivers of programmes but, whether they do or not, I would not read s. 3(c), a general object clause, as prevailing over the specific licensing authority of the Commission, an authority which is under a generally applicable statute. Mr. Robinette submitted, on behalf of the Commission, that having regard to s. 16(1)(b)(iii) and (iv) of the Act and to s. 28(2) (which refer to "programs, advertisements or announcements"), the word "program" in s. 3(c) should be read as excluding commercial messages or advertising. I do not need to rely on this submission in the present case.

A second contention urged against what the Commission did in this case turns on the scope of s. 17(1)(b) of the Act, empowering the Executive Committee "upon application by a licensee, [to] amend any conditions of a broadcasting licence issued to him". It is alleged that the licences held by the Rogers companies did not contain any conditions which could be said to be amended by what was done here in authorizing deletion of commercial messages and substitution of public service announcements. This seems to me to fly in the face of the provisions of the licences held by the Rogers companies who were authorized thereunder to receive and distribute the signals of the very stations operated by the appellants.

The appellants would give a strictly technical meaning to the word "conditions" and a limited meaning to the word "amend" in s. 17(1)(b). In my opinion, the Act, read as a whole, and s. 17(1) read in its context, make it abundantly clear to me that s. 17(1)(b) refers simply to any change in the terms governing any licence issued by the Executive Committee. The words in s. 17(1) are not to be construed as if they were part of a common law conveyance.

sion, mais cela ne veut pas dire que les systèmes de câblodistribution sont couverts par l'expression «de droit des personnes de capter les émissions . . . est incontesté». (Les parties ont concédé qu'il n'y avait pas de «lois ou règlements généralement applicables» en dehors de la *Loi sur la radiodiffusion* et de ses règlements d'application.) Cette expression s'applique mieux aux téléspectateurs, mais, que ce soit ou non le cas, je ne considère pas que l'al. 3c), une clause qui définit un objet général, puisse prévaloir sur le pouvoir spécifiquement conféré au Conseil d'accorder des licences, un pouvoir conféré par une loi généralement applicable. M^e Robinette a prétendu, au nom du Conseil, que compte tenu des sous-al. 16(1)b)(iii) et (iv) de la Loi et du par. 28(2) (qui parle d'«émissions, avis ou annonces»), le terme «émission» à l'al. 3c) doit exclure les messages ou annonces publicitaires. Je n'ai pas besoin de m'appuyer sur cette prétention en l'espèce.

Un second argument avancé à l'encontre de ce que le Conseil a fait en l'espèce se fonde sur la portée de l'al. 17(1)b) de la Loi qui autorise le comité de direction, «à la demande d'un titulaire de licence, [à] modifier toutes conditions d'une licence de radiodiffusion à lui attribuée». Il est allégué que les licences des compagnies Rogers ne contenaient pas de conditions que l'on pouvait considérer comme modifiées, en l'espèce, par l'autorisation de supprimer des messages publicitaires pour y substituer des messages d'intérêt public. Cela me semble contredire carrément les dispositions des licences des compagnies Rogers qui les autorisaient à recevoir et distribuer les signaux des diverses stations exploitées par les appelantes.

Les appelantes donneraient un sens strictement technique au terme «conditions» et un sens limité au terme «modifié» à l'al. 17(1)b). A mon avis, l'ensemble de la Loi et le par. 17(1) pris dans son contexte montrent très clairement que l'al. 17(1)b) vise simplement tout changement dans les conditions régissant les licences délivrées par le comité de direction. Le libellé du par. 17(1) ne doit pas être interprété comme le serait celui d'un acte de cession en *common law*.

Question 3, Alleged Excess of Jurisdiction

On the assumption of jurisdiction in the sense canvassed in the answer to question 1, two further issues are raised touching the exercise of authority by the Commission in the present case. Paragraph (b) of question 3 refers to that portion of the Commission's decision in which it made its consent a prerequisite to any settlement by the respondents of litigation initiated against them by the appellants in the Federal Court. I can find no basis in the Act for this requirement. The concern of the Commission that any settlement should not prejudice the ability of the respondents to carry out their obligations under the *Broadcasting Act* is understandable, but the Commission has licensing control which it can exercise to secure such conformity. There may be issues in a settlement which could not be of any concern to the Commission in respect of its authority, and it is an overreaching for it to include a requirement in its decision of its consent to the settlement of private litigation. This part of the decision is clearly severable; indeed, it was not argued by the appellants that the whole decision must fall if this part was beyond the Commission's authority.

Paragraph (a) of question 3 alleges an excess of jurisdiction because the Commission's decision was based on a policy statement and not on law or regulation. Two points are made in respect of this submission; first, s. 3(c) is again invoked to support the assertion that there can be no regulation of programme content unless there are applicable regulations (and none were shown to exist); and s. 16(1) is referred to which authorizes regulations, applicable to all persons holding broadcast licences, with respect to such matters as standards of programmes, the character of advertising and the proportion of time that can be devoted to programmes, advertising or announcements. There are requirements that must be met both under s. 16(2) and under the *Statutory Instruments Act*, 1970-71-72 (Can.), c. 38 before any regulation becomes effective and it was asserted, without contradiction, that there were as yet no regulations respecting cable distribution systems.

3^e question: Excès de pouvoir

En admettant que le Conseil ait compétence, de la manière décrite dans la réponse à la première question, deux nouvelles questions se posent à l'égard de l'exercice de ce pouvoir en l'espèce. L'alinéa b) de la question 3 renvoie à la partie de la décision du Conseil où il déclare qu'avant de transiger à l'égard des poursuites introduites contre elles par les appelantes en Cour fédérale, les intimées doivent préalablement obtenir le consentement du Conseil. A mon avis, rien dans la Loi n'impose cette obligation. On peut comprendre que le Conseil craigne que par suite d'une transaction, les intimées ne soient plus à même de s'acquitter de leurs obligations en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*. Le Conseil dispose toutefois d'un pouvoir de contrôle en matière de licences qu'il peut exercer à cette fin. Il se peut que certains points d'une transaction n'intéressent aucunement le Conseil, du moins en ce qui concerne sa compétence, et en spécifiant dans sa décision que le règlement d'un litige privé doit être soumis à son consentement, il excède nettement sa compétence. Cette partie de la décision est clairement séparable du reste; en fait les appelantes n'ont jamais prétendu que l'ensemble de la décision devait être annulée si cette exigence constituait un excès de pouvoir du Conseil.

On allègue, à l'al. a) de la 3^e question, l'excès de pouvoir parce que la décision du Conseil est fondée sur un énoncé de politique et non sur une loi ou un règlement. Deux points sont avancés à cet égard; tout d'abord l'al. 3c) est à nouveau invoqué pour affirmer qu'il ne peut y avoir aucune réglementation du contenu des émissions à moins que ce ne soit en vertu de règlements applicables (et l'on n'a pas démontré qu'il en existe); on se reporte également au par. 16(1) qui autorise le Conseil à établir ces règlements applicables à toutes les personnes qui détiennent des licences de radiodiffusion, quant aux normes des émissions, la nature de la publicité et le temps qui peut être consacré aux émissions, annonces ou avis. Certaines exigences doivent être remplies à la fois aux termes de l'art. 16(2) et de la *Loi sur les textes réglementaires*, 1970-72 (Can.), c. 38, avant qu'un règlement prenne effet et l'on a affirmé, sans que cela soit contredit, qu'il n'existe encore aucun règlement relatif aux systèmes de câblodistribution.

The issue that arises therefore is whether the Commission or its Executive Committee acting under its licensing authority, is entitled to exercise that authority by reference to policy statements or whether it is limited in the way it deals with licence applications or with applications to amend licenses to conformity with regulations. I have no doubt that if regulations are in force which relate to the licensing function they would have to be followed even if there were policy statements that were at odds with the regulations. The regulations would prevail against any policy statements. However, absent any regulations, is the Commission obliged to act only *ad hoc* in respect of any application for a licence or an amendment thereto, and is it precluded from announcing policies upon which it may act when considering any such applications?

Apart from the argument that the Commission's powers do not extend to cable distribution systems, an argument which I have rejected, it is not contended by the appellants that the policy statement, to which reference was made in the decision in this case, deals with matters going beyond the Commission's authority. Reference is, however, made to ss. 16 and 17 of the Act, dealing respectively with power to make regulations and power to issue and amend licences, both of which are qualified by the opening words "in furtherance of its objects". The appellants seemed to regard these provisions as requiring an input of the policy considerations in s. 3 only as regulations are promulgated or on an individual basis when applications are under consideration.

The respondent's position on the foregoing contentions was that since the Commission held a hearing on the application of the Rogers companies, a hearing at which the appellants were heard as to the policy of the Commission and as to the merits of the application, the power of the Commission could not be challenged as having been exercised improperly. Reliance was also placed on what was said by Bankes L.J. in *R. v. Port of London Authority ex p. Kynoch*¹⁵, at p. 184 and

¹⁵ [1919] 1 K.B. 176.

La question se pose donc de savoir si le Conseil ou son comité de direction, agissant en vertu de son pouvoir d'attribuer des licences, a le droit d'exercer ce pouvoir en se fondant sur des énoncés de politique ou si son champ d'action, lorsqu'il traite de demandes de licences ou de modifications de licences, se restreint à l'application de règlements. Je suis certain que s'il existait des règlements en vigueur relatifs au pouvoir d'accorder des licences, ces règlements devraient être suivis même si des énoncés de politique les contredisaient. Les règlements prévaudraient sur tout énoncé de politique. Toutefois, en l'absence de règlement, le Conseil est-il tenu de ne rendre que des décisions *ad hoc* sur les demandes de licences ou de modifications de licences et lui est-il interdit d'annoncer les politiques sur lesquelles il se fondera lorsqu'il examinera ces demandes?

Hormis l'argument selon lequel les pouvoirs du Conseil ne s'étendent pas aux systèmes de câblo-distribution, un argument que j'ai rejeté, les appelantes ne prétendent pas que l'énoncé de politique dont il est fait mention dans la décision du Conseil traite de questions exorbitantes des pouvoirs du Conseil. On invoque cependant les art. 16 et 17 de la Loi, qui traitent respectivement du pouvoir de faire des règlements et du pouvoir d'attribuer et de modifier des licences, des pouvoirs qui, selon les premiers mots des articles, sont accordés au Conseil pour poursuivre ses objets. Les appelantes semblent considérer que ces dispositions exigent que l'on fasse appel aux considérations de politique énoncées à l'art. 3 seulement dans le cas de promulgation de règlements ou pour chaque demande présentée.

