

A-193-15
2016 FCA 185

A-193-15
2016 CAF 185

Bell Mobility Inc. (*Appellant*)

Bell Mobilité Inc. (*appelante*)

v.

c.

Benjamin Klass, the Consumers' Association of Canada, the Council of Senior Citizens' Organizations of British Columbia and the Public Interest Advocacy Centre, the Canadian Network Operators Consortium Inc., Bragg Communications Inc. (carrying on business as Eastlink), Fenwick McKelvey, Vaxination Informatique, the Samuelson-Glushko Canadian Internet Policy and Public Interest Clinic, David Ellis, Teresa Murphy and TELUS Communications Company (*Respondents*)

Benjamin Klass, l'Association des consommateurs du Canada, le Council of Senior Citizens' Organizations of British Columbia et le Centre pour la défense de l'intérêt public, le Consortium des Opérateurs de Réseaux Canadiens Inc., Bragg Communications Inc. (exerçant son activité sous la dénomination d'Eastlink), Fenwick McKelvey, Vaxination Informatique, la Clinique d'intérêt public et de politique d'Internet du Canada Samuelson-Glushko, David Ellis, Teresa Murphy et la Société TELUS Communications (*intimés*)

and

et

Attorney General of Canada (*Intervener*)

Le procureur général du Canada (*intervenant*)

INDEXED AS: BELL MOBILITY INC. v. KLASS

RÉPERTORIÉ : BELL MOBILITÉ INC. c. KLASS

Federal Court of Appeal, Dawson, Webb and Rennie JJ.A.—Toronto, January 19; Ottawa, June 20, 2016.

Cour d'appel fédérale, juges Dawson, Webb et Rennie, J.C.A.—Toronto, 19 janvier; Ottawa, 20 juin 2016.

Telecommunications — Appeal from Broadcasting and Telecom Decision of Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) determining that certain billing practices of appellant in relation to mobile TV services thereof violating Telecommunications Act, s. 27(2) — Appellant, other media companies (collectively Videotron) offering live streaming of certain television stations, other related television programming services to their customers — Only providing services to select customers — Not charging for amount of data used to transmit mobile TV programs but charging fee based on customer's time spent accessing programs — Respondent Klass, certain organizations filing complaint with CRTC claiming, inter alia, that appellant's practice in particular conferring unfair advantage, causing discrimination against other wireless customers, competitors — CRTC finding that appellant, Videotron involved in broadcasting but concluding that both providing telecommunications services as defined in Telecommunications Act, s. 2; operating as Canadian carriers when performing functions at issue — Thus, appellant, Videotron subject to Telecommunications Act — Whether CRTC erring in determination that Telecommunications Act applying when appellant transmitting

Télécommunications — Appel d'une décision de radiodiffusion et de télécom par laquelle le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) a conclu que certaines pratiques de facturation de l'appelante concernant ses services de télédiffusion mobile enfreignaient l'art. 27(2) de la Loi sur les télécommunications — L'appelante et d'autres entreprises médiatiques (collectivement, Vidéotron) offraient à leurs clients en diffusion en continu et en direct des émissions de certaines stations de télévision, ainsi que des services de programmation de télévision connexes — Elles n'assuraient ces services de télédiffusion mobile qu'à certains clients — Elles ne facturaient pas en fonction de la quantité de données utilisées pour la transmission des émissions de télévision sur appareils mobiles; elles facturaient plutôt en fonction de la durée d'accès au contenu — L'intimé Klass ainsi que certaines associations et entreprises ont déposé devant le CRTC une plainte alléguant, entre autres, que la pratique de l'appelante procurait à ces sociétés un avantage injuste et faisait subir une discrimination indue aux autres clients de services sans fil ainsi qu'aux concurrents — Le CRTC a conclu que l'appelante et Vidéotron exerçaient des activités de radiodiffusion, mais a également conclu que les deux fournissaient des

mobile TV services to customers — *Per Webb J.A.:* Telecommunications Act, s. 4 exempting certain activities (not person or entire undertaking) from application thereof if conditions in s. 4 satisfied — Exemption applying only in respect of broadcasting by broadcasting undertaking — Significant interrelationship existing between Telecommunications Act, Broadcasting Act in which different terms at issue defined — Appellant transmitting mobile TV programs simultaneously with voice, other data communications using same network — Transmission of voice, non-program data to customers not “broadcasting” since not programs; therefore Telecommunications Act, s. 4 not applicable to transmission of that content — Reasonable result that all transmissions by appellant subject to same Act — Reasonable for CRTC to determine that appellant, when transmitting programs as part of network that simultaneously transmits voice, other data content merely providing mode of transmission thereof; not engaging policy objectives of Broadcasting Act — Reasonable interpretation of “broadcasting undertaking” based on purposes of two Acts that appellant not acting as “broadcasting undertaking” in transmitting mobile TV services as part of entire bundle — Since Telecommunications Act, s. 4 only applying in relation to “broadcasting by a broadcasting undertaking”, would not apply to appellant’s transmission of mobile TV service since appellant not transmitting content as “broadcasting undertaking” — CRTC’s conclusion that appellant not acting as “broadcasting undertaking” when providing data connectivity, delivering mobile TV services to customers, that Telecommunications Act therefore applying to such services, reasonable — Appeal dismissed — *Per Dawson J.A. (concurring reasons, Rennie J.A. concurring):* Broadcasting Act, s. 9(1)(f), Telecommunications Act, s. 28 demonstrating that two Acts may apply to different activities carried on in same chain of program delivery — In light of provisions examined, CRTC reasonably concluding that customers accessed appellant’s services through data conductivity, transport services governed by Telecommunications Act — Acquisition, aggregation, packaging, marketing of Bell Mobile TV involving separate broadcasting function governed by Broadcasting Act — Further, company cannot avoid regulation under Telecommunications Act by choosing particular corporate structure — Appellant choosing to offer mobile TV service through same corporation providing wireless telecommunications services — This fact cannot determine CRTC’s jurisdiction over appellant’s telecommunications, broadcasting activities.

services de télécommunication au sens de l’art. 2 de la Loi sur les télécommunications et qu’elles agissaient à titre d’entreprises canadiennes lorsqu’elles exerçaient les fonctions en cause — Par conséquent, l’appelante et Vidéotron étaient assujetties à la Loi sur les télécommunications — Il s’agissait de déterminer si le CRTC a commis une erreur en concluant que la transmission de services de télédiffusion mobile par l’appelante à ses clients entrainait dans le champ d’application de la Loi sur les télécommunications — Le juge Webb, J.C.A. : L’art. 4 de la Loi sur les télécommunications soustrait à l’application de celle-ci des activités déterminées (et non une personne ou toute une entreprise) si les conditions énoncées à cet article sont respectées — Cette exclusion ne s’applique qu’aux activités de radiodiffusion d’une entreprise de radiodiffusion — Il y a des rapports étroits entre la Loi sur les télécommunications et la Loi sur la radiodiffusion, dans lesquelles différents termes en cause sont définis — L’appelante transmettait des émissions dans le cadre de son service de télédiffusion mobile en même temps que des données vocales et autres, et au moyen du même réseau — La transmission à ses abonnés de données vocales et autres données hors programmation ne relève pas de la « radiodiffusion », puisque ces données ne sont pas des émissions, de sorte que l’art. 4 de la Loi sur les télécommunications ne vise pas la transmission de ce contenu — Il est raisonnable que tous les éléments transmis par l’appelante relèvent de la même loi — Il était raisonnable de la part du CRTC de conclure que l’appelante, lorsqu’elle transmettait des émissions au moyen d’un réseau qui transmettait simultanément des données vocales et autres, ne faisait que fournir le mode de transmission de ces émissions et qu’elle ne faisait pas jouer les objectifs de la Loi sur la radiodiffusion — C’était une interprétation raisonnable des mots « entreprise de radiodiffusion », au vu des objets des deux lois considérées, de conclure que l’appelante n’intervenait pas à titre d’« entreprise de radiodiffusion » en transmettant des émissions de télévision mobile dans le cadre de l’ensemble des éléments qu’elle transmettait — Comme l’art. 4 de la Loi sur les télécommunications ne vise que les « activités de radiodiffusion » exercées par des « entreprises de radiodiffusion », il ne paraît pas viser la transmission d’émissions de télévision mobile que pratiquait l’appelante, au motif que celle-ci ne transmettait pas ce contenu à titre d’« entreprise de radiodiffusion » — La conclusion du CRTC selon laquelle l’appelante n’intervenait pas à titre d’« entreprise de radiodiffusion » en fournissant une connectivité de données à ses abonnés et en leur transmettant ses émissions de télévision mobile, de sorte que ces services entraient dans les prévisions de la Loi sur les télécommunications était raisonnable — Appel rejeté — Le juge Dawson, J.C.A. (motifs concourants, le juge Rennie, J.C.A., souscrivant à ses motifs) : Il ressort de l’art. 9(1)(f) de la Loi sur la radiodiffusion et de l’art. 28 de la Loi sur les télécommunications que ces deux lois peuvent viser respectivement des activités différentes s’inscrivant dans la même chaîne de fourniture d’émissions — Vu les dispositions examinées, la conclusion du CRTC selon laquelle les abonnés de l’appelante

This was an appeal from the Broadcasting and Telecom decision of the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) determining that certain billing practices of the appellant in relation to its mobile TV services violated subsection 27(2) of the *Telecommunications Act*. The appellant, Quebecor Media Inc., Videotron Ltd. and Videotron G.P. (collectively Videotron) offered live streaming of certain television stations and other related television programming services to their customers, including a video-on-demand service. The appellant and Videotron only provided these mobile TV services to customers who also subscribed to a wireless voice plan, a data plan or a tablet plan. Neither of these companies charged their customers for the amount of data that was used to transmit the mobile TV programs but rather charged their customers for the amount of time that the customers spent accessing the programs. Mr. Klass and certain organizations filed a complaint with the CRTC claiming that the practice by the appellant and Videotron of exempting mobile TV services from data charges confers on them an unfair advantage, gives their mobile TV services an undue preference and discriminates against their wireless customers consuming mobile online video services and against competitors of the appellant and Videotron in violation of subsection 27(2) of the *Telecommunications Act*.

In its decision, the CRTC noted in particular that “[s]ection 4 of the *Telecommunications Act*, provides that the *Telecommunications Act* does not apply to broadcasting by a broadcasting undertaking, which is subject to the *Broadcasting Act*.” While the CRTC found that the appellant and Videotron were involved in broadcasting, it concluded that both the appellant and Videotron were providing telecommunications services as defined in section 2 of the

accédaient aux services de celle-ci au moyen de services de connectivité de données et de transport régis par la Loi sur les télécommunications paraissait raisonnable étant donné les éléments de preuve dont il disposait — Les autres activités afférentes à l’application Télé mobile de Bell, soit l’acquisition des droits, le regroupement des émissions, et l’assemblage et la mise en marché des services, relevaient d’une fonction distincte de radiodiffusion, régie par la Loi sur la radiodiffusion — En outre, une entreprise ne peut se soustraire à l’application de la Loi sur les télécommunications en choisissant une structure organisationnelle particulière — L’appelante a décidé de faire offrir ses services de télédiffusion mobile par la même société que celle qui assure ses services de télécommunication sans fil — Ce choix ne peut influencer sur la compétence du CRTC à l’égard des activités de télécommunication et de radiodiffusion de l’appelante.

Il s’agissait d’un appel d’une décision de radiodiffusion et de télécom par laquelle le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) a conclu que certaines pratiques de facturation de l’appelante concernant ses services de télédiffusion mobile enfreignaient le paragraphe 27(2) de la *Loi sur les télécommunications*. L’appelante, Québecor Média Inc., Vidéotron ltée et Vidéotron s.e.n.c. (collectivement, Vidéotron) offraient à leurs clients en diffusion en continu et en direct des émissions de certaines stations de télévision, ainsi que des services de programmation de télévision connexes, notamment des vidéos sur demande. L’appelante et Vidéotron n’assuraient ces services de télédiffusion mobile qu’à leurs clients qui souscrivaient aussi à un forfait de service de voix sans fil, à un forfait d’utilisation de données ou à un forfait tablette. Ni l’appelante ni Vidéotron ne facturaient en fonction de la quantité de données utilisées pour la transmission des émissions de télévision sur appareils mobiles; elles facturaient plutôt en fonction de la durée d’accès au contenu. M. Klass, ainsi que certaines associations et entreprises, ont déposé devant le CRTC une plainte selon laquelle la pratique de l’appelante et de Vidéotron consistant à exempter les services de télédiffusion mobile des frais d’utilisation de données procurait à ces sociétés un avantage injuste, accordait une préférence indue à leurs services de télé mobile et faisait subir une discrimination indue à leurs clients de services sans fil consommant des services vidéo en ligne mobile, ainsi qu’aux concurrents de l’appelante et de Vidéotron, le tout en contravention du paragraphe 27(2) de la *Loi sur les télécommunications*.

Dans sa décision, le CRTC a noté, en particulier, que « [l’] article 4 de la *Loi sur les télécommunications* prévoit que la *Loi sur les télécommunications* ne s’applique pas aux entreprises de radiodiffusion pour tout ce qui concerne leurs activités de radiodiffusion, parce qu’elles sont assujetties à la *Loi sur la radiodiffusion* ». Bien que le CRTC ait conclu que l’appelante et Vidéotron exerçaient des activités de radiodiffusion, il a également conclu que l’appelante et Vidéotron

Telecommunications Act and are operating as Canadian carriers when they provide data connectivity and transport necessary to deliver mobile TV services to their subscribers' mobile devices. Thus, in this regard, they were subject to the *Telecommunications Act* whether or not the companies at issue were providing concurrent broadcasting services.

