

A-289-19
2021 FCA 153

A-289-19
2021 CAF 153

TVA Group Inc. and Quebecor Media Inc. (Appellants)

Groupe TVA Inc. et Québecor Média Inc. (appelantes)

v.

c.

**Bell Canada, Bell ExpressVu Limited Partnership
and Bell Canada Enterprises (Respondents)**

**Bell Canada, Bell ExpressVu Limited Partnership et
Bell Canada Entreprises (intimés)**

and

et

**Cogeco Communications Inc., Telus Communications
Inc., Attorney General of Canada (Interveners)**

**Cogeco Communications Inc., Telus Communications
Inc., Procureur général du Canada (intervenants)**

INDEXED AS: TVA GROUP INC. v. BELL CANADA

RÉPERTORIÉ : GROUPE TVA INC. c. BELL CANADA

Federal Court of Appeal, Boivin, de Montigny and Locke J.J.A.—By videoconference, May 18; Ottawa, July 28, 2021.

Cour d'appel fédérale, juges Boivin, de Montigny et Locke, J.C.A.—Par vidéoconférence, 18 mai; Ottawa, 28 juillet 2021.

Broadcasting — Appeal from two decisions, mandatory order issued by Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) — Impugned decisions following first game of National Hockey League playoffs, evening of April 10, 2019, when appellants withdrew TVA Sports channel signal from respondents' subscribers — Following day, respondents applied for temporary injunction; day after that, Quebec Superior Court ordered appellants to restore signal; appellants complied — CRTC concurrently intervened in dispute between appellants, respondents, rendering impugned decisions — CRTC first determined appellants, respondents engaged in dispute; later, decided standstill rule in Discretionary Services Regulations, s. 15(1), applying here — Then, CRTC determined appellants contravened Discretionary Services Regulations, s. 15 by withholding TVA Sports channel signal from distribution by respondents — In order attached to decision, issued under Broadcasting Act (Act), s. 12(2), CRTC required appellants to continue to offer programming service to respondents until dispute resolved — Impugned decisions made by CRTC while appellants, respondents in negotiating process aimed at renewing affiliation agreement binding on parties in respect of specialty services — On appeal, appellants alleging impugned decisions invalid because regulatory provisions under which they were made considered ultra vires powers conferred on CRTC under Act — Respondents, like appellants, asking Court to conclude impugned regulatory provisions ultra vires powers conferred by Act but to confirm CRTC's decisions — Main issue whether impugned regulatory provisions exceeding powers conferred on CRTC by Act; whether in conflict

Radiodiffusion — Appel interjeté à l'encontre de deux décisions et d'une ordonnance rendues par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) — Les décisions contestées s'inscrivaient dans la foulée du premier match des séries éliminatoires de la Ligue nationale de hockey, le soir du 10 avril 2019, alors que les appelantes ont retiré le signal de la chaîne TVA Sports aux abonnés des intimés (Bell) — Le lendemain les intimés ont déposé une injonction provisoire et le surlendemain la Cour supérieure du Québec a ordonné aux appelantes de rétablir le signal et celles-ci se sont conformés à l'ordonnance de la Cour supérieure — En parallèle, le CRTC est intervenu dans le litige opposant les appelantes et intimés en rendant les décisions contestées — Le CRTC a déterminé d'abord que les appelantes et intimés étaient engagés dans un différend; plus tard, il a décidé que la règle du statu quo prévue à l'art. 15(1) du Règlement sur les services facultatifs s'appliquait en l'espèce — Par après, le CRTC a déterminé que les appelantes ont contrevenu à l'art. 15 du Règlement sur les services facultatifs en retenant leur signal de la chaîne TVA Sports pour distribution par les intimés — Dans son ordonnance jointe à cette décision et rendue aux termes de l'art. 12(2) de la Loi sur la radiodiffusion (la Loi), le CRTC a exigé que les appelantes continuent d'offrir leur service de programmation aux intimés jusqu'à ce que le différend soit réglé — Les décisions contestées ont été rendues par le CRTC alors que les appelantes et intimés étaient dans un processus de négociations qui visaient à renouveler une entente d'affiliation qui liait les parties relativement à des services spécialisés — Dans le

with Copyright Act, ss. 3(1)(f), 13(4) — Parliament entrusted CRTC with regulating, monitoring Canadian broadcasting system (Act, ss. 3, 5); to do so, Act giving CRTC broad powers — Broad powers include enacting regulations set out in Act, s. 10, i.e. impugned regulatory provisions herein — Impugned regulatory provisions establishing dispute settlement mechanism, requiring programming and distribution undertakings to continue providing respective services until agreement reached or CRTC renders decision — Pending resolution of conflict, standstill rule at heart of case aimed at ensuring existing services maintained by undertakings — Analysis of whether CRTC has power to adopt impugned regulatory provisions done particularly in light of Act, s. 10 — Act, s. 10(1)(h), clearly stating Parliament granted CRTC power to make regulations in order to intervene in disputes arising between programming undertakings, distribution undertakings concerning carriage of programming — At first sight, wording of Act, s. 10(1)(h) granting CRTC jurisdiction to adopt impugned regulatory provisions, standstill rule — Parliament, through Act, s. 10(1)(h), intended to give CRTC power to intervene through regulations in specific aspect of economic relationships between programming undertakings and distribution undertakings — Follows that impugned regulatory provisions are intra vires CRTC's powers, fall within regulatory power given to CRTC by Parliament in Act s. 10(1)(h) — Regarding impact of standstill rule on parties' contractual relationship, evidence in record demonstrating appellants not actually terminating agreement in question with respondents — Purpose of standstill rule to prevent programming undertaking bound by affiliation agreement from withholding signal in context of negotiations in which such dispute arises, or from simply abandoning service — Rule allowing CRTC in particular to maintain affiliation agreement in question as it existed before dispute — Regarding whether impugned provisions conflicted with Copyright Act, ss. 3(1)(f), 13(4), CRTC not actually hearing argument relating to Copyright Act, which explained why CRTC did not render decision on that issue — Yet, respondents, appellants requesting that issue be addressed now despite CRTC's silence thereon in decision — Passing reference to copyright in appellants' submissions to CRTC not sufficient to warrant review, analysis of issue — Appeal dismissed.

cadre du présent appel, les appelantes ont allégué que les décisions contestées étaient invalides au motif que les dispositions réglementaires en vertu desquelles elles ont été rendues étaient ultra vires des pouvoirs qui ont été conférés au CRTC en vertu de la Loi — Quant aux intimées, ils demandaient, à l'instar des appelantes, de conclure que les dispositions réglementaires contestées étaient ultra vires des pouvoirs conférés par la Loi mais de confirmer les décisions de la CRTC — Il s'agissait principalement de savoir si les dispositions réglementaires contestées outrepassaient les pouvoirs conférés au CRTC par la Loi et si elles entraient en conflit avec les art. 3(1)(f) et 13(4) de la Loi sur le droit d'auteur — Le législateur fédéral a confié au CRTC la mission de réglementer et de surveiller le système canadien de radiodiffusion (art. 3 et 5 de la Loi) et, pour ce faire, la Loi confie à la CRTC de vastes pouvoirs — Parmi ces vastes pouvoirs, on relève celui d'adopter des règlements énoncés à l'art. 10 de la Loi, en l'occurrence, les dispositions réglementaires contestées en l'espèce — Lesdites dispositions réglementaires contestées édictent un mécanisme de règlement des différends et exigent des entreprises de programmation et de distribution de continuer à fournir leurs services respectifs jusqu'à ce qu'elles parviennent à un accord ou, le cas échéant, que le CRTC rende une décision — Ainsi, dans l'attente d'une résolution du conflit, cette règle, dite du statu quo, et qui était au cœur du présent litige, vise à assurer le maintien des services existants par les entreprises — L'analyse consistant à savoir si le CRTC détient le pouvoir d'adopter les dispositions réglementaires contestées devait se faire plus particulièrement à la lumière de l'art. 10 de la Loi — À sa face même, l'art. 10(1)(h) de la Loi indique clairement que le législateur a octroyé au CRTC le pouvoir d'établir des règlements afin d'intervenir dans un différend concernant la fourniture de programmation entre une entreprise de programmation et une entreprise de distribution — A priori donc, le libellé de l'art. 10(1)(h) de la Loi confère au CRTC la compétence pour adopter les dispositions réglementaires contestées, et à plus forte raison, la règle du statu quo — Le législateur, aux termes de l'art. 10(1)(h) de la Loi, a voulu donner au CRTC le pouvoir d'intervenir par voie réglementaire dans un aspect précis des rapports économiques entre les entreprises de programmation et les entreprises de distribution — Il s'ensuivait que les dispositions réglementaires contestées sont intra vires des pouvoirs du CRTC et s'inscrivent dans le pouvoir de réglementation dévolu à ce dernier par le législateur à l'art. 10(1)(h) de la Loi — En ce qui concerne l'impact de la règle du statu quo sur la relation contractuelle des parties, la preuve au dossier a démontré que dans les faits, les appelantes n'avaient pas mis fin à l'entente en question avec les intimées — La règle du statu quo a pour objet d'empêcher qu'une entreprise de programmation liée à une entente d'affiliation retire son signal dans un contexte de négociations dans lequel survient un différend, ou qu'elle abandonne tout simplement le service — Cette règle permet au CRTC en particulier de maintenir le statu quo de l'entente d'affiliation en question tel qu'elle existait avant

This was an appeal from two decisions and one mandatory order issued by the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC), specifically, a first decision dated April 10, 2019, communicated by letter; a second decision dated April 18, 2019 (CRTC 2019-109); and a mandatory order appended to decision CRTC 2019-109 (CRTC 2019-110). The decisions and the mandatory order in question were referred to as the “impugned decisions”. The impugned decisions were made following the first game of the National Hockey League playoffs on the evening of April 10, 2019, when the appellants withdrew the signal of the TVA Sports channel from the respondents’ (Bell) subscribers. The following day, Bell applied for a temporary injunction, and the day after that, on April 12, 2019, from the bench, the Quebec Superior Court ordered the appellants to restore the signal. The appellants complied with the Superior Court’s order. The CRTC concurrently intervened in the dispute between the appellants and the respondents, rendering the impugned decisions. The CRTC first determined that the appellants and the respondents were engaged in a dispute. The CRTC confirmed this finding in a letter dated April 10, 2019, and decided that the standstill rule set out in subsection 15(1) of the *Discretionary Services Regulations*, applied in this case. On April 18, 2019, the CRTC found that the appellants contravened section 15 of the *Discretionary Services Regulations* by withholding its signal of the TVA Sports channel from distribution by the respondents. In the mandatory order appended to its decision, which was issued pursuant to subsection 12(2) of the *Broadcasting Act*, (the Act), the CRTC ordered the appellants to continue providing its programming service to the respondents until the dispute was resolved. The impugned decisions were made while the appellants and the respondents were engaged in a negotiation process. The purpose of the negotiations was to renew an affiliation agreement dated November 21, 2011, that bound the parties in respect of specialty services. More specifically, the dispute between the parties concerned the terms of carriage and of distribution of the signal of the TVA Sports channel, including the tariff for the royalties payable by the respondents for this channel. In this appeal, the appellants were alleging that the impugned decisions were invalid on the ground that the regulatory provisions under which they were made were *ultra vires* the powers conferred on the

le différend — En ce qui concerne la question à savoir si les dispositions contestées entraînent en conflit avec les art. 3(1)(f) et 13(4) de la Loi sur le droit d’auteur, le CRTC n’a pas été véritablement saisi de l’argumentaire relatif à la Loi sur le droit d’auteur, ce qui expliquait pourquoi il ne s’est pas prononcé à cet égard — Pourtant, les intimées et appelantes demandaient qu’on se penche maintenant sur cette question malgré le silence du CRTC dans sa décision — Or, la référence en question limitée au droit d’auteur contenue dans les prétentions des appelantes devant le CRTC ne justifiait pas à elle seule que cette question soit abordée et analysée — Appel rejeté.

Il s’agissait d’un appel interjeté à l’encontre de deux décisions et d’une ordonnance rendues par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (le CRTC), à savoir : une première décision communiquée par voie de lettre datée du 10 avril 2019; une seconde décision rendue le 18 avril 2019 (CRTC 2019-109); et une ordonnance (CRTC 2019-110) annexée à la décision CRTC 2019-109. Les deux décisions et l’ordonnance en cause ont été désignées comme étant les « décisions contestées ». Les décisions contestées s’inscrivaient dans la foulée du premier match des séries éliminatoires de la Ligue nationale de hockey, le soir du 10 avril 2019, alors que les appelantes ont retiré le signal de la chaîne TVA Sports aux abonnés des intimées (Bell). Le lendemain les intimées ont déposé une injonction provisoire et le surlendemain, c’est-à-dire le 12 avril 2019, la Cour supérieure du Québec a ordonné séance tenante aux appelantes de rétablir le signal. Les appelantes se sont conformées à l’ordonnance de la Cour supérieure. En parallèle, le CRTC est intervenu dans le litige opposant les appelantes et les intimées en rendant les décisions contestées. Le CRTC a déterminé d’abord que les appelantes et les intimées étaient engagées dans un différend. Le 10 avril 2019, le CRTC a confirmé ce constat par lettre et a décidé que la règle du statu quo prévue au paragraphe 15(1) du *Règlement sur les services facultatifs* s’appliquait en l’espèce. Par la suite, le 18 avril 2019, le CRTC a déterminé que les appelantes ont contrevenu à l’article 15 du *Règlement sur les services facultatifs* en retenant leur signal de la chaîne TVA Sports pour distribution par les intimées. Dans son ordonnance jointe à cette décision et rendue aux termes du paragraphe 12(2) de la *Loi sur la radiodiffusion* (la Loi), le CRTC a exigé que les appelantes continuent d’offrir leur service de programmation aux intimées jusqu’à ce que le différend soit réglé. Les décisions contestées ont été rendues par le CRTC alors que les appelantes et les intimées étaient dans un processus de négociations. Ces négociations visaient à renouveler une entente d’affiliation datée du 21 novembre 2011 qui liait les parties relativement à des services spécialisés. Plus particulièrement, le différend opposant les parties concernait les modalités de fourniture et de distribution du signal de la chaîne TVA Sports, y compris le tarif des redevances payable par les intimées pour ladite chaîne. Dans le cadre du présent appel, les appelantes ont allégué que les décisions contestées étaient

CRTC under the Act. Remarkably, the respondents, like the appellants, were also asking the Court to conclude that the impugned regulatory provisions were *ultra vires* the powers conferred by the Act. The only difference in the respondents' position was that they were asking the Court to nevertheless confirm the validity of the CRTC decisions at issue.

