

A-386-74

A-386-74

**In re Capital Cities Communications Inc., Taft Broadcasting Company and W.B.E.N. Inc. (Applicants) (Appellants)**

Court of Appeal, Thurlow, Urie and Ryan JJ.—Ottawa, December 11-13, 1974; January 17, 1975.

*Judicial review—Appeal—Cable television broadcasting—Licences to receive broadcasts from United States stations—Licence amended by Canadian Radio-Television Commission—Amendment permitting deletion of commercial messages—Validity of amendment upheld—Broadcasting Act, R.S.C. 1970, c. B-11, ss. 2, 3, 15, 17, 26—B.N.A. Act, 1867—Radio Act, R.S.C. 1970, c. R-1, ss. 7, 8 and General Radio Regs., Part II, s. 11—Income Tax Act, s. 12(a)—Copyright Act, R.S.C. 1970, c. C-30—Trade Marks Act, R.S.C. 1970, c. T-10—Federal Court Act, s. 28.*

The appellants operated television broadcasting stations in Buffalo N.Y. and their broadcasts were receivable in adjacent Canadian communities. Some of their programs and commercial messages were paid for by Canadian sponsors. The intervenor Rogers Cable T.V. Limited was licensed under the *Broadcasting Act* to operate within a specified area in a part of Toronto, a community and cable distribution system and to receive broadcasts of the appellants' stations. The understanding that a licensee was not entitled to alter a program received, was withdrawn by the policy statement issued by the Canadian Radio-Television Commission, in July 1971. The announced withdrawal of the requirement against alteration was designed to permit removal by licensees of signals carrying commercial messages in making contracts for insertion of replacement signals carrying commercial messages sold by Canadian television stations. Application was made by Rogers for amendment of its licence to permit deletion of commercial messages and to substitute commercial messages of its own. The present appellants intervened to oppose the amendment. The Commission decided that since Rogers had made no commercial arrangements with Canadian television stations in its area, the Commission would not permit Rogers to insert replacement signals carrying commercial messages. However, the Commission authorized deletion of commercial messages received by Rogers, on condition that it inserted public service announcements. The appellants brought a section 28 application under the *Federal Court Act* to review and set aside the decision and later appealed, by leave of the Court, under section 26 of the *Broadcasting Act*.

*Held*, the application and appeal should be dismissed. Parliament had exclusive jurisdiction over broadcasting, including both the transmission and the reception of signals. Parliament had exercised its power over the cablevision operation, a "broadcasting undertaking" within section 2 of the *Broadcasting Act*, so that a broadcasting licence could be issued under section 17(1)(a) and amended under section 17(1)(b). The Commission's decision was made within the ambit of section

**In re Capital Cities Communications Inc., Taft Broadcasting Company et W.B.E.N. Inc. (Requérantes) (Appelantes)**

Cour d'appel, les juges Thurlow, Urie et Ryan—Ottawa, du 11 au 13 décembre 1974; le 17 janvier 1975.

*Examen judiciaire—Appel—Télévision par câble—Licences pour capter des émissions de stations américaines—Licence modifiée par le Conseil de la Radio-Télévision canadienne—Modification autorisant la suppression de messages publicitaires—Modification jugée valide—Loi sur la radiodiffusion, S.R.C. 1970, c. B-11, art. 2, 3, 15, 17 et 26—Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867—Loi sur la radio, S.R.C. 1970, c. R-1, art. 7 et 8 et Règlement général sur la radio, Partie II, art. 11—Loi de l'impôt sur le revenu, art. 12a)—Loi sur le droit d'auteur, S.R.C. 1970, c. C-30—Loi sur les marques de commerce, S.R.C. 1970, c. T-10—Loi sur la Cour fédérale, art. 28.*