The main issue was whether the CRTC erred in its determination that the *Telecommunications Act* applied when the appellant was transmitting its mobile TV services to its customers.

Held, the appeal should be dismissed.

Per Webb J.A.: Section 4 of the *Telecommunications Act* exempts certain activities to which the *Broadcasting Act* would apply from the application of the *Telecommunications Act* if the conditions of this section (broadcasting by a broadcasting undertaking) are satisfied. The CRTC rejected the appellant's argument that section 4 of the *Telecommunications Act* was applicable stating that this section does not apply as a shield to the application of the *Telecommunications Act* in this case since the appellant and Videotron were acting as Canadian carriers in providing transport and data connectivity services required for the delivery of their mobile TV services. The text of section 4 of the *Telecommunications Act* is clear that the exemption will only apply "in respect of broadcasting by a broadcasting undertaking." While "broadcasting undertaking" is defined in the *Telecommunications Act*, "broadcasting" is not but is however defined in the *Broadcasting Act*. There is a significant interrelationship between the *Telecommunications Act* and the *Broadcasting Act*. Nothing suggests that Parliament intended that the term "broadcasting", when used in the *Telecommunications Act*, should have a different meaning than the one assigned by the *Broadcasting Act*. Thus, the meaning assigned to "broadcasting" by the *Broadcasting Act* is also applicable to the *Telecommunications Act*. The *Broadcasting Act* defines "broadcasting" and "broadcasting undertaking" as well as the terms "distribution undertaking", "programming undertaking" and "network". As a result of these definitions, "broadcasting undertaking" is defined as including certain tasks or operations and is not defined as a person. The words "intelligence" and "telecommunications" are defined in the *Telecommunications Act*. As a result of these definitions, both "telecommunications" and "broadcasting" involve the transmission of a form of intelligence except that "broadcasting" is restricted to the transmission of programs while telecommunications would include the transmission of programs and other forms of intelligence. In a previous CRTC decision, the CRTC confirmed that the definition of telecommunications

fournissaient des services de télécommunication au sens de l'article 2 de la *Loi sur les télécommunications* et qu'elles agissaient à titre d'entreprises canadiennes lorsqu'elles fournissaient la connectivité de données et le transport nécessaires pour distribuer des services de télédiffusion mobile jusqu'aux appareils mobiles de leurs abonnés. À cet égard, elles étaient assujetties à la *Loi sur les télécommunications*. Tel était le cas, que des services de radiodiffusion concomitants soient également offerts ou non.

Il s'agissait principalement de déterminer si le CRTC a commis une erreur en concluant que la transmission de services de télédiffusion mobile par l'appelante à ses clients entraînait dans le champ d'application de la *Loi sur les télécommunications*.

Arrêt : l'appel doit être rejeté.

Le juge Webb, J.C.A. : L'article 4 de la *Loi sur les télécommunications* soustrait conditionnellement à l'application de celle-ci des activités déterminées, qui se trouvent ainsi entrer dans le champ d'application de la *Loi sur la radiodiffusion* si les conditions énoncées à cet article sont respectées (activités de radiodiffusion d'une entreprise de radiodiffusion). Le CRTC a rejeté la thèse de l'appelante portant que l'article 4 de la *Loi sur les télécommunications* s'appliquait en l'espèce, déclarant que cet article ne peut servir de bouclier contre l'application de la *Loi sur les télécommunications* dans le présent cas étant donné que l'appelante et Vidéotron agissaient à titre d'entreprises canadiennes en fournissant les services de transport et de connectivité de données requis pour le transport de leurs services de télé mobile. Le texte de l'article 4 de la *Loi sur les télécommunications* dit clairement que l'exclusion ne vise que les « entreprises de radiodiffusion pour tout ce qui concerne leurs activités de radiodiffusion ». La *Loi sur les télécommunications*, si elle définit les mots « entreprise de radiodiffusion », ne définit pas le mot « radiodiffusion ». Ce mot est cependant défini dans la *Loi sur la radiodiffusion*. Il y a des rapports étroits entre la *Loi sur les télécommunications* et la *Loi sur la radiodiffusion*. Rien ne donne à penser que le législateur aurait voulu que le mot « radiodiffusion », tel qu'employé dans la *Loi sur les télécommunications*, revête une signification différente de celle que lui donne la *Loi sur la radiodiffusion*. Par conséquent, le sens donné au mot « radiodiffusion » par la *Loi sur la radiodiffusion* vaut pour la *Loi sur les télécommunications*. Les mots « radiodiffusion » et « entreprise de radiodiffusion » sont définis dans la *Loi sur la radiodiffusion*, laquelle définit aussi les mots « entreprise de distribution », « entreprise de programmation » et « réseau ». Il faut conclure de ces définitions que l'« entreprise de radiodiffusion » est définie comme l'agent d'activités ou d'opérations déterminées, et non comme une personne. Les mots « information » et « télécommunication » sont définis dans la *Loi sur les télécommunications*. On peut déduire de ces définitions que la « télécommunication » et la

encompasses “broadcasting”. Therefore, a finding that a person is a Canadian carrier providing telecommunication services would not preclude a finding that such person was also “broadcasting” if that person was transmitting programs. The interpretation of section 4 of the *Telecommunications Act* when a person is simultaneously transmitting programs and voice or other non-program data had to be determined, in particular when “broadcasting” would not be “broadcasting by a broadcasting undertaking” and thus not subject to the *Telecommunications Act*. Based on the Supreme Court of Canada’s decision in *Reference re Broadcasting Act* interpreting “broadcasting undertaking” for the purposes of the *Broadcasting Act*, a person who has no control over the content of programs and is only transmitting programs for another person would not be transmitting such programs as a broadcasting undertaking.

In determining the reasonableness of the CRTC’s decision at issue, it was noted that section 4 of the *Telecommunications Act* exempts an activity (broadcasting by a broadcasting undertaking), not a person or an entire undertaking. The activity that was in issue here was the transmission of programs. The appellant transmitted its mobile TV programs simultaneously with its voice and other data communications using the same network. The transmission of voice and non-program data to its customers is not “broadcasting” since they are not programs and therefore section 4 of the *Telecommunications Act* is not applicable to the transmission of that content. It is a reasonable result that all transmissions by the appellant would be subject to the same Act. This result is also reasonable based on the purposes of the two statutes. While the *Broadcasting Act* focusses on content, the *Telecommunications Act* focusses on the telecommunications system and the telecommunications service. Therefore, the focus of the policy objectives under the *Telecommunications Act* is on the *delivery* of the “intelligence” and not the *content* of the “intelligence”. It was reasonable for the CRTC to determine that the appellant, when it was transmitting programs as part of a network that simultaneously transmits voice and other data content, was merely providing the mode of transmission thereof—regardless of the type of content—and, in carrying on this function, was not engaging the policy objectives of the *Broadcasting Act*. The activity in question in this case involving the delivery of the programs—not the content of the programs—and thus the policy objectives of the

« radiodiffusion » comportent toutes deux la transmission d’une forme d’information, sauf que la « radiodiffusion » se limite à la transmission d’émissions, tandis que la « télécommunication » comporte la transmission, non seulement d’émissions, mais aussi d’autres sortes d’information. Le CRTC a confirmé dans une décision antérieure que la définition de « télécommunication » englobe la « radiodiffusion ». Par conséquent, conclure qu’une personne donnée est une entreprise canadienne fournissant des services de télécommunication n’empêche pas de conclure qu’elle exerce aussi des « activités de radiodiffusion », si elle transmet des émissions. L’interprétation de l’article 4 de la *Loi sur les télécommunications* pour ce qui concerne une entreprise qui transmet à la fois des émissions et des données vocales ou autres données hors programmation devait être déterminée, en particulier lorsque des « activités de radiodiffusion » ne sont pas exercées par une « entreprise de radiodiffusion » et sont par voie de conséquence exclues du champ d’application de la *Loi sur les télécommunications*. D’après la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans le *Renvoi relatif à la Loi sur la radiodiffusion*, qui interprétait les mots « entreprise de radiodiffusion » aux fins de la *Loi sur la radiodiffusion*, la personne qui n’a aucun pouvoir sur le contenu des émissions et ne fait que les transmettre pour une autre personne ne peut être considérée comme les transmettant à titre d’entreprise de radiodiffusion.

Lors de l’examen du caractère raisonnable de la décision du CRTC en cause, il a été noté que l’article 4 de la *Loi sur les télécommunications* exclut une activité (la radiodiffusion par une entreprise de radiodiffusion), et non une personne ou toute une entreprise. L’activité en cause en l’espèce était la transmission d’émissions. L’appelante transmettait des émissions dans le cadre de son service de télédiffusion mobile en même temps que des données vocales et autres, et au moyen du même réseau. La transmission à ses abonnés de données vocales et autres données hors programmation ne relève pas de la « radiodiffusion », puisque ces données ne sont pas des émissions, de sorte que l’article 4 de la *Loi sur les télécommunications* ne vise pas la transmission de ce contenu. Il est raisonnable que tous les éléments transmis par l’appelante relèvent de la même loi. Cette solution se révèle également raisonnable à la lumière des objets de ces deux lois. Si les objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion* s’attachent au contenu, ceux de la *Loi sur les télécommunications* sont quant à eux centrés sur le système des télécommunications et les services de télécommunication. Par conséquent, la politique que veut mettre en œuvre la *Loi sur les télécommunications* est axée sur la *fourniture* de l’« information » et non sur le *contenu* de celle-ci. Il était raisonnable de la part du CRTC de conclure que l’appelante, lorsqu’elle transmettait des émissions au moyen d’un réseau qui transmettait simultanément des données vocales et autres, ne faisait que fournir le mode de transmission de ces émissions — indépendamment de leur contenu — et que, en remplissant cette fonction, elle

Telecommunications Act relating to the delivery of the “intelligence” were engaged.

In this case, the CRTC is responsible for administering both the *Broadcasting Act* and the *Telecommunications Act* and is entitled to deference in determining which of these statutes will be applicable. It was a reasonable interpretation of “broadcasting undertaking” based on the purposes of the two Acts that the appellant was not acting as a “broadcasting undertaking” in transmitting its mobile TV services as part of its entire bundle of voice, data and programs that it was transmitting. Since section 4 of the *Telecommunications Act* only applies in relation to “broadcasting by a broadcasting undertaking”, it would not apply to the transmission of the appellant’s mobile TV service since it was not transmitting this content as a “broadcasting undertaking”.

In conclusion, based on a textual, contextual and purposive analysis, it was within the range of reasonable possible outcomes for the CRTC to conclude that the appellant was not acting as a “broadcasting undertaking” when it provided the data connectivity and delivered its mobile TV services to its customers and that therefore the *Telecommunications Act* applied to such services.

Per Dawson J.A. (concurring reasons, Rennie J.A. concurring): The appellant’s argument that there is no concept of “concurrency” between the *Broadcasting Act* and the *Telecommunications Act* and that an entity engaged in telecommunications is either broadcasting as a broadcasting undertaking governed exclusively by the *Broadcasting Act* or governed exclusively by the *Telecommunications Act* was rejected. Paragraph 9(1)(f) of the *Broadcasting Act* and section 28 of the *Telecommunications Act* demonstrate that the two Acts may apply to different activities carried on in the same chain of program delivery. In light of these provisions examined, the CRTC reasonably concluded on the evidence before it that customers accessed the appellant’s services through data conductivity and transport services governed by the *Telecommunications Act*. At the same time, the acquisition, aggregation, packaging and marketing of Bell Mobile TV involved a separate broadcasting function governed by the *Broadcasting Act*. Further, a company cannot avoid regulation under the *Telecommunications Act* by choosing a particular corporate structure. The appellant chose to offer its mobile TV service through the same corporation that provides its wireless telecommunications services. This cannot

ne faisait pas jouer les objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion*. L’activité en question en l’espèce se rapportait à la fourniture des émissions et non à leur contenu, de sorte qu’elle relevait des objectifs de la *Loi sur les télécommunications* qui concernent la fourniture de l’« information ».

En l’espèce, le CRTC est chargé de mettre en œuvre à la fois la *Loi sur la radiodiffusion* et la *Loi sur les télécommunications* et sa décision sur le point de savoir laquelle des deux est applicable commande la retenue judiciaire. C’était une interprétation raisonnable des mots « entreprise de radiodiffusion », au vu des objets des deux lois considérées, de conclure que l’appelante n’intervenait pas à titre d’« entreprise de radiodiffusion » en transmettant des émissions de télévision mobile dans le cadre de l’ensemble des éléments qu’elle transmettait, qui comprenait aussi des données vocales et autres données hors programmation. Comme l’article 4 de la *Loi sur les télécommunications* ne vise que les « activités de radiodiffusion » exercées par des « entreprises de radiodiffusion », il ne paraît pas viser à la transmission d’émissions de télévision mobile que pratiquait l’appelante, au motif que celle-ci ne transmettait pas ce contenu à titre d’« entreprise de radiodiffusion ».

En conclusion, l’analyse textuelle, contextuelle et téléologique permettait de conclure qu’appartenait aux issues possibles acceptables la décision du CRTC selon laquelle l’appelante n’intervenait pas à titre d’« entreprise de radiodiffusion » en fournissant une connectivité de données à ses abonnés et en leur transmettant ses émissions de télévision mobile, de sorte que ces services entraient dans les prévisions de la *Loi sur les télécommunications*.