The issues were whether the impugned regulatory provisions are *ultra vires* the powers conferred on the CRTC by the Act and whether the impugned regulatory provisions conflict with paragraph 3(1)(f) and subsection 13(4) of the *Copyright Act*.

Held, the appeal should be dismissed.

Parliament conferred on the CRTC the mission of regulating and supervising the Canadian broadcasting system (section 3 and section 5 of the Act), and the Act gives it broad powers to do so. Among the broad powers conferred on the CRTC is the authority to make enact regulations under section 10 of the Act, in this case the impugned regulatory provisions. The impugned regulatory provisions set out a dispute resolution mechanism and require programming and distribution undertakings to continue to provide their respective services until an agreement settling their dispute is reached or, where applicable, the CRTC renders a decision. Pending resolution of the conflict, this rule, which is at the heart of the dispute and is known as the standstill rule, therefore intends to ensure that undertakings maintain their existing services. Sections 3 and 5 of the Act are not attributive of jurisdiction and are not sufficient in and of themselves to justify the validity of the impugned regulatory provisions. Without disregarding the objectives listed in section 3 and section 5 of the Act, the Court had to analyze the issue of whether the CRTC has the jurisdiction to adopt the impugned regulatory provisions, particularly in light of section 10 of the Act, which grants the CRTC its delegated authority to make regulations. At issue, more specifically, was the CRTC's regulatory authority under paragraph 10(1)(h) in the event of a dispute arising between a programming undertaking—in this case the appellants—and a distribution undertaking—in this case the respondents—concerning the carriage of programming. On its face, paragraph 10(1)(h) of the Act clearly indicates that Parliament granted the CRTC the authority to make regulations in order to be able to intervene in disputes arising between programming undertakings and distribution undertakings concerning the carriage of programming. Therefore, at first sight, the wording of paragraph 10(1)(h) of the Act grants the CRTC the jurisdiction to adopt the impugned regulatory provisions and, more importantly, the standstill rule. The Act has a broad purpose, and it is clear from some of the provisions of the Act that the objectives established by Parliament include not only the cultural aspects of broadcasting

invalides au motif que les dispositions réglementaires en vertu desquelles elles ont été rendues étaient *ultra vires* des pouvoirs qui ont été conférés au CRTC en vertu de la Loi. Quant aux intimées, ils demandaient, à l'instar des appelantes, de conclure que les dispositions réglementaires contestées étaient *ultra vires* des pouvoirs conférés par la Loi. La position des intimées ne différait de celle des appelantes qu'en ce que les intimées demandaient à la Cour de néanmoins confirmer la validité des décisions du CRTC en cause.

Il s'agissait principalement de savoir si les dispositions réglementaires contestées outrepassaient les pouvoirs conférés au CRTC par la Loi et si elles entraient en conflit avec l'alinéa 3(1)f) et le paragraphe 13(4) de la *Loi sur le droit d'auteur*.

Arrêt : l'appel doit être rejeté.

Le législateur fédéral a confié au CRTC la mission de réglementer et de surveiller le système canadien de radiodiffusion (articles 3 et 5 de la Loi) et, pour ce faire, la Loi lui confie de vastes pouvoirs. Parmi ces vastes pouvoirs confiés au CRTC, on relève celui d'adopter des règlements énoncés à l'article 10 de la Loi, en l'occurrence, les dispositions réglementaires contestées en l'espèce. Lesdites dispositions réglementaires contestées édictent un mécanisme de règlement des différends et exigent des entreprises de programmation et de distribution de continuer à fournir leurs services respectifs jusqu'à ce qu'elles parviennent à un accord ou, le cas échéant, que le CRTC rende une décision. Ainsi, dans l'attente d'une résolution du conflit, cette règle, dite du statu quo, et qui était au cœur du présent litige, vise à assurer le maintien des services existants par les entreprises. Les articles 3 et 5 de la Loi ne sont pas attributifs de compétence et ne sauraient justifier à eux seuls la validité des dispositions réglementaires contestées. Sans pour autant ignorer les objectifs énumérés aux articles 3 et 5 de la Loi, l'analyse consistant à savoir si le CRTC détient le pouvoir d'adopter les dispositions réglementaires contestées devait se faire plus particulièrement à la lumière de l'article 10 de la Loi qui confère au CRTC son pouvoir délégué d'adopter des règlements. Il s'agit plus précisément du pouvoir réglementaire du CRTC aux termes de l'alinéa 10(1)h) en cas de différends concernant la fourniture de programmation et survenant entre une entreprise de programmation, en l'espèce les appelantes, et une entreprise de distribution, en l'espèce les intimées. À sa face même, l'alinéa 10(1)h) de la Loi indique clairement que le législateur a octroyé au CRTC le pouvoir d'établir des règlements afin d'intervenir dans un différend concernant la fourniture de programmation entre une entreprise de programmation et une entreprise de distribution. A priori donc, le libellé de l'alinéa 10(1)h) de la Loi confère au CRTC la compétence pour adopter les dispositions réglementaires contestées, et à plus forte raison, la règle du statu quo. L'objet de la Loi est vaste et à la lumière de certaines dispositions de cette loi, il ressort également que les objectifs fixés par

but also the economic aspects. An overview of the legislative history revealed that Parliament's intent was to give very broad powers to the CRTC in support of its broadcasting mission, especially with respect to the settlement of disputes in light of the growing challenge posed by the advent of the distribution undertaking as the gatekeeper of programming. Parliament intended, through paragraph 10(1)(h) of the Act, to give the CRTC the power to intervene through regulations in a specific aspect of the economic relationships between programming undertakings and distribution undertakings, more specifically that of adjudicating their disputes regarding the carriage of programming. It followed that the regulatory provisions contested by the appellants and the respondents are *intra vires* CRTC's powers and fall within the regulatory power given to the CRTC by Parliament in paragraph 10(1)(h) of the Act.

Regarding the impact of the standstill rule on the parties' contractual relationship, the appellants argued that by rendering the impugned decisions and by applying the standstill rule, the CRTC forced it to continue in its contractual relationship with the respondents despite the fact that its intent had been to terminate the affiliation agreement. The evidence in the record demonstrated that the appellants did not actually terminate the agreement in question with the respondents. It followed that the appellants' claims that it intended to terminate the affiliation agreement could not be accepted. If the appellants no longer wished to be bound by the affiliation agreement, they were free to terminate it in accordance with the terms of the agreement. Because it did not do so, the affiliation agreement remained in effect, and the appellants nevertheless withheld their signal on April 10, 2019. The very purpose of the standstill rule is to prevent a programming undertaking bound by an affiliation agreement from withholding its signal in the context of negotiations in which a dispute arises—or to prevent a programming undertaking from simply abandoning the service. This rule allows the CRTC, as part of the mission given to it by Parliament, (i) to maintain the affiliation agreement in question as it existed before the dispute arose, (ii) to maintain a level playing field throughout a negotiation process, and (iii) to ensure that Canadian consumers are not deprived of services during such disputes. It is only by preserving the status quo with respect to programming and by neutralizing the possibility of an arbitrary withdrawal of service that the CRTC can act to protect the public interest. Finally, the standstill rule is not permanent in nature, as the appellants submitted, because a party may directly ask the CRTC to lift the standstill rule if the dispute at issue is resolved or, in the absence of an agreement, the CRTC may render a decision concerning any unresolved matter (*Discretionary Services Regulations*, subsection 15(2)).

le législateur visent non seulement les aspects culturels de la radiodiffusion mais aussi ses aspects économiques. Un survol de l'historique législatif a démontré que l'intention du législateur était d'octroyer des pouvoirs très étendus au CRTC au soutien de sa mission en matière de radiodiffusion, notamment en ce qui concerne le règlement des différends au vu du défi grandissant posé par l'avènement de l'entreprise de distribution comme contrôleur de l'accès à la programmation. Le législateur, aux termes de l'alinéa 10(1)(h) de la Loi, a voulu donner au CRTC le pouvoir d'intervenir par voie réglementaire dans un aspect précis des rapports économiques entre les entreprises de programmation et les entreprises de distribution, plus particulièrement celui d'arbitrer leurs différends concernant la fourniture de la programmation. Il s'ensuivait que les dispositions réglementaires contestées par les appelantes et par les intimées sont *intra vires* des pouvoirs du CRTC et s'inscrivent dans le pouvoir de réglementation dévolu à ce dernier par le législateur à l'alinéa 10(1)(h) de la Loi.

En ce qui concerne l'impact de la règle du statu quo sur la relation contractuelle des parties, les appelantes ont fait valoir qu'en adoptant les décisions contestées et en imposant le statu quo, le CRTC a forcé le maintien de leur relation contractuelle avec les intimées alors que leur intention était de mettre fin à l'entente d'affiliation. Or la preuve au dossier a démontré que dans les faits, les appelantes n'avaient pas mis fin à l'entente en question avec les intimées. Il s'ensuivait que les prétentions des appelantes à l'effet que leur intention était de mettre fin à l'entente d'affiliation ne pouvaient être retenues. Dans l'éventualité où les appelantes ne souhaitaient plus être liée par l'entente d'affiliation, elle était libre d'y mettre fin en conformité toutefois avec les termes de celle-ci. Ne l'ayant pas fait, l'entente d'affiliation demeurait en vigueur et les appelantes ont malgré tout retiré leur signal le 10 avril 2019. Or, la règle du statu quo a justement pour objet d'empêcher qu'une entreprise de programmation liée à une entente d'affiliation retire son signal dans un contexte de négociations dans lequel survient un différend — ou qu'une entreprise de programmation abandonne tout simplement le service. Cette règle permet au CRTC, dans le cadre de la mission qui lui a été confiée par le législateur (i) de maintenir le statu quo de l'entente d'affiliation en question tel qu'elle existait avant le différend; (ii) de préserver l'équilibre des forces en présence au cours d'un processus de négociation et, (iii) d'assurer que les consommateurs canadiens ne soient pas privés de services pendant de tels litiges. En effet, ce n'est qu'en préservant le statu quo eu égard à la programmation et en neutralisant la possibilité d'un retrait arbitraire du service que le CRTC peut agir pour protéger l'intérêt public. Finalement, la règle du statu quo n'a pas davantage un caractère permanent, comme le prétendait les appelantes, car une partie peut demander directement au CRTC que le statu quo soit levé si le différend en cause est résolu ou, à défaut d'une entente, le CRTC peut prendre une décision en ce sens (*Règlement sur les services facultatifs*, paragraphe 15(2)).

As to whether the impugned regulatory provisions conflict with paragraph 3(1)(f) and subsection 13(4) of the *Copyright Act*, before the CRTC, neither the respondents nor the appellants raised the argument that the impugned provisions conflict with the *Copyright Act*. However, before the Court, that argument was nevertheless raised and fully developed despite the fact that the only reference to the copyright issue in connection with the standstill rule could be found in the appellants' written submissions to the CRTC, which were very limited. The CRTC did not actually have before it the arguments relating to the *Copyright Act*, which explains why it did not reach a decision on this issue. However, the respondents and the appellants were asking the Court to do so despite the CRTC's silence on this point in its decision. However, the mere passing reference to copyright in the appellants' submissions before the CRTC was not sufficient to warrant a review and analysis of the issue. It would have been inappropriate to deal with this issue in the circumstances.

Quant à la question à savoir si les dispositions contestées entraient en conflit avec l'alinéa 3(1)(f) et le paragraphe 13(4) de la *Loi sur le droit d'auteur*, devant le CRTC, ni les intimées ni les appelantes n'ont mis de l'avant l'argument de l'incompatibilité des dispositions contestées avec cette Loi. Or dans la présente instance, cet argument était néanmoins soulevé et amplement développé même si l'unique référence à la question du droit d'auteur en lien avec la règle du statu quo qui était contenue dans les soumissions écrites des appelantes devant le CRTC était très limitée. Le CRTC n'a pas été véritablement saisi de l'argumentaire relatif à la *Loi sur le droit d'auteur*, ce qui expliquait pourquoi il ne s'est pas prononcé à cet égard. Pourtant, les intimées et les appelantes demandaient qu'on se penche maintenant sur cette question malgré le silence du CRTC dans sa décision. Or, la référence en question limitée au droit d'auteur contenue dans les prétentions des appelantes devant le CRTC ne justifiait pas à elle seule que cette question soit abordée et analysée. En fait, il aurait été inopportun dans les circonstances d'en traiter.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Broadcasting Act, S.C. 1991, c. 11, ss. 3, 5, 9, 10, 12(2), 13, 31(2), 32.
Broadcasting Distribution Regulations, SOR/97-555, s. 12(1).
Copyright Act, R.S.C., 1985, c. C-42, ss. 3(1)(f), 13(4), 21, 31.
Discretionary Services Regulations, SOR/2017-159, ss. 14(1), 15.

CASES CITED

APPLIED:

Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov, 2019 SCC 65, [2019] 4 S.C.R. 653; *Reference re Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2010-167 and Broadcasting Order CRTC 2010-168*, 2012 SCC 68, [2012] 3 S.C.R. 489; *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, 2002 SCC 42, [2002] 2 S.C.R. 559; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27.

CONSIDERED:

Bell Canada v. Canada (Attorney General), 2019 SCC 66, [2019] 4 S.C.R. 845; *Bell Canada v. 7265921 Canada Ltd.*, 2018 FCA 174, [2019] 2 F.C.R. 414.