A cela l'intimé répond que, puisque le Conseil a tenu une audition pour entendre la demande des compagnies Rogers et qu'à cette audition les appelantes ont pu faire valoir leurs arguments sur la politique du Conseil et sur le fond de la demande, on ne peut reprocher au Conseil d'avoir exercé incorrectement son pouvoir. L'intimé s'est également appuyé sur ce que disait le lord juge Bankes dans *R. v. Port of London Authority ex p. Kynoch*¹⁵, à la p. 184 et par la Chambre des lords

¹⁵ [1919] 1 K.B. 176.

by the House of Lords in *British Oxygen Co. v. Board of Trade*¹⁶, at p. 624.

In my opinion, having regard to the embracive 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 objection taken under para. (a) of question 3 must, accordingly, be dismissed.

Question 4, The International Convention Issue

Counsel for the appellants made a number of submissions connected with Canada's adherence as a party to the Inter-American Radio Communications Convention of 1937 to which the United States was also a party. The submissions, which were put forward in challenge of the validity of the decision of the Commission to permit deletion of the commercial messages emanating from the appellants as part of their programmes, were as follows: (1) The Commission was an agent of the Canadian Government and as such bound by the terms of the Convention; (2) the *Broadcasting Act* should be interpreted in the light of the Convention, or in such a way as not to violate Canada's international obligations thereunder; and (3), the most important submission, the implementation of the Convention to have domestic effect was prescribed by s. 3(1)(c) of the *Radio Act*, (1938) (Can.), c. 50 and such implementation is presently in place pursuant to s. 7(1)(d) and s. 8 of the *Radio Act*, R.S.C. 1970, c. R-1 and under s. 11 of

dans *British Oxygen Co. v. Board of Trade*¹⁶, à la p. 624.

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'objection énoncée à l'al. a) de la question 3 doit donc être rejetée.

4^e question: La Convention internationale

Les avocats des appelantes ont présenté un certain nombre d'arguments liés à l'adhésion du Canada, à titre de partie, à la Convention Interaméricaine de Radiocommunication de 1937 à laquelle les États-Unis sont aussi partie. Voici les arguments avancés pour contester la validité de la décision autorisant la suppression de messages publicitaires des émissions des appelantes: (1) le Conseil est le mandataire du gouvernement canadien et à ce titre est lié par les termes de la Convention; (2) la *Loi sur la radiodiffusion* doit être interprétée à la lumière de la Convention, ou du moins de manière à ne pas violer les obligations internationales du Canada en découlant; et (3), l'argument le plus important, la mise en vigueur de la Convention à l'intérieur du Canada est prescrite par l'al. 3(1)c) de la *Loi sur la radio*, (1938) (Can.), c. 50 et l'application de la Convention est actuellement prescrite par l'al. 7(1)d) et l'art. 8 de la *Loi sur la radio*, S.R.C. 1970, c. R-1 et l'art. 11 du *Règlement de la radio*, Partie II qui donne

¹⁶ [1971] A.C. 610.

¹⁶ [1971] A.C. 610.

the *Radio Regulations*, Part II which makes effective as part of federal law articles 11 and 21 of the Convention.

The Convention under discussion was signed by Canada and other parties thereto on December 13, 1937 and ratified by Canada on December 22, 1938 on which date Parts I, III and IV thereof became effective. Part III which consists of articles 11 to 22 inclusive is the relevant part of the Convention for present purposes. Section 3(1)(c) of the *Radio Act* of 1938 reads as follows:

3. (1) The Governor in Council may

(c) accede to any international convention in connection with radio, and make such regulations as may be necessary to carry out and make effective the terms of such convention . . .

The present *Radio Act*, by s. 7(1)(d), confers upon the responsible Minister the power to make regulations

. . . to carry out and make effective the terms of any international agreement, convention or treaty respecting telecommunications to which Canada is a party.

Section 8(1) is in these terms:

8. (1) The Minister shall take such action as may be necessary to secure, by international regulation or otherwise, the rights of Her Majesty in right of Canada in telecommunications matters and shall consult the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission with respect to all such matters, that, in his opinion, affect or concern broadcasting.

Turning to the appellants' submissions in the order in which they were made, I am unable to appreciate how it can be said that the Commission is an agent or arm of the Canadian Government and as such bound by the Convention provisions in the same way as the Government. There is nothing in the *Broadcasting Act*, nor was our attention directed to any other legislation which would give the Commission any other status than that of a federal regulatory agency established with defined statutory powers. There is nothing to show that it derives any authority from the Convention or that the Convention, *per se*, qualifies the regulatory

effet aux articles 11 et 21 de la Convention comme faisant partie de la législation fédérale.

La Convention en cause fut signée par le Canada et les autres parties contractantes le 13 décembre 1937 et ratifiée par le Canada le 22 décembre 1938, date à laquelle les Parties I, III et IV entraient en vigueur. La Partie III qui comprend les articles 11 à 22 est pertinente en l'espèce. L'alinéa 3(1)c) de la *Loi sur la radio* de 1938 se lit comme suit:

3. (1) Le gouverneur en conseil peut

c) Adhérer à quelque convention internationale sur la radio, établir les règlements sur la radio, établir les règlements qui peuvent être nécessaires pour mettre à exécution et rendre effectifs les termes de cette convention . . .

L'actuelle *Loi sur la radio*, à l'al. 7(1)d), confère au ministre responsable le pouvoir d'édicter des règlements

. . . aux fins d'appliquer les termes de tout accord ou traité international ou de toute convention internationale concernant les télécommunications auxquelles le Canada est partie et de leur donner effet.

Le paragraphe 8(1) prévoit que:

8. (1) Le Ministre doit entreprendre telle action qui peut être nécessaire pour assurer au moyen d'une réglementation internationale ou autrement, les droits de Sa Majesté du chef du Canada dans les questions de télécommunications et doit consulter le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes sur celles de ces questions qui, selon lui, intéressent ou concernent la radiodiffusion.

Si j'examine les arguments avancés par les appelantes dans l'ordre dans lequel ils ont été présentés, je ne vois pas comment on peut soutenir que le Conseil est un mandataire ou une extension du gouvernement canadien et à ce titre lié par les dispositions de la Convention de la même manière que le gouvernement. Rien dans la *Loi sur la radiodiffusion* ne donne au Conseil d'autre statut que celui d'organisme fédéral de contrôle aux pouvoirs statutaires bien définis et l'on ne nous a cité aucune autre loi qui aurait cet effet. Rien n'indique que le Conseil tire un pouvoir quelconque de la Convention ni que la Convention, en elle-même,

authority conferred upon the Commission by the *Broadcasting Act*. Indeed, if the contention of the appellants has any force under its first submission it can only relate to the obligations of Canada under the Convention towards other ratifying signatories. There would be no domestic, internal consequences unless they arose from implementing legislation giving the Convention a legal effect within Canada.

The second submission asks this Court to say that the provisions of the *Broadcasting Act* are ambiguous in so far as they relate to the powers of the Commission, and that as an aid to their construction resort should be had to the terms of the Convention. I do not find any ambiguity that would require resort to the Convention, which is, in any event, nowhere mentioned in the *Broadcasting Act*; and certainly the Convention *per se* cannot prevail against the express stipulations of the Act: *cf. R. v. Chief Immigration Officer, Heathrow Airport*¹⁷, at p. 850.

This brings me to the final submission as to the effect, if any, of an alleged implementation of the Convention so as to restrict the powers of the Commission.

I do not see how s. 8(1) of the *Radio Act* has any bearing on the point advanced by the appellants, but s. 7(1)(d) and existing regulations under the *Radio Act* must be considered. "Telecommunications" referred to in s. 7(1)(d) is defined in s. 2 of the *Radio Act* as follows:

"telecommunication" means any transmission, emission or reception of signs, signals, writing, images or sounds or intelligence of any nature by wire, radio, visual or other electro-magnetic system.

This is a definition which in its mention of "radio" embraces, of course, the meaning given to "radio" in s. 2 of the Act, and that meaning is a description of Hertzian waves. The appellants point to s. 11 of the *General Radio Regulations*, Part II as

¹⁷ [1976] 3 All E.R. 843.

limite le pouvoir de contrôle conféré au Conseil par la *Loi sur la radiodiffusion*. En fait, si la prétention des appelantes avait une valeur quelconque en ce qui concerne le premier argument, ce ne pourrait être qu'en rapport avec les obligations du Canada, en vertu de la Convention, à l'égard des autres signataires. Les seules conséquences intérieures ou internes possibles viendraient de l'application d'une législation donnant à la Convention un effet juridique au Canada.

En second lieu, on demande à cette Cour de dire que les dispositions de la *Loi sur la radiodiffusion* sont ambiguës en ce qui concerne les pouvoirs du Conseil et que, pour les interpréter, il y a lieu de recourir aux termes de la Convention. Je ne vois aucune ambiguïté qui exigerait que l'on se reporte à la Convention qui n'est de toute façon jamais mentionnée spécifiquement dans la *Loi sur la radiodiffusion*; en outre, il est évident que la Convention elle-même ne peut prévaloir sur les dispositions expresses de la Loi: voir *R. v. Chief Immigration Officer, Heathrow Airport*¹⁷, à la p. 850.

Ceci m'amène à leur dernière prétention quant à l'effet, s'il en est, de l'application de la Convention de manière à restreindre les pouvoirs du Conseil.

Je ne vois pas comment le par. 8(1) de la *Loi sur la radio* pourrait avoir une influence quelconque sur la thèse avancée par les appelantes, mais il faut examiner l'al. 7(1)d) et les règlements pris en vertu de la *Loi sur la radio*, actuellement en vigueur. Le terme «télécommunications», utilisé à l'al. 7(1)d), est défini à l'art. 2 de la *Loi sur la radio* de la manière suivante:

«télécommunication» désigne toute transmission, émission ou réception de signes, signaux, écrits, images, son ou renseignements de toute nature par fil, par radio, par un procédé visuel ou un autre procédé électromagnétique.