La juge Dawson, J.C.A. (motifs concourants, le juge Rennie, J.C.A., souscrivant à ses motifs) : L’argument de l’appelante selon lequel il n’existe pas d’[TRADUCTION] « applicabilité concurrente » entre la *Loi sur la radiodiffusion* et la *Loi sur les télécommunications* et qu’une entité assurant des services de télécommunication soit exerce des activités de radiodiffusion à titre d’entreprise de radiodiffusion et relève à ce titre exclusivement de la *Loi sur la radiodiffusion*, soit est régie exclusivement par la *Loi sur les télécommunications* a été rejeté. Il ressort de l’alinéa 9(1)f) de la *Loi sur la radiodiffusion* et de l’article 28 de la *Loi sur les télécommunications* que ces deux lois peuvent viser respectivement des activités différentes s’inscrivant dans la même chaîne de fourniture d’émissions. Vu les dispositions examinées, la conclusion du CRTC selon laquelle les abonnés de l’appelante accédaient aux services de celle-ci au moyen de services de connectivité de données et de transport régis par la *Loi sur les télécommunications* paraissait raisonnable vu les éléments de preuve dont il disposait. En même temps, les autres activités afférentes à l’application Télé mobile de Bell — acquisition des droits, regroupement des émissions, assemblage et mise en marché des services — relevaient d’une fonction distincte de

determine the CRTC's jurisdiction over the appellant's telecommunications and broadcasting activities.

radiodiffusion, régie par la *Loi sur la radiodiffusion*. En outre, une entreprise ne peut se soustraire à l'application de la *Loi sur les télécommunications* en choisissant une structure organisationnelle particulière. L'appelante a décidé de faire offrir ses services de télédiffusion mobile par la même société que celle qui assure ses services de télécommunication sans fil. Ce choix ne peut influencer sur la compétence du CRTC à l'égard des activités de télécommunication et de radiodiffusion de l'appelante.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Broadcasting Act, S.C. 1991, c. 11, ss. 2 “broadcasting”, “broadcasting undertaking”, “distribution undertaking”, “network”, “programming undertaking”, 3(1), 4(4), 9(1)(f).
Exemption order for digital media broadcasting undertakings, Broadcasting Order CRTC 2012-409, online: <<http://www.crtc.gc.ca/eng/archive/2012/2012-409.htm>>.
Interpretation Act, R.S.C., 1985, c. I-21, s. 15(2)(b).
Telecommunications Act, S.C. 1993, c. 38, ss. 2 “intelligence”, “telecommunications”, 4, 7, 27(2), 28, 64(1).

CASES CITED

APPLIED:

Regulation of Broadcasting Distribution Undertakings that Provide Non-programming Services (January 30, 1996), Telecom Decision CRTC 96-1, online: <<http://www.crtc.gc.ca/eng/archive/1996/dt96-1.htm>>; *Charlebois v. Saint John (City)*, 2005 SCC 74, [2005] 3 S.C.R. 563; *Reference re Broadcasting Act*, 2012 SCC 4, [2012] 1 S.C.R. 142.

DISTINGUISHED:

Regulation and Control of Radio Communication in Canada (In re), [1932] 2 D.L.R. 81, [1932] 1 W.W.R. 563 (P.C.); *Capital Cities Communications Inc. et al. v. Canadian Radio-Television Comm.*, [1978] 2 S.C.R. 141, (1977), 81 D.L.R. (3d) 609.

CONSIDERED:

Canada (Canadian Human Rights Commission) v. Canada (Attorney General), 2011 SCC 53, [2011] 3 S.C.R. 471; *Canadian National Railway Co. v. Canada (Attorney General)*, 2014 SCC 40, [2014] 2 S.C.R. 135; *Canada Trustco Mortgage Co. v. Canada*, 2005 SCC 54, [2005] 2 S.C.R. 601.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Loi d'interprétation, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 15(2)b).
Loi sur la radiodiffusion, L.C. 1991, ch. 11, art. 2 « radiodiffusion », « entreprise de distribution », « entreprise de programmation », « entreprise de radiodiffusion », « réseau », 3(1), 4(4), 9(1)f).
Loi sur les télécommunications, L.C. 1993, ch. 38, art. 2 « information », « télécommunication », 4, 7, 27(2), 28, 64(1).
Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de radiodiffusion de médias numériques, Ordonnance de radiodiffusion CRTC 2012-409, en ligne : <<http://www.crtc.gc.ca/fra/archive/2012/2012-409.htm>>.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Règlementation des entreprises de distribution de radiodiffusion qui fournissent des services hors programmation (30 janvier 1996), Décision Télécom CRTC 96-1, en ligne : <<http://www.crtc.gc.ca/fra/archive/1996/dt96-1.htm>>; *Charlebois c. Saint John (Ville)*, 2005 CSC 74, [2005] 3 R.C.S. 563; *Renvoi relatif à la Loi sur la radiodiffusion*, 2012 CSC 4, [2012] 1 R.C.S. 142.

DÉCISIONS DIFFÉRENCIÉES :

Regulation and Control of Radio Communication in Canada (In re), [1932] 2 D.L.R. 81, [1932] 1 W.W.R. 563 (P.C.); *Capital Cities Communications Inc. et autre c. Conseil de la Radio-Télévision canadienne*, [1978] 2 R.C.S. 141.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général), 2011 CSC 53, [2011] 3 R.C.S. 471; *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Procureur général)*, 2014 CSC 40, [2014] 2 R.C.S. 135; *Hypothèques Trustco Canada c. Canada*, 2005 CSC 54, [2005] 2 R.C.S. 601.

APPEAL from a Canadian Radio-television and Telecommunications Commission decision (Broadcasting and Telecom Decision CRTC 2015-26, January 29, 2015) determining that certain billing practices of the appellant in relation to its mobile TV services violated subsection 27(2) of the *Telecommunications Act*. Appeal dismissed.

APPEL d'une décision (décision de radiodiffusion et de télécom CRTC 2015-26, 29 janvier 2015) par laquelle le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) a conclu que certaines pratiques de facturation de l'appelant concernant ses services de télédiffusion mobile enfreignaient le paragraphe 27(2) de la *Loi sur les télécommunications*. Appel rejeté.

APPEARANCES

Neil Finkelstein, Brandon Kain, Richard Lizius and Adam Goldenberg for appellant.
Philip Palmer for respondents Benjamin Klass, David Ellis and Fenwick McKelvey.
Christopher C. Rootham for respondent TELUS Communications Company.
Daniel Roussy and Carolyn Pinsky for Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission.
Christian S. Tacit, Christopher Copeland and Stewart Cattroll for respondent Canadian Network Operators Consortium Inc.
John S. Tyhurst and Sarah Sherhols for intervener Attorney General of Canada.

SOLICITORS OF RECORD

McCarthy Tétrault LLP, Toronto, for appellant.
Philip Palmer Law, Ottawa, for respondents Benjamin Klass, David Ellis and Fenwick McKelvey.
Nelligan O'Brien Payne LLP, Ottawa, for respondent TELUS Communications Company.
 Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission, Gatineau, for respondent Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission.
Tacit Law, Ottawa, for respondent Canadian Network Operators Consortium Inc.
Deputy Attorney General of Canada for intervener Attorney General of Canada.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

[1] WEBB J.A.: Bell Mobility Inc. (Bell Mobility) has appealed the Broadcasting and Telecom Decision of the

ONT COMPARU

Neil Finkelstein, Brandon Kain, Richard Lizius et Adam Goldenberg pour l'appelante.
Philip Palmer pour les intimés Benjamin Klass, David Ellis et Fenwick McKelvey.
Christopher C. Rootham pour l'intimée la Société TELUS Communications.
Daniel Roussy et Carolyn Pinsky pour le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes.
Christian S. Tacit, Christopher Copeland et Stewart Cattroll pour l'intimé le Consortium des Opérateurs de Réseaux Canadiens Inc.
John S. Tyhurst et Sarah Sherhols pour l'intervenant le procureur général du Canada.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

McCarthy Tétrault, S.E.N.C.R.L., s.r.l., Toronto, pour l'appelante.
Philip Palmer Law, Ottawa, pour les intimés Benjamin Klass, David Ellis et Fenwick McKelvey.
Nelligan O'Brien Payne, LLP, Ottawa, pour l'intimée la Société TELUS Communications.
 Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, Gatineau, pour le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes.
Tacit Law, Ottawa, pour l'intimé le Consortium des Opérateurs de Réseaux Canadiens Inc.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intervenant le procureur général du Canada.

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par

[1] LE JUGE WEBB, J.C.A. : Notre Cour est saisie d'un appel interjeté par Bell Mobilité inc. (Bell Mobilité)

Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) dated January 29, 2015 (CRTC 2015-26). In this decision the CRTC determined that certain billing practices of Bell Mobility in relation to its mobile TV services violated subsection 27(2) of the *Telecommunications Act*, S.C. 1993, c. 38.

[2] For the reasons that follow I would dismiss this appeal.

I. Background

[3] Bell Mobility and Quebecor Media Inc., Videotron Ltd. and Videotron G.P. (collectively Videotron) offered live streaming of certain television stations and other related television programming services to their customers, including a video-on-demand service.

[4] Bell Mobility and Videotron only provided these mobile TV services to customers who also subscribed to a wireless voice plan, a data plan or a tablet plan. Neither Bell Mobility nor Videotron charged their customers for the amount of data that was used to transmit the mobile TV programs but rather they charged their customers for the amount of time that the customers spent accessing the programs. Bell Mobility charged its customers \$5 per month for up to 10 hours of access time and \$3 for each additional hour.

[5] Mr. Klass and certain organizations filed a complaint with the CRTC claiming that the practice by Bell Mobility and Videotron of exempting mobile TV services from data charges “confers upon themselves an unfair advantage, gives their mobile TV services an undue preference, and unduly discriminates against their wireless customers that consume mobile online video services, and against Bell Mobility’s and Videotron’s competitors, in violation of subsection 27(2) ... of the *Telecommunications Act*” (CRTC reasons, at paragraph 2).

de la décision de radiodiffusion et de télécom CRTC 2015-26, en date du 29 janvier 2015, par laquelle le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (le CRTC) a conclu que certaines pratiques de facturation de Bell Mobilité concernant ses services de télédiffusion mobile enfreignaient le paragraphe 27(2) de la *Loi sur les télécommunications*, L.C. 1993, ch. 38.

[2] Par les motifs dont l’exposé suit, je rejeterais cet appel.

I. Faits et procédures

[3] Bell Mobilité et un ensemble de sociétés désignées ci-après collectivement Vidéotron (soit Québecor Média inc., Vidéotron ltée et Vidéotron s.e.n.c.) offraient à leurs clients en diffusion en continu et en direct des émissions de certaines stations de télévision, ainsi que des services de programmation de télévision connexes, notamment des vidéos sur demande.

[4] Bell Mobilité et Vidéotron n’assuraient ces services de télédiffusion mobile qu’à leurs clients qui souscrivaient aussi à un forfait de service de voix sans fil, à un forfait d’utilisation de données ou à un forfait tablette. Ni Bell Mobilité ni Vidéotron ne facturaient en fonction de la quantité de données utilisées pour la transmission des émissions de télévision sur appareils mobiles; elles facturaient plutôt en fonction de la durée d’accès au contenu. Bell Mobilité demandait ainsi à ses clients 5 \$ par mois pour une durée d’accès allant jusqu’à 10 heures, puis 3 \$ pour chaque heure additionnelle.

[5] M. Klass, ainsi que certaines associations et entreprises, ont déposé devant le CRTC une plainte selon laquelle la pratique de Bell Mobilité et de Vidéotron consistant à exempter les services de télédiffusion mobile des frais d’utilisation de données procurait à ces sociétés « un avantage injuste, accord[ait] une préférence indue à leurs services de télé mobile et fai[sait] subir une discrimination indue à leurs clients de services sans fil [consommant] des services vidéo en ligne mobile, ainsi qu’aux concurrents de Bell Mobilité et de Vidéotron, le tout en contravention du paragraphe 27(2) de la *Loi sur les télécommunications* » (paragraphe 2 des motifs du CRTC).

II. CRTC Decision

[6] In paragraph 9 of its decision, the CRTC, noted that, “[s]ection 4 of the *Telecommunications Act*, provides that the *Telecommunications Act* does not apply to broadcasting by a broadcasting undertaking, which is subject to the *Broadcasting Act* [S.C. 1991, c. 11].”

[7] The CRTC then noted that [at paragraph 10]:

The threshold issue in dispute in this proceeding is whether Bell Mobility and Videotron, in the transport of the mobile TV services to end users’ mobile devices, are operating as Canadian carriers providing telecommunications services and are therefore subject to the *Telecommunications Act* and policies made pursuant to that Act.

[8] In conducting its analysis, the CRTC found that Bell Mobility was “involved in broadcasting”. In paragraph 15 of its reasons, the CRTC stated that:

The Commission considers that Bell Mobility and Videotron, in acquiring the mobile distribution rights for the content available on their mobile TV services, in aggregating the content to be broadcast, and in packaging and marketing those services, are involved in broadcasting. In this regard, it notes that no party to this proceeding disputed that mobile TV services constitute broadcasting services as contemplated by the DMBU exemption order.