REFERRED TO:

Bell Canada v. Quebecor Inc., 2019 QCCS 1366; *Housen v. Nikolaisen*, 2002 SCC 33, [2002] 2 S.C.R. 235; *Bell Canada v. Canada (Attorney General)*, 2016 FCA 217;

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Loi sur la radiodiffusion, L.C. 1991, ch. 11, art. 3, 5, 9, 10, 12(2), 13, 31(2), 32.
Loi sur le droit d'auteur, L.R.C. (1985), ch. C-42, art. 3(1)(f), 13(4), 21, 31.
Règlement sur la distribution de radiodiffusion, DORS/97-555, art. 12(1).
Règlement sur les services facultatifs, DORS/2017-159, art. 14(1), 15.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653; *Renvoi relatif à la Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2010-167 et l'ordonnance de radiodiffusion CRTC 2010-168*, 2012 CSC 68, [2012] 3 R.C.S. 489; *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Bell Canada c. Canada (Procureur général), 2019 CSC 66, [2019] 4 R.C.S. 845; *Bell Canada c. 7265921 Canada Ltd.*, 2018 CAF 174, [2019] 2 R.C.F. 414.

DÉCISIONS MENTIONNÉES :

Bell Canada c. Quebecor inc., 2019 QCCS 1366; *Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235; *Bell Canada c. Canada (Procureur général)*, 2016 CAF 217;

Taman v. Canada (Attorney General), 2017 FCA 1, [2017] 3 F.C.R. 520.

Taman c. Canada (Procureur général), 2017 CAF 1, [2017] 3 R.C.F. 520.

AUTHORS CITED

- Canada. Parliament. *House of Commons Debates*, 34th Parl., 2nd Sess., Vol. 4 (November 3, 1989) (Hon. Marcel Massé).
- Canada. Department of Communications. *The Broadcasting Act 1988: A Clause-by-Clause Analysis of Bill C-136* (Ottawa, August 1988).
- Canada. Parliament. House of Commons, *Minutes of Proceedings and Evidence of the Legislative Committee on Bill C-136*, 33rd Parl., 2nd Sess., issue No. 1 (August 10, 1988).
- Canada. Parliament. House of Commons, *Minutes of Proceedings and Evidence of the Legislative Committee on Bill C-136*, 33rd Parl., 2nd Sess., issue No. 4 (August 17, 1988).
- Canada. Parliament. House of Commons. Standing Committee on Communications and Culture. *Government Response to the Fifteenth Report of the Standing Committee on Communications and Culture: A Broadcasting Policy for Canada* (June 1988) (Chair: John Gormley).
- Canadian Radiotelevision and Telecommunications Commission. “Broadcasting Commission Letter addressed to Peggy Tabet (Quebecor Media Inc.) and Rob Malcolmson (Bell Canada Enterprises)”, April 10, 2019.
- Department of Communications. *Canadian Voices, Canadian Choices: A New Broadcasting Policy for Canada*, 1988.
- Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.
- Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6th ed., Markham, Ont.: LexisNexis, 2014.

APPEAL from two decisions and one mandatory order (*TVA Group Inc.— Non-compliance* (April 18, 2019), Broadcasting Decision CRTC 2019-109; *Appendix to Broadcasting Decision CRTC 2019-109*, Broadcasting Order CRTC 2019-110) issued by the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, which determined in particular that the appellants contravened section 15 of the *Discretionary Services Regulations* by withholding their TVA Sports channel signal from distribution by the respondents. Appeal dismissed.

DOCTRINE CITÉE

- Canada. Parlement. *Débats de la Chambre des communes*, 34^e lég., 2^e sess., vol. 4 (3 novembre 1989) (L’hon. Marcel Massé).
- Canada. Department of Communications. *The Broadcasting Act 1988 : A Clause-by-Clause Analysis of Bill C-136* (Ottawa, août 1988).
- Canada. Parlement. Chambre des Communes, *Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le Projet de loi C-136*, 33^e lég., 2^e sess., fascicule n° 1 (10 août 1988).
- Canada. Parlement. Chambre des Communes, *Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le Projet de loi C-136*, 33^e lég., 2^e sess., fascicule n° 4 (17 août 1988).
- Canada. Parlement. Chambre des Communes. Comité permanent des communications et de la culture. *Government Response to the Fifteenth Report of the Standing Committee on Communications and Culture : A Broadcasting Policy for Canada* (juin 1988) (président : John Gormley).
- Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. « Lettre du Conseil adressée à Peggy Tabet (Québecor Média inc.) et Rob Malcolmson (Bell Canada Enterprises) », 10 avril 2019.
- Ministère des Communications. *Des voix canadiennes pour un choix véritable : Une nouvelle politique de la radiodiffusion pour le Canada*, 1988.
- Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2^e éd. Toronto : Butterworths, 1983.
- Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6^e éd., Markham, Ont. : LexisNexis, 2014.

APPEL de deux décisions et d’une ordonnance (*Groupe TVA inc. – Non-conformité* (18 avril 2019), décision de radiodiffusion CRTC 2019-109; *Annexe à la décision de radiodiffusion CRTC 2019-109*, ordonnance de radiodiffusion CRTC 2019-110) rendues par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes qui a déterminé en particulier que les appelantes ont contrevenu à l’article 15 du *Règlement sur les services facultatifs* en retenant leur signal de la chaîne TVA Sports pour distribution par les intimées. Appel rejeté.

APPEARANCES:

Richard Vachon, Neil Peden, Marie-Pier Cloutier, Adam Jeffrey Beauregard and Catherine Mathieu for appellants.

Steven G. Mason, Brandon Kain, Charlotte-Anne Malischewski and Kendra Levasseur for respondents.

Éric Mongeau, Patrick Girard, Alexa Teofilovic and Vincent Lanctôt-Fortier for intervener Cogeco Communications Inc.

Michael Ryan and Christopher Rootham for intervener TELUS Communications Inc.

Nadine Dupuis and Virginie Harvey for intervener Attorney General of Canada.

SOLICITORS OF RECORD

Woods LLP, Montréal, for appellants.

McCarthy Tétrault, LLP, Toronto, for respondents.

Stikeman Elliott LLP, Montréal, for intervener Cogeco Communications Inc.

Nelligan O'Brien Payne LLP, Ottawa, for intervener TELUS Communications Inc.

Deputy Attorney General of Canada for intervener Attorney General of Canada.

The following is the English version of the reasons for judgment rendered by

BOIVIN J.A.:

I. INTRODUCTION

[1] TVA Group Inc. and Quebecor Media Inc. (TVA), the appellants, are appealing two decisions and one mandatory order issued by the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (the CRTC), specifically, a first decision dated April 10, 2019, communicated by letter, a second decision dated April 18, 2019 ([*TVA Group Inc. — Non-compliance*, Broadcasting decision] CRTC 2019-109), and a mandatory order appended to decision CRTC 2019-109 ([*Appendix to Broadcasting Decision CRTC 2019-109*, Broadcasting Mandatory Order] CRTC 2019-110). For the purposes of

ONT COMPARU :

Richard Vachon, Neil Peden, Marie-Pier Cloutier, Adam Jeffrey Beauregard et Catherine Mathieu pour les appelantes.

Steven G. Mason, Brandon Kain, Charlotte-Anne Malischewski et Kendra Levasseur pour les intimées.

Éric Mongeau, Patrick Girard, Alexa Teofilovic et Vincent Lanctôt-Fortier pour l'intervenante Cogeco Communications Inc.

Michael Ryan et Christopher Rootham pour l'intervenante TELUS Communications Inc.

Nadine Dupuis et Virginie Harvey pour l'intervenant le procureur général du Canada.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Woods s.e.n.c.r.l., Montréal, pour les appelantes.
McCarthy Tétrault, S.E.N.C.R.L., s.r.l., Toronto, pour les intimées.

Stikeman Elliott S.E.N.C.R.L., s.r.l., Montréal, pour l'intervenante Cogeco Communications Inc.

Nelligan O'Brien Payne LLP, Ottawa, pour l'intervenante TELUS Communications Inc.

La sous-procureure générale du Canada pour l'intervenant le procureur général du Canada.

Voici les motifs du jugement rendu en français par

LE JUGE BOIVIN, J.C.A. :

I. INTRODUCTION

[1] Les appelantes, Groupe TVA inc. et Québecor Média inc. (TVA), interjettent appel de deux décisions et d'une ordonnance rendues par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (le CRTC), à savoir : une première décision communiquée par voie de lettre datée du 10 avril 2019; une seconde décision rendue le 18 avril 2019 ([*Groupe TVA inc. — Non-conformité*, Décision de radiodiffusion] CRTC 2019-109); et une ordonnance annexée à la décision CRTC 2019-109 ([*Annexe à la décision de radiodiffusion CRTC 2019-109*, Ordonnance de radiodiffusion]

this appeal, the two decisions and the mandatory order in question will be referred to as the “impugned decisions”.

[2] The impugned decisions were made following the first game of the National Hockey League playoffs on the evening of April 10, 2019, when TVA withdrew the signal of the TVA Sports channel from subscribers of Bell Canada, Bell ExpressVu Limited Partnership and Bell Canada Enterprises (Bell), the respondents. The following day, Bell applied for a temporary injunction, and the day after that, on April 12, 2019, from the bench, the Quebec Superior Court ordered TVA to restore the signal (*Bell Canada c. Québecor inc.*, 2019 QCCS 1366). TVA complied with the Superior Court’s order.

[3] The CRTC concurrently intervened in the dispute between TVA and Bell, rendering the impugned decisions. The CRTC first determined that TVA and Bell were engaged in a dispute. The CRTC confirmed this finding in a letter dated April 10, 2019, and decided that the standstill rule set out in subsection 15(1) of the *Discretionary Services Regulations*, SOR/2017-159, applied in the case.

[4] On April 18, 2019, the CRTC found that TVA had contravened section 15 of the *Discretionary Services Regulations* by withholding its signal of the TVA Sports channel from distribution by Bell. In the mandatory order appended to its decision, which was issued pursuant to subsection 12(2) of the *Broadcasting Act*, S.C. 1991, c. 11 (the Act), the CRTC ordered TVA to continue providing its programming service to Bell until the dispute was resolved. The CRTC also ordered the suspension of TVA’s broadcasting licence if TVA again withheld its signal during the dispute.

[5] The impugned decisions were made while TVA and Bell were engaged in a negotiation process. The purpose of the negotiations was to renew an affiliation agreement dated November 21, 2011, that bound the parties in respect of specialty services. More specifically, the dispute between TVA and Bell concerned the terms

CRTC 2019-110). Pour les fins du présent appel, les deux décisions et l’ordonnance en cause seront désignées comme étant les « décisions contestées ».

[2] Les décisions contestées s’inscrivent dans la foulée du premier match des séries éliminatoires de la Ligue nationale de hockey, le soir du 10 avril 2019, alors que TVA retire le signal de la chaîne TVA Sports aux abonnés des intimées, Bell Canada, Bell ExpressVu Limited Partnership et Bell Canada Enterprises (Bell). Le lendemain Bell dépose une injonction provisoire et le surlendemain, c’est-à-dire le 12 avril 2019, la Cour supérieure du Québec ordonne séance tenante à TVA de rétablir le signal (*Bell Canada c. Québecor inc.*, 2019 QCCS 1366). TVA se conforme à l’ordonnance de la Cour supérieure.

[3] En parallèle, le CRTC intervient dans le litige opposant TVA et Bell en rendant les décisions contestées. Le CRTC détermine d’abord que TVA et Bell étaient engagées dans un différend. Le 10 avril 2019, le CRTC confirme ce constat par lettre et décide que la règle du statu quo prévue au paragraphe 15(1) du *Règlement sur les services facultatifs*, DORS/2017-159 s’applique en l’espèce.

[4] Par la suite, le 18 avril 2019, le CRTC détermine que TVA a contrevenu à l’article 15 du *Règlement sur les services facultatifs* en retenant son signal de la chaîne TVA Sports pour distribution par Bell. Dans son ordonnance jointe à cette décision et rendue aux termes du paragraphe 12(2) de la *Loi sur la radiodiffusion*, L.C. 1991, ch. 11 (la Loi), le CRTC exige que TVA continue d’offrir son service de programmation à Bell jusqu’à ce que le différend soit réglé. Le CRTC ordonne aussi la suspension de la licence de radiodiffusion de TVA en précisant toutefois que cette mesure n’entrera en vigueur que dans la mesure où TVA retirerait de nouveau son signal pendant le différend.

[5] Il est à souligner que les décisions contestées ont été rendues par le CRTC alors que TVA et Bell étaient dans un processus de négociations. Ces négociations visaient à renouveler une entente d’affiliation datée du 21 novembre 2011 qui liait les parties relativement à des services spécialisés. Plus particulièrement, le différend opposant TVA

of carriage and of distribution of the signal of the TVA Sports channel, including the tariff for the royalties payable by Bell for this channel.

[6] In this appeal, TVA is alleging that the impugned decisions are invalid on the ground that the regulatory provisions under which they were made are *ultra vires* the powers conferred on the CRTC under the Act.

[7] For the reasons that follow, I am of the view that the appeal should be dismissed with costs.

II. BACKGROUND

[8] The context of this appeal goes back to February 27, 2019, when TVA and Bell were negotiating the renewal of an affiliation agreement. On that date, TVA filed an undue preference complaint against Bell with the CRTC. In that complaint, TVA criticized Bell for giving preferential treatment to its own sports channel, Réseau des sports (RDS), thereby disadvantaging TVA Sports. The next day, on February 28, 2019, TVA instituted an action in damages against Bell before the Quebec Superior Court on the same ground.

[9] Several weeks later, on April 5, 2019, when difficulties arose in the course of the negotiations, TVA and Bell participated in CRTC-assisted mediation, but they were unable to come to an agreement.

[10] The next day, on April 6, 2019, during the last game of the Montreal Canadiens regular hockey season, and four days before the playoffs were set to begin, crawls at the bottom of the screen informed Bell subscribers that the signal of the TVA Sports channel would be suspended in the following days.