Cette définition, puisqu'elle fait mention du terme «radio», englobe bien sûr le sens donné à ce mot par l'art. 2 de la Loi et qui n'est, en fait, qu'une description des ondes hertziennes. Les appelantes invoquent l'art. 11 du *Règlement général sur la*

¹⁷ [1976] 3 All E.R. 843.

applicable to the present case and to the Rogers companies. It is in these terms:

11. The licensee shall observe the provisions of the International Telecommunication Convention and any bilateral or multi-lateral telecommunication agreements for the time being in force and those regulations pertaining to the operation of radio that are made under the said convention and agreements.

The contention is that the Convention relied upon here was in force pursuant to the *Radio Act* of 1938 and is now covered by s. 11 aforementioned. The particular terms of the Convention invoked by the appellants are articles 11 and 21. Article 11 is a provision entitled "General Principles" and reads as follows:

ARTICLE 11

General Principles

(a) The contracting Governments recognize the sovereign right of all nations to the use of every radio broadcasting channel.

(b) The American Governments, upon the sole condition that no interference will be caused to the services of another country, may assign any frequency and any type of wave to any radio station under their authority.

(c) Nevertheless, the Governments recognize that, until technical development reaches a state that permits the elimination of radio interference of international character, regional arrangements are essential in order to promote standardization and to minimize such interference.

(d) For the solution of those problems which, because of special propagation characteristics and interference conditions of radio transmission in the various geographical zones require special provisions, the contracting Governments agree to divide the American continent into three regions, designated as the northern zone, the central zone, and the southern zone (Annex 3).

Assuming that this article has any application to television, I do not see how it assists the appellants' contention that the powers of the Commission, so far as they were used to authorize the deletion of commercial messages from the programmes of the appellants, are restricted thereby. Article 11 merely confirms national claims to the use of radio

radio, Partie II, et affirment qu'il est applicable en l'espèce aux compagnies Rogers. Voici cet article 11:

11. Le titulaire d'une licence devra se conformer aux dispositions de la Convention internationale des télécommunications et des accords bilatéraux ou plurilatéraux sur les télécommunications pour lors en vigueur et observer les règlements sur la radio établis en vertu de ladite convention et desdits accords.

Elles prétendent que la Convention invoquée ici était en vigueur en vertu de la *Loi sur la radio* de 1938 et qu'elle est maintenant couverte par l'art. 11 précité. Les appelantes invoquent tout particulièrement les articles 11 et 21 de la Convention. L'article 11 est intitulé «Principes généraux» et se lit comme suit:

ARTICLE 11

Principes généraux

a) Les Gouvernements contractants reconnaissent le droit souverain de toutes les nations à l'usage de toutes les voies de radio-diffusion.

b) Les Gouvernements américains, sous la seule condition de ne causer aucune interférence aux services des autres pays, peuvent assigner n'importe quelle espèce d'ondes et n'importe quelle fréquence aux stations de radio-diffusion qui se trouvent sous leur juridiction.

c) Cependant les États reconnaissent que jusqu'à ce que le progrès technique atteigne un point qui permette d'éliminer les interférences de radio-communications de caractère international, les accords régionaux sont essentiels pour établir la normalisation et diminuer les interférences.

d) Pour résoudre les problèmes qui, à cause des caractéristiques spéciales de propagation et des conditions d'interférence des émissions radio-électriques dans les diverses zones géographiques, nécessitent de dispositions spéciales, les Gouvernements contractants conviennent de diviser en trois régions le Continent américain: la zone septentrionale, la zone centrale, et la zone méridionale. (Annexe 3.)

En admettant que cet article s'applique à la télévision, je ne vois pas ce qu'il apporte à l'appui de la thèse des appelantes selon laquelle il limite les pouvoirs du Conseil pour ce qui est d'autoriser la suppression des messages publicitaires des émissions des appelantes. L'article 11 ne fait que confirmer les droits des États à l'usage des voies de

channels and to the right of the signatories to the Convention to assign radio frequencies provided this will not cause interference to the services of another signatory. It is concerned with the elimination of radio interference, as for example through overlapping frequencies, and not with programming.

There is, moreover, another answer to this third submission of the appellants. Section 11 of the *Radio Regulations* concerns licensees under the *Radio Act*, and it is the fact that the Rogers companies hold only technical construction and operating certificates under the *Radio Act*; their programming licences are held under the *Broadcasting Act* which is not a statute in implementation of the Convention.

Article 21 of the Convention, under the heading "Retransmissions", reads:

ARTICLE 21
Retransmissions

The contracting Governments shall take appropriate measures to ensure that no program transmitted by a broadcasting station may be retransmitted or rebroadcast, in whole or in part, by any other station without the previous authorization of the station of origin.

The rebroadcasting station shall announce at suitable periods during the retransmission the nature of the broadcast, the location and the official call letters or other identification of the station of origin.

One answer to the arguments of the appellants under this article was provided by Ryan J.A. in the Federal Court of Appeal, noting in his reasons that "any other station" refers to any other broadcasting station, and the Rogers companies are not of that class but are rather broadcasting receiving undertakings. Further, as pointed out by the respondent, Article 21 itself contemplates particular implementation of its provisions by the contracting Governments, and only if there has been such implementation and to the extent thereof can domestic force be given to the article. In the present case, although licences issued to cable distribution systems prior to 1970 included a provi-

radiodiffusion et le droit des signataires de la Convention d'assigner des fréquences sous la seule condition de ne pas causer d'interférence aux services des autres pays. Cet article traite de l'élimination des interférences de radiocommunications, du fait par exemple de changement de fréquences, et non de programmation.

On peut également donner une autre réponse à ce troisième argument des appelantes. L'article 11 du *Règlement de la radio* traite de titulaires de licence en vertu de la *Loi sur la radio* et, en fait, les compagnies Rogers détiennent seulement des certificats techniques de construction et de fonctionnement en vertu de cette loi; leurs licences de programmation leur sont attribuées en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion* et cette loi ne prévoit pas l'application de la Convention.

L'article 21 de la Convention, intitulé «Retransmission» se lit comme suit:

ARTICLE 21
Retransmissions

Les Gouvernements contractants prendront les mesures nécessaires pour éviter que les programmes transmis par une station de radiodiffusion soient retransmis ou émis, totalement ou partiellement par une autre station sans avoir obtenu auparavant l'autorisation de la station d'origine.

Le poste qui retransmettra n'importe quel programme devra annoncer la retransmission, et, à intervalles appropriés, la nature de l'émission, la position du poste d'origine et l'indicatif d'appel ou toute autre identification de celui-ci.

Le juge Ryan de la Cour d'appel fédérale a répondu à l'argument fondé sur cet article, en faisant remarquer dans ses motifs que l'expression «une autre station» s'applique à une autre station de radiodiffusion alors que les compagnies Rogers n'en sont pas, mais sont des entreprises de réception de radiodiffusion. En outre, comme l'a fait remarquer l'intimé, l'article 21 lui-même laisse au gouvernement contractant l'application spécifique de ses dispositions, et ce n'est que dans cette mesure qu'il prend effet à l'intérieur d'un pays. Les licences octroyées aux systèmes de câblodistribution, avant 1970, comportaient une condition interdisant la modification des signaux reçus d'une

sion against the alteration of any signals received from a broadcasting station without the consent of that station, the regulation which authorized this condition was revoked in 1970, and there is no longer any prohibition against authorizing alterations of signals received from a broadcasting station. I should add that it is by no means clear that article 21 of the Convention has any application to cable distribution systems but I need not decide that here.

In the result, I would dismiss the appeal with costs in this Court and would answer the questions presented for the consideration of this Court as follows:

Question 1:	No.
Question 2:	No.
Question 3: (a):	No.
(b):	Yes.
Question 4:	No.
Question 5:	The issue stated in this question does not arise for determination here, but standing should not be denied on that account to the appellants in this Court.

There will be no costs to or against any of the intervenants.

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

PIGEON J. (*dissenting*)—Each of the appellants operates a Buffalo TV station whose broadcasts are received in an area including Toronto. Rogers Cable TV Limited, Coaxial Colourview Limited and Bramalea Telecable Limited operate cable networks (“CATV”) distributing TV and FM signals to some 120,000 subscribers (as of October 1, 1973) in and around Toronto. They will be hereafter referred to as “Rogers”.

On July 16, 1971, the respondent Canadian Radio-Television Commission (the “Commission”) issued a “Policy statement on cable television” including the following:

... The Commission will permit the removal by cable television licensees of the commercial value contained in

station émettrice, sans le consentement de cette station, mais le règlement en vertu duquel cette condition était incluse a été révoquée en 1970. Il n'est donc plus interdit d'autoriser des modifications de signaux reçus d'une station émettrice. J'ajouterai qu'il n'est pas du tout certain que l'article 21 de la Convention soit applicable à des systèmes de câblodistribution, mais je n'ai pas à me prononcer sur cette question.

En définitive, je suis d'avis de rejeter le pourvoi avec dépens dans cette Cour et je répondrais aux questions soumises à la Cour de la manière suivante:

1 ^{re} Question:	Non.
2 ^e Question:	Non.
3 ^e Question: a):	Non.
b):	Oui.
4 ^e Question:	Non.
5 ^e Question:	Le point en litige dans cette question n'a pas à être tranché ici, ce qui ne justifie pas qu'on refuse aux appelantes le droit d'agir devant cette Cour.

Il n'y a pas lieu d'adjudger de dépens à l'égard des intervenants.

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

LE JUGE PIGEON (*dissident*)—Chaque appelante exploite à Buffalo une station de télévision dont les émissions sont reçues à Toronto et dans les environs. Rogers Cable TV Limited, Coaxial Colourview Limited et Bramalea Telecable Limited exploitent des réseaux de câbles («STAC») distribuant des signaux de télévision et de radio FM à quelque 120,000 abonnés (au 1^{er} octobre 1973) à Toronto et aux environs. Elles seront ci-après désignées sous le nom de «Rogers».

Le 16 juillet 1971, le Conseil de la Radio-Télévision canadienne (le «Conseil») publia un énoncé de politique dont voici un extrait:

... Le Conseil permettra aux exploitants de câbles de supprimer la valeur commerciale des signaux de stations

the signals of stations not licensed to serve Canada. While cable television licensees will not be permitted to sell replacement commercial messages themselves, they will be encouraged to make contractual arrangements with Canadian television stations in their areas to insert replacement signals carrying commercial messages sold by the Canadian television stations.