Les appelantes exploitent des stations émettrices de télévision à Buffalo (N.Y.) et leurs émissions sont reçues dans des communautés canadiennes voisines. Certains de leurs programmes et de leurs messages publicitaires étaient financés par des producteurs canadiens. L'intervenante, la Rogers Cable T.V. Limited, possédait une licence en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion* l'autorisant à exploiter une antenne locale et un système de distribution par câble dans un secteur de Toronto, et à capter les émissions des stations appelantes. Un énoncé de politique publié par le Conseil de la Radio-Télévision canadienne en juillet 1971 contredit le principe selon lequel un détenteur de licence n'était pas autorisé à modifier le programme reçu. Le retrait de cette interdiction avait pour but de permettre aux titulaires de licences de supprimer des signaux comportant des messages publicitaires et de conclure des ententes pour insérer des signaux de remplacement comportant des messages publicitaires vendus par des stations de télévision canadiennes. La Rogers demanda la modification de sa licence afin de pouvoir supprimer certains messages publicitaires et leur substituer les siens. Les présentes appelantes s'opposent à cette modification. Le Conseil décida que puisqu'elle n'avait pas conclu d'ententes avec des stations de télévision canadiennes de sa région, il ne pouvait autoriser la Rogers à insérer des signaux de remplacement comportant des messages publicitaires. Toutefois, le Conseil autorisa la suppression de messages publicitaires reçus par la Rogers à la condition de les remplacer par des messages d'intérêt public. Les appelantes présentèrent une demande de révision et d'annulation en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, puis, avec l'autorisation de la Cour, interjetèrent appel en vertu de l'article 26 de la *Loi sur la radiodiffusion*.

*Arrêt*: la demande et l'appel devraient être rejetés. Le Parlement a compétence exclusive en matière de radiodiffusion, qu'il s'agisse de l'émission ou de la réception des signaux. Le Parlement a exercé ses pouvoirs sur l'entreprise de télévision par câble, une «entreprise de radiodiffusion» au sens de l'article 2 de la *Loi sur la radiodiffusion*, de sorte que l'on pouvait accorder une licence de radiodiffusion en vertu de l'article 17(1)a) et la modifier en vertu de l'article 17(1)b). La décision du Conseil a

17(1)(b) and not under the statement of policy. The statement itself indicated that it was drafted for "the implementation of the broadcasting policy enunciated in section 3" of the Act. It was for the Commission and not for the Court to decide whether the policy and the particular decision were well calculated to achieve the end sought. The decision was not contrary to the Inter-American Radiocommunications Convention concluded at Havana in 1937, whether or not the Convention was binding on the Commission as a public body. Inclusion in the statement of the Commission of its concern over the litigation between the appellants and Rogers in the Federal Court may have been unwise but it failed to vitiate the decision.

*Per* Thurlow J. concurring: In so far as the appellant's case was based on the first three points: the constitutional point, the scope of the Commission's powers under the *Broadcasting Act* and the Commission's policy statement, the appellants would also fail because the appellants failed to show that they had rights affected by the amendment of the Rogers licence.

*In re Regulation and Control of Radio Communication in Canada* [1932] A.C. 304; *Re C.F.R.B. and Attorney General for Canada* [1973] 3 O.R. 819; *Public Utilities Commission v. Victoria Cablevision Ltd.* (1965) 52 W.W.R. 286, applied. *Fortnightly Corp. v. United Artists Television Inc.* (1967) 392 US 390; *British Oxygen Co. Ltd. v. Minister of Technology* [1971] A.C. 610, discussed.

JUDICIAL review and appeal.

COUNSEL:

*G. F. Henderson, Q.C., A. O'Brien and W. G. Robinson* for applicants and appellants.  
*A. C. Pennington and D. F. Friesen* for Canadian Radio-Television Commission.  
*J. J. Robinette, Q.C., T. G. Heintzman and P. S. Grant* for Rogers Cable T.V. Limited.

SOLICITORS:

*Gowling & Henderson* for applicants and appellants.  
*Deputy Attorney General of Canada* for Canadian Radio-Television Commission.  
*McCarthy & McCarthy* for Rogers Cable T.V. Limited.