[11] On April 7, 2019, Bell asked the CRTC to notify TVA that the standstill rule applied and that TVA therefore had to continue to provide the signal of the TVA Sports channel to Bell.

et Bell concernait les modalités de fourniture et de distribution du signal de la chaîne TVA Sports, y compris le tarif des redevances payable par Bell pour ladite chaîne.

[6] Dans le cadre du présent appel, TVA allègue que les décisions contestées sont invalides au motif que les dispositions réglementaires en vertu desquelles elles ont été rendues sont *ultra vires* des pouvoirs qui ont été conférés au CRTC en vertu de la Loi.

[7] Pour les motifs qui suivent, je suis d'avis que l'appel doit être rejeté avec dépens.

II. LE CONTEXTE

[8] Le contexte du présent appel remonte au 27 février 2019, alors que des négociations sont en cours entre TVA et Bell relativement au renouvellement de l'entente d'affiliation. C'est à cette date que TVA dépose auprès du CRTC une plainte de préférence induue à l'encontre de Bell. Dans cette plainte, TVA reproche à Bell d'accorder un traitement préférentiel à sa chaîne sportive Réseau des sports (RDS) au détriment de la chaîne TVA Sports. Le lendemain, c'est-à-dire le 28 février 2019, TVA dépose un recours en dommages-intérêts contre Bell devant la Cour supérieure du Québec au même motif.

[9] Quelques semaines plus tard, soit le 5 avril 2019, devant les difficultés qui surgissent dans le cadre des négociations, TVA et Bell participent à une médiation assistée par le CRTC, sans pour autant être en mesure de s'entendre.

[10] Le lendemain, le 6 avril 2019, lors de la dernière partie de hockey de la saison régulière des Canadiens de Montréal, et quatre jours avant le début des séries éliminatoires, des bannières défilantes au bas de leur écran indiquent aux abonnés de Bell que le signal de la chaîne TVA Sports sera interrompu dans les prochains jours.

[11] Le 7 avril 2019, Bell demande au CRTC d'aviser TVA que la règle du statu quo s'applique en l'instance et qu'en conséquence TVA doit continuer de fournir le signal de la chaîne TVA Sports à Bell.

[12] On April 8, 2019, as stated in the introduction, the CRTC informed TVA and Bell that it was of the opinion that the two entities were engaged in a dispute and that the standstill rule therefore applied. More specifically, TVA had to continue providing services to Bell under this rule and Bell had to continue distributing them according to the terms and conditions that were in place before the dispute arose in accordance with the affiliation agreement of the parties.

[13] On the same day, Bell asked the CRTC to issue a mandatory order under subsection 12(2) of the Act to prohibit TVA from withdrawing its signal. Bell also submitted its response to the undue preference complaint filed by TVA on February 27, 2019.

[14] Also on the same day, TVA sent Bell a notice of termination of the affiliation agreement, which Bell opposed.

[15] On April 9, 2019, TVA informed the public that it would withdraw the TVA Sports signal from Bell subscribers as of 7 p.m. the following day.

[16] On April 10, 2019, Bell filed an application for final offer arbitration with the CRTC regarding the carriage of TVA Sports, asking the CRTC to rule on the applicable rates for the signal of the channel.

[17] On the same day, the CRTC issued the first impugned decision in this appeal by letter. In the letter, the CRTC informed TVA and Bell that it had determined that they were engaged in a dispute. The CRTC confirmed that the standstill rule set out in subsection 15(1) of the *Discretionary Services Regulations* applied in the case and stated the following:

... the *Discretionary Services Regulations* contemplate dispute resolution on carriage as well as disputes regarding terms of carriage. **The Commission has determined that Bell and Québecor are engaged in such a dispute and therefore the standstill rule applies.** Accordingly, Bell and Québecor are required to provide their respective programming services to one another, and are required to distribute those services, at the same rates and on the same terms and conditions as they did before the dispute,

[12] Le 8 avril 2019, tel qu'indiqué plus tôt en introduction, le CRTC informe TVA et Bell qu'il est d'avis que les deux entités sont engagées dans un différend et que, partant, la règle du statu quo s'applique. Plus précisément, en vertu de cette règle, TVA doit continuer de fournir les services à Bell et Bell doit les distribuer selon les modalités qui existaient avant le différend conformément à l'entente d'affiliation des parties.

[13] Le même jour, Bell demande au CRTC de rendre une ordonnance en vertu du paragraphe 12(2) de la Loi afin d'interdire à TVA de retirer son signal. De plus, Bell soumet sa réponse à la plainte de préférence indue déposée par TVA le 27 février 2019.

[14] Toujours au cours de la même journée, TVA transmet à Bell un avis de résiliation de l'entente d'affiliation laquelle résiliation est contestée par Bell.

[15] Le 9 avril 2019, TVA informe le public qu'il retirera le signal de TVA Sports aux abonnés de Bell le lendemain à 19h.

[16] Le 10 avril 2019, Bell dépose auprès du CRTC une demande d'arbitrage de l'offre finale concernant la fourniture de TVA Sports afin que le CRTC statue sur les tarifs applicables pour le signal de cette chaîne.

[17] Le même jour, le CRTC transmet par lettre la première décision contestée dans le cadre du présent appel. Par cette lettre, le CRTC informe TVA et Bell qu'il a déterminé qu'elles sont engagées dans un différend. Le CRTC confirme que la règle du statu quo prévue au paragraphe 15(1) du *Règlement sur les services facultatifs* trouve application en l'espèce, s'exprimant en ces termes :

[...] le *Règlement sur les services facultatifs* prév[oi]t le règlement des différends sur l'*acheminement* ainsi que des différends concernant les *modalités d'acheminement*. **Le Conseil a déterminé que Bell et Québecor sont engagées dans un tel différend et qu'alors, la règle du statu quo s'applique.** Par conséquent, Bell et Québecor sont tenues de fournir leurs services respectifs à l'autre partie, et sont tenues de distribuer ces services, aux mêmes tarifs et selon les mêmes modalités qu'avant le différend,

until the parties resolve their dispute or the Commission issues a decision concerning this unresolved matter. [Emphasis in original, underlining added. added.]

(Letter from the CRTC addressed to Peggy Tabet (Quebecor Media Inc.) and Rob Malcolmson (Bell Canada Enterprises) dated April 10, 2019, appeal book, Vol. 1, at pages 16–17.)

[18] On April 10, 2019, at the start of the television broadcast of the first game of the National Hockey League playoffs, TVA withheld the signal of its TVA Sports channel from Bell subscribers, thereby depriving nearly one million subscribers of the French-language broadcast of part of the playoffs.

[19] On April 11, 2019, Bell applied for a temporary injunction, asking the Quebec Superior Court to order TVA to restore the signal of the TVA Sports channel. The Court allowed the application, and TVA restored the signal.

[20] On April 17, 2019, the CRTC held a hearing to determine whether on April 10, 2019, TVA had contravened subsection 15(1) of the *Discretionary Services Regulations* by withholding or interfering with the signal of its TVA Sports channel.

[21] The day after the hearing, on April 18, 2019, the CRTC rendered the second impugned decision in this appeal. The CRTC found that TVA had contravened the standstill rule under section 15 of the *Discretionary Services Regulations* as it had acted in a way that “prevented Bell from providing TVA Sports to Canadians during a dispute”. At the same time, the CRTC issued a mandatory order requiring TVA to continue to provide the signal of the TVA Sports channel to Bell at the same rates until the dispute was resolved or the CRTC had rendered a decision concerning any unresolved matter. Such a mandatory order, imposed under subsection 12(2) of the Act, is made an order of the Federal Court or of any superior court of a province when it is filed with one such court and is enforceable in the same manner as an order of the court (section 13). Non-compliance with such an order constitutes an offence under section 32 of the Act and may lead to prosecution before the courts.

jusqu’à ce que les parties règlent leur différend ou que le Conseil rende une décision concernant cette question non réglée. [Accentuation dans l’original; mon soulignement.]

(Lettre du CRTC du 10 avril 2019 adressée à M^{me} Peggy Tabet (Québecor Média inc.) et Rob Malcolmson (Bell Canada Enterprises), dossier d’appel, vol. 1, aux pages 16–17.)

[18] Toujours le 10 avril 2019, au moment où débute la télédiffusion du premier match des séries éliminatoires de la Ligue nationale de hockey, TVA retire le signal de sa chaîne TVA Sports aux abonnés de Bell. Ce faisant, TVA prive alors près d’un million d’abonnés de la diffusion en français de parties des séries éliminatoires.

[19] Le 11 avril 2019, Bell dépose une demande en injonction provisoire afin que la Cour supérieure du Québec ordonne à TVA de rétablir le signal de la chaîne TVA Sports. La Cour accueille la demande et TVA rétablit le signal.

[20] Le 17 avril 2019, le CRTC tient une audience afin de déterminer si, le 10 avril 2019, TVA a contrevenu au paragraphe 15(1) du *Règlement sur les services facultatifs* en retirant ou en interférant avec son signal de la chaîne TVA Sports.

[21] Dès le lendemain de l’audience, c’est-à-dire le 18 avril 2019, le CRTC rend la deuxième décision contestée dans le présent appel. Aux termes de l’article 15 du *Règlement sur les services facultatifs*, le CRTC conclut que TVA a contrevenu à la règle du statu quo car elle a agi de manière à « empêcher Bell de fournir TVA Sports aux Canadiens pendant un différend ». Du même coup, le CRTC rend une ordonnance obligeant TVA à continuer de fournir le signal de la chaîne TVA Sports à Bell aux mêmes tarifs jusqu’à ce que le différend soit réglé ou que le CRTC rende une décision concernant toute question non résolue. Cette ordonnance, imposée en vertu du paragraphe 12(2) de la Loi est assimilée à une ordonnance de la Cour fédérale ou d’une cour supérieure d’une province lorsqu’elle est déposée auprès de l’une de ces cours et son exécution s’effectue selon les mêmes modalités (article 13). Le non-respect d’une telle ordonnance constitue une infraction à l’article 32 de la

The mandatory order is also being challenged in this appeal.

[22] The CRTC, concerned with TVA's disregard for its authority, also suspended TVA Sports' broadcasting licence. That suspension, however, would go into effect only if "TVA Sports' signal [was] withheld from Bell's distribution undertakings by TVA Group prior to the resolution of the dispute" (Broadcasting Decision CRTC 2019-109 and Broadcasting Order CRTC 2019-110, appeal book, Vol. 1, at pages 19–25).

[23] Dissatisfied with the CRTC's decisions, TVA filed an application for leave to appeal these decisions before this Court, with subsection 31(2) of the Act providing for an appeal on a question of law or a question of jurisdiction.

[24] It is in this context that on June 18, 2019, this Court allowed TVA's application for leave to appeal.

[25] In this appeal, TVA is challenging the decisions and mandatory order of the CRTC described above and is challenging not only section 15 of the *Discretionary Services Regulations* but also subsection 14(1) of those Regulations and subsection 12(1) of the *Broadcasting Distribution Regulations*, SOR/97-555 (the impugned regulatory provisions) on the ground that these provisions are *ultra vires* the powers of the CRTC.

[26] In short, the impugned regulatory provisions provide for a dispute resolution mechanism in the event of a dispute between a programming undertaking and a distribution undertaking concerning the carriage or the terms of carriage of programming.

[27] Remarkably, the respondent Bell, like the appellant TVA, is also asking the Court to conclude that the impugned regulatory provisions are *ultra vires* the powers conferred by the Act. The only difference in Bell's position is that Bell is asking the Court to nevertheless confirm the validity of the CRTC decisions at

Loi et peut entraîner des poursuites devant les tribunaux. Cette ordonnance est également contestée dans le cadre du présent appel.

[22] Le CRTC, se disant préoccupé par le peu d'égard de TVA envers son autorité, suspend également la licence de radiodiffusion de TVA Sports. Cette suspension ne prendra toutefois effet que si « le signal de TVA Sports est retenu des entreprises de distribution de Bell avant que le différend soit réglé » (décision de radiodiffusion CRTC 2019-109 et ordonnance de radiodiffusion CRTC 2019-110, dossier d'appel, vol. 1, aux pages 19–25).

[23] Insatisfaite des décisions du CRTC, TVA dépose une demande d'autorisation devant notre Cour pour interjeter appel de ces décisions, le paragraphe 31(2) de la Loi prévoyant un appel sur des questions de droit ou de compétence.

[24] C'est donc dans ce contexte que notre Cour a accueilli, le 18 juin 2019, la demande d'autorisation d'appel de TVA.

[25] Dans le présent appel, TVA attaque les décisions et l'ordonnance du CRTC décrites ci-dessus et conteste non seulement l'article 15 du *Règlement sur les services facultatifs* mais également le paragraphe 14(1) ainsi que le paragraphe 12(1) du *Règlement sur la distribution de radiodiffusion*, DORS/97-555 (dispositions réglementaires contestées), le tout au motif que ces dispositions sont *ultra vires* des pouvoirs du CRTC.

[26] En somme, les dispositions réglementaires contestées prévoient un mécanisme de règlement des différends lorsqu'un litige survient entre une entreprise de programmation et une entreprise de distribution sur la question de la fourniture ou les modalités de fourniture de programmation.

[27] De façon singulière dans cette affaire, l'intimée Bell demande, à l'instar de l'appelante TVA, de conclure que les dispositions réglementaires contestées sont *ultra vires* des pouvoirs conférés par la Loi. La position de Bell ne diffère de celle de TVA qu'en ce que Bell demande à cette Cour de néanmoins confirmer la validité

issue. Before this Court, TVA's submissions concerned the CRTC's jurisdiction to adopt the impugned regulatory provisions while Bell's were limited to the question of whether the impugned regulatory provisions conflict with paragraph 3(1)(f) and subsection 13(4) of the *Copyright Act*, R.S.C., 1985, c. C-42.

[28] Finally, it should be noted that the Court also heard the submissions and representations of three interveners in this appeal: the Attorney General of Canada (AGC), Cogeco Communications Inc. (Cogeco) and Telus Communications Inc. (Telus), all of which were granted intervener status on December 4, 2019, by order of this Court.