[9] However, following its determination that Bell Mobility and Videotron were “involved in broadcasting” the CRTC found that they were operating as Canadian carriers when they were providing voice and data services and access to the Internet to their subscribers. The CRTC also found that Bell Mobility and Videotron were providing a telecommunications service to their customers when they provided the connectivity necessary to allow their customers to view the programs over the Internet. However, the CRTC noted that this did not necessarily transform these services into those of a broadcasting undertaking, even though Bell Mobility and Videotron were involved in acquiring the rights to

II. La décision du CRTC

[6] Le CRTC rappelle au paragraphe 9 de sa décision que « [l’]’article 4 de la *Loi sur les télécommunications* prévoit que la *Loi sur les télécommunications* ne s’applique pas aux entreprises de radiodiffusion pour tout ce qui concerne leurs activités de radiodiffusion, parce qu’elles sont assujetties à la *Loi sur la radiodiffusion* [L.C. 1991, ch. 11] ».

[7] Le CRTC relève [au paragraphe 10] :

La question clé de la présente instance est de savoir si, quant au transport de leurs services de télé mobile jusqu’aux appareils mobiles de l’utilisateur final, Bell Mobilité et Vidéotron agissent à titre d’entreprises canadiennes qui fournissent des services de télécommunication et sont par conséquent assujetties à la *Loi sur les télécommunications* et aux politiques qui en découlent.

[8] Le CRTC a conclu dans le cadre de son analyse que Bell Mobilité « exer[çait] [...] des activités de radiodiffusion ». Il formule en effet les observations suivantes au paragraphe 15 de ses motifs :

Le Conseil estime que Bell Mobilité et Vidéotron, lorsqu’elles acquièrent les droits de distribution sur plateforme mobile du contenu offert sur leurs services de télé mobile en regroupant le contenu devant être diffusé, et en assemblant et mettant en marché ces services, exercent alors des activités de radiodiffusion. À cet égard, il note qu’aucune partie à la présente instance ne doute que des services de télé mobile sont des services de radiodiffusion au sens de l’Ordonnance d’exemption.

[9] Cependant, après avoir conclu que Bell Mobilité et Vidéotron « exer[çaient] [...] des activités de radiodiffusion », le CRTC a conclu qu’elles opéraient à titre d’entreprises canadiennes assurant des services de télécommunication lorsqu’elles assuraient à leurs abonnés des services de voix et de données, et un accès à Internet. Le CRTC a aussi conclu que Bell Mobilité et Vidéotron offraient un service de télécommunication à leurs clients lorsqu’elles assuraient la connectivité nécessaire pour leur permettre de voir les émissions sur Internet. Cependant, le CRTC ajoutait qu’il ne s’ensuivait pas nécessairement que ces services fussent assimilables à ceux d’une entreprise de radiodiffusion, même si Bell

distribute the programs and in packaging and marketing the content.

[10] The CRTC further found that Bell Mobility and Videotron each used the same network to transmit the programs to their customers as they used to transmit voice and other non-programming data and the traffic was treated the same regardless of whether what was being transmitted was programming services, voice services or non-programming data. As noted by the CRTC, the transmission of voice and non-programming data would be subject to the *Telecommunications Act*.

[11] In paragraph 18 of its reasons, the CRTC found that:

...the functions performed by Bell Mobility and Videotron to establish the data connectivity and provide transport over their wireless access networks would be the same whether the content being transported is their mobile TV services, other broadcasting services, or non-broadcasting services. That is, the purpose of these functions is to establish data connectivity and transport the content—agnostic as to the content itself.

[12] The CRTC also found that data connectivity is required to transmit the programs and such connectivity can only be established if the customer acquires a telecommunications service from Bell Mobility or Videotron. From the customer's perspective, Bell Mobility's mobile TV services are accessed in the same way that such customers would access other applications.

[13] The CRTC concluded that [at paragraph 22]:

In light of all of the foregoing, the Commission concludes that Bell Mobility and Videotron are providing telecommunications services, as defined in section 2 of the *Telecommunications Act*, and are operating as Canadian carriers, when they provide the data connectivity and transport necessary to deliver Bell Mobile TV and illico.tv, respectively, to their subscribers' mobile devices. In this regard, they are subject to the *Telecommunications*

Mobilité et Vidéotron acquerraient les droits de distribution des émissions, assemblaient les éléments du contenu et mettaient ceux-ci en marché.

[10] Le CRTC a en outre conclu que Bell Mobilité et Vidéotron utilisaient chacune, pour transmettre les émissions à leurs clients, le même réseau que pour transmettre les données vocales et les autres données hors programmation, et qu'elles traitaient le trafic de la même manière quel que fût l'objet de la transmission, qu'il s'agit de services de programmation, de services de voix ou de données hors programmation. Or, faisait observer le CRTC, la transmission de données vocales et autres données hors programmation entre dans le champ d'application de la *Loi sur les télécommunications*.

[11] On peut lire les observations suivantes au paragraphe 18 des motifs du CRTC :

[...] les activités qu'exercent Bell Mobilité et Vidéotron afin d'établir la connectivité de données et de fournir le transport jusqu'à leurs réseaux d'accès sans fil sont les mêmes, que le contenu transmis soit celui de leurs services de télé mobile, d'autres services de radiodiffusion ou encore de services autres que de radiodiffusion. Et ce, parce que l'objectif de ces activités est d'établir la connectivité de données et de transmettre le contenu, peu importe le contenu lui-même.

[12] Le CRTC a aussi conclu que la connectivité de données est nécessaire pour transmettre les émissions et qu'une telle connectivité ne peut être établie que si le client acquiert un service de télécommunication auprès de Bell Mobilité ou de Vidéotron. De son point de vue, le client accède aux services de télédiffusion mobile de Bell Mobilité de la même façon qu'il accéderait à d'autres applications.

[13] Le CRTC conclut [au paragraphe 22] :

À la lumière de tout ce qui précède, le Conseil conclut que Bell Mobilité et Vidéotron fournissent des services de télécommunication au sens de l'article 2 de la *Loi sur les télécommunications* et qu'elles agissent à titre d'entreprises canadiennes lorsqu'elles fournissent la connectivité de données et le transport nécessaires pour distribuer Télé mobile de Bell et illico.tv, respectivement, jusqu'aux appareils mobiles de leurs abonnés. À cet

Act. This is the case whether or not concurrent broadcasting services are also being offered.

[14] The CRTC then determined that Bell Mobility and Videotron were acting in violation of subsection 27(2) of the *Telecommunications Act* and directed Bell Mobility to “eliminate its unlawful practice with respect to data charges for its mobile TV service by no later than **29 April 2015**” (CRTC reasons, at paragraph 62; emphasis in original). Since Videotron had already announced that it would be withdrawing its illico.tv app (which would then remove any undue preference for its mobile TV service), the CRTC directed Videotron to confirm that it had done so.

[15] Although both Bell Mobility and Videotron participated at the hearing before the CRTC, only Bell Mobility has appealed the decision of the CRTC.

III. Issues

[16] The issues raised by Bell Mobility in this appeal are:

- (a) whether the standard of review should be correctness; and
- (b) whether the CRTC erred in its determination that the *Telecommunications Act* applied when Bell Mobility was transmitting its mobile TV services to its customers.

IV. Standard of Review

[17] Under subsection 64(1) of the *Telecommunications Act*, an appeal to this Court from a decision of the CRTC may, if leave is granted, only be brought in relation to a question of law or jurisdiction. Therefore the factual findings made by the CRTC (which are set out above and which, in any event, are within their area of expertise) are not subject to review in this appeal.

égard, elles sont assujetties à la *Loi sur les télécommunications*. Tel est le cas, que des services de radiodiffusion concomitants soient également offerts ou non.

[14] Le CRTC a ensuite conclu que Bell Mobilité et Vidéotron enfreignaient le paragraphe 27(2) de la *Loi sur les télécommunications*, et il a ordonné à Bell Mobilité « d’éliminer sa pratique illégale relative aux frais d’utilisation de données pour son service de télé mobile, au plus tard le **29 avril 2015** » (paragraphe 62 des motifs du CRTC, caractères gras dans l’original). Comme Vidéotron avait déjà annoncé qu’elle retirerait son application illico.tv (ce qui devait avoir pour effet de mettre fin à toute préférence indue pour son service de télédiffusion mobile), le CRTC lui a ordonné de confirmer qu’elle avait bien retiré cette application.

[15] Bell Mobilité et Vidéotron ont toutes deux participé à l’audience devant le CRTC, mais seule Bell Mobilité a interjeté appel de la décision de ce dernier.

III. Questions en litige

[16] Les questions soulevées par Bell Mobilité dans le présent appel sont les suivantes :

- a) La norme de contrôle pertinente est-elle celle de la décision correcte?
- b) Le CRTC a-t-il commis une erreur en concluant que la transmission de services de télédiffusion mobile par Bell Mobilité à ses clients entrainait dans le champ d’application de la *Loi sur les télécommunications*?

IV. Norme de contrôle

[17] Aux termes du paragraphe 64(1) de la *Loi sur les télécommunications*, il ne peut être interjeté appel d’une décision du CRTC devant notre Cour, sous réserve de l’autorisation de cette dernière, que sur une question de droit ou de compétence. Par conséquent, les conclusions de faits du CRTC (qui sont récapitulées plus haut et relèvent, en tout état de cause, de son domaine

[18] Bell Mobility argued that the standard of review in this case should be correctness because in its view the issue is whether the CRTC applied the correct statute and, therefore, this was a question of jurisdiction. Bell Mobility also argued that whether its mobile TV services were subject to the *Telecommunications Act* was a “true question of jurisdiction”. However the argument is framed, the issue is related to the CRTC’s interpretation of the *Telecommunications Act* and the *Broadcasting Act*.

[19] In *Canada (Canadian Human Rights Commission) v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 53, [2011] 3 S.C.R. 471 (*Mowat*), the Supreme Court of Canada stated at paragraph 18 that:

Dunsmuir recognized that the standard of correctness will continue to apply to constitutional questions, questions of law that are of central importance to the legal system as a whole and that are outside the adjudicator’s expertise, as well as to “[q]uestions regarding the jurisdictional lines between two or more competing specialized tribunals” (paras. 58, 60-61; see also *Smith v. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 SCC 7, [2011] 1 S.C.R. 160, at para. 26, *per* Fish J.). The standard of correctness will also apply to true questions of jurisdiction or *vires*. In this respect, *Dunsmuir* expressly distanced itself from the extended definition of jurisdiction and restricted jurisdictional questions to those that require a tribunal to “explicitly determine whether its statutory grant of power gives it the authority to decide a particular matter” (para. 59; see also *United Taxi Drivers’ Fellowship of Southern Alberta v. Calgary (City)*, 2004 SCC 19, [2004] 1 S.C.R. 485, at para. 5). [Emphasis added.]

[20] In *Canadian National Railway Co. v. Canada (Attorney General)*, 2014 SCC 40, [2014] 2 S.C.R. 135, the Supreme Court of Canada noted that the correctness standard would apply if the issue was related to the jurisdictional lines to be drawn between different, competing specialized tribunals [at paragraph 55]:

d’expertise) ne sont pas susceptibles de contrôle dans le présent appel.

[18] Bell Mobilité soutient que la norme de contrôle pertinente en l’espèce est celle de la décision correcte, au motif que, selon elle, la question à trancher est celle de savoir si le CRTC a appliqué la bonne loi et elle constitue donc une question de compétence. Bell Mobilité soutient également que la question de savoir si ses services de télédiffusion mobile relevaient de la *Loi sur les télécommunications* est une question « touchant véritablement à la compétence ». Quelle que soit la formulation de la thèse, la question se rapporte à l’interprétation par le CRTC de la *Loi sur les télécommunications* et de la *Loi sur la radiodiffusion*.

[19] La Cour suprême du Canada a observé au paragraphe 18 de l’arrêt *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 53, [2011] 3 R.C.S. 471 (*Mowat*) :

L’arrêt *Dunsmuir* reconnaît que la norme de la décision correcte continue de s’appliquer aux questions constitutionnelles, aux questions de droit qui revêtent une importance capitale pour le système juridique dans son ensemble et qui sont étrangères au domaine d’expertise du décideur, ainsi qu’aux questions portant sur la « délimitation des compétences respectives de tribunaux spécialisés concurrents » (par. 58, 60-61; voir également l’arrêt *Smith c. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 CSC 7, [2011] 1 R.C.S. 160, par. 26, le juge Fish). La norme de la décision correcte vaut aussi pour les questions touchant véritablement à la compétence. À cet égard, la Cour se distancie expressément des définitions larges de la compétence de façon qu’une question se rapportant à celle-ci se pose uniquement lorsque le tribunal administratif « doit déterminer expressément si les pouvoirs dont le législateur l’a investi l’autorisent à trancher une question » (par. 59; voir également l’arrêt *United Taxi Drivers’ Fellowship of Southern Alberta c. Calgary (Ville)*, 2004 CSC 19, [2004] 1 R.C.S. 485, par. 5). [Non souligné dans l’original.]

[20] La Cour suprême du Canada a observé en outre à l’occasion de l’arrêt *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Procureur général)*, 2014 CSC 40, [2014] 2 R.C.S. 135 que la norme de la décision correcte est pertinente si la question en litige se rapporte à la délimitation des compétences respectives de tribunaux spécialisés concurrents [au paragraphe 55] :

It is now well established that deference will usually result where a decision maker is interpreting its own statute or statutes closely connected to its function, with which it will have particular familiarity (*Dunsmuir*, at para. 54; *Smith v. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 SCC 7, [2011] 1 S.C.R. 160, at para. 28; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers' Association*, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654, at para. 30). In such cases, there is a presumption of deferential review, unless the question at issue falls into one of the categories to which the correctness standard applies: constitutional questions, questions of law that are of central importance to the legal system as a whole and that are outside of the adjudicator's expertise, questions regarding the jurisdictional lines between two or more competing specialized tribunals, and the exceptional category of true questions of jurisdiction (*Dunsmuir*, at paras. 58-61, and *Alberta Teachers' Association*, at para. 30, citing *Canada (Canadian Human Rights Commission)*, at para. 18, and *Dunsmuir* [at paras. 58-61]). [Emphasis added.]