On August 16, 1973, Rogers sent to the respondent the following Telex message:

Three threatening registered letters just arrived on behalf of Channels 2, 4 and 7, Buffalo signed by Gordon Henderson pursuant to our random commercial deletion and substitution policies. The Rogers Group of Companies hereby apply for a licence amendment to permit commercial deletion and substitution on a random basis on all United States Television Stations carried from time to time on the basic service which presently includes channels 2, 4 and 7 Buffalo. A random basis means three or more substitutions per evening on at least one of the Channels in alternation. All substitution messages would be special promotional information to subscribers such as free antenna removal, discounts for annual prepayment, additional channel offerings and the like as well as messages of general public interest. Please include as part of our licence amendment application which we hope will be heard at the public hearing in November.

The appellants intervened to oppose this application which was granted by the Commission under date May 1, 1974. An appeal to the Federal Court of Appeal, together with an application under s. 28 of the Federal Court Act, was dismissed on January 17, 1975. An appeal to this Court was taken by leave of this Court. On this appeal notice of a constitutional question was given with respect to the Commission's authority "to license and to regulate the content of programs carried by CATV systems situated wholly within provincial boundaries". The Attorney-General for Canada intervened to support the legislation and the Attorneys-General for the provinces of Ontario, Quebec, British Columbia, Saskatchewan and Alberta, to challenge it.

qui ne détiennent pas de licence de diffusion au Canada. Même s'il ne sera pas permis aux entreprises de télévision par câble de vendre elles-mêmes des messages publicitaires en remplacement, elles seront toutefois encouragées à conclure des ententes avec les stations de télévision de leur région pour insérer des signaux de remplacement contenant des messages publicitaires dont la vente aura, au préalable, été assurée par des stations de télévision canadienne.

Le 16 août 1973, Rogers envoya à l'intimé le message telex suivant:

[TRADUCTION] Nous avons reçu des canaux 2, 4 et 7 de Buffalo, sous la signature de Gordon Henderson, trois lettres de menaces au sujet de la suppression ou du remplacement de certains messages publicitaires. Le groupe de compagnies Rogers demande par la présente une modification de licence afin de l'autoriser à supprimer ou remplacer au hasard des messages publicitaires provenant de stations de télévision américaines et transmis par son service de base qui comprend actuellement les canaux 2, 4 et 7 de Buffalo. Par «au hasard» nous voulons dire au moins trois substitutions par soirée sur au moins un de ces canaux, en alternance. Tous les messages de remplacement consisteront en informations publicitaires s'adressant aux abonnés, comme le démontage gratuit des antennes, le rabais sur le paiement d'avance à l'année, l'offre de nouveaux canaux en supplément, etc., ainsi que des messages d'intérêt général. Veuillez inclure cela dans notre demande de modification de licence, qui nous l'espérons, sera entendue à une audience publique en novembre.

Les appelantes sont intervenues pour s'opposer à cette demande qui fut cependant accordée par le Conseil le 1^{er} mai 1974. L'appel à la Cour d'appel fédérale ainsi que la demande d'examen présentée en vertu de l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, furent rejetés le 17 janvier 1975. Sur autorisation, ce pourvoi a été interjeté devant nous. A cette occasion, on a donné avis d'une question constitutionnelle relative au pouvoir du Conseil [TRADUCTION] «de délivrer des licences et de régler le contenu des émissions transmises par des STAC situés entièrement à l'intérieur d'une province». Le procureur général du Canada est intervenu pour appuyer la législation et les procureurs généraux des provinces de l'Ontario, du Québec, de la Colombie-Britannique, de la Saskatchewan et de l'Alberta pour la contester.

It does not appear to me that there is any need in the present case to consider in a general way the extent of federal jurisdiction over CATV. We are concerned here exclusively with the Commission's jurisdiction to authorize the deletion of commercials from TV programs received by hertzian waves from U.S. broadcasting stations. This means that we are solely concerned with the regulation of the use that may be made of signals received from a foreign country by persons licensed to receive them for commercial purposes i.e., distribution to subscribers. In my view, this means that, irrespective of any other consideration, the judgment of this Court in *Caloil Inc. v. Attorney General of Canada*¹⁸, is conclusive authority in support of federal jurisdiction to control such use. Laskin J., as he then was, stated as follows the ground on which there was unanimous agreement (at p. 553):

... the admitted authority of Parliament to regulate importation of goods from foreign countries was validly exercised in this case in including as part of the regulatory scheme a provision restricting the area of distribution of the goods within Canada by their importer.

Without dwelling at any length on the technical aspects of TV broadcasting and CATV, I find it necessary to devote some consideration to the economic structure of those operations. The income of TV broadcasters is essentially derived from the sale of commercials. The value of their programs lies therefore in the size of the audience they attract because the price they can obtain for the advertising spots depends on the size of that audience. They may, of course, sell time for broadcasting speeches and the like, but it is clear from the material in the case that, when the commercials are deleted from an ordinary TV program its commercial value is taken away. TV stations are not presently operating in a way which would enable them to obtain payment from program viewers.

On the other hand, CATV operates on the basis of providing a service to subscribers in consideration of an installation charge and a monthly fee. For some subscribers CATV is the only practical way of obtaining satisfactory signals, for many others, besides eliminating problems inherent in an

¹⁸ [1971] S.C.R. 543.

A mon sens, il n'est pas utile en l'espèce d'examiner l'ensemble de la question de la compétence fédérale sur les STAC. Nous n'avons ici à examiner que la compétence du Conseil pour autoriser la suppression de messages publicitaires d'émissions de télévision transmises par ondes hertziennes par des stations émettrices américaines. Cela veut dire que seule nous intéresse la réglementation de l'usage de signaux reçus d'un pays étranger par des personnes autorisées à les recevoir à des fins commerciales, c'est-à-dire leur distribution à des abonnés. A mon avis, abstraction faite de toute autre considération, l'arrêt de la Cour dans *Caloil Inc. c. Le Procureur général du Canada*¹⁸, est décisif à l'appui de la compétence fédérale sur le contrôle de cet usage. Le juge Laskin, alors juge puîné, a exprimé comme suit le motif sur lequel la Cour était unanime (à la p. 553):

... Le Parlement a validement exercé son pouvoir reconnu de réglementer l'entrée de marchandises en provenance de pays étrangers, en insérant dans la réglementation une disposition restreignant l'aire de distribution de marchandises au Canada par l'importateur.

Sans m'attarder aux aspects techniques de la télévision et de la câblodistribution, j'estime qu'il est nécessaire de parler un peu de la structure économique de ces entreprises. Le revenu des radiodiffuseurs provient essentiellement de la vente de messages publicitaires. La valeur de leurs émissions dépend donc du nombre de téléspectateurs, car le prix qu'ils peuvent obtenir pour les flashes publicitaires dépend de l'importance de l'auditoire. On peut bien sûr vendre le temps d'antenne pour la diffusion de discours et de messages divers, mais il ressort nettement du dossier qu'une émission de télévision ordinaire perd toute valeur commerciale lorsqu'on en supprime les messages publicitaires. Le mode de fonctionnement des stations de télévision ne leur permet pas de se faire financer directement par les téléspectateurs.

Par contre les STAC fournissent un service à leurs abonnés moyennant des frais d'installation et un abonnement mensuel. Pour certains abonnés, les STAC sont le seul moyen d'obtenir des signaux clairs, et pour bien d'autres, ce système permet non seulement d'éliminer les problèmes inhérents

¹⁸ [1971] R.C.S. 543.

antenna, it also provides a greater variety or better quality of signals. Irrespective of the reasons which bring set owners to CATV, the fact is that it reaches a large and growing number of TV set owners amounting to a commercially significant proportion of the TV stations audience, in some cases as much as 60 per cent. As mentioned in Notes published in the *Harvard Law Review* (Vol. 79, 1965-66, pp. 366-367), connection of a TV set to CATV usually means that signals are no longer received otherwise.

It is therefore apparent that if CATV operators were allowed to delete commercials from TV programs generally and to sell substitute messages for their own benefit, the whole economic basis of TV broadcasting stations, as well as of private FM radio stations, could ultimately be seriously affected. Hence the question: Does the TV and FM broadcasters' interest in their signals carried over CATV, depend exclusively on the policy of the licensing authority in that respect? The Policy statement of July 16, 1971, seems to imply the view that CATV operators could lawfully appropriate the commercial value of programs distributed to their subscribers, if not prohibited to do so by the licensing authority. It says:

While cable television licensees *will not be permitted* to sell replacement commercial messages themselves, *they will be encouraged* to make contractual arrangements with Canadian television stations in their areas to insert replacement signals carrying commercial messages sold by the Canadian television stations. (Italics added)

Rogers did not contract for the sale of substitute commercials through Canadian TV stations and it is therefore unnecessary to consider how such appropriation of the commercial value of appellants' program should be characterized. However, when threatened with legal proceedings, Rogers obviously became concerned with the validity of the assumptions inherent in the Policy statement. They therefore sought and obtained from the

aux antennes, mais il fournit également des signaux plus variés ou de meilleure qualité. Quelles que soient les raisons du succès des STAC auprès des téléspectateurs, le fait est que le nombre toujours croissant des abonnés constitue maintenant une proportion considérable des téléspectateurs, parfois jusqu'à 60 pour cent, ce qui a des incidences commerciales importantes. Comme le mentionnait une chronique publiée à la *Harvard Law Review* (Vol. 79, 1965-66, aux pp. 366 et 367), le branchement d'un poste de télévision sur le STAC signifie habituellement que les signaux ne sont plus reçus autrement.