III. RELEVANT PROVISIONS

[29] The impugned regulatory provisions in this appeal are as follows:

Discretionary Services Regulations, SOR/2017-159

Referral of dispute to Commission

14 (1) If there is a dispute between a licensee and the operator of a licensed distribution undertaking or an exempt distribution undertaking concerning the carriage or terms of carriage of programming that originates from the licensee, including the wholesale rate and the terms of any audit referred to in section 15.1 of the *Broadcasting Distribution Regulations*, one or both of the parties to the dispute may refer the matter to the Commission for dispute resolution.

...

Obligations During Dispute

Obligation — rates, terms and conditions

15 (1) During a dispute between a licensee and a person that is licensed to carry on a distribution undertaking or the operator of an exempt distribution undertaking concerning the carriage or terms of carriage of programming that originates from the licensee or concerning any right or obligation under the Act, the licensee must continue to provide its programming services to the distribution undertaking at the same rates and on the same terms and conditions as it did before the dispute.

des décisions du CRTC en cause. Ainsi, devant notre Cour, les représentations de TVA ont porté sur la compétence du CRTC d'adopter les dispositions réglementaires contestées alors que celles de Bell se sont circonscrites à la question de savoir si les dispositions réglementaires contestées entrent en conflit avec l'alinéa 3(1)f) et le paragraphe 13(4) de la *Loi sur le droit d'auteur*, L.R.C. (1985), ch. C-42.

[28] Enfin, il est à noter que la Cour a également entendu les observations et les représentations de trois intervenants dans le cadre de cet appel, à savoir : le procureur général du Canada (PGC), Cogeco Communications inc. (Cogeco) et Telus Communications inc. (Telus), lesquels ont obtenu la qualité d'intervenants dans l'instance par ordonnance de notre Cour datée du 4 décembre 2019.

III. LES DISPOSITIONS PERTINENTES

[29] Les dispositions réglementaires contestées dans le présent appel sont les suivantes :

Règlement sur les services facultatifs, DORS/2017-159

Règlement de différends – renvoi au Conseil

14 (1) En cas de différend entre le titulaire et l'exploitant d'une entreprise de distribution autorisée ou exemptée concernant la fourniture ou des modalités de fourniture de la programmation transmise par le titulaire — y compris le tarif de gros et les modalités de la vérification visée à l'article 15.1 du Règlement sur la distribution de radiodiffusion —, l'une des parties ou les deux peuvent s'adresser au Conseil en vue d'un règlement.

[...]

Obligation lors d'un différend

Obligation — tarifs et modalités

15 (1) En cas de différend entre le titulaire et une personne autorisée à exploiter une entreprise de distribution ou l'exploitant d'une entreprise de distribution exemptée concernant la fourniture ou des modalités de fourniture de la programmation transmise par le titulaire ou concernant tout droit ou toute obligation prévus par la Loi, le titulaire continue à fournir ses services de programmation à l'entreprise de distribution aux mêmes tarifs et selon les modalités qui s'appliquaient aux parties avant le différend.

Period of dispute

(2) For the purposes of subsection (1), a dispute begins when written notice of the dispute is provided to the Commission and is served on the other undertaking that is a party to the dispute and ends when an agreement settling the dispute is reached by the concerned undertakings or, if no such agreement is reached, when the Commission renders a decision concerning any unresolved matter.

Broadcasting Distribution Regulations, SOR/97-555

Dispute Resolution

12 (1) If there is a dispute between the licensee of a distribution undertaking and the operator of a licensed programming undertaking or an exempt programming undertaking concerning the carriage or terms of carriage of programming originated by the programming undertaking — including the wholesale rate and the terms of any audit referred to in section 15.1 — one or both of the parties to the dispute may refer the matter to the Commission.

IV. ISSUES

[30] The appeal raises two issues:

- A. Are the impugned regulatory provisions *ultra vires* the powers conferred on the CRTC by the *Broadcasting Act*?
- B. Do the impugned regulatory provisions conflict with paragraph 3(1)(f) and subsection 13(4) of the *Copyright Act*?

V. STANDARD OF REVIEW

[31] It is important to note that in allowing TVA's application for leave to appeal, this Court found that [TRANSLATION] "the applicants advanced solid arguments and an arguable case concerning the CRTC's jurisdiction to adopt section 14 and section 15 of the *Discretionary Services Regulations* and subsection 12(1) of *Broadcasting Distribution Regulations*" (appellants' compendium, at page 6). This appeal therefore raises questions of law that directly concern the limits of the CRTC's power. The appeal mechanism provided for in subsection 31(2) of the Act clearly covers

Durée du différend

(2) Pour l'application du paragraphe (1), le différend débute lorsqu'un avis écrit en faisant état est déposé auprès du Conseil et signifié à l'autre entreprise en cause. Le différend prend fin dès que les entreprises en cause parviennent à un accord ou, à défaut, dès que le Conseil rend une décision concernant toute question non résolue.

Règlement sur la distribution de radiodiffusion, DORS/97-555

Règlement de différends

12 (1) En cas de différend entre, d'une part, le titulaire d'une entreprise de distribution et, d'autre part, l'exploitant d'une entreprise de programmation autorisée ou exemptée au sujet de la fourniture ou des modalités de fourniture de la programmation transmise par l'entreprise de programmation — y compris le tarif de gros et les modalités de la vérification visée à l'article 15.1 —, l'une des parties ou les deux peuvent s'adresser au Conseil.

IV. LES QUESTIONS EN LITIGE

[30] Le présent appel soulève deux questions :

- A. Les dispositions réglementaires contestées outrepassent-elles les pouvoirs conférés au CRTC par la *Loi sur la radiodiffusion*?
- B. Les dispositions réglementaires contestées entrent-elles en conflit avec l'alinéa 3(1)f) et le paragraphe 13(4) de la *Loi sur le droit d'auteur*?

V. LA NORME DE CONTRÔLE

[31] Il importe de rappeler que notre Cour, en accordant la demande d'autorisation d'appel de TVA, a considéré que « les demandresses font valoir des arguments solides et une cause défendable quant à la compétence du CRTC d'adopter les articles 14 et 15 du *Règlement sur les services facultatifs* et l'article 12(1) du *Règlement sur la distribution de radiodiffusion* » (compendium des appelantes, à la page 6). Le présent pourvoi soulève donc des questions de droit qui concernent directement les limites du pouvoir du CRTC. Or, de telles questions soulèvent clairement le mécanisme d'appel prévu

such questions, and according to the Supreme Court of Canada, the standards of appellate review will apply in such circumstances (*Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov*, 2019 SCC 65, [2019] 4 S.C.R. 653, 441 D.L.R. (4th) 1 (*Vavilov*), at paragraphs 36–52; *Bell Canada v. Canada (Attorney General)*, 2019 SCC 66, [2019] 4 S.C.R. 845, 441 D.L.R. (4th) 155 (*Bell 2019*), at paragraphs 34 and 35). In this case, and in accordance with the standards of appellate review (*Housen v. Nikolaisen*, 2002 SCC 33, [2002] 2 S.C.R. 235), it is the standard of correctness that applies to the impugned decisions.

VI. ANALYSIS

A. Are the impugned regulatory provisions *ultra vires* the powers conferred on the CRTC by the *Broadcasting Act*?

[32] It is important to note at the outset that Parliament conferred on the CRTC the mission of regulating and supervising the Canadian broadcasting system (section 3 and section 5 of the Act), and the Act gives it broad powers to do so. In *Reference re Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2010-167 and Broadcasting Order CRTC 2010-168*, 2012 SCC 68, [2012] 3 S.C.R. 489 (*Reference re Broadcasting Policy*), the Supreme Court noted the following at paragraph 15:

There is no doubt that the licensing and the regulation-making powers granted to the CRTC are broad. The *Broadcasting Act* describes the mission of the CRTC as regulating and supervising “all aspects of the Canadian broadcasting system with a view to implementing the broadcasting policy set out in subsection 3(1)” (s. 5(1)).

[33] Among the broad powers conferred on the CRTC is the authority to make regulations under section 10 of the Act, in this case the impugned regulatory provisions. The impugned regulatory provisions set out a dispute resolution mechanism and require programming and distribution undertakings to continue to provide their respective services until an agreement settling their dispute is reached or, where applicable, the CRTC renders a decision. Pending resolution of the conflict, this rule,

au paragraphe 31(2) de la Loi, et la Cour suprême du Canada nous enseigne que dans de telles circonstances, il faut s’en remettre aux normes de contrôle en appel (*Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653 (*Vavilov*), aux paragraphes 36–52; *Bell Canada c. Canada (Procureur général)*, 2019 CSC 66, [2019] 4 R.C.S. 845 (*Bell 2019*), aux paragraphes 34 et 35). Ainsi, en l’espèce, et conformément aux normes de contrôle en appel (*Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235), c’est la norme de la décision correcte qu’il convient d’appliquer au regard des décisions contestées.

VI. ANALYSE

A. Les dispositions réglementaires contestées outrepassent-elles les pouvoirs conférés au CRTC par la *Loi sur la radiodiffusion*?

[32] D’emblée, il convient de souligner que le législateur fédéral a confié au CRTC la mission de réglementer et de surveiller le système canadien de radiodiffusion (articles 3 et 5 de la Loi) et, pour ce faire, la Loi lui confie de vastes pouvoirs. Dans l’arrêt *Renvoi relatif à la Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2010-167 et l’ordonnance de radiodiffusion CRTC 2010-168*, 2012 CSC 68, [2012] 3 R.C.S. 489 (*Renvoi*) la Cour suprême rappelle effectivement, au paragraphe 15, ce qui suit :

Il est incontestable que le CRTC dispose de vastes pouvoirs en matière de réglementation et d’attribution de licences. Aux termes de la *Loi sur la radiodiffusion*, le CRTC a pour mission de réglementer et de surveiller « tous les aspects du système canadien de radiodiffusion en vue de mettre en œuvre la politique canadienne de radiodiffusion » (par. 5(1)).

[33] Parmi ces vastes pouvoirs confiés au CRTC, on relève celui d’adopter des règlements énoncés à l’article 10 de la Loi, en l’occurrence, les dispositions réglementaires contestées en l’espèce. Lesdites dispositions réglementaires contestées édictent un mécanisme de règlement des différends et exigent des entreprises de programmation et de distribution de continuer à fournir leurs services respectifs jusqu’à ce qu’elles parviennent à un accord ou, le cas échéant, que le CRTC rende une

which is at the heart of the dispute and is known as the standstill rule, therefore intends to ensure that undertakings maintain their existing services.

[34] However, TVA and Bell both submit that sections 3, 5 and 10 of the Act do not confer on the CRTC the power to adopt the impugned regulatory provisions, which required TVA to continue providing the TVA Sports channel to Bell against its will until the CRTC rendered a decision on the dispute. In fact, according to TVA, the impugned regulatory provisions, and more specifically the standstill rule, force programming undertakings and distribution undertakings to remain in contractual relationships, and TVA submits that this constraint is *ultra vires* the regulatory powers the Act confers on the CRTC.

[35] As noted by TVA, it should be recognized that section 3 and section 5 of the Act are not attributive of jurisdiction and are not sufficient in and of themselves to justify the validity of the impugned regulatory provisions. Consequently, without disregarding the objectives listed in section 3 and section 5 of the Act, the Court must analyze the issue of whether the CRTC has the jurisdiction to adopt the impugned regulatory provisions, particularly in light of section 10 of the Act, which grants the CRTC its delegated authority to make regulations (*Bell Canada v. Canada (Attorney General)*, 2016 FCA 217, 402 D.L.R. (4th) 551, at paragraphs 47–49). At issue more specifically is the CRTC’s regulatory authority under paragraph 10(1)(h) in the event of a dispute arising between a programming undertaking—in this case TVA—and a distribution undertaking—in this case Bell—concerning the carriage of programming.

[36] In order to analyze the interpretation to be given to paragraph 10(1)(h) of the Act, the Court must follow the modern approach to statutory interpretation, according to which “the words of a statute must be read ‘in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament’” (*Vavilov*, at paragraph 117; *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, 2002 SCC 42, [2002] 2 S.C.R. 559, at paragraphs 26 and 27; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*,

décision. Ainsi, dans l’attente d’une résolution du conflit, cette règle, dite du statu quo, et qui est au cœur du présent litige, vise à assurer le maintien des services existants par les entreprises.

[34] Or, TVA et Bell soumettent que les articles 3, 5 et 10 de la Loi ne confèrent pas au CRTC le pouvoir d’adopter les dispositions réglementaires contestées, lesquelles obligent TVA à continuer de fournir la chaîne TVA Sports à Bell contre son gré et ce, jusqu’à ce que le CRTC rende une décision sur le différend. En fait, selon TVA, les dispositions réglementaires contestées, et plus particulièrement la règle du statu quo, forcent le maintien d’une relation contractuelle entre une entreprise de programmation et une entreprise de distribution et TVA soutient que cette contrainte excède les pouvoirs réglementaires du CRTC prévus par la Loi.

[35] Il convient de reconnaître, comme le souligne TVA, que les articles 3 et 5 de la Loi ne sont pas attributifs de compétence et ne sauraient justifier à eux seuls la validité des dispositions réglementaires contestées. Ainsi, sans pour autant ignorer les objectifs énumérés aux articles 3 et 5 de Loi, l’analyse consistant à savoir si le CRTC détient le pouvoir d’adopter les dispositions réglementaires contestées doit se faire plus particulièrement à la lumière de l’article 10 de la Loi qui confère au CRTC son pouvoir délégué d’adopter des règlements (*Bell Canada c. Canada (Procureur général)*, 2016 CAF 217, aux paragraphes 47–49). Il s’agit plus précisément du pouvoir réglementaire du CRTC aux termes de l’alinéa 10(1)h) en cas de différends concernant la fourniture de programmation et survenant entre une entreprise de programmation, en l’espèce TVA, et une entreprise de distribution, en l’espèce Bell.