[21] While there are different consequences that will arise depending on which statute is applicable, the CRTC is the decision-maker for matters that arise under the *Telecommunications Act* and the *Broadcasting Act*. There is no competition between specialized tribunals in relation to these two statutes. In my view, the issue in this case relates to the interpretation by a specialized tribunal of two of its home statutes—the *Telecommunications Act* and the *Broadcasting Act*. Deference should therefore be given to the interpretation of these statutes by the CRTC. As a result the standard of review that is applicable in this case is reasonableness.

V. Analysis

[22] Technology has evolved to the point where television programs are transmitted using the same network as voice and other data communications. As a result, the line between the *Telecommunications Act* and the *Broadcasting Act* is being blurred. Section 4 of the *Telecommunications Act* would, however, exempt certain activities (to which the *Broadcasting Act* would

Il est aujourd'hui bien établi que la déférence est habituellement de mise lorsqu'un décideur interprète sa propre loi constitutive ou une loi étroitement liée à son mandat et dont il a une connaissance approfondie (*Dunsmuir*, par. 54; *Smith c. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 CSC 7, [2011] 1 R.C.S. 160, par. 28; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers' Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654, par. 30). En pareil cas, l'examen en fonction d'une norme déférente est présumé, sauf si la question en litige relève de l'une des catégories à laquelle s'applique la norme de la décision correcte, en l'occurrence, les questions constitutionnelles, les questions de droit qui revêtent une importance capitale pour le système juridique dans son ensemble et qui sont étrangères au domaine d'expertise du décideur, les questions portant sur la délimitation des compétences respectives de tribunaux spécialisés concurrents, de même que la catégorie exceptionnelle des questions touchant véritablement à la compétence (*Dunsmuir*, par. 58-61, et *Alberta Teachers' Association*, par. 30, citant *Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, par. 18, ainsi que *Dunsmuir*). [Non souligné dans l'original.]

[21] S'il est vrai que l'applicabilité de l'une ou l'autre des deux lois donne lieu à des conséquences différentes, c'est néanmoins au CRTC qu'il appartient de se prononcer sur les questions qui relèvent de la *Loi sur les télécommunications* et de la *Loi sur la radiodiffusion*. Il n'y a pas de concurrence entre des tribunaux spécialisés pour ce qui concerne ces deux lois. À mon sens, la question en litige dans la présente espèce se rapporte à l'interprétation par un tribunal spécialisé de deux de ses lois constitutives, soit la *Loi sur les télécommunications* et la *Loi sur la radiodiffusion*. Il convient donc de faire preuve de réserve à l'égard de l'interprétation que le CRTC donne de ces deux textes. Par conséquent, la norme de contrôle pertinente en l'espèce est celle de la décision raisonnable.

V. Analyse

[22] La technologie a évolué de telle sorte que l'on peut transmettre des émissions de télévision au moyen du même réseau que la voix et les autres données. Par conséquent, la ligne de démarcation entre la *Loi sur les télécommunications* et la *Loi sur la radiodiffusion* devient floue. Par ailleurs, l'article 4 de la *Loi sur les télécommunications* soustrait conditionnellement à

apply) from the application of the *Telecommunications Act* if the conditions of this section are satisfied.

[23] In this appeal, Bell Mobility focused its arguments on this section of the *Telecommunications Act*:

Broadcasting excluded

4 This Act does not apply in respect of broadcasting by a broadcasting undertaking.

[24] If this section is applicable, then even if Bell Mobility was operating as a Canadian carrier providing telecommunication services when it was transporting its mobile TV services to its customers, subsection 27(2) of the *Telecommunications Act* would not be applicable because the *Telecommunications Act* would not apply.

[25] The CRTC rejected the argument of Bell Mobility that section 4 of the *Telecommunications Act* was applicable. In paragraph 25 of its reasons, the CRTC stated that:

The Commission therefore rejects Bell Mobility’s and Videotron’s arguments that the relief claimed pursuant to the *Telecommunications Act* should be denied on the basis that they are not subject to that Act. Section 4 of the *Telecommunications Act* does not apply as a shield to the application of the *Telecommunications Act* in this case given that Bell Mobility and Videotron are acting as Canadian carriers in providing transport and data connectivity services required for the delivery of their mobile TV services, as discussed above....

[26] The main issue in this appeal is, therefore, whether the CRTC’s determination that section 4 of the *Telecommunications Act* is not applicable, is reasonable.

[27] The interpretation of statutory provisions “must be made according to a textual, contextual and purposive analysis to find a meaning that is harmonious with

l’application de celle-ci des activités déterminées, qui se trouvent ainsi entrer dans le champ d’application de la *Loi sur la radiodiffusion*.

[23] Dans le présent appel, Bell Mobilité a concentré son argumentation sur cet article de la *Loi sur les télécommunications*, dont voici le texte :

Exclusion des activités de radiodiffusion

4 La présente loi ne s’applique pas aux entreprises de radiodiffusion pour tout ce qui concerne leurs activités de radiodiffusion.

[24] Il résulterait de l’applicabilité de cet article que, même dans l’hypothèse où Bell Mobilité serait intervenue à titre d’entreprise canadienne assurant des services de télécommunication en transportant ses services de télédiffusion mobile à ses abonnés, le paragraphe 27(2) de la *Loi sur les télécommunications* ne serait pas d’application en l’espèce, au motif que cette loi même ne le serait pas.

[25] Le CRTC a rejeté la thèse de Bell Mobilité portant que l’article 4 de la *Loi sur les télécommunications* s’appliquerait en l’espèce. Il a conclu au paragraphe 25 de ses motifs :

Le Conseil rejette donc les arguments de Bell Mobilité et de Vidéotron selon qui le redressement demandé en vertu de la *Loi sur les télécommunications* devrait être rejeté parce qu’elles ne sont pas assujetties à ladite loi. L’article 4 de la *Loi sur les télécommunications* ne peut servir de bouclier contre l’application de la *Loi sur les télécommunications* dans le présent cas étant donné que Bell Mobilité et Vidéotron agissent à titre d’entreprises canadiennes en fournissant les services de transport et de connectivité de données requis pour le transport de leurs services de télé mobile, tel qu’il en a été débattu ci-dessus.

[26] La principale question à trancher dans le présent appel est donc celle de rechercher si est raisonnable la conclusion du CRTC portant que l’article 4 de la *Loi sur les télécommunications* ne soit pas applicable à l’espèce.

[27] L’interprétation d’une disposition législative « doit être fondée sur une analyse textuelle, contextuelle et téléologique destinée à dégager un sens

the Act as a whole” (*Canada Trustco Mortgage Co. v. Canada*, 2005 SCC 54, [2005] 2 S.C.R. 601, at paragraph 10).

A. Text

[28] The text of this provision is clear that the exemption will only apply “in respect of broadcasting by a broadcasting undertaking.” This section does not apply to all broadcasting but only to “broadcasting by a broadcasting undertaking.”

[29] While “broadcasting undertaking” is defined in the *Telecommunications Act*, “broadcasting” is not. “Broadcasting” is defined in the *Broadcasting Act*. There is a significant interrelationship between the *Telecommunications Act* and the *Broadcasting Act*. Paragraph 15(2)(b) of the *Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, provides that an interpretation section of one enactment shall be read “as being applicable to all other enactments relating to the same subject-matter unless a contrary intention appears.” There is nothing to suggest that Parliament intended that the term “broadcasting”, when it is used in the *Telecommunications Act*, should have a different meaning than the one assigned by the *Broadcasting Act* and none of the parties submitted that it should have a different meaning. Indeed, Parliament specifically provided that “broadcasting undertaking” would have the same meaning in both statutes and therefore, it is a fair inference that “broadcasting” would also have the same meaning in both statutes. As a result the meaning assigned to “broadcasting” by the *Broadcasting Act* is applicable to the *Telecommunications Act*.

[30] In the *Broadcasting Act*, “broadcasting” and “broadcasting undertaking” are defined as follows:

Definitions

2 (1) ...

broadcasting means any transmission of programs, whether or not encrypted, by radio waves or other means of telecommunication for reception by the public by

qui s’harmonise avec la Loi dans son ensemble » (*Hypothèques Trustco Canada c. Canada*, 2005 CSC 54, [2005] 2 R.C.S. 601, au paragraphe 10).

A. Analyse textuelle

[28] Le texte de l’article 4 de la *Loi sur les télécommunications* dit clairement que l’exclusion ne vise que les « entreprises de radiodiffusion », avant d’ajouter : « pour tout ce qui concerne leurs activités de radiodiffusion ». Cet article ne vise donc pas toutes les activités de radiodiffusion, mais seulement celles des « entreprises de radiodiffusion ».

[29] La *Loi sur les télécommunications*, si elle définit les mots « entreprise de radiodiffusion », ne définit pas le mot « radiodiffusion ». Ce mot est cependant défini dans la *Loi sur la radiodiffusion*. Il y a des rapports étroits entre la *Loi sur les télécommunications* et la *Loi sur la radiodiffusion*. Selon l’alinéa 15(2)b) de la *Loi d’interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, les dispositions interprétatives d’un texte « s’appliquent, sauf indication contraire, aux autres textes portant sur un domaine identique ». Or, rien ne donne à penser que le législateur aurait voulu que le mot « radiodiffusion », tel qu’employé dans la *Loi sur les télécommunications*, revête une signification différente de celle que lui donne la *Loi sur la radiodiffusion*, et nulle des parties ne soutient qu’on doive lui attribuer un sens différent. D’ailleurs, le législateur fédéral a explicitement disposé que les mots « entreprise de radiodiffusion » devaient s’entendre de la même manière dans les deux lois; il semble donc légitime d’en conclure que le mot « radiodiffusion » y a aussi le même sens. Par conséquent, le sens donné au mot « radiodiffusion » par la *Loi sur la radiodiffusion* vaut pour la *Loi sur les télécommunications*.

[30] Les mots « radiodiffusion » et « entreprise de radiodiffusion » sont ainsi définis dans la *Loi sur la radiodiffusion* :

Définitions

2 (1) [...]

[...]

means of broadcasting receiving apparatus, but does not include any such transmission of programs that is made solely for performance or display in a public place;

...

broadcasting undertaking includes a distribution undertaking, a programming undertaking and a network.

[31] “Distribution undertaking”, “programming undertaking” and “network” are also defined in the *Broadcasting Act*. As a result of these definitions, a “broadcasting undertaking” is defined as including certain tasks or operations—it is not defined as a person. As well, subsection 2(2) of the *Broadcasting Act* provides that:

2

Meaning of other means of telecommunications

(2) For the purposes of this Act, *other means of telecommunication* means any wire, cable, radio, optical or other electromagnetic system, or any similar technical system.

[32] In the *Telecommunications Act*, “intelligence” and “telecommunications” are defined as follows:

Definitions

2 (1) ...

intelligence means signs, signals, writing, images, sounds or intelligence of any nature;

...

telecommunications means the emission, transmission or reception of intelligence by any wire, cable, radio, optical or other electromagnetic system, or by any similar technical system.

[33] As a result of these definitions, both “telecommunications” and “broadcasting” involve the transmission of a form of intelligence, except that “broadcasting” is restricted to the transmission of programs while

entreprise de radiodiffusion S’entend notamment d’une entreprise de distribution ou de programmation, ou d’un réseau.

[...]

radiodiffusion Transmission, à l’aide d’ondes radioélectriques ou de tout autre moyen de télécommunication, d’émissions encodées ou non et destinées à être reçues par le public à l’aide d’un récepteur, à l’exception de celle qui est destinée à la présentation dans un lieu public seulement.

[31] La *Loi sur la radiodiffusion* définit aussi les mots « entreprise de distribution », « entreprise de programmation » et « réseau ». Il faut conclure de ces définitions que l’« entreprise de radiodiffusion » est définie comme l’agent d’activités ou d’opérations déterminées, et non comme une personne. En outre, le paragraphe 2(2) de la *Loi sur la radiodiffusion* dispose :

2 [...]

Moyen de télécommunication

(2) Pour l’application de la présente loi, sont inclus dans les moyens de télécommunication les systèmes électromagnétiques — notamment les fils, les câbles et les systèmes radio ou optiques —, ainsi que les autres procédés techniques semblables.

[32] On trouve les définitions suivantes des mots « information » et « télécommunication » dans la *Loi sur les télécommunications* :

Définitions

2 (1) [...]

information Signes, signaux, écrits, images, sons ou renseignements de toute nature.

[...]

télécommunication La transmission, l’émission ou la réception d’information soit par système électromagnétique, notamment par fil, câble ou système radio ou optique, soit par tout autre procédé technique semblable.

[33] On peut déduire de ces définitions que la « télécommunication » et la « radiodiffusion » comportent toutes deux la transmission d’une forme d’information, sauf que la « radiodiffusion » se limite à la transmission

telecommunications would include the transmission of programs and other forms of intelligence. In *Regulation of Broadcasting Distribution Undertakings that Provide Non-programming Services* (30 January 1996), Telecom Decision CRTC 96-1, the CRTC confirmed that the definition of “telecommunications” would encompass “broadcasting”.

[34] Therefore, a finding that a person was a Canadian carrier providing telecommunication services would not preclude a finding that such person was also “broadcasting”, if that person was transmitting programs. However, whether that “broadcasting” was “broadcasting by a broadcasting undertaking” is another question.