*The following are the reasons for judgment rendered in English by*

THURLOW J.: I agree that the appeal and the review application fail for the reasons expressed by Mr. Justice Ryan but in so far as the appellants' case was based on the first three points, i.e. the constitutional point, the scope of the powers of the CRTC under the *Broadcasting Act* and the CRTC

été rendue en vertu des pouvoirs conférés par l'article 17(1)(b) et non en fonction de l'énoncé de politique. Cet énoncé indiquait qu'il avait été rédigé «en vue de mettre en œuvre la politique de radiodiffusion décrite à l'article 3 de la Loi». C'est au Conseil, et non à la Cour, qu'il appartient de décider si la politique et la décision en cause permettent effectivement d'atteindre le but fixé. La décision n'était pas contraire à la Convention Interaméricaine de Radiocommunications signée à la Havane en 1937, que le Conseil, à titre d'organisme public, soit lié ou non par cette convention. S'il était superflu pour le Conseil d'indiquer qu'il se préoccupait du litige opposant les appellantes et la Rogers devant la Cour fédérale, cette mention ne suffit pas à rendre nulle sa décision.

Le juge Thurlow (motifs concomitants): dans la mesure où l'argumentation des appelantes se fondait sur les trois premiers points: la question constitutionnelle, l'étendue des pouvoirs conférés au Conseil par la *Loi sur la radiodiffusion* et l'énoncé de politique du Conseil, leur action devrait être rejetée parce qu'elles n'ont pas démontré qu'elles possédaient les droits auxquels la modification de la licence Rogers a porté atteinte.

Arrêts appliqués: *In re la réglementation et le contrôle de la radiocommunication au Canada* [1932] A.C. 304; *In re C.F.R.B. et le procureur général du Canada* [1973] 3 O.R. 819; *Public Utilities Commission c. Victoria Cablevision Ltd.* (1965) 52 W.W.R. 286. Arrêts discutés: *Fortnightly Corp. c. United Artists Television Inc.* (1967) 392 US 390; *British Oxygen Co. Ltd. c. Minister of Technology* [1971] A.C. 610.

EXAMEN judiciaire et appel.

AVOCATS:

*G. F. Henderson, c.r., A. O'Brien et W. G. Robinson* pour les requérantes et appelantes.  
*A. C. Pennington et D. F. Friesen* pour le Conseil de la Radio-Télévision canadienne.  
*J. J. Robinette, c.r., T. G. Heintzman et P. S. Grant* pour la Rogers Cable T.V. Limited.

PROCUREURS:

*Gowling & Henderson* pour les requérantes et appelantes.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour le Conseil de la Radio-Télévision canadienne.  
*McCarthy & McCarthy* pour la Rogers Cable T.V. Limited.

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

LE JUGE THURLOW: Je pense aussi que l'appel et la demande d'examen doivent être rejetés pour les motifs exposés par le juge Ryan. Quant aux trois premiers arguments des appelantes (c.-à-d. la question constitutionnelle, l'étendue des pouvoirs conférés au CRTC par la *Loi sur la radiodiffusion*

policy statement, in my opinion the proceedings would also fail because the appellants have not shown that they have rights which are affected by the amendment of the Rogers' licence.

The appellants have no proprietary or other legal rights in their signals in Canadian air space. The radio frequencies in that space are public property under section 3(a) of the *Broadcasting Act*. When the appellants put out signals on any of such frequencies they make use of the public property in the frequencies but they do not by so doing acquire any right either in the frequency or the signals they have generated on it, and they have no right to have their signals received in Canada in any form, whether altered or unaltered. Nor have they any right to require that the licence of a Canadian broadcasting receiving undertaking conform to their requirements or demands.

It is perhaps arguable that the appellants have a sufficient interest to give them status to raise the other two points but in my opinion these, as well as the others, should be rejected for the reasons given by Mr. Justice Ryan.

I would dismiss the appeal and the review application.