[36] Afin de procéder à l’analyse de l’interprétation à donner à l’alinéa 10(1)h) de la Loi, il faut s’en remettre à la méthode moderne d’interprétation des lois suivant laquelle « il faut lire les termes d’une loi “dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s’harmonise avec l’[économie] de la loi, l’objet de la loi et l’intention du législateur” » (*Vavilov*, au paragraphe 117; *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559, aux paragraphes 26 et 27; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27,

[1998] 1 S.C.R. 27, (1998), 154 D.L.R. (4th) 193, at paragraph 21; E. Driedger, *Construction of Statutes* (2nd ed. 1983), at page 87). I will therefore examine (i) the wording of paragraph 10(1)(h) of the Act, (ii) the purpose of the Act and finally (iii) its legislative history, all with a view to determining whether the impugned regulatory provisions are *ultra vires* the powers conferred on the CRTC under the Act.

(1) *Statutory interpretation*

(a) The wording of paragraph 10(1)(h) of the *Broadcasting Act*

[37] TVA submits that the CRTC cannot have an impact on the economic aspects that exist between a programming undertaking and a distribution undertaking on the ground that the CRTC's actions must remain essentially cultural in scope and not economic. At the same time, both TVA and Bell are attempting to limit the CRTC to a supporting role that consists of [TRANSLATION] “assisting” parties in their negotiations. This simplistic vision of the CRTC's powers is not consistent with the wording of paragraph 10(1)(h) of the Act.

[38] I note that paragraph 10(1)(h) of the Act reads as follows:

Regulations generally

10 (1) The Commission may, in furtherance of its objects, make regulations

...

(h) for resolving, by way of mediation or otherwise, any disputes arising between programming undertakings and distribution undertakings concerning the carriage of programming originated by the programming undertakings;

[39] On its face, paragraph 10(1)(h) of the Act clearly indicates that Parliament granted the CRTC the authority to make regulations in order to be able to intervene in disputes arising between programming undertakings and distribution undertakings concerning the carriage of programming. The English version of paragraph 10(1)(h) confirms the broad discretion granted to the CRTC in

au paragraphe 21; E. Driedger, *Construction of Statutes* (2^e éd. 1983), à la page 87). Je vais donc d'abord me pencher sur (i) le libellé de l'alinéa 10(1)h de la Loi, et ensuite (ii) l'objet de cette loi, et enfin (iii) son historique législatif, le tout dans le but de déterminer si les dispositions réglementaires contestées outrepassent les pouvoirs conférés au CRTC aux termes de la Loi.

1) *Interprétation statutaire*

a) Le libellé de l'alinéa 10(1)h de la *Loi sur la radiodiffusion*

[37] TVA soumet que le CRTC ne peut avoir d'impact sur les aspects économiques qui existent entre une entreprise de programmation et une entreprise de distribution au motif que le champ d'action du CRTC doit demeurer essentiellement dans l'arène culturelle — et non économique. Du même souffle, tant TVA que Bell tentent de circonscrire le CRTC à un rôle de second plan consistant à « assister » les parties dans leurs négociations. Or, cette perspective réductrice des pouvoirs du CRTC est contraire au libellé de l'alinéa 10(1)h de la Loi.

[38] Je rappelle que l'alinéa 10(1)h de la Loi énonce ce qui suit :

Règlements

10 (1) Dans l'exécution de sa mission, le Conseil peut, par règlement :

[...]

h) pourvoir au règlement — notamment par la médiation — de différends concernant la fourniture de programmation et survenant entre les entreprises de programmation qui la transmettent et les entreprises de distribution;

[39] À sa face même, l'alinéa 10(1)h de la Loi indique clairement que le législateur a octroyé au CRTC le pouvoir d'établir des règlements afin d'intervenir dans un différend concernant la fourniture de programmation entre une entreprise de programmation et une entreprise de distribution. La version anglaise de l'alinéa 10(1)h confirme dans le même sens le vaste pouvoir conféré

making regulations for resolving “any disputes”. This interpretation is also supported by the French version: “*pourvoir au règlement ... de différends*”. Moreover, as rightly noted by Cogeco, [TRANSLATION] “an enabling provision [such as paragraph 10(1)(h)], which authorizes the making of regulations ‘for’ or ‘for the purpose of’ carrying out an objective ... must be given a broad and liberal interpretation” (Cogeco’s memorandum of fact and law, at paragraph 27; Ruth Sullivan, *Construction of Statutes*, 6th ed. Markham, Ont.: LexisNexis, 2014, at page 160). The AGC also aptly notes that it is difficult to envisage how the CRTC, in exercising the authority conferred on it under paragraph 10(1)(h), could resolve a dispute between a programming undertaking and a distribution undertaking without influencing an economic aspect of their relationship, an aspect that is necessarily prominent.

[40] At first sight therefore, the wording of paragraph 10(1)(h) of the Act grants the CRTC the jurisdiction to adopt the impugned regulatory provisions and, more importantly, the standstill rule.

(b) The purpose of the *Broadcasting Act*

[41] The Act has a broad purpose, and it is clear from some of the provisions of the Act that the objectives established by Parliament include not only the cultural aspects of broadcasting but also the economic aspects. For example, subparagraph 3(1)(d)(i) of the Act states that the Canadian broadcasting system should “serve to ... strengthen the cultural, political, social and economic fabric of Canada” (emphasis added). Similarly, paragraph 3(1)(t) of the Act sets out objectives for distribution undertakings with respect to the carriage of programming services, so it would be unreasonable to claim that there is no economic dimension to the CRTC’s mission.

[42] TVA nevertheless submits that paragraph 10(1)(h) of the Act does not authorize the CRTC to adopt the impugned regulatory provisions, including the standstill rule, because, by doing so, the CRTC is interfering in the contractual and economic relationships between the

au CRTC dans l’adoption de règlements dans le but de résoudre : « *any disputes* ». Cette interprétation trouve aussi appui dans la version française : « pourvoir au règlement [...] de différends ». De plus, comme le souligne à bon droit Cogeco : « une disposition habilitante [comme l’alinéa 10(1)(h)], qui autorise une réglementation aux fins d’accomplir un objectif (“*for*” ou “*for the purpose of*”) [...] doit recevoir une interprétation large et libérale » (mémoire de faits et de droit de Cogeco, au paragraphe 27; Ruth Sullivan, *Construction of Statutes*, 6^e éd., Markham, Ont. : LexisNexis, 2014, à la page 160). Et dans le même sens, le PGC note avec justesse qu’en vertu du pouvoir octroyé au CRTC à l’alinéa 10(1)(h), il serait difficile d’envisager comment le CRTC pourrait régler un différend entre une entreprise de programmation et une entreprise de distribution sans pour autant influencer sur un volet économique de leur relation, ce dernier se retrouvant forcément à l’avant-plan.

[40] A priori donc, le libellé de l’alinéa 10(1)(h) de la Loi confère au CRTC la compétence pour adopter les dispositions réglementaires contestées, et à plus forte raison, la règle du statu quo.

b) L’objet de la *Loi sur la radiodiffusion*

[41] L’objet de la Loi est vaste et à la lumière de certaines dispositions de cette loi, il ressort également que les objectifs fixés par le législateur visent non seulement les aspects culturels de la radiodiffusion mais aussi ses aspects économiques. Par exemple, le sous-alinéa 3(1)(d)(i) de la Loi énonce que le système canadien de radiodiffusion devrait « servir à [...] renforcer la structure culturelle, politique, sociale et économique du Canada » (mon soulignement). Dans le même esprit, l’alinéa 3(1)(t) de la Loi énonce quant à lui des objectifs pour les entreprises de distribution relativement à la fourniture des services de programmation, si bien qu’on ne saurait prétendre que la mission du CRTC n’a pas de dimension économique.

[42] TVA soutient malgré tout que l’alinéa 10(1)(h) de la Loi ne permet pas au CRTC d’adopter les dispositions réglementaires contestées et, par le fait même, la règle du statu quo car, ce faisant, le CRTC s’immisce dans les relations contractuelles et économiques entre les

programming undertakings and the distribution undertakings. In support of this claim, TVA adroitly points to the restrictive interpretation given by the courts to another provision, namely, paragraph 9(1)(h) of the Act, including by this Court in *Bell Canada v. 7265921 Canada Ltd.*, 2018 FCA 174, [2019] 2 F.C.R. 414, 428 D.L.R. (4th) 311 (*Bell 2018*). TVA invites us to transfer this interpretation to paragraph 10(1)(h), thereby limiting its scope.

[43] TVA alleges that the reasons of my colleague Woods J.A. in *Bell 2018*, concurred in by my colleague Nadon J.A., confirm that the Act—and more specifically paragraph 9(1)(h)—does not allow the CRTC to regulate the terms and conditions of affiliation agreements, whether directly or through a dispute resolution process as set out in the impugned regulatory provisions. In support of this claim, TVA refers to paragraphs 167 and 169 of *Bell 2018*:

In my view, it is not reasonable to interpret paragraph 9(1)(h) as granting the CRTC a general power to regulate the terms and conditions of affiliation agreements. This interpretation goes far beyond the ordinary meaning of the language in paragraph 9(1)(h) and is not reasonably supported by a textual, contextual and purposive interpretation of the legislation.

...

The ordinary meaning of this provision does not encompass a general power to regulate the terms and conditions of carriage. Such regulation must relate to terms and conditions of programming services that the CRTC specifies and requires to be provided by a licensee.

[44] In this case, TVA submits that, to the extent that sections 9 and 10 of the Act are to be interpreted with the same objectives in mind, this Court's reasoning in *Bell 2018* must apply to this case and that the CRTC lacks jurisdiction to adopt the impugned regulatory provisions.

[45] I disagree.

entreprises de programmation et les entreprises de distribution. Afin d'appuyer cette prétention, TVA rappelle habilement l'interprétation restrictive donnée par les tribunaux à une autre disposition, à savoir l'alinéa 9(1)h) de la Loi, notamment par notre Cour dans l'arrêt *Bell Canada c. 7265921 Canada Ltd.*, 2018 CAF 174, [2019] 2 R.C.F. 414, (*Bell 2018*). TVA nous invite à transposer cette interprétation à l'alinéa 10(1)h) pour ainsi en limiter la portée.

[43] TVA allègue donc que les motifs de ma collègue la juge Woods dans la décision *Bell 2018*, auxquels concourt mon collègue le juge Nadon, confirment que la Loi — et plus particulièrement l'alinéa 9(1)h) — ne permet pas au CRTC de réglementer les modalités et les conditions des ententes d'affiliation et ce, ni directement, ni par le biais d'un processus de règlement des différends tel que prévu par les dispositions réglementaires contestées. À l'appui de cette prétention, TVA s'en remet aux paragraphes 167 et 169 dans l'arrêt *Bell 2018* :

À mon avis, il n'est pas raisonnable d'interpréter l'alinéa 9(1)h) comme conférant au CRTC le pouvoir général de réglementer les modalités et conditions des ententes d'affiliation. Cette interprétation va beaucoup plus loin que le sens courant du texte de l'alinéa 9(1)h) et n'est pas raisonnablement fondée sur l'interprétation textuelle, contextuelle et téléologique de la loi.

[...]

Vu son sens ordinaire, cette disposition n'inclut pas le pouvoir général de régir les modalités et conditions relatives à la prestation des services. Le CRTC ne peut que régir les modalités et conditions des services de programmation qu'il précise et que doivent assurer les titulaires.

[44] Dans la présente affaire, TVA soumet que, dans la mesure où les articles 9 et 10 de la Loi s'interprètent au regard des mêmes objectifs, le raisonnement éposé par notre Cour dans l'arrêt *Bell 2018* doit nécessairement s'appliquer en l'espèce et que le CRTC n'a pas la compétence d'adopter les dispositions réglementaires contestées.

[45] Je ne partage pas cet avis.

[46] The majority of this Court in *Bell 2018* (Woods J.A. and Nadon J.A.) addressed a specific issue without commenting directly on paragraph 10(1)(h) or the CRTC’s power to resolve disputes. The standstill rule at the heart of this dispute, and paragraph 10(1)(h) in particular, were not analyzed in *Bell 2018*. The Court was careful to clarify at paragraph 173 that its decision was limited to the scope of paragraph 9(1)(h) of the Act:

As this appeal only concerns paragraph 9(1)(h), I express no view as to whether the CRTC’s objective in issuing the Order could have been achieved by some other means.

[47] In support of its claim in this case, TVA also relies on the Supreme Court of Canada’s decision in *Reference re Broadcasting Policy*. In that case, the Supreme Court examined the CRTC’s jurisdiction to establish a market-based value for signal regime. The main feature of the regime was to give private local television stations (as broadcasters) the right to prohibit broadcasting distribution undertakings from retransmitting their signals in the event of a breakdown of negotiations if the parties failed to reach an agreement on compensation. The program deletion right was intended to give broadcasters the necessary leverage to require compensation from the broadcasting distribution undertakings (*Reference re Broadcasting Policy*, at paragraph 19).

[48] The Supreme Court, having read the Act in its entire context, found that the creation of the rights envisaged by the CRTC was “too great a stretch from the core purposes intended by Parliament and from the powers granted to the CRTC under the *Broadcasting Act*” (*Reference re Broadcasting Policy*, at paragraph 33). Moreover, according to the Supreme Court, the regime proposed by the CRTC conflicted with certain provisions of the *Copyright Act* (sections 21 and 31).

[49] In this case, TVA claims that according to the Supreme Court’s analysis in *Reference re Broadcasting Policy*, the CRTC may not control or interfere with the

[46] En fait, la majorité de notre Cour dans l’arrêt *Bell 2018* (les juges Woods et Nadon) a répondu à une problématique précise sans directement se prononcer sur l’alinéa 10(1)(h) ni sur le pouvoir du CRTC de régler des différends. La règle du statu quo, au cœur du présent litige, et plus particulièrement l’alinéa 10(1)(h), n’ont fait l’objet d’aucune analyse dans l’arrêt *Bell 2018*. La Cour a d’ailleurs pris soin de préciser, au paragraphe 173, que la décision se limitait à la portée de l’alinéa 9(1)(h) de la Loi :

Comme le présent appel concerne uniquement l’alinéa 9(1)(h), je ne me prononcerai pas sur la question de savoir si l’objectif visé par le CRTC quand il a émis l’Ordonnance aurait pu être atteint par d’autres moyens.