Par conséquent, si les exploitants de STAC étaient autorisés à supprimer les messages publicitaires de l'ensemble des émissions de télévision pour y substituer des messages à leur profit, toute la base économique des stations émettrices de télévision, ainsi que celle des stations privées de radio FM, pourrait s'en trouver sérieusement ébranlée. C'est pourquoi il faut se demander si les droits des radiodiffuseurs (télévision et radio FM) sur leurs signaux transmis par les STAC, dépendent exclusivement de la politique établie à cet égard par l'organisme chargé de délivrer les licences? L'énoncé de politique du 16 juillet 1971 semble suggérer que les exploitants de STAC peuvent légalement s'approprier la valeur commerciale des émissions distribuées à leurs abonnés, quand cela ne leur est pas interdit par l'organisme qui leur a accordé la licence. Cet énoncé de politique dit que:

Même *s'il ne sera pas permis* aux entreprises de télévision par câble de vendre elles-mêmes des messages publicitaires en remplacement, *elles seront toutefois encouragées* à conclure des ententes avec les stations de télévision de leur région pour insérer des signaux de remplacement contenant des messages publicitaires dont la vente aura, au préalable, été assurée par des stations de télévision canadienne. (Les italiques sont de moi)

Rogers n'a pas conclu d'entente pour la vente de messages publicitaires de remplacement avec des stations de télévision canadiennes et il n'y a donc pas lieu de rechercher la nature juridique d'une telle appropriation de la valeur commerciale des émissions des appelantes. Il est évident toutefois que lorsqu'il a été menacé de poursuites judiciaires, Rogers eut quelques inquiétudes sur la validité des prémisses de l'énoncé de politique. A sa

Commission an order which they now seek to support as a condition appended to their licences. To avoid, as much as possible, going into matters which are or may be the subject of other litigation, I will not dwell upon the civil aspect of the operation authorized by the Commission beyond noting that it involves the appropriation by the CATV operators of some of the commercial value of the appellants' broadcasts in the area served by Rogers, to the extent that TV sets in that area are fed by CATV rather than by an antenna. This appropriation is being made partly to Rogers' benefit (promotional information), partly the benefit of what Rogers consider a general public interest to be served.

I fail to see on what basis a distinction should be made in respect of the validity of the impugned order depending on the beneficiary of the substitute messages. Furthermore, there is no minimum proportion of general public interest messages specified. It seems to me that, from a legal point of view, the question must be considered on the basis that the impugned order authorizes Rogers to appropriate the commercial value of the appellants' programs carried on their CATV network. While the order does not permit the appropriation for the purpose of realizing a profit by selling substitute messages, I do not see what difference it makes whether the possible benefit is limited to the promotion of their business or may be expanded to include a realization by sale, as contemplated in the Policy statement. It therefore appears to me that in order to uphold the impugned order, it must be found that the Commission has the power of authorizing CATV operators to appropriate to themselves the value of TV programs carried on their network or it must be held that those operators may lawfully do it without such authorization unless prohibited by the Commission.

In considering whether either position is sustainable, one should bear in mind the nature of the right enjoyed by broadcasters. We must not be misled by the statement that licensees do not own the channel assigned to them, that they only enjoy a privilege which may be revoked by the licensing authority. The licence is not revokable at will but

demande, le Conseil a rendu une décision qu'il cherche maintenant à faire confirmer à titre de condition de licence. Pour éviter, autant que possible, d'aborder des questions qui pourraient faire l'objet d'autres litiges, je ne m'attarderai pas à l'aspect civil de l'opération autorisée par le Conseil, si ce n'est pour faire remarquer qu'elle comporte l'appropriation par des exploitants de STAC d'une partie de la valeur commerciale des émissions transmises par les appelantes, dans la région desservie par Rogers, dans la mesure où les postes de télévision de cette région sont alimentés par STAC et non par antenne. Cette appropriation se fait en partie au profit de Rogers (informations publicitaires), en partie au profit de ce que Rogers considère comme intérêt général.

Je ne vois pas pourquoi il y aurait une distinction à faire, en ce qui concerne la validité de la décision attaquée, selon le bénéficiaire des messages de remplacement. D'ailleurs, on n'y a fixé aucune proportion minimale de messages d'intérêt général. Du point de vue juridique, il faut examiner l'affaire en considérant que la décision autorise Rogers à s'approprier la valeur commerciale des émissions des appelantes retransmises par son STAC. L'ordonnance n'autorise pas une appropriation dans le but de réaliser un bénéfice en vendant des messages de remplacement; mais je ne vois pas quelle différence cela peut faire si le bénéfice éventuel se limite à de la publicité pour l'entreprise au lieu de s'étendre à des ventes, comme le proposait l'énoncé de politique. Je crois donc que, pour maintenir la décision attaquée, il faut tout d'abord décider que le Conseil a le pouvoir d'autoriser les exploitants de STAC à s'approprier la valeur des émissions de télévision retransmises par leurs réseaux ou décider que ces exploitants peuvent légalement le faire sans autorisation à moins que cela leur soit spécifiquement interdit par le Conseil.

Pour déterminer si l'une ou l'autre thèse est soutenable, il ne faut pas oublier la nature des droits conférés aux radiodiffuseurs. Il ne faut pas se méprendre sur la portée de l'assertion que les titulaires de licences ne possèdent pas le canal qui leur est attribué, mais jouissent seulement d'un privilège qui peut être révoqué par l'organisme qui

only for cause and, furthermore, it is really exclusive. The licensees of TV channels are not in the same situation as operators on citizen band or amateur band channels. A channel is assigned to a TV station in exclusivity within the area it is designed to serve and no licence will be granted to a station in another area if its signals are likely to cause interference. The Policy statement calls the TV station licence a "franchise". Although immaterial, the channel licensed to a TV station is therefore just as exclusive in its service area as the territory licensed to a CATV operator. These operators are clearly in the situation of utilities licensed to serve a definite territory on terms and conditions subject to control by the licensing authority. It is clear that each of them enjoys by his licence an exclusive franchise to serve his allotted territory. I can see no reason why the situation of each TV broadcaster in respect of his assigned channel would be legally inferior because his channel is immaterial.

In view of what I have just said, it appears to me that the Commission could not authorize a CATV operator to delete commercials from TV programs broadcast by a station licensed for a channel in the area. It would be an interference with the rights conferred by the licence. It would mean that the Commission would take away a part of the broadcaster's rights in respect of its legitimate clientele. It is equally clear, in my view, that CATV operators could not, apart from any condition or policy established by the Commission, appropriate to themselves the commercial value of broadcasts from licensed stations carried on their network, by selling commercials to be substituted for those that are broadcast by the station. It would be an infringement of the rights derived from the licence and possibly other rights also. The case of broadcasts from remote stations brought in by CATV would be different. It is doubtful if they would suffer injury by alteration of their signals in an area where they would otherwise not be received. In the Policy statement the Commission was con-

le leur a attribué. La licence n'est pas révocable discrétionnairement mais pour cause seulement. De plus, elle est réellement exclusive. Les titulaires de licences de canaux de télévision ne sont pas dans la même situation que des usagers de services radio généraux ou des radio amateurs. Un canal est attribué en exclusivité à une station de télévision pour la région qu'elle doit desservir et aucune licence ne sera accordée à une station dans une autre région, si ses signaux peuvent provoquer un brouillage. L'énoncé de politique parle, à cet égard, de «territoire exclusif». Bien que sans matérialité, le canal attribué par la licence à une station de télévision est donc aussi exclusif dans la région desservie que le territoire attribué par une licence à un exploitant de STAC. Ces exploitants sont évidemment dans la situation de services publics sous licence à l'égard d'un territoire bien défini, selon certaines modalités soumises au contrôle de l'organisme qui délivre la licence. Il est évident que chacun d'eux bénéficie, en vertu de la licence, d'une concession exclusive du droit de desservir le territoire attribué. Je ne vois pas pourquoi la situation d'un télédiffuseur, à l'égard du canal qui lui est attribué, serait légalement inférieure parce que ce canal n'est pas matérialisé.

Vu ce que je viens de dire, je ne crois pas que le Conseil pourrait autoriser un exploitant de STAC à supprimer les messages publicitaires des émissions de télévision transmises par une station titulaire d'une licence pour un canal dans la région. Ce serait porter atteinte aux droits conférés par la licence. Cela signifierait que le Conseil pourrait retirer au radiodiffuseur une partie de ses droits à l'égard de sa clientèle régulière. Il est tout aussi évident, à mon avis, que, même sans règle ou politique établie à cet effet par le Conseil, les exploitants de STAC n'ont pas le droit de s'approprier la valeur commerciale d'émissions provenant de stations titulaires de licence et retransmises sur leurs réseaux, en vendant des messages publicitaires en remplacement de ceux qui sont transmis par ces stations. Ce serait une atteinte aux droits découlant de la licence, et peut-être à d'autres droits. Le cas des émissions en provenance de stations éloignées et retransmises par les STAC est différent. Il est douteux que ces stations subissent un préjudice en raison de la modification de leurs

cerned with the detriment suffered by a local station under those conditions due to the competition for the audience, but it is not an invasion of the licensed channel.

In the instant case, the programs from which commercial messages were being removed and replaced by Rogers did not come from Canadian licensed stations but from neighbouring U.S. stations. However, this was done in an area where the signals from those stations can be received directly on their assigned channels. The Policy statement makes it clear that, while it intended to guard jealously the interest of the Canadian TV stations, it intended to promote in their interest the kind of economic aggression against U.S. stations in which Rogers has been indulging at its urging:

The Commission has indicated in previous policy announcements how unlimited penetration by United States stations on a wholesale south to north basis would completely destroy the licensing logic of the Canadian broadcasting system as established by the Broadcasting Act. If a solution is not found to integrate cable into the overall system, the impact, by fracturing the economic basis of the private broadcasters, would also disrupt the Canadian cultural, educational and information imperatives of both the public and private sectors of the Canadian broadcasting system.

Of course, there is nothing new in protectionism. Governments have for a long time been levying customs duties, setting quotas or decreeing embargoes for a variety of reasons with which courts of law are not to be concerned. However, the Commission is not the Government and it does not enjoy the executive privilege which sometimes results in what is called "acts of state" against which a foreigner has no remedy before the courts. The Commission is an agency directed by the statute governing it, the *Broadcasting Act* (R.S.C., c. B-11) to implement the broadcasting policy enunciated in s. 3 of the Act. The first two paragraphs of s. 3 read:

signaux dans une région où autrement ils ne pourraient pas être captés. Dans son énoncé de politique, le Conseil s'est inquiété du préjudice subi, dans ces conditions, par une station locale en raison de la concurrence accrue pour l'auditoire, mais il ne s'agit pas de l'invasion d'un canal sous licence.