[35] Bell Mobility submitted that once the CRTC concluded, as it did in paragraph 15 of its reasons, that Bell Mobility was “involved in broadcasting” and that “mobile TV services constitute broadcasting services as contemplated by the DMBU exemption order”, this should have been the end of the matter. According to Bell Mobility, the CRTC should then have determined that the *Broadcasting Act*, and not the *Telecommunications Act*, applied to the transmission of programs to its customers as part of its mobile TV services.

[36] I do not agree that these findings would end the matter. The finding that Bell Mobility was “involved in broadcasting” appears to be based on the functions identified by the CRTC in paragraph 15 of its reasons. These functions are acquiring rights, aggregating content, and packaging and marketing of services. None of these functions would be the “transmission of programs”. Therefore, the conclusion that Bell Mobility was “involved in broadcasting” in carrying on these functions would not necessarily lead to a conclusion that it was “broadcasting” as a “broadcasting undertaking” when it was delivering its mobile TV services to its customers.

d’émissions, tandis que la « télécommunication » comporte la transmission, non seulement d’émissions, mais aussi d’autres sortes d’information. Le CRTC a confirmé par la décision Télécom CRTC 96-1, en date du 30 janvier 1996 et intitulée *Réglementation des entreprises de distribution de radiodiffusion qui fournissent des services hors programmation*, que la définition de « télécommunication » englobe la « radiodiffusion ».

[34] Par conséquent, conclure qu’une personne donnée est une entreprise canadienne fournissant des services de télécommunication n’empêche pas de conclure qu’elle exerce aussi des « activités de radiodiffusion », si elle transmet des émissions. Cependant, la question de savoir si ces « activités de radiodiffusion » sont celles d’une « entreprise de radiodiffusion » constitue une tout autre question.

[35] Bell Mobilité soutient que, une fois que le CRTC eut conclu, au paragraphe 15 de ses motifs, qu’elle exerçait « des activités de radiodiffusion » et que « des services de télé mobile sont des services de radiodiffusion au sens de l’Ordonnance d’exemption », il fallait en rester là. Selon l’appelante, le CRTC aurait alors dû conclure que c’était la *Loi sur la radiodiffusion*, et non la *Loi sur les télécommunications*, qui s’appliquait à la transmission d’émissions à ses abonnés dans le cadre de ses services de télédiffusion mobile.

[36] Je ne puis souscrire à la thèse portant que ces conclusions auraient dû mettre fin à l’affaire. La conclusion selon laquelle Bell Mobilité exerçait « des activités de radiodiffusion » paraît être fondée sur les fonctions que le CRTC recense au paragraphe 15 de ses motifs, soit l’acquisition des droits de distribution, le regroupement des émissions, ainsi que l’assemblage et la mise en marché des services. La « transmission d’émissions » ne fait pas partie de ces fonctions. Par conséquent, la conclusion selon laquelle Bell Mobilité exerçait « des activités de radiodiffusion » en remplissant ces fonctions n’amène pas nécessairement à conclure qu’elle exerçait des « activités de radiodiffusion » à titre d’« entreprise de radiodiffusion » lorsqu’elle assurait ses services de télédiffusion mobile à ses abonnés.

[37] The *Exemption order for digital media broadcasting undertakings* (DMBU exemption order), is set out in the appendix to Broadcasting Order CRTC 2012-409. There is nothing in this order that provides that an entity that is simultaneously broadcasting programs and other non-program data will be broadcasting its programs as a “broadcasting undertaking” and hence that the *Telecommunications Act* does not apply to the transmission of its programs.

[38] As a result, the question still remains whether, based on a contextual and purposive analysis, the determination by the CRTC, that Bell Mobility was not “broadcasting” as a “broadcasting undertaking” when it was transmitting its mobile TV programs, was reasonable.

B. Context and Purpose

[39] As noted above, there is a significant interrelationship between the *Telecommunications Act* and the *Broadcasting Act*. The Attorney General, in her memorandum of fact and law, referred to paragraph 9(1)(f) of the *Broadcasting Act* and subsections 28(1) and (2) of the *Telecommunications Act* as support for her position that the different acts may apply “to different activities carried out in the same chain of program delivery”.

[40] None of these provisions is engaged based on the facts of this case. However, provisions that are not directly engaged may still provide guidance with respect to whether the interpretation of a particular provision of a statute is in harmony with that statute as a whole. As noted by Bastarache J., writing on behalf of the dissenting Judges (although not in dissent on this point) in *Charlebois v. Saint John (City)*, 2005 SCC 74, [2005] 3 S.C.R. 563, at paragraph 42, “the legislative context is always a major consideration in the interpretation of a statute”. The question in this case is whether these particular provisions provide any guidance with respect to the interpretation of section 4 of the *Telecommunications*

[37] L’*Ordonnance d’exemption relative aux entreprises de radiodiffusion de médias numériques* (l’*Ordonnance d’exemption*) figure en annexe de l’*Ordonnance de radiodiffusion CRTC 2012-409*. On ne trouve dans l’*Ordonnance d’exemption* nulle disposition portant qu’une entité qui transmet à la fois des émissions et des données hors programmation serait considérée comme transmettant ces émissions à titre d’« entreprise de radiodiffusion », et que cette transmission d’émissions serait donc exclue du champ d’application de la *Loi sur les télécommunications*.

[38] Par conséquent, la question demeure de savoir si, sur le fondement d’une analyse contextuelle et téléologique, est raisonnable la conclusion du CRTC selon laquelle Bell Mobilité n’exerçait pas d’« activités de radiodiffusion » à titre d’« entreprise de radiodiffusion » lorsqu’elle transmettait des émissions dans le cadre de son service de télédiffusion mobile.

B. Analyse contextuelle et téléologique

[39] Comme nous le disions plus haut, il existe des rapports étroits entre la *Loi sur les télécommunications* et la *Loi sur la radiodiffusion*. Le procureur général, dans son mémoire des faits et du droit, a cité l’alinéa 9(1)f) de la *Loi sur la radiodiffusion*, ainsi que les paragraphes 28(1) et (2) de la *Loi sur les télécommunications*, à l’appui de sa thèse portant que des lois différentes peuvent viser [TRADUCTION] « respectivement des activités multiples qui s’inscrivent dans la même chaîne de fourniture d’émissions ».

[40] Les faits de la présente espèce ne font jouer nulle de ces dispositions. Cependant, il n’en reste pas moins que des dispositions non directement pertinentes peuvent guider l’interprète qui recherche si la lecture de telle ou telle disposition d’une loi s’harmonise avec l’ensemble de cette loi. Comme le rappelait le juge Bastarache, s’exprimant au nom des juges dissidents (mais pas dissidents sur ce point), au paragraphe 42 de l’arrêt *Charlebois c. Saint John (Ville)*, 2005 CSC 74, [2005] 3 R.C.S. 563, « le contexte législatif est toujours un facteur important pour interpréter une loi ». Il s’agit en l’espèce de savoir si ces dispositions citées par le procureur général peuvent nous aider à interpréter

Act when a person is simultaneously transmitting programs and voice or other non-program data.

[41] Since the first provisions to which the Attorney General referred were paragraph 9(1)(f) of the *Broadcasting Act* and subsection 28(2) of the *Telecommunications Act* and since these provisions can be reviewed together, these provisions will be addressed first. These provisions provide as follows:

Broadcasting Act

Licences, etc.

9 (1) Subject to this Part, the Commission may, in furtherance of its objects,

...

(f) require any licensee to obtain the approval of the Commission before entering into any contract with a telecommunications common carrier for the distribution of programming directly to the public using the facilities of that common carrier.

Telecommunications Act

28

Satellite transmission of broadcasts

(2) Where a person who carries on a broadcasting undertaking does not agree with a Canadian carrier with respect to the allocation of satellite capacity for the transmission by the carrier of programs, as defined in subsection 2(1) of the *Broadcasting Act*, the Commission may allocate satellite capacity to particular broadcasting undertakings if it is satisfied that the allocation will further the implementation of the broadcasting policy for Canada set out in subsection 3(1) of that Act.

[42] These provisions reflect the overlap between the transmission of programs and the transmission of voice and other non-program data. They contemplate that a person who wants to transmit programs to its customers may want to use the facilities of another person who is a telecommunications common carrier or a Canadian carrier and who is transmitting other content. However, both provisions apply before the telecommunications common carrier or the Canadian carrier are transmitting

l'article 4 de la *Loi sur les télécommunications* pour ce qui concerne une entreprise qui transmet à la fois des émissions et des données vocales ou autres données hors programmation.

[41] Comme l'alinéa 9(1)f) de la *Loi sur la radiodiffusion* et le paragraphe 28(2) de la *Loi sur les télécommunications* sont les premières dispositions invoquées par le procureur général, et comme elles peuvent être examinées ensemble, ce sont elles que nous étudierons en premier lieu. En voici le texte :

Loi sur la radiodiffusion

Catégories de licences

9 (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente partie, le Conseil peut, dans l'exécution de sa mission :

[...]

f) obliger les titulaires de licences à obtenir l'approbation préalable par le Conseil des contrats passés avec les exploitants de télécommunications pour la distribution — directement au public — de programmation au moyen de l'équipement de ceux-ci.

Loi sur les télécommunications

28 [...]

Transmission par satellite

(2) En cas de désaccord entre une entreprise de radiodiffusion et une entreprise canadienne sur l'attribution des canaux de satellite en vue de la transmission par celle-ci d'émissions — au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur la radiodiffusion* — par satellite, le Conseil peut attribuer des canaux à certaines entreprises de radiodiffusion, s'il est convaincu que cela favorisera la mise en œuvre de la politique canadienne de radiodiffusion.

[42] Ces dispositions reflètent le chevauchement entre la transmission d'émissions et la transmission de données vocales et autres données hors programmation. Elles prévoient que la personne qui souhaite transmettre des émissions à ses clients puisse vouloir utiliser les installations d'une autre personne — exploitant de télécommunications ou « entreprise canadienne » au sens de la *Loi sur les télécommunications* — qui transmet d'autres sortes de contenus. Cependant, ces deux

programs for the broadcaster. Paragraph 9(1)(f) of the *Broadcasting Act* provides that approval may be required before the contract is entered into and subsection 28(2) of the *Telecommunications Act* applies when a broadcaster is unable to reach an agreement with the Canadian carrier with respect to the allocation of satellite capacity.

[43] If the CRTC determines that its approval is required for the contract referred to in paragraph 9(1)(f) of the *Broadcasting Act* and such approval is granted, the telecommunications common carrier will then be transmitting programs. As noted above, “broadcasting” as defined in the *Broadcasting Act*, “means any transmission of programs, whether or not encrypted, by radio waves or other means of telecommunication for reception by the public by means of broadcasting receiving apparatus”. Therefore, the telecommunications common carrier would then be “broadcasting” as defined in the *Broadcasting Act*. Paragraph 9(1)(f) of the *Broadcasting Act* does not, in and of itself, address the issue of whether the telecommunications common carrier would then be broadcasting as a broadcasting undertaking and hence whether section 4 of the *Telecommunications Act* would apply to the transmission of these programs. Paragraph 9(1)(f) of the *Broadcasting Act* only addresses the approval that may be required to enter into the contract which would result in the telecommunications common carrier transmitting programs.

[44] Likewise, subsection 28(2) of the *Telecommunications Act* does not, in and of itself, address the issue of whether the Canadian carrier, if it is required to allocate satellite capacity to the person carrying on a broadcasting undertaking, would then be broadcasting as a broadcasting undertaking when it is transmitting programs for reception by the public.

[45] In my view, the answer to the question of whether the particular carrier who is transmitting programs for a

dispositions jouent avant que l’exploitant de télécommunications ou l’entreprise canadienne ne transmette d’émissions pour le radiodiffuseur. L’alinéa 9(1)f de la *Loi sur la radiodiffusion* dispose que le CRTC peut exiger que le contrat soit soumis à son approbation préalable, et le paragraphe 28(2) de la *Loi sur les télécommunications* joue lorsqu’une entreprise de radiodiffusion ne peut parvenir à un accord avec l’entreprise canadienne (fournissant des services de télécommunication) sur l’attribution des canaux de satellite.

[43] Si le CRTC décide qu’un contrat visé par l’alinéa 9(1)f de la *Loi sur la radiodiffusion* appelle son approbation préalable et accorde cette approbation, l’exploitant de télécommunications transmet les émissions. Comme on l’a vu plus haut, le mot « radiodiffusion » est défini comme suit dans la *Loi sur la radiodiffusion* : « Transmission, à l’aide d’ondes radioélectriques ou de tout autre moyen de télécommunication, d’émissions encodées ou non et destinées à être reçues par le public à l’aide d’un récepteur ». Par conséquent, l’activité susdite de l’exploitant de télécommunications sera englobée par la définition du terme « radiodiffusion » que donne la *Loi sur la radiodiffusion*. Cependant, l’alinéa 9(1)f de la *Loi sur la radiodiffusion*, à lui seul, ne répond pas à la question de savoir si l’exploitant de télécommunications exercerait alors son activité de radiodiffusion à titre d’entreprise de radiodiffusion, de sorte qu’il laisse aussi sans réponse la question de savoir si l’article 4 de la *Loi sur les télécommunications* viserait la transmission de ces émissions. Cet alinéa, en effet, ne porte que sur l’approbation qui pourrait se révéler nécessaire pour passer un contrat dont résulterait la transmission d’émissions par l’exploitant de télécommunications.