\* \* \*

*The following are the reasons for judgment rendered in English by*

RYAN J.: The appellants, Capital Cities Communications Inc., Taft Broadcasting Company and W.B.E.N. Inc., operate television broadcasting stations at Buffalo, New York. They do not require a licence under the *Broadcasting Act*<sup>1</sup> but their broadcasts are receivable in adjacent Canadian communities and in particular in Toronto. They broadcast programs and commercial messages some of which are paid for by Canadian sponsors. They thus compete with Canadian broadcasting stations for advertising business.

<sup>1</sup> R.S.C. 1970, c. B-11 as amended.

et l'énoncé de politique du CRTC), j'estime que les procédures doivent aussi échouer, car les appelantes n'ont pas démontré qu'elles possédaient des droits auxquels la modification de la licence

a Rogers a porter atteinte.

Les appelantes ne possèdent aucun droit de propriété ni aucun droit sur leurs signaux dans l'espace aérien canadien. Dans ledit espace, les fréquences sont du domaine public en vertu de l'article 3a) de la *Loi sur la radiodiffusion*. Lorsque les appelantes émettent sur une de ces fréquences, elles font usage de fréquences faisant partie du domaine public, mais n'acquièrent de ce fait aucun droit sur ladite fréquence ou sur les signaux qu'elles émettent sur cette dernière; en outre elles n'ont aucun droit à la réception de leurs signaux au Canada, sous quelque forme que ce soit, avec ou sans modification. Elles n'ont pas non plus le droit d'exiger que la licence d'une entreprise canadienne de réception de radiodiffusion soit conforme à leurs normes ou exigences.

On pourrait peut-être soutenir que les appelantes ont un intérêt suffisant pour avoir le droit de soulever les deux autres points, mais à mon avis ces arguments, comme les autres, doivent être rejetés pour les motifs prononcés par le juge Ryan.

Je rejette donc l'appel et la demande d'examen.

\* \* \*

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

LE JUGE RYAN: Les appelantes, Capital Cities Communications Inc., Taft Broadcasting Company et W.B.E.N. Inc., exploitent des stations émettrices de télévision à Buffalo (New York). La *Loi sur la radiodiffusion*<sup>1</sup> ne les oblige pas à détenir une licence, bien que leurs émissions soient reçues dans des communautés canadiennes voisines et en particulier à Toronto. Elles diffusent des programmes et des messages commerciaux dont certains sont financés par des producteurs canadiens. Elles sont donc en concurrence, dans le domaine publicitaire, avec des stations émettrices canadiennes.

<sup>1</sup> S.R.C. 1970, c. B-11, telle que modifiée.

Rogers Cable T.V. Limited (referred to in this judgment as Rogers) operates a community antenna and cable distribution system in a part of Toronto specified in its licence under the *Broadcasting Act*. It is licensed to receive among other things the broadcasts of the appellants' stations. Its licence is to carry on a broadcasting receiving undertaking. Until 1971, it seems to have been understood that the licensee was not entitled to alter a program received by its system.

In July 1971 the Canadian Radio Television Commission (referred to in this judgment as CRTC), the respondent, issued a policy statement on cable television which included the following paragraphs:

In its first public announcement on cable television policy of May 13, 1969, the Commission accepted, for the time being, the long-standing Department of Transport policy that cable television systems should not alter the signals received from broadcasting stations. Since then, the Commission has carried out extensive studies which demonstrate that the unaltered carriage of some of these signals disrupts the ability of Canadian television stations to fulfill their mandate.

#### Deletion and Substitution of Commercials

At present, requiring cable television systems to delete the commercial messages in signals they distribute would be financially impossible for all but a few systems. Even these would suffer substantial financial damage. For this reason the Commission has not adopted this policy.

Instead, it has decided to withdraw the requirement that received broadcasting signals should not be altered. The Commission will permit the removal by cable television licensees of the commercial value contained in the signals of stations not licensed to serve Canada. While cable television licensees will not be permitted to sell replacement commercial messages themselves, they will be encouraged to make contractual arrangements with Canadian television stations in their areas to insert replacement signals carrying commercial messages sold by the Canadian television stations.