[47] Au soutien de sa prétention en l’espèce, TVA s’appuie également sur l’arrêt de la Cour suprême du Canada dans *Renvoi*. Dans cette affaire, la Cour suprême s’est penchée sur la compétence du CRTC d’établir un régime de compensation pour la valeur des signaux basé sur les forces du marché. Il s’agissait d’un régime dont la principale caractéristique était de conférer aux stations privées de télévision locale — à titre de radiodiffuseurs — le droit d’interdire aux entreprises de distribution de radiodiffusion la retransmission de leurs signaux en cas d’échec des négociations si les parties ne parvenaient à s’entendre sur une compensation. Ce droit d’exiger le retrait d’émissions se voulait un moyen d’accorder aux radiodiffuseurs l’influence requise pour exiger une compensation des entreprises de distribution de radiodiffusion (*Renvoi*, au paragraphe 19).

[48] La Cour suprême, aux termes d’une interprétation de la Loi et en tenant compte du contexte global de celle-ci, a conclu que la création des droits envisagés par le CRTC dans cette affaire constituait « une mesure beaucoup trop éloignée des objectifs fondamentaux visés par le législateur et des pouvoirs conférés au CRTC par la *Loi sur la radiodiffusion* » (*Renvoi*, au paragraphe 33). De plus, toujours selon la Cour suprême, le régime proposé par le CRTC entrait en conflit avec certaines dispositions de la *Loi sur le droit d’auteur* (articles 21 et 31).

[49] Dans le cas présent, TVA prétend que suivant l’analyse de la Cour suprême dans l’arrêt *Renvoi*, le CRTC ne peut contrôler ou s’immiscer dans les rapports

economic relationship between a programming undertaking and a distribution undertaking and that the impugned regulatory provisions and the standstill rule must therefore be declared invalid.

[50] Again, I disagree. The importance TVA gives to *Reference re Broadcasting Policy* in this case is exaggerated given the issue that was before the Supreme Court. One must read the Supreme Court's finding in *Reference re Broadcasting Policy* as being limited to the compensation regime proposed by the CRTC. Thus, it does not mean that every regulatory measure adopted by the CRTC that has economic consequences is *de facto ultra vires* the Act. *Reference re Broadcasting Policy* cannot, therefore, be seen as a prohibition against or elimination of any power of the CRTC to exert economic control over a programming undertaking and a distribution undertaking within the Canadian broadcasting system.

[51] Similarly, it should also be noted that recently, in *Bell 2019*, the Supreme Court of Canada clearly indicated that a narrow reading of paragraph 9(1)(h) “will not hamper [the CRTC’s] efforts to regulate the broadcasting industry in accordance with the statutory objectives listed in s. 3(1)” (*Bell 2019*, at paragraph 49). Ultimately, and as argued by the interveners, the scope of the provision at issue in this case, namely, paragraph 10(1)(h), is in no way altered by the courts’ restrictive interpretation of paragraph 9(1)(h) of the Act.

(c) Legislative history

[52] While legislative history is not in itself determinative, it does provide additional information on how to interpret paragraph 10(1)(h) of the Act. In this case, an overview of the history reveals that Parliament’s intent was to give very broad powers to the CRTC in support of its broadcasting mission, especially with respect to the settlement of disputes in light of the growing challenge posed by the advent of the distribution undertaking as the gatekeeper of programming.

économiques entre une entreprise de programmation et une entreprise de distribution et que, conséquemment, les dispositions réglementaires contestées et la règle du statu quo doivent être déclarées invalides.

[50] Encore une fois, je ne partage pas cet avis. La portée que TVA donne à l’arrêt *Renvoi* dans le cadre de la présente affaire est exagérée compte tenu de la question que la Cour suprême était appelée à trancher. Il faut plutôt lire la conclusion de la Cour suprême dans l’arrêt *Renvoi*, comme se limitant au régime de compensation proposé par le CRTC. Partant, cela ne signifie pas que toute mesure réglementaire adoptée par le CRTC ayant des conséquences économiques soit *de facto ultra vires* de la Loi. On ne saurait donc voir dans l’arrêt *Renvoi* une interdiction, voire une élimination, de tout droit de contrôle économique du CRTC entre une entreprise de programmation et une entreprise de distribution au sein du régime de radiodiffusion canadien.

[51] Dans le même ordre d’idées, il convient aussi de souligner que récemment, dans l’arrêt *Bell 2019*, la Cour suprême du Canada a clairement indiqué qu’une interprétation restrictive de l’alinéa 9(1)h « n’entravera pas les efforts déployés par [le CRTC] pour réglementer l’industrie de la radiodiffusion conformément aux objectifs énumérés au par. 3(1) » (*Bell 2019*, au paragraphe 49). En définitive, et comme l’ont plaidé les intervenants, la portée de la disposition en cause en l’espèce, à savoir l’alinéa 10(1)h, ne se trouve en aucun point altérée par l’interprétation restrictive qu’ont donnée les tribunaux à l’alinéa 9(1)h de la Loi.

c) L’historique législatif

[52] Bien que l’historique législatif ne soit pas en soi déterminant, il fournit des indications supplémentaires sur l’interprétation à donner à l’alinéa 10(1)h de la Loi. En l’espèce, un survol de cet historique démontre que l’intention du législateur était d’octroyer des pouvoirs très étendus au CRTC au soutien de sa mission en matière de radiodiffusion, notamment en ce qui concerne le règlement des différends au vu du défi grandissant posé par l’avènement de l’entreprise de distribution comme contrôleur de l’accès à la programmation.

[53] It should be noted that this challenge arose when the federal government authorized vertical integration without restriction. In so doing, it allowed a single entity to own or control both programming and distribution services. In approving vertical integration, the federal government immediately became aware of the increased potential for conflicts of interest. To address this challenge, it was decided that the CRTC would have the power to resolve disputes that might arise in the context of negotiations between a programming undertaking and a distribution undertaking. The adjudicative role conferred on the CRTC to mitigate the potential risk of conflicts of interest and to resolve, in the public interest, disputes between undertakings has been reiterated on a number of occasions: see *Canadian Voices, Canadian Choices: A New Broadcasting Policy for Canada* (Department of Communications, 1988); *Government Response to the Fifteenth Report of the Standing Committee on Communications and Culture: A Broadcasting Policy for Canada* (June 1988); House of Commons, Legislative Committee on Bill C-136, *Minutes of Proceedings and Evidence*, 33rd Parl., 2nd Sess., No. 1 and No. 4 (August 10 and 17, 1988), at pages 1 : 27 and 4 : 41 (Chairman: Robert E. J. Layton); *The Broadcasting Act 1988: A Clause-by-Clause Analysis of Bill C-136* (Canada, Department of Communications, August 1988); *House of Commons Debates*, 34th Parl., 2nd Sess., Vol. 4 (November 3, 1989), at page 5548 (Hon. Marcel Massé) (joint book of statutes, regulations and authorities, Vol. 12, at page 4497; Vol. 13, at pages 4838, 4842, 4879 and 4999; Vol. 14, at pages 5278 and 5396). In this case, the decision-making role conferred on the CRTC is all the more crucial given that, as noted by the AGC, both TVA and Bell are vertically integrated companies that both distribute and offer programming, thereby multiplying the risk of disputes.

[54] Moreover, when the Act was enacted, the Canadian Cable Television Association had proposed that the power of the CRTC at issue be limited to a non-binding power of mediation (House of Commons, Legislative Committee on Bill C-136, *Minutes of Proceedings and Evidence*, 33rd Parl., 2nd Sess., No. 4 (August 17, 1988), at page 4A : 7 (Chairman: Robert E. J.

[53] Il est opportun de rappeler que la genèse de ce défi s'est manifestée lorsque le gouvernement fédéral a permis l'intégration verticale sans restriction. Ce faisant, il a permis à une même entreprise de détenir soit la propriété ou le contrôle de service de programmation et de distribution. En donnant son appui à l'intégration verticale, le gouvernement fédéral était dès lors conscient du potentiel accru de conflits d'intérêts que l'intégration verticale pouvait entraîner. Afin de répondre à ce défi, il a été décidé que le CRTC aurait le pouvoir de régler des différends qui peuvent survenir dans le cadre d'une négociation entre une entreprise de programmation et une entreprise de distribution. Ce rôle d'arbitre dévolu au CRTC pour pallier les risques potentiels de conflits d'intérêt et pour résoudre, dans l'intérêt public, les différends entre entreprises a été réitéré à maintes reprises : voir « *Des voix canadiennes pour un choix véritable : Une nouvelle politique de la radiodiffusion pour le Canada* » (ministère des Communications, 1988); *Government Response to the Fifteenth Report of the Standing Committee on Communications and Culture : A Broadcasting Policy for Canada* (juin 1988); Chambre des Communes, Comité législatif sur le Projet de loi C-136, *Procès-verbaux et témoignages*, 33^e lég., 2^e sess., n^o 1 et n^o 4 (10 et 17 août 1988), aux pages 1 : 27 et 4 : 41 (président : Robert E. J. Layton); *The Broadcasting Act 1988 : A Clause-by-Clause Analysis of Bill C-136* (Department of Communications, août 1988); *Débats de la Chambre des communes*, 34^e lég., 2^e sess., vol. 4 (3 novembre 1989), à la page 5548 (l'hon. Marcel Massé) (cahier conjoint des lois, règlements, jurisprudence et doctrine, vol. 12, à la page 4497; vol. 13, aux pages 4838, 4842, 4879 et 4999; vol. 14, aux pages 5278 et 5396). En l'espèce, ce rôle de décideur accordé au CRTC est d'autant plus crucial que, comme l'a fait remarquer le PGC, tant TVA que Bell sont des entreprises intégrées verticalement qui à la fois distribuent et offrent de la programmation, multipliant ainsi le risque de différends.

[54] Qui plus est, à l'époque de l'adoption de la Loi, l'Association canadienne de câblodistribution avait proposé que soit limité le pouvoir du CRTC en cause, à un pouvoir non contraignant de médiation (Chambre des Communes, Comité législatif sur le Projet de loi C-136, *Procès-verbaux et témoignages*, 33^e lég., 2^e sess., n^o 4 (17 août 1988) à la page 4A : 7 (président : Robert E. J.

Layton) (joint book of statutes, regulations and authorities, Vol. 14, at page 5308). However, that proposal by the industry, which was intended to limit the CRTC's role to that of "assist[ing]" undertakings in their disputes—and which TVA is now echoing some 30 years later—was not accepted by Parliament at the time. It opted instead to confer on the CRTC the power to "settle disputes" (joint book of statutes, regulations and authorities, Vol. 13, at page 4999).

[55] In light of the foregoing, it appears that Parliament intended, through paragraph 10(1)(h) of the Act, to give the CRTC the power to intervene through regulations in a specific aspect of the economic relationships between programming undertakings and distribution undertakings, more specifically that of adjudicating their disputes regarding the carriage of programming. It follows that the regulatory provisions contested by TVA and Bell are *intra vires* the CRTC's powers and fall within the regulatory power given to the CRTC by Parliament in paragraph 10(1)(h) of the Act.

[56] What remains to be addressed is the claim by TVA and Bell that the standstill rule, by requiring TVA to provide the signal of its TVA Sports channel to Bell, enables the CRTC to force the maintenance of a permanent contractual relationship between TVA and Bell despite TVA's lack of consent.

(2) *The impact of the standstill rule on the parties' contractual relationship*

[57] It should be recalled that when the dispute regarding the signal of the TVA Sports channel arose between TVA and Bell, the two undertakings were bound by an affiliation agreement. Under the agreement, TVA was indeed required to transmit its signal for its TVA Sports channel to Bell.

[58] In this context, the CRTC, noting, among other things, the undue preference complaint filed by TVA on February 27, 2019, the CRTC-assisted mediation in which TVA and Bell had participated on April 5, 2019,

Layton) (cahier conjoint des lois, règlements, jurisprudence et doctrine, vol. 14, à la page 5308). Or, cette proposition de l'industrie, qui aurait souhaité par le fait même circonscrire le rôle du CRTC à celui « d'assister » les entreprises dans leurs différends — et que TVA reprend à son compte quelque 30 ans plus tard — n'a pas été retenu par le législateur à l'époque. Ce dernier a plutôt opté pour conférer au CRTC le pouvoir de « *settle disputes* », c'est-à-dire de « régler les différends » (cahier conjoint des lois, règlements, jurisprudence et doctrine, vol. 13, à la page 4999).

[55] À la lumière de ce qui précède, il appert que le législateur, aux termes de l'alinéa 10(1)h) de la Loi, a voulu donner au CRTC le pouvoir d'intervenir par voie réglementaire dans un aspect précis des rapports économiques entre les entreprises de programmation et les entreprises de distribution, plus particulièrement celui d'arbitrer leurs différends concernant la fourniture de la programmation. Il s'ensuit que les dispositions réglementaires contestées par TVA et par Bell sont *intra vires* des pouvoirs du CRTC et s'inscrivent dans le pouvoir de réglementation dévolu à ce dernier par le législateur à l'alinéa 10(1)h) de la Loi.

[56] Il reste à aborder la prétention de TVA et de Bell en vertu de laquelle la règle du statu quo, en obligeant TVA à fournir son signal de la chaîne TVA Sports à Bell, permet au CRTC de forcer le maintien d'une relation contractuelle permanente entre TVA et Bell, alors que TVA n'y consent pas.

2) *L'impact de la règle du statu quo sur la relation contractuelle des parties*

[57] Rappelons que lorsque le différend a pris forme entre TVA et Bell au sujet du signal de la chaîne TVA Sports, les deux entreprises étaient liées par une entente d'affiliation. En vertu de cette entente, TVA avait effectivement l'obligation de transmettre son signal de la chaîne TVA Sports à Bell.