[44] De même, le paragraphe 28(2) de la *Loi sur les télécommunications* ne répond pas, en soi, à la question de savoir si l’entreprise canadienne (au sens de cette loi), dans le cas où elle serait tenue d’attribuer des canaux de satellite à l’entreprise de radiodiffusion, exercerait alors des activités de radiodiffusion à titre d’entreprise de radiodiffusion en transmettant des émissions destinées à être reçues par le public.

[45] À mon sens, la réponse à la question de savoir si telle ou telle entreprise de télécommunications qui

broadcaster will then be broadcasting as a broadcasting undertaking, can be found in *Reference re Broadcasting Act*, 2012 SCC 4, [2012] 1 S.C.R. 142 (*ISP*). In that case the Supreme Court of Canada determined that an internet service provider did not engage the *Broadcasting Act* when it was merely transmitting programs for another person [at paragraphs 3 to 5]:

We agree with Noël J.A., for the reasons he gave, that the terms “broadcasting” and “broadcasting undertaking”, interpreted in the context of the language and purposes of the *Broadcasting Act*, are not meant to capture entities which merely provide the mode of transmission.

Section 2(1) of the *Broadcasting Act* defines “broadcasting” as “any transmission of programs ... by radio waves or other means of telecommunication for reception by the public”. The Act makes it clear that “broadcasting undertakings” are assumed to have some measure of control over programming. Section 2(3) states that the Act “shall be construed and applied in a manner that is consistent with the freedom of expression and journalistic, creative and programming independence enjoyed by broadcasting undertakings”. Further, the policy objectives listed under s. 3(1) of the Act focus on content, such as the cultural enrichment of Canada, the promotion of Canadian content, establishing a high standard for original programming, and ensuring that programming is diverse.

An ISP does not engage with these policy objectives when it is merely providing the mode of transmission. ISPs provide Internet access to end-users. When providing access to the Internet, which is the only function of ISPs placed in issue by the reference question, they take no part in the selection, origination, or packaging of content. We agree with Noël J.A. that the term “broadcasting undertaking” does not contemplate an entity with no role to play in contributing to the *Broadcasting Act*’s policy objectives.

[46] In the *ISP* case, the Supreme Court of Canada was interpreting “broadcasting undertaking” for the purposes of the *Broadcasting Act*. In this case, it is the use of this term in section 4 of the *Telecommunications Act* that is in issue. Since “broadcasting undertaking” has the same meaning in both statutes, in my view, the interpretation

transmet des émissions pour un radiodiffuseur exerce alors des activités de radiodiffusion en tant qu’entreprise de radiodiffusion se trouve dans la jurisprudence *Renvoi relatif à la Loi sur la radiodiffusion*, 2012 CSC 4, [2012] 1 R.C.S. 142 (*FSI*), par laquelle la Cour suprême du Canada enseigne que le fournisseur de services Internet n’entre pas dans le champ d’application de la *Loi sur la radiodiffusion* lorsqu’il transmet simplement des émissions pour une autre personne [aux paragraphes 3 à 5] :

Pour les motifs qu’invoque le juge Noël, nous convenons avec lui, eu égard au contexte du libellé de la *Loi sur la radiodiffusion* et vu l’objet de celle-ci, que les termes « radiodiffusion » et « entreprise de radiodiffusion » ne sont pas censés assujettir l’entité qui ne fournit que le moyen de transmission.

Suivant le par. 2(1) de la *Loi sur la radiodiffusion*, « radiodiffusion » s’entend de la « [t]ransmission, à l’aide d’ondes radioélectriques ou de tout autre moyen de télécommunication, d’émissions [...] destinées à être reçues par le public ». Il appert clairement de la Loi que les « entreprises de radiodiffusion » peuvent jusqu’à un certain point décider du contenu de leurs émissions. Le paragraphe 2(3) dispose que « [l]’interprétation et l’application de la [Loi] doivent se faire de manière compatible avec la liberté d’expression et l’indépendance, en matière de journalisme, de création et de programmation, dont jouissent les entreprises de radiodiffusion ». Aussi, les objectifs énoncés au par. 3(1) de la Loi s’attachent au contenu (enrichissement culturel du Canada, promotion du contenu canadien, offre d’une programmation originale de haute qualité, variété de la programmation, etc.).

Le FSI qui se contente de fournir le moyen de transmission ne peut contribuer à la réalisation de ces objectifs. Il permet à l’utilisateur final d’avoir accès à Internet, et lorsqu’il fournit cet accès, ce qui constitue son seul rôle visé par la question soumise dans le renvoi, il ne participe aucunement à la sélection et à la création de contenu et à sa mise à disposition sous forme de forfaits. Le juge Noël affirme avec raison que le terme « entreprise de radiodiffusion » ne vise pas l’entité qui ne joue aucun rôle dans la réalisation des objectifs de la politique énoncée dans la *Loi sur la radiodiffusion*.

[46] À l’occasion de l’affaire des *FSI*, la Cour suprême du Canada interprétait les mots « entreprise de radiodiffusion » aux fins de la *Loi sur la radiodiffusion*. En l’espèce, c’est l’emploi de ces mots à l’article 4 de la *Loi sur les télécommunications* qui est en cause. Cependant, comme les mots « entreprise de radiodiffusion » ont la

of “broadcasting undertaking”, as determined by the Supreme Court, is equally applicable here. Therefore, a person who has no control over the content of programs and is only transmitting programs for another person, would not be transmitting such programs as a broadcasting undertaking.

[47] The Attorney General also referred to subsection 28(1) of the *Telecommunications Act*:

Transmission of broadcasts

28 (1) The Commission shall have regard to the broadcasting policy for Canada set out in subsection 3(1) of the *Broadcasting Act* in determining whether any discrimination is unjust or any preference or disadvantage is undue or unreasonable in relation to any transmission of programs, as defined in subsection 2(1) of that Act, that is primarily direct to the public and made

(a) by satellite; or

(b) through the terrestrial distribution facilities of a Canadian carrier, whether alone or in conjunction with facilities owned by a broadcasting undertaking.

[48] This provision contemplates the application of the *Telecommunications Act* to a particular person who is transmitting programs. This does not, however, add anything to what can be gleaned from section 4 of the *Telecommunications Act*—that not all broadcasting will be exempt from the application of the *Telecommunications Act*—and still leaves open the question of when “broadcasting” would not be “broadcasting by a broadcasting undertaking” and hence not subject to the *Telecommunications Act*.

[49] Bell Mobility submits that the *ISP* case and the provisions referred to by the Attorney General can be distinguished because it was the only person involved in the chain of program delivery. It argues that the broadcasting function cannot be segregated into different parts and that it continued until the programs were received by its customers. Bell Mobility referred to a decision of the Privy Council *In re Regulation and Control of Radio Communication in Canada*, [1932] 2 D.L.R. 81 (P.C.) and to a decision of the Supreme Court of Canada

même signification dans les deux lois, leur interprétation consacrée par la Cour suprême vaut, à mon sens, également en l’espèce. Par conséquent, la personne qui n’a aucun pouvoir sur le contenu des émissions et ne fait que les transmettre pour une autre personne ne peut être considérée comme les transmettant à titre d’entreprise de radiodiffusion.

[47] Le procureur général a aussi cité le paragraphe 28(1) de la *Loi sur les télécommunications* :

Transmission d’émissions

28 (1) Le Conseil doit tenir compte de la politique canadienne de radiodiffusion exposée au paragraphe 3(1) de la *Loi sur la radiodiffusion* pour déterminer s’il y a eu discrimination, préférence ou désavantage injuste, indu ou déraisonnable, selon le cas, dans une transmission d’émissions — au sens du paragraphe 2(1) de cette loi — principalement destinée à être captée directement par le public et réalisée soit par satellite, soit au moyen des installations de distribution terrestre de l’entreprise canadienne, en liaison ou non avec des installations de l’entreprise de radiodiffusion.

[48] Ces dispositions prévoient l’application de la *Loi sur les télécommunications* à telle ou telle personne qui transmet des émissions. Elles n’ajoutent cependant rien à ce que nous apprend l’article 4 de la même loi — à savoir que ce ne sont pas toutes les activités de radiodiffusion qui sont exclues du champ d’application de la *Loi sur les télécommunications* —, et elles laissent en suspens la question de savoir dans quel cas les « activités de radiodiffusion » ne seront pas exercées par une « entreprise de radiodiffusion » et seront par voie de conséquence exclues du champ d’application de la *Loi sur les télécommunications*.

[49] Bell Mobilité soutient qu’il y a lieu d’opérer une distinction entre les faits de l’affaire *FSI*, les dispositions citées par le procureur général, et les faits de la présente espèce au motif qu’elle était la seule personne à jouer un rôle dans la chaîne de fourniture d’émissions. La fonction de radiodiffusion, raisonne l’appelante, n’est pas divisible, et elle ne prenait fin qu’avec la réception des émissions par ses abonnés. Bell Mobilité a invoqué à ce propos une jurisprudence du Conseil privé — *In re Regulation and Control of Radio Communication in*

Capital Cities Communications Inc. et al. v. Canadian Radio-Television Commn., [1978] 2 S.C.R. 141. However, neither case is helpful as they both address the issue of the jurisdiction of Parliament. In this case there is no dispute that Parliament has the jurisdiction over both the *Broadcasting Act* and the *Telecommunications Act*.

[50] The relevant question is whether the CRTC's determination that, even though Bell Mobility was involved in broadcasting in carrying out certain activities, it was not broadcasting as a broadcasting undertaking in transmitting its programs, is reasonable. It is important to note that section 4 of the *Telecommunications Act* exempts an *activity* (broadcasting by a broadcasting undertaking), not a person or an entire undertaking.

[51] The activity that is in issue is the transmission of programs. Bell Mobility transmitted its mobile TV programs simultaneously with its voice and other data communications using the same network. The transmission of voice and non-program data to its customers is not "broadcasting" as they are not programs and therefore section 4 of the *Telecommunications Act* is not applicable to the transmission of that content. If the transmission of programs by Bell Mobility were to be treated as "broadcasting by a broadcasting undertaking", then some of the transmissions made using the same network would be subject to the *Broadcasting Act* and other transmissions would be subject to the *Telecommunications Act*. In my view, it is a reasonable result that all transmissions by Bell Mobility would be subject to the same Act.

[52] In my view, this result is also reasonable based on the purposes of the two statutes. As noted by the Supreme Court of Canada in the *ISP* case [at paragraph 4], "the policy objectives listed under s. 3(1) of the [*Broadcasting Act*] focus on content, such as the cultural enrichment of Canada, the promotion of Canadian

Canada, [1932] 2 D.L.R. 81 (P.C.) — et une jurisprudence de la Cour suprême du Canada, *Capital Cities Communications Inc. et autre c. Conseil de la Radio-Télévision canadienne*, [1978] 2 R.C.S. 141. Cependant, ni l'une ni l'autre de ces autorités ne se révèle éclairante, étant donné qu'elles portent toutes deux sur la question de la compétence du législateur fédéral. Or, en l'espèce, il n'est pas controversé entre les parties que la *Loi sur la radiodiffusion* aussi bien que la *Loi sur les télécommunications* relèvent de cette compétence.

[50] La question pertinente est ici celle de savoir si est raisonnable la conclusion du CRTC selon laquelle Bell Mobilité, même si certaines de ses activités relevaient de la radiodiffusion, ne radiodiffusait pas en tant qu'entreprise de radiodiffusion en transmettant ses émissions. Il importe à cet égard de bien voir que l'article 4 de la *Loi sur les télécommunications* exclut une *activité* (la radiodiffusion par une entreprise de radiodiffusion), et non une personne ou toute une entreprise.

[51] L'activité en cause en l'espèce est la transmission d'émissions. Bell Mobilité transmettait des émissions dans le cadre de son service de télédiffusion mobile en même temps que des données vocales et autres, et au moyen du même réseau. La transmission à ses abonnés de données vocales et autres données hors programmation ne relève pas de la « radiodiffusion », puisque ces données ne sont pas des émissions, de sorte que l'article 4 de la *Loi sur les télécommunications* ne vise pas la transmission de ce contenu. Si la transmission d'émissions par Bell Mobilité devait être considérée comme une « activité de radiodiffusion » menée par une « entreprise de radiodiffusion », certains des éléments transmis au moyen du même réseau relèveraient de la *Loi sur la radiodiffusion*, et d'autres entreraient dans les prévisions de la *Loi sur les télécommunications*. Or, à mon sens, la solution saine est que tous les éléments transmis par Bell Mobilité relèvent de la même loi.

[52] À mon avis, cette solution se révèle également raisonnable à la lumière des objets de ces deux lois. Comme le faisait remarquer la Cour suprême du Canada à l'occasion de l'affaire *FSI* [au paragraphe 4], « les objectifs énoncés au par. 3(1) de la Loi [c'est-à-dire la *Loi sur la radiodiffusion*] s'attachent au contenu

content, establishing a high standard for original programming, and ensuring that programming is diverse.” The policy objectives of the *Telecommunications Act*, as set out in section 7 of that Act, focus on the telecommunications system and the telecommunications service. Therefore, the focus of the policy objectives under the *Telecommunications Act* is on the *delivery* of the “intelligence” and not the *content* of the “intelligence”.

[53] In my view it was reasonable for the CRTC to determine that Bell Mobility, when it was transmitting programs as part of a network that simultaneously transmits voice and other data content, was merely providing the mode of transmission thereof—regardless of the type of content—and, in carrying on this function, was not engaging the policy objectives of the *Broadcasting Act*. The activity in question in this case related to the delivery of the programs—not the content of the programs—and therefore, the policy objectives of the *Telecommunications Act* related to the delivery of the “intelligence” were engaged.