En l'espèce, les émissions touchées par la suppression et le remplacement de messages publicitaires par Rogers ne provenaient pas de stations canadiennes titulaires de licence, mais de stations américaines voisines. Cependant cela se faisait dans une région où les signaux de ces stations peuvent être reçus directement sur les canaux qui leur sont attribués. L'énoncé de politique montre clairement que même si l'intention était de protéger jalousement les intérêts des stations de télévision canadiennes, il avait également pour but de favoriser, dans leur intérêt, la politique d'agression économique contre les stations américaines à laquelle Rogers se prêtait avec son appui:

Le Conseil a déjà précisé dans ses directives précédentes combien une invasion massive et sans frein du territoire canadien par les émissions américaines irait complètement à l'encontre des principes du système de radiodiffusion canadienne en matière d'octroi de licences, tel que décrit dans la Loi sur la radiodiffusion. Si l'on ne trouve pas le moyen d'intégrer la télévision par câble à l'ensemble du système, cette pénétration, en sapant les fondements économiques des radiodiffuseurs privés, disloquerait les objectifs canadiens des secteurs publics et privés du système de radiodiffusion canadienne en matière de culture, d'éducation et d'information.

Bien sûr le protectionisme ne date pas d'hier. Depuis longtemps les gouvernements perçoivent des droits de douane, fixent des quotas ou décrètent des embargos pour diverses raisons auxquelles les tribunaux n'ont rien à voir. Mais le Conseil n'est pas le gouvernement et il ne possède pas les prérogatives du pouvoir exécutif qui servent parfois à justifier ce qu'on appelle «des actes de l'État» contre lesquels un étranger est sans recours. Le Conseil est un organisme administratif régi par une loi, la *Loi sur la radiodiffusion* (S.R.C., c. B-11) et il est chargé d'appliquer la politique énoncée à l'art. 3. Les deux premiers alinéas de cet article disent que:

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;

In addition to those provisions, it is necessary to consider that Canada is a party to the Inter-American Radiocommunications Convention of December 13, 1937 of which articles 11 and 21 are as follows:

Article 11

General Principles

(a) The contracting Governments recognize the sovereign right of all nations to the use of every radio broadcasting channel.

(b) The American Governments, upon the sole condition that no interference will be caused to the services of another country, may assign any frequency and any type of wave to any radio station under their authority.

(c) Nevertheless, the Governments recognize that, until technical development reaches a state that permits the elimination of radio interference of international character, regional arrangements are essential in order to promote standardization and to minimize such interference.

(d) For the solution of those problems which, because of special propagation characteristics and interference conditions of radio transmission in the various geographical zones require special provisions, the contracting Governments agree to divide the American continent into three regions, designated as the northern zone, the central zone, and the southern zone (Annex 3).

Article 21

Retransmissions

The contracting Governments shall take appropriate measures to ensure that no program transmitted by a broadcasting station may be retransmitted or rebroadcast, in whole or in part, by any other station without the previous authorization of the station of origin.

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;

Outre ces dispositions, il convient de tenir compte de ce que le Canada est partie à la Convention Interaméricaine de Radio-communications du 13 décembre 1937, dont voici les articles 11 et 21:

Article 11

Principes généraux

(a) Les Gouvernements contractants reconnaissent le droit souverain de toutes les nations à l'usage de toutes les voies de radio-diffusion.

(b) Les Gouvernements américains, sous la seule condition de ne causer aucune interférence aux services des autres pays, peuvent assigner n'importe quelle espèce d'ondes et n'importe quelle fréquence aux stations de radio-diffusion qui se trouvent sous leur juridiction.

(c) Cependant les États reconnaissent que jusqu'à ce que le progrès technique atteigne un point qui permette d'éliminer les interférences de radio-communications de caractère international, les accords régionaux sont essentiels pour établir la normalisation et diminuer les interférences.

(d) Pour résoudre les problèmes qui, à cause des caractéristiques spéciales de propagation et des conditions d'interférence des émissions radio-électriques dans les diverses zones géographiques, nécessitent de dispositions spéciales, les Gouvernements contractants conviennent de diviser en trois régions le Continent américain: la zone septentrionale, la zone centrale, et la zone méridionale. (Annexe 3.)

Article 21

Retransmissions

Les Gouvernements contractants prendront les mesures nécessaires pour éviter que les programmes transmis par une station de radio-diffusion soient retransmis ou émis, totalement ou partiellement par une autre station sans avoir obtenu auparavant l'autorisation de la station d'origine.

The rebroadcasting station shall announce at suitable periods during the retransmission the nature of the broadcast, the location and the official call letters or other identification of the station of origin.

In respect of those stipulations of the Convention, the first questions arising are whether the deletion of the commercials effected by Rogers is an "interference" with the signals of the U.S. stations and whether the distribution of the U.S. stations programs by Rogers to their subscribers is a retransmission or rebroadcast by another station. Rogers' submission is that the Convention contemplates only interference with hertzian waves and rebroadcast by the same means. When the Convention was executed, CATV was unknown and unforeseen and, if articles 11 and 21 are read in light of the techniques available at the time, Rogers' submission may be unassailable, but I do not think they are properly to be so read.

The language of the Convention shows that the parties were well aware that they were dealing with a developing technology. It appears to me that the general intention should be given effect in the light of present developments, rather than on a strict construction of the language used. I must agree that Rogers do not interfere with hertzian waves radiating from the appellants' antennae, these waves can still be received on their assigned channels by a suitable antenna. However, the effect of the CATV set-up is that, in effect, the appellants' programs are now available to CATV subscribers only as delivered by Rogers. The latter are "broadcasting undertakings" under the *Broadcasting Act*. They should therefore be considered as broadcasting to their numerous subscribers. It seems to me that to hold that this is not a retransmission or rebroadcast within the meaning of article 21 of the Convention, is to fail to give effect to the true intention. It is to allow the intention to be defeated by using a different means to accomplish the same result. If Rogers after picking-up the appellants' programs with a suitable aerial were rebroadcasting them by hertzian waves on another channel against appellants' opposition, it would be a clear violation of article 21. Why

Le poste qui retransmettra n'importe quel programme devra annoncer la retransmission, et, à intervalles appropriés, la nature de l'émission, la position du poste d'origine et l'indicatif d'appel ou toute autre identification de celui-ci.

Les premières questions qui se posent au sujet de ces clauses de la Convention, sont de savoir si la suppression de messages publicitaires par Rogers constitue une «interférence» avec les signaux émis par les stations américaines et celle de savoir si la distribution par Rogers à ses abonnés, d'émissions provenant de stations américaines, est une retransmission par une autre station. Rogers prétend que la Convention vise seulement l'interférence avec les ondes hertziennes et la retransmission par ce moyen. A l'époque de la signature de la Convention, la télévision par câble était inconnue et même inconcevable. La prétention de Rogers est sans doute inattaquable si on lit les articles 11 et 21 à la lumière des techniques de l'époque, mais je ne pense pas qu'il faille interpréter de cette manière ces dispositions-là.

Le libellé de la Convention montre bien que les parties étaient conscientes du fait qu'elles traitaient d'un domaine technologique en évolution. A mon avis, il faut donner effet à l'intention générale de cette Convention en regard des progrès actuels, plutôt que selon une interprétation stricte du texte. Il est vrai que Rogers ne cause aucune interférence avec les ondes hertziennes émanant des antennes des appelantes, car ces ondes peuvent toujours être reçues par une antenne sur les canaux qui leur ont été attribués. Toutefois le STAC a pour effet que les émissions des appelantes ne parviennent en réalité aux abonnés du STAC que sous la forme sous laquelle Rogers les distribue. Ce dernier est une «entreprise de radiodiffusion» au sens de la *Loi sur la radiodiffusion*. Il faut donc considérer qu'il radiodiffuse à ses nombreux abonnés. A mon avis, conclure qu'il ne s'agit pas là d'une retransmission au sens de l'article 21 de la Convention revient à ne pas en respecter l'intention véritable. En effet, c'est permettre d'éluder cette intention en usant d'un moyen différent pour parvenir au même résultat. Si Rogers captait les émissions des appelantes avec une antenne appropriée, et les retransmettait par ondes hertziennes sur un autre canal, malgré l'opposition des appelantes, il contrevien-

should it make a difference from the point of view of the Convention if this rebroadcasting is done by means of coaxial cables, when the net result is essentially the same?

Some of the legal consequences of the transmission of TV programs by coaxial cable were considered, in respect of copyright legislation, in two cases that came at the same time, one before this Court, the other before the Supreme Court of the United States. The case in this Court was *Composers, Authors and Publishers Association of Canada Ltd. v. CTV Television Network Ltd.*¹⁹ The question was whether CTV was infringing composers' copyright by transmitting programs to stations holding licences to broadcast the copyrighted works. After finding that such transmission to the stations was not "a communication of the works" within the literal meaning of the statute, this Court held that, on the basis of the intention disclosed by the language of the treaty annexed to the statute, it did not constitute an infringement, the treaty provision being aimed only at radio communications to the public i.e., broadcasts. Shortly afterwards, the Supreme Court of the United States reversed the judgment of the Federal Court of Appeals which has been pressed on us (*Fortnightly Corp. v. United Artists*)²⁰. Its conclusion was that the CATV operator (*Fortnightly Corp.*) did not infringe the rights of the copyright holders in distributing to its subscribers television programs broadcasts by stations holding a copyright licence. Stewart J. said in giving the opinion of the Court (at pp. 395-396):

At the outset it is clear that the petitioner's systems did not "perform" the respondent's copyrighted works in any conventional sense of that term, or in any manner envisaged by the Congress that enacted the law in 1909. But our inquiry cannot be limited to ordinary meaning and legislative history, for this is a statute that was drafted long before the development of the electronic phenomena with which we deal here. In 1909 radio itself was in its infancy, and television had not been invented.

¹⁹ [1968] S.C.R. 676.

²⁰ (1968), 392 U.S. 390.

draît manifestement à l'article 21. Pourquoi cela ferait-il une différence du point de vue de la Convention, si la retransmission est faite par câbles coaxiaux, lorsque le résultat final est essentiellement le même?