[58] Le CRTC, dans ce contexte, constatant notamment la plainte de préférence indue déposée par TVA le 27 février 2019, la médiation assistée à laquelle TVA et Bell avaient pris part le 5 avril 2019 et prenant acte des

and the letters from Bell (April 7, 8 and 10, 2019), correctly determined that the parties were engaged in a dispute.

[59] It was on the basis of this finding that the CRTC applied the standstill rule, requiring TVA and Bell to provide their respective services to one another in accordance with the terms set out in the affiliation agreement that was in place before the dispute arose.

[60] TVA argues that by rendering the impugned decisions and by applying the standstill rule, the CRTC forced it to continue in its contractual relationship with Bell despite the fact that its intent had been to terminate the affiliation agreement. However, as noted by the interveners, the evidence in the record demonstrates that TVA did not actually terminate the agreement in question with Bell. As of April 10, 2019, the date on which TVA interrupted its signal, TVA had not made it known that it wished to terminate the agreement. On the contrary, TVA remained open to seeking a solution, resolving the impasse it had reached with Bell and reaching a new, satisfactory affiliation agreement (appeal book, Vol. 4, at page 800; Vol. 5, at pages 842 and 843). It follows that TVA's claims that it intended to terminate the affiliation agreement cannot be accepted.

[61] As for the notice of termination that TVA sent Bell on April 8, 2019, and on which TVA is relying to support its claim that the affiliation agreement between the two undertakings was no longer in effect, the fact is that it does not contain an effective date of termination. The notice of termination expressly states that the effective date and time of termination will be confirmed [TRANSLATION] "in a future communication" (appeal book, Vol. 2, at page 343). Furthermore, the evidence in the record does not include any subsequent letter confirming the terms of the termination. In that sense, the notice of termination invoked by TVA in support of its claims is more akin to an expression of its intent to withdraw from the affiliation agreement, an intent it did not follow through with. Moreover, in the event that TVA or Bell had wished to terminate the agreement, the agreement in question has a fixed term, renewable until one party gives 180 days' notice to the other party, as

lettres de Bell (7, 8 et 10 avril 2019), a déterminé à bon droit qu'il y avait un différend entre les parties.

[59] C'est sur la base de ce constat que le CRTC a appliqué la règle du statu quo obligeant ainsi TVA et Bell à fournir leurs services respectifs à l'autre entreprise selon les modalités prévues à l'entente d'affiliation en place préalablement au différend.

[60] TVA fait valoir qu'en adoptant les décisions contestées et en imposant le statu quo, le CRTC a forcé le maintien de sa relation contractuelle avec Bell alors que son intention était de mettre fin à l'entente d'affiliation. Or, comme le soulignent les intervenants, la preuve au dossier démontre que dans les faits, TVA n'avait pas mis fin à l'entente en question avec Bell. D'une part, le 10 avril 2019, c'est-à-dire à la date à laquelle TVA a interrompu son signal, TVA ne laissait pas entendre qu'elle voulait mettre fin à l'entente. Au contraire, TVA demeurait disponible pour trouver une solution, dénouer l'impasse dans laquelle elle se retrouvait avec Bell et convenir d'une nouvelle entente d'affiliation satisfaisante (dossier d'appel, vol. 4, à la page 800; vol. 5, aux pages 842 et 843). Il s'ensuit que les prétentions de TVA à l'effet que son intention était de mettre fin à l'entente d'affiliation ne peuvent être retenues.

[61] En ce qui concerne l'avis de résiliation qu'a fait parvenir TVA à Bell en date du 8 avril 2019, et sur lequel TVA s'appuie pour soutenir que l'entente d'affiliation entre les deux entreprises n'était plus en vigueur, force est de constater qu'il ne contient pas de date effective de résiliation. L'avis de résiliation précise expressément que la date effective ainsi que l'heure de la résiliation seront confirmées « dans une communication à venir » (dossier d'appel, vol. 2, à la page 343). Qui plus est, la preuve au dossier ne révèle aucune lettre subséquente confirmant les modalités de la résiliation. En ce sens, l'avis de résiliation invoqué par TVA à l'appui de ses prétentions s'apparente plutôt à l'expression d'une intention de se retirer de l'entente d'affiliation, intention à laquelle elle n'a pas donné suite. Au surplus, dans l'éventualité où TVA ou Bell souhaitaient résilier l'entente en question, celle-ci contient un terme déterminé renouvelable jusqu'à la transmission par une partie d'un préavis de

Bell has correctly pointed out (appeal book, Vol. 5, at page 837). According to the very terms of the agreement at issue, TVA was required to give 180 days' notice if it wished to terminate the agreement, which it did not do.

[62] In the circumstances, it is difficult to accept TVA's argument that the standstill rule has required it to remain in a contractual relationship without its consent knowing that it is precisely under the affiliation agreement that TVA is required to transmit its signal to Bell. If TVA had no longer wished to be bound by the affiliation agreement, TVA was free to terminate it in accordance with the terms of the agreement. Because it did not do so, the affiliation agreement remained in effect, and TVA nevertheless withheld its signal on April 10, 2019, thereby depriving nearly one million Canadian consumers of the exclusive French-language broadcast of the first match of the National Hockey League playoffs.

[63] The very purpose of the standstill rule is to prevent a programming undertaking bound by an affiliation agreement from withholding its signal in the context of negotiations in which a dispute arises—or to prevent a programming undertaking from simply abandoning the service. This rule allows the CRTC, as part of the mission given to it by Parliament, (i) to maintain the affiliation agreement in question as it existed before the dispute arose, (ii) to maintain a level playing field throughout a negotiation process, and (iii) to ensure that Canadian consumers are not deprived of services during such disputes. In fact, it is only by preserving the status quo with respect to programming and by neutralizing the possibility of an arbitrary withdrawal of service that the CRTC can act to protect the public interest. In other words, to the extent that the standstill rule requires the provision of service, its very purpose is to maintain the existing balance and thereby protect that interest. Finally, the standstill rule is not permanent in nature, as TVA submits, because a party may directly ask the CRTC to lift the standstill rule if the dispute at issue is resolved or, in the absence of an agreement, the CRTC may render a decision concerning any unresolved matter (*Discretionary Services Regulations*, subsection 15(2)).

180 jours comme le souligne Bell à juste titre (dossier d'appel, vol. 5, à la page 837). Selon les termes mêmes de l'entente en cause, TVA était donc dans l'obligation de fournir ce préavis de 180 jours si elle souhaitait y mettre fin, ce qu'elle n'a pas fait.

[62] Dans ces circonstances, il est pour ainsi dire difficile d'accepter l'argument de TVA selon lequel la règle du statu quo l'oblige à demeurer dans une relation contractuelle sans son consentement sachant que c'est précisément en vertu de l'entente d'affiliation que TVA a l'obligation de transmettre son signal à Bell. Dans l'éventualité où TVA ne souhaitait plus être liée par l'entente d'affiliation, elle était libre d'y mettre fin en conformité toutefois avec les termes de celle-ci. Ne l'ayant pas fait, l'entente d'affiliation demeurait en vigueur et TVA a malgré tout retiré son signal le 10 avril 2019, privant ainsi près d'un million de consommateurs canadiens de la télédiffusion exclusive en français du premier match des séries éliminatoires de la Ligue nationale de hockey.

[63] Or, la règle du statu quo a justement pour objet d'empêcher qu'une entreprise de programmation liée à une entente d'affiliation retire son signal dans un contexte de négociations dans lequel survient un différend — ou qu'une entreprise de programmation abandonne tout simplement le service. Cette règle permet au CRTC, dans le cadre de la mission qui lui a été confiée par le législateur (i) de maintenir le statu quo de l'entente d'affiliation en question tel qu'elle existait avant le différend; (ii) de préserver l'équilibre des forces en présence au cours d'un processus de négociation et, (iii) d'assurer que les consommateurs canadiens ne soient pas privés de services pendant de tels litiges. En effet, ce n'est qu'en préservant le statu quo eu égard à la programmation et en neutralisant la possibilité d'un retrait arbitraire du service que le CRTC peut agir pour protéger l'intérêt public. Autrement dit, dans la mesure où la règle du statu quo oblige la fourniture du service, elle vise précisément à préserver l'équilibre en place et, par le fait même, protéger cet intérêt. Finalement, la règle du statu quo n'a pas davantage un caractère permanent, comme le prétend TVA, car une partie peut demander directement au CRTC que le statu quo soit levé si le différend en cause est résolu ou, à défaut d'une entente, le CRTC

B. Do the impugned regulatory provisions conflict with paragraph 3(1)(f) and subsection 13(4) of the Copyright Act?

[64] At the hearing before the CRTC, TVA challenged the CRTC's jurisdiction under the Act to adopt the impugned regulatory provisions. The CRTC analyzed and decided this issue in its decisions with this in mind. Before the CRTC, neither Bell nor TVA raised the argument that the impugned provisions conflict with the *Copyright Act*. However, before this Court, that argument has nevertheless been raised and fully developed despite the fact that the only reference to the copyright issue in connection with the standstill rule can be found in TVA's written submissions to the CRTC and is limited to the following:

[TRANSLATION]

Finally, the FOA process that imposes the status quo and that ultimately leads to a CRTC decision on the tariff for royalties is not only *ultra vires* the CRTC's authority, but violates sections 3(1)(f) and 13(4) of the *Copyright Act*.

(Appeal book, Vol. 4, at page 629.)

[65] The CRTC did not actually have before it the arguments relating to the *Copyright Act*, which explains why it did not reach a decision on this issue. However, Bell and TVA are asking this Court to do so despite the CRTC's silence on this point in its decision. As Telus correctly points out, the mere passing reference to copyright contained in the above-cited excerpt of TVA's submissions before the CRTC is not sufficient to warrant a review and analysis of the issue by this Court (*Taman v. Canada (Attorney General)*, 2017 FCA 1, [2017] 3 F.C.R. 520). I am of the view that it would be inappropriate to deal with this issue in the circumstances.

[66] That said, and without deciding the issue, it is worth noting that, at first glance, the conflict between the

peut prendre une décision en ce sens (*Règlement sur les services facultatifs*, paragraphe 15(2)).

B. Les dispositions contestées entrent-elles en conflit avec l'alinéa 3(1)f) et le paragraphe 13(4) de la Loi sur le droit d'auteur?

[64] Lors de l'audience devant le CRTC, TVA a remis en question la compétence du CRTC d'adopter les dispositions réglementaires contestées en vertu de la Loi. Le CRTC a d'ailleurs analysé et disposé de cette question dans ses décisions dans cet esprit. Devant le CRTC, ni Bell ni TVA, n'ont mis de l'avant l'argument de l'incompatibilité des dispositions contestées avec la *Loi sur le droit d'auteur*. Or devant notre Cour, cet argument est néanmoins soulevé et amplement développé même si l'unique référence à la question du droit d'auteur en lien avec la règle du statu quo est contenue dans les submissions écrites de TVA devant le CRTC, se limitant à ce qui suit :

Finalement, le processus d'AOF qui impose le *statu quo* et qui mène ultimement à une décision du CRTC sur le tarif des redevances est non seulement *ultra vires* des compétences du CRTC, mais contrevient aux articles 3(1)f) et 13(4) de la *Loi sur le droit d'auteur*.

(Dossier d'appel, vol. 4, à la page 629.)

[65] Le CRTC n'a pas été véritablement saisi de l'argumentaire relatif à la *Loi sur le droit d'auteur*, ce qui explique qu'il ne s'est pas prononcé à cet égard. Pourtant, Bell et TVA demandent à cette Cour de se pencher sur cette question malgré le silence du CRTC dans sa décision. Or, comme le souligne à juste titre Telus, la référence on ne peut plus limitée au droit d'auteur contenue dans l'extrait ci-dessus des prétentions de TVA devant le CRTC, ne justifie pas à elle seule que notre Cour aborde cette question et qu'elle en fasse l'analyse (*Taman c. Canada (Procureur général)*, 2017 CAF 1, [2017] 3 R.C.F. 520. En fait, je suis d'avis qu'il serait inopportun dans les circonstances d'en traiter.

[66] Cela étant, et sans pour autant décider de la question, une observation s'impose : à première vue,

Copyright Act and the impugned regulatory provisions raised by Bell and TVA appears to be moot because the standstill rule necessarily implies that a contractual agreement already exists between a programming undertaking and a distribution undertaking. In accordance with the agreement in effect at the time of the dispute between TVA and Bell, TVA had consented to the transmission of its works by Bell. It follows that an assignment of copyright by TVA predated the application of the standstill rule, so the issue of whether the impugned regulatory provisions conflict with the provisions of the *Copyright Act* has, a priori, no material impact on this case.

VII. CONCLUSION

[67] For the above reasons, I am of the view that the impugned regulatory provisions are *intra vires* the CRTC's powers under the *Broadcasting Act*. I would dismiss the appeal with costs.

DE MONTIGNY J.A.: I agree.

LOCKE J.A.: I agree.

le conflit que soulèvent Bell et TVA entre la *Loi sur le droit d'auteur* et les dispositions réglementaires contestées apparaît plutôt théorique puisque la règle du statu quo implique nécessairement qu'il existe déjà une entente contractuelle entre une entreprise de programmation et une entreprise de distribution. Or, conformément à l'entente en vigueur lors du différend entre TVA et Bell, TVA avait donné son consentement à la transmission de ses œuvres par Bell. Il s'ensuit qu'une cession des droits d'auteur par TVA précède l'application de la règle du statu quo et la question de savoir si les dispositions réglementaires contestées entrent en conflit avec des dispositions de la *Loi sur le droit d'auteur* n'a donc, a priori, aucune réelle incidence dans la présente affaire.

VII. CONCLUSION

[67] Pour les motifs qui précèdent, je suis d'avis que les dispositions réglementaires contestées sont *intra vires* des pouvoirs du CRTC en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*. Je rejeterais l'appel avec dépens.

LE JUGE DE MONTIGNY, J.C.A. : Je suis d'accord.

LE JUGE LOCKE, J.C.A. : Je suis d'accord.