[54] In this case, the CRTC is responsible for administering both the *Broadcasting Act* and the *Telecommunications Act*. The CRTC is entitled to deference in determining which of these statutes will be applicable. In my view, it is a reasonable interpretation of “broadcasting undertaking”, based on the purposes of the two *Acts*, that Bell Mobility was not acting as a “broadcasting undertaking” in transmitting its mobile TV services as part of its entire bundle of voice, data and programs that it was transmitting. Since section 4 of the *Telecommunications Act* only applies in relation to “broadcasting by a broadcasting undertaking”, it would not apply to the transmission of its mobile TV service as it was not transmitting this content as a “broadcasting undertaking”.

(enrichissement culturel du Canada, promotion du contenu canadien, offre d’une programmation originale de haute qualité, variété de la programmation, etc.) ». Les objectifs de la *Loi sur les télécommunications*, tels qu’ils sont énoncés à son article 7, sont quant à eux centrés sur le système des télécommunications et les services de télécommunication. Par conséquent, la politique que veut mettre en œuvre la *Loi sur les télécommunications* est axée sur la *fourniture* de l’« information » et non sur le *contenu* de celle-ci.

[53] Il était à mon sens raisonnable de la part du CRTC de conclure que Bell Mobilité, lorsqu’elle transmettait des émissions au moyen d’un réseau qui transmettait simultanément des données vocales et autres, ne faisait que fournir le mode de transmission de ces émissions — indépendamment de leur contenu — et que, en remplissant cette fonction, elle ne faisait pas jouer les objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion*. L’activité en question en l’espèce se rapportait à la fourniture des émissions et non à leur contenu, de sorte qu’elle relevait des objectifs de la *Loi sur les télécommunications* qui concernent la fourniture de l’« information ».

[54] En l’espèce, le CRTC est chargé de mettre en œuvre à la fois la *Loi sur la radiodiffusion* et la *Loi sur les télécommunications*. Sa décision sur le point de savoir laquelle des deux est applicable commande la retenue judiciaire. À mon avis, c’est une interprétation raisonnable des mots « entreprise de radiodiffusion », au vu des objets des deux lois considérées, de conclure que Bell Mobilité n’intervenait pas à titre d’« entreprise de radiodiffusion » en transmettant des émissions de télévision mobile dans le cadre de l’ensemble des éléments qu’elle transmettait, qui comprenait aussi des données vocales et autres données hors programmation. Comme l’article 4 de la *Loi sur les télécommunications* ne vise que les « activités de radiodiffusion » exercées par des « entreprises de radiodiffusion », il ne paraît pas viser à la transmission d’émissions de télévision mobile que pratiquait Bell Mobilité, au motif que celle-ci ne transmettait pas ce contenu à titre d’« entreprise de radiodiffusion ».

VI. Subsection 4(4) of the Broadcasting Act

[55] Bell Mobility also referred to subsection 4(4) of the *Broadcasting Act*:

4....

Idem [For greater certainty]

(4) For greater certainty, this Act does not apply to any telecommunications common carrier, as defined in the *Telecommunications Act*, when acting solely in that capacity.

[56] However, since the CRTC found that the *Telecommunications Act* applies and, in my view, this is a reasonable finding, it is not necessary to address the argument of Bell Mobility related to subsection 4(4) of the *Broadcasting Act*.

VII. Conclusion

[57] Based on a textual, contextual and purposive analysis, it is within the range of reasonable possible outcomes for the CRTC to conclude that Bell Mobility was not acting as a “broadcasting undertaking” when it provided the data connectivity and delivered its mobile TV services to its customers and, therefore, that the *Telecommunications Act* applied to such services.

[58] As a result, I would dismiss the appeal, with one set of costs payable by Bell Mobility to the Canadian Network Operators Consortium Inc. and one set of costs payable by Bell Mobility to the respondents Klass, Ellis and McKelvey, collectively.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

[59] DAWSON J.A. (concurring reasons): I agree with both my colleague’s reasons and the disposition of the appeal proposed by him. I would only add that, in my

VI. Le paragraphe 4(4) de la Loi sur la radiodiffusion

[55] Bell Mobilité a aussi cité le paragraphe 4(4) de la *Loi sur la radiodiffusion* :

4 [...]

Entreprises de télécommunication

(4) Il demeure entendu que la présente loi ne s’applique pas aux entreprises de télécommunication — au sens de la *Loi sur les télécommunications* — n’agissant qu’à ce titre.

[56] Cependant, comme le CRTC a conclu que jouait de la *Loi sur les télécommunications* et comme cette conclusion me paraît raisonnable, il n’est pas nécessaire d’examiner le moyen de Bell Mobilité puisé dans le paragraphe 4(4) de la *Loi sur la radiodiffusion*.

VII. Conclusion

[57] L’analyse textuelle, contextuelle et téléologique permet de conclure qu’appartient aux issues possibles acceptables la décision du CRTC selon laquelle Bell Mobilité n’intervenait pas à titre d’« entreprise de radiodiffusion » en fournissant une connectivité de données à ses abonnés et en leur transmettant ses émissions de télévision mobile, de sorte que ces services entraînent dans les prévisions de la *Loi sur les télécommunications*.

[58] En conséquence, je rejetterais l’appel, en condamnant Bell Mobilité à payer un mémoire de dépens au Consortium des Opérateurs de Réseaux Canadiens Inc., et un autre aux intimés Klass, Ellis et McKelvey, pris collectivement.

* * *

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par

[59] LA JUGE DAWSON, J.C.A. (motifs concourants) : Je souscris aussi bien aux motifs de mon confrère qu’à la décision qu’il propose de l’appel. Je me contenterai

view, the contextual and purposive interpretation of the *Broadcasting Act* and *Telecommunications Act* can be further supported by the following analysis.

[60] The nub of Bell Mobility’s argument is that there is no concept of “concurrency” between the *Broadcasting Act* and the *Telecommunications Act*. It follows, in Bell Mobility’s view, that an entity engaged in telecommunications is either:

- i. Broadcasting as a broadcasting undertaking governed exclusively by the *Broadcasting Act* (notwithstanding that it retransmits through telecommunications technology); or,
- ii. Governed exclusively by the *Telecommunications Act*.

[61] I reject this submission.

[62] In my view, paragraph 9(1)(f) of the *Broadcasting Act* and section 28 of the *Telecommunications Act* demonstrate that the two Acts may apply to different activities carried on in the same chain of program delivery.

[63] Paragraph 9(1)(f) of the *Broadcasting Act* allows the CRTC to require any licensee to obtain its permission before entering into any contract with a “telecommunications common carrier” for the “distribution of programming”.

[64] Thus, as submitted by the Attorney General, paragraph 9(1)(f) contemplates a telecommunications common carrier being involved in the “distribution of programming” along with a broadcast undertaking. It demonstrates that the delivery of programming may involve different activities—some governed by the *Broadcasting Act*, others governed by the *Telecommunications Act*.

[65] Similarly, subsection 28(2) of the *Telecommunications Act* allows the CRTC to “allocate

d’ajouter que l’analyse suivante pourrait contribuer à confirmer l’interprétation contextuelle et téléologique de la *Loi sur la radiodiffusion* et de la *Loi sur les télécommunications*.

[60] Le nœud de la thèse de Bell Mobilité est qu’il n’existe pas d’[TRADUCTION] « applicabilité concurrente » entre la *Loi sur la radiodiffusion* et la *Loi sur les télécommunications*. Il s’ensuit, selon elle, qu’une entité assurant des services de télécommunication :

- i. soit exerce des activités de radiodiffusion à titre d’entreprise de radiodiffusion et relève à ce titre exclusivement de la *Loi sur la radiodiffusion* (bien qu’elle retransmette au moyen de techniques de télécommunication);
- ii. soit est régie exclusivement par la *Loi sur les télécommunications*.

[61] Je rejette cette thèse.

[62] À mon sens, il ressort de l’alinéa 9(1)f) de la *Loi sur la radiodiffusion* et de l’article 28 de la *Loi sur les télécommunications* que ces deux lois peuvent viser respectivement des activités différentes s’inscrivant dans la même chaîne de fourniture d’émissions.

[63] L’alinéa 9(1)f) de la *Loi sur la radiodiffusion* permet au CRTC d’obliger les titulaires de licences à obtenir son approbation préalable des contrats qu’ils souhaitent passer avec des « exploitants de télécommunications » pour la « distribution [...] de programmation ».

[64] Donc, comme le fait valoir le procureur général, l’alinéa 9(1)f) prévoit la possibilité qu’un exploitant de télécommunications pratique la « distribution [...] de programmation » en collaboration avec une entreprise de radiodiffusion. Il s’ensuit que la fourniture d’émissions peut comporter des activités de natures différentes dont certaines seront régies par la *Loi sur la radiodiffusion* et d’autres par la *Loi sur les télécommunications*.

[65] De même, le paragraphe 28(2) de la *Loi sur les télécommunications* permet au CRTC d’« attribuer

satellite capacity to particular broadcasting undertakings” where a broadcasting undertaking does not agree with a Canadian carrier about the allocation of satellite capacity.

[66] Subsection 28(2) therefore recognizes that transmitting a program by satellite for a broadcasting undertaking remains a telecommunications service governed by the *Telecommunications Act*.

[67] Subsection 28(1) of the *Telecommunications Act* requires the CRTC to have regard to the broadcasting policy for Canada set out in subsection 3(1) of the *Broadcasting Act* when assessing whether any discrimination is unjust or any preference or disadvantage is undue or unreasonable “in relation to any transmission of programs” by satellite or through the terrestrial distribution facilities of a Canadian telecommunications common carrier.

[68] Again, this subsection is premised on the transmission of programs through a telecommunications common carrier’s infrastructure. As the Attorney General submits, this transmission does not mean that the telecommunications common carrier becomes a broadcasting undertaking and therefore exempt from the application of the *Telecommunications Act* as argued by Bell Mobility.

[69] In light of these provisions, in my view the CRTC reasonably concluded on the evidence before it that customers accessed Bell Mobile TV through data conductivity and transport services governed by the *Telecommunications Act*. At the same time, the acquisition, aggregation, packaging and marketing of Bell Mobile TV involved a separate broadcasting function governed by the *Broadcasting Act*.

des canaux [de satellite] à certaines entreprises de radiodiffusion » en cas de désaccord entre une entreprise de radiodiffusion et une entreprise canadienne (fournissant des services de télécommunication) sur l’attribution de tels canaux.

[66] Il faut donc en déduire que, selon le paragraphe 28(2), la transmission d’une émission par satellite pour une entreprise de radiodiffusion demeure un service de télécommunication, régi par la *Loi sur les télécommunications*.

[67] Le paragraphe 28(1) de la *Loi sur les télécommunications* prescrit au CRTC de tenir compte de la politique canadienne de radiodiffusion consacrée par le paragraphe 3(1) de la *Loi sur la radiodiffusion* lorsqu’il est appelé à rechercher s’il y a eu discrimination, préférence ou désavantage injuste, indu ou déraisonnable, selon le cas, « dans une transmission d’émissions » réalisée soit par satellite, soit au moyen des installations de distribution terrestre d’une entreprise canadienne de télécommunications.

[68] Ce texte est lui aussi fondé sur la possibilité d’une transmission d’émissions au moyen de l’infrastructure d’une entreprise de télécommunications. Or, ainsi que le fait observer le procureur général, une telle transmission n’a pas pour effet, comme le soutient Bell Mobilité, de transformer l’entreprise de télécommunications en une entreprise de radiodiffusion et de l’exclure en conséquence du champ d’application de la *Loi sur les télécommunications*.

[69] Vu ces dispositions, la conclusion du CRTC selon laquelle les abonnés de Bell Mobilité accédaient aux émissions de télévision mobile de celle-ci au moyen de services de connectivité de données et de transport régis par la *Loi sur les télécommunications* me paraît raisonnable vu les éléments de preuve dont il disposait. En même temps, les autres activités afférentes à l’application Télé mobile de Bell — acquisition des droits, regroupement des émissions, assemblage et mise en marché des services — relevaient d’une fonction distincte de radiodiffusion, régie par la *Loi sur la radiodiffusion*.

[70] Further, I accept the submission of the CRTC that a company cannot avoid regulation under the *Telecommunications Act* by choosing a particular corporate structure. Bell Mobility chose to offer its mobile TV service through the same corporation that provides its wireless telecommunications services. This cannot determine the CRTC's jurisdiction over Bell Mobility's telecommunications and broadcasting activities.

[71] It follows that I would dismiss the appeal, with one set of costs payable by Bell Mobility to the Canadian Network Operators Consortium Inc. and one set of costs payable by Bell Mobility to the respondents Klass, Ellis and McKelvey, collectively.

RENNIE J.A.: I agree.

[70] En outre, je souscris à la thèse du CRTC selon laquelle une entreprise ne peut se soustraire à l'application de la *Loi sur les télécommunications* en choisissant une structure organisationnelle particulière. Bell Mobilité a décidé de faire offrir ses services de télédiffusion mobile par la même société que celle qui assure ses services de télécommunication sans fil. Ce choix ne peut influencer sur la compétence du CRTC à l'égard des activités de télécommunication et de radiodiffusion de Bell Mobilité.

[71] En conséquence, je rejetterais l'appel, en condamnant Bell Mobilité à payer un mémoire de dépens au Consortium des Opérateurs de Réseaux Canadiens Inc., et un autre aux intimés Klass, Ellis et McKelvey, pris collectivement.

RENNIE, J.C.A. : Je suis d'accord.