Certaines conséquences juridiques de la transmission d'émissions de télévision par câbles coaxiaux ont été examinées, du point de vue de la législation sur le droit d'auteur, dans deux affaires qui sont venues en même temps devant les tribunaux, l'une devant cette Cour, l'autre devant la Cour suprême des États-Unis. Devant cette Cour, il s'agissait de l'*Association des compositeurs, auteurs et éditeurs du Canada Ltée c. CTV Television Network Ltd.*¹⁹ La question était de savoir si CTV violait le droit d'auteur des compositeurs en transmettant des émissions à des stations titulaires de licences de radiodiffusion d'œuvres protégées par le droit d'auteur. Après avoir conclu que cette transmission ne constituait pas «une communication des œuvres» au sens littéral de la Loi, cette Cour statua que, vu l'intention exprimée par le traité annexé à la Loi, cette transmission ne constituait pas une contrefaçon, parce que la disposition du traité visait seulement les communications au public par radio, c'est-à-dire la radiodiffusion. Peu après, la Cour suprême des États-Unis infirmait l'arrêt de la Cour d'appel fédéral que l'on avait invoqué devant nous (*Fortnightly Corp. v. United Artists*)²⁰. Elle concluait que l'exploitant du STAC (*Fortnightly Corp.*) ne violait pas le droit d'auteur en distribuant à ses abonnés des émissions de télévision diffusées par des stations détenant une licence de droit d'auteur. Voici ce qu'a dit le juge Stewart, porte-parole de la Cour (aux pp. 395 et 396):

[TRADUCTION] Il est évident au départ que les installations de la requérante n'ont pas donné «une représentation» des œuvres de l'intimée protégées par le droit d'auteur, au sens habituel de ce terme, ou d'une manière envisagée par le Congrès en adoptant la loi de 1909. Nous ne pouvons cependant nous en tenir au sens ordinaire des mots et à l'histoire législative, puisqu'il s'agit d'une loi qui a été rédigée bien avant l'essor de l'électronique dont il s'agit. En 1909, le radio elle-même en était

¹⁹ [1968] R.C.S. 676.

²⁰ (1968), 392 U.S. 390.

We must read the statutory language of 60 years ago in the light of drastic technological change.

In my view the same principle is *a fortiori* to be applied in construing an international convention as in construing a statute. While the language may reflect the state of technological development at the time of writing, this should not serve to stifle the application of the principles enunciated. The intention disclosed should be applied to unforeseen developments instead of being restricted to what was in existence at the time of writing. In *Fortnightly Corp.* CATV was adjudged to be merely a conduit bringing to the viewers the programs broadcast by the licensed TV stations. In view of the grounds of the decision, a different conclusion would, I think, have been reached if the programs had been recorded and rebroadcast by the CATV operator. It would have been new performances rather than a means of bringing the broadcasts to their audience.

In the present case, I doubt whether Rogers can properly be said to be interfering with the reception of appellants' broadcasts when deleting commercials and substituting new messages. I rather incline to the view that Rogers are rebroadcasting appellants' programs. However, I feel sure that it must be one or the other. If Rogers are not considered as rebroadcasting, then this means that they are considered as a mere conduit and, in that view of the case, the deletion of commercials is an interference.

I can find no merit in the contention that no TV station has so far complained of a CATV operator rebroadcasting its programs without its authorization. It is obvious that when the whole programs of a station are carried by a CATV operator it suffers no detriment, but on the contrary may gain an advantage. However, the situation becomes radically different when, instead of delivering to the subscribers the whole programs as received, commercials are deleted and other messages are substituted. In so doing, as I have previously pointed out, the CATV operator, instead of allowing the broadcasting station to retain the commercial

à ses tous débuts, et la télévision n'avait pas encore été inventée. Nous devons interpréter le texte législatif rédigé il y a près de 60 ans à la lumière d'un changement technologique radical.

A mon avis, si ce principe s'applique à l'interprétation d'une loi, il doit s'appliquer à plus forte raison à l'interprétation d'une convention internationale. Même si le texte reflète l'état du développement technologique à l'époque de la rédaction, cela ne doit pas servir à empêcher l'application des principes énoncés. L'intention manifestée doit s'appliquer aux progrès imprévus et ne doit pas se limiter à ce qui existait à l'époque de la rédaction. Dans *Fortnightly Corp.*, il fut décidé que le STAC est un simple conduit qui permet d'acheminer aux téléspectateurs les émissions diffusées par les stations de télévision titulaires de licences. Vu les motifs de cette décision, je pense qu'on serait venu à une conclusion différente si les émissions avaient été enregistrées et retransmises par l'exploitant du STAC. Il se serait agi alors de nouvelles représentations plutôt que d'un simple moyen d'acheminer les émissions à l'auditoire.

En l'espèce, je doute cependant que l'on doive considérer à juste titre que Rogers cause de l'interférence avec la réception des émissions des appelantes, en supprimant et remplaçant des messages publicitaires. Je suis plutôt porté à conclure que Rogers retransmet les émissions des appelantes. Mais je suis bien certain que ce doit être l'un ou l'autre. Si l'on dit que Rogers ne retransmet pas, cela signifie qu'il doit être considéré comme un simple conduit et, en conséquence, que la suppression de messages publicitaires est une interférence.

Je n'attache aucune importance au fait que jusqu'ici aucune station de télévision ne s'est plainte de ce qu'un exploitant de STAC retransmet ses émissions sans y être autorisé. Il est évident que lorsque l'ensemble des émissions d'une station est transmis par un exploitant de STAC, elle ne subit aucun préjudice, mais bien au contraire, y trouve avantage. Toutefois la situation est radicalement différente lorsque, au lieu de distribuer aux abonnés les émissions telles qu'elles sont reçues, on en supprime les messages publicitaires pour y substituer d'autres messages. Ce faisant, l'exploitant du STAC, comme je l'ai déjà fait

value of its programs, appropriates it to itself or to other interests. I can see no reason why, under such circumstances, the broadcasters may not rely on the Convention provisions to object to such rebroadcasting without their authorization.

The next question is whether the appellants can rely on the international convention on an appeal to the courts from the decision of the Commission. The *Radio Act*, (R.S. c. R-1, s. 7) includes the following provision:

7. (1) The Minister may make regulations

(d) to carry out and make effective the terms of any international agreement, convention or treaty respecting telecommunications to which Canada is a party;

Pursuant to the predecessor of this enactment, the *General Radio Regulations* established by SOR/63/297 included the following provision which is still in force:

11. The licensee shall observe the provisions of the International Telecommunication Convention and any bilateral or multi-lateral telecommunication agreements for the time being in force and those regulations pertaining to the operation of radio that are made under the said convention and agreements.

When this regulation was enacted, all radio licences including those of TV stations and CATV networks were issued under the *Radio Act*. However, when the *Broadcasting Act* was enacted in 1968 (1967-1968 (Can.) c. 25), it was provided that licences to broadcasting undertakings, an expression which includes CATV as well as TV stations, would be issued by the Commission with the Department of Transport issuing a "technical construction and operating certificate". Rogers' submission is that, as a result of this change, they are not licensees within the meaning of Regulation 11. In my view, such technical construction of the Regulation is unjustified. The word "licensee" is not defined in the *General Radio Regulations* or

remarquer, au lieu de permettre à la station de radiodiffusion de conserver la valeur commerciale de ses émissions, s'approprie cette valeur commerciale à son bénéfice ou à celui de tiers. Je ne vois aucune raison, dans de telles circonstances, de ne pas reconnaître aux radiodiffuseurs le droit d'invoquer les dispositions de la Convention pour s'opposer à ce genre de retransmission sans leur autorisation.

Ensuite vient la question de savoir si les appelantes peuvent invoquer la convention internationale au soutien d'un appel de la décision du Conseil devant les tribunaux. La *Loi sur la radio*, (S.R. c. R-1, art. 7) contient la disposition suivante:

7. (1) Le Ministre peut édicter des règlements

d) aux fins d'appliquer les termes de tout accord ou traité international ou de toute convention internationale concernant les télécommunications auxquels le Canada est partie et de leur donner effet;

Le *Règlement général concernant la radio* (DORS/63/297), édicté en vertu de la *Loi sur la radio* antérieure, contient la disposition suivante qui est toujours en vigueur:

11. Le titulaire d'une licence devra se conformer aux dispositions de la Convention internationale des télécommunications et des accords bilatéraux ou plurilatéraux sur les télécommunications pour lors en vigueur et observer les règlements sur la radio établis en vertu de ladite convention et desdits accords.

A l'époque de la promulgation de ce règlement, toutes les licences de radio, y compris celles des stations de télévision et des réseaux de STAC étaient délivrées en vertu de la *Loi sur la radio*. Mais lorsque la *Loi sur la radiodiffusion* fut promulguée, en 1968 (1967-1968 (Can.), c. 25), il fut prévu que les licences d'exploitation d'une entreprise de radiodiffusion, une expression qui comprend les STAC comme les stations de télévision, seraient délivrées par le Conseil sur présentation d'un «certificat technique de construction et fonctionnement» accordé par le ministère des Transports. En raison de cette modification Rogers prétend ne pas être titulaire de licence au sens de l'art. 11 du Règlement. A mon avis, une interpré-

in the *Radio Act*. Under ordinary circumstances it would apply only to licensees under that Act. However, this is a very special situation. The licensing function has been divided between two governmental authorities. Although Rogers are not licensees under the *Radio Act*, they are licensees in respect of their broadcasting undertaking. Nothing in the legislation enacted in 1968 or in the amendments to the Regulations indicates any intention to free broadcasting undertakings from the obligation of complying with Convention provisions. Regulation 11 was merely left unchanged. Under such circumstances this should mean that its scope and meaning remain unchanged.

Even on the assumption that Reg. 11 is now inapplicable to broadcasting undertakings, I cannot agree that the Commission may properly issue authorizations in violation of Canada's treaty obligations. Its duty is to implement the policy established by Parliament. While this policy makes no reference to Canada's treaty obligations, it is an integral part of the national structure that external affairs are the responsibility of the Federal Government. It is an oversimplification to say that treaties are of no legal effect unless implemented by legislation. In this connection I would refer to the judgment of the English Court of Appeal in *Post Office v. Estuary Radio Ltd.*²¹ The question was whether a broadcasting station erected in the sea beyond the three-mile limit in force when the *Wireless Telegraphy Act*, 1949 was enacted, could be said to be operating illegally because it was now within the extended limits established by an international convention proclaimed by an Order in Council. Diplock L.J. said (at pp. 756-7):

It is common ground that the area included in the internal waters of the United Kingdom under the Convention, at any rate as respects "bays," is greater than that previously claimed by the Crown. No question,

²¹ [1968] 2 Q.B. 740.

tation aussi formaliste du Règlement ne se justifie pas. L'expression «titulaire d'une licence» n'est pas définie au *Règlement général concernant la radio* ni dans la *Loi sur la radio*. Normalement elle ne s'appliquerait qu'aux titulaires de licences en vertu de cette dernière loi. Cependant il s'agit ici d'une situation très particulière. L'attribution des licences relève de deux organismes gouvernementaux. Même si Rogers n'est pas titulaire de licence aux termes de la *Loi sur la radio*, il l'est à l'égard de son entreprise de radiodiffusion. Rien dans la législation de 1968, ni dans les modifications du Règlement, n'indique l'intention d'exempter les entreprises de radiodiffusion de l'obligation de se conformer aux clauses de la Convention. L'article 11 du Règlement a simplement été conservé tel quel. Dans ces circonstances cela doit signifier que sa portée et sa signification demeurent inchangées.

Même en supposant que l'art. 11 du Règlement ne s'applique plus maintenant aux entreprises de radiodiffusion, je n'admettrais pas pour autant que le Conseil puisse valablement donner des autorisations qui contreviennent aux obligations du Canada en vertu du traité. Il est chargé de mettre en œuvre la ligne de conduite établie par le Parlement. Même si celle-ci ne fait pas mention des obligations du Canada résultant du traité, le principe que les relations internationales sont de la compétence du gouvernement fédéral fait partie intégrante de notre régime constitutionnel. Ce serait simplifier à outrance que de dire que les traités n'ont aucun effet juridique à moins d'être mis en vigueur par une loi. A cet égard, je veux mentionner l'arrêt de la Cour d'appel d'Angleterre, dans *Post Office v. Estuary Radio Ltd.*²¹ Il fallait déterminer si une station de radiodiffusion construite en mer, au-delà de la limite de trois milles en vigueur lors de la promulgation du *Wireless Telegraphy Act*, 1949 était exploitée illégalement parce qu'elle était maintenant située en-deçà de la nouvelle limite établie par une convention internationale proclamée par décret. Le lord juge Diplock a dit (aux pp. 756 et 757):

[TRADUCTION] Il est admis que la région comprise dans les eaux intérieures du Royaume-Uni, en vertu de la Convention, du moins en ce qui concerne les «baies», est plus étendue que celle que revendiquait auparavant la

²¹ [1968] 2 Q.B. 740.

therefore, arises as to the Crown's right to abandon sovereignty without the authority of Parliament; and the Convention, of which this court must take judicial notice, thus constituted a declaration by the Crown of an extension to the area over which it would claim to exercise territorial sovereignty as internal waters of the United Kingdom when the Convention came into force, as it did, on September 10, 1964—a matter which lies within the sole prerogative power of the Crown without any constitutional need for the consent of Parliament. Had the Convention stood alone, it would have been binding upon this court and conclusive as to the area comprised in the "territorial waters" of the United Kingdom. But on September 25, 1964, it was followed by another declaration by the Crown in the form of an Order in Council, and this, since it is later in date, is the document by which we are bound and which we have to construe. If its meaning is clear, we must give effect to it, even if it is different from that of the Convention, for the Crown *may* have changed its mind in the period which elapsed between its ratification of the Convention on March 14, 1960, and the promulgation of the Order in Council, and the Crown has a sovereign right, which the court cannot question, to change its policy, even if this involves breaking an international convention to which it is a party and which has come into force so recently as fifteen days before.

But there is a presumption that the Crown did not intend to break an international treaty (see *Salomon v. Commissioners of Customs and Excise*), and if there is any ambiguity in the Order in Council, it should be resolved so as to accord with the provisions of the Convention in so far as that is a plausible meaning of the express words of the order. . . .

Applying those principles, I would say that, on the appeal from the decision of the Commission, judicial notice ought to be taken that, by virtue of the Convention the appellants had a legal interest entitled to protection in the use of their assigned channels, for broadcasts in an area extending into Canada. Therefore the Commission could not validly authorize an interference with this interest in violation of the convention signed by Canada. I do not think it was argued that such interference was a tort and, on that account also, it could not be lawfully authorized by the Commission. I wish to stress that I am expressing no opinion either way on those two questions.

Couronne. Il ne s'agit donc pas d'un abandon de souveraineté sans l'autorisation du Parlement; la Convention, dont cette cour doit prendre connaissance d'office, constitue une déclaration par la Couronne d'une extension du secteur sur lequel elle revendique l'exercice de sa souveraineté territoriale, au titre d'eaux intérieures du Royaume-Uni, dès l'entrée en vigueur de la Convention, c'est-à-dire le 10 septembre 1964—une question qui relève des seules prérogatives de la Couronne sans obligation constitutionnelle d'obtenir auparavant le consentement du Parlement. La Convention en elle-même aurait lié ce tribunal et aurait suffi pour déterminer péremptoirement quel était le secteur compris dans les «eaux territoriales» du Royaume-Uni. Mais le 25 septembre 1964, cette Convention fut suivie par une autre déclaration de la Couronne, sous forme de décret, et puisque ce décret est postérieur, c'est le document qui nous lie et que nous devons interpréter. Si son sens est clair, nous devons lui donner effet, même s'il diffère de celui de la Convention, car il se *peut* que la Couronne ait changé d'avis entre la date de la ratification de la Convention, le 14 mars 1960, et la promulgation du décret, et aussi parce que la Couronne a le droit souverain, qu'il n'appartient pas aux tribunaux de contester, de changer sa politique, même si elle doit, ce faisant, violer une convention internationale à laquelle elle est partie et qui n'est entrée en vigueur que quinze jours plus tôt.

Mais il existe également la présomption que la Couronne n'avait pas l'intention de violer le traité international (voir *Salomon v. Commissioners of Customs and Excise*) et, en cas d'ambiguïté du décret, ce dernier devrait être interprété selon les termes de la Convention dans la mesure où elle peut plausiblement correspondre au sens des termes utilisés dans le décret. . . .

En appliquant ces principes, je dirais qu'en ce qui concerne l'appel de la décision du Conseil, il convient de prendre connaissance d'office du fait que, en vertu de la Convention, les appelantes ont un droit juridiquement protégé à l'utilisation des canaux qui leur sont attribués, pour la diffusion d'émissions dans une région qui s'étend en-deçà des frontières canadiennes. En conséquence, le Conseil ne pouvait autoriser à bon droit une interférence avec ces droits, en violation de la Convention signée par le Canada. Je ne pense pas que l'on ait allégué qu'une telle interférence constitue un délit et que, pour ce motif également, le Conseil ne pouvait valablement l'autoriser. Je tiens à souligner que je n'exprime aucune opinion sur ces deux questions dans un sens ou dans l'autre.

It was contended on behalf of the appellants that the Commission's decision was invalid because it could properly be made only by regulation rather than in the exercise of administrative discretion. I do not find it necessary in this case to consider to what extent the Commission may exercise its powers by means of conditions appended to licences rather than by regulations. However, I wish to state that nothing in these reasons is to be taken as implying a departure from what was decided by the majority in *Brant Dairy Co. v. Milk Commission of Ontario*²².

For those reasons, I would allow the appeal and set aside the judgment of the Federal Court of Appeal and orders 74-100, 74-101, 74-102 of the Canadian Radio-Television Commission. The appellants are not asking for costs and none should be awarded to or against any party.

Appeal dismissed, PIGEON, BEETZ and DE GRANDPRÉ JJ. dissenting.

Solicitors for the appellants: Gowling & Henderson, Ottawa.

Solicitor for the respondent: J. E. Lawrence, Ottawa.

Solicitors for the intervenant Rogers Cable TV Limited: Peyton, Biggs & Graham, Toronto.

Solicitor for the Attorney General of Canada: D. S. Thorson, Ottawa.

Solicitor for the Attorney General of Ontario: F. W. Callaghan, Toronto.

Solicitors for the Attorney General of Quebec: Langlois, Drouin, Roy, Fréchette & Gaudreau, Quebec.

Solicitor for the Attorney General of British Columbia: David H. Vickers, Victoria.

Solicitor for the Attorney General of Alberta: W. Henkel, Edmonton.

Solicitor for the Attorney General of Saskatchewan: K. Lysyk, Vancouver.

Les appelantes ont prétendu que la décision du Conseil était invalide parce qu'elle relève du pouvoir réglementaire et non de l'exercice d'un pouvoir administratif discrétionnaire. J'estime inutile en l'espèce d'examiner dans quelle mesure le Conseil peut exercer ses pouvoirs par l'addition de nouvelles conditions aux licences plutôt que par règlement. Toutefois je tiens à souligner que rien dans ces motifs n'entend venir à l'encontre du jugement majoritaire dans *Brant Dairy Co. c. Milk Commission of Ontario*²².

Pour ces motifs, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi et d'annuler l'arrêt de la Cour d'appel fédérale ainsi que les ordonnances 74-100, 74-101, 74-102 du Conseil de la Radio-Télévision canadienne. Les appelantes n'ont pas demandé de dépens et il n'y a donc pas lieu d'en adjuger contre qui que ce soit.

Pourvoi rejeté, les juges PIGEON, BEETZ et DE GRANDPRÉ étant dissidents.

Procureurs des appelantes: Gowling & Henderson, Ottawa.

Procureur de l'intimé: J. E. Lawrence, Ottawa.

Procureurs de l'intervenante Rogers Cable TV Limited: Peyton, Biggs & Graham, Toronto.

Procureur du procureur général du Canada: D. S. Thorson, Ottawa.

Procureur du procureur général de l'Ontario: F. W. Callaghan, Toronto.

Procureurs du procureur général du Québec: Langlois, Drouin, Roy, Fréchette & Gaudreau, Québec.

Procureur du procureur général de la Colombie-Britannique: David H. Vickers, Victoria.

Procureur du procureur général de l'Alberta: W. Henkel, Edmonton.

Procureur du procureur général de la Saskatchewan: K. Lysyk, Vancouver.

²² [1973] S.C.R. 131.

²² [1973] R.C.S. 131.