When a Canadian television station decides to undertake the negotiation of such an arrangement with a cable television system it must so advise the Commission. The Commission's approval of the subsequent contractual arrangement between the television station and the cable television system must be obtained.

In an area where there is more than one Canadian television station interested in participating in this activity, the Commission will ensure that sufficient and equitable opportunity be provided to the several stations. In all cases adequate provision

La Rogers Cable T.V. Limited (ci-après appelée la Rogers) exploite une antenne locale et un système de distribution par câble dans un secteur de Toronto décrit dans la licence qu'elle a obtenue en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*. Cette licence l'autorise à capter notamment les émissions des stations appelantes. Sa licence porte sur l'exploitation d'une entreprise de réception de radiodiffusion. Il semble qu'il ait été entendu, jusqu'en 1971, que le détenteur d'une licence n'était pas autorisé à modifier un programme capté par son système.

En juillet 1971, le Conseil de la Radio-Télévision canadienne (ci-après appelé le CRTC), l'intimé en l'espèce, publia un énoncé de politique sur la télévision par câble dont voici des extraits:

Dans son premier avis public portant sur la télévision par câble, le 13 mai 1969, le Conseil acceptait, du moins pour le moment, de maintenir l'ancienne politique du ministère des Transports qui interdisait aux systèmes de câble d'altérer les signaux reçus des stations de télévision. Depuis cette date, le Conseil a entrepris des études approfondies qui démontrent que la retransmission inchangée de certains de ces signaux empêche des stations de télévision canadiennes de remplir le mandat qui leur a été confié.

#### Suppression et remplacement des messages publicitaires

À l'heure actuelle, seulement quelques systèmes de télévision par câble pourraient financièrement assumer le coût de suppression des messages publicitaires sur les canaux qu'ils retransmettent. Même pour ces quelques systèmes, les implications financières seraient sérieuses. Voilà pourquoi le Conseil n'a pas adopté cette politique.

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

Lorsqu'une station de télévision canadienne décidera d'entreprendre des pourparlers avec une entreprise de câble en vue de conclure une telle entente, elle devra en aviser le Conseil. L'entente intervenue, à ce sujet, entre une station de télévision et une entreprise de télévision par câble devra par la suite être soumise à l'approbation du Conseil.

Lorsque dans une région donnée, plus d'une station canadienne de télévision sera intéressée à ce genre d'opération, le Conseil veillera à ce que chacune ait une chance égale et équitable de s'en prévaloir; le Conseil prendra les dispositions

will be made for any television station that might be licensed in the future. The Commission will also be concerned that marketing practices that develop shall not be detrimental to others.

The Commission is confident that where the commercial value is significant, both television stations and cable television systems will take advantage of this change in policy to help strengthen their ability to fulfill their obligations to the public.

The Commission expects these licensees to take the opportunity thus provided to strengthen the Canadian broadcasting system. If this does not happen, the Commission will consider further action.

#### Amendment to Section 12a of the Income Tax Act

Some of the commercial messages of value in Canada but transmitted by stations not licensed to serve Canada are paid for by companies located in this country. Therefore, the Commission has decided to request the Government of Canada to amend section 12a of the Income Tax Act to include advertising purchased by Canadian advertisers on stations not licensed by the Commission.

Thereafter at some point Rogers began deleting, to some extent, the commercial messages in the broadcasts of the appellants and in October 1973, following threats of legal action by the appellants, Rogers applied to the CRTC for an amendment of its licence so as to permit random deletions of such commercial messages from the programs of the appellants carried by its cable system and to substitute commercial messages of its own. The appellants intervened to oppose such amendment on a number of grounds including alleged infringement of the appellants' rights arising under the *Copyright Act*, the *Trade Marks Act* and the common law, and violations of international conventions including the Union Convention of Paris for the Protection of Industrial Property. They also challenged the Commission's jurisdiction to make the order sought and urged that to make it would be contrary to the announced policy. However, following an oral hearing, the Commission in May 1974 issued a decision granting Rogers' request in part in the following terms:

In accordance with its policy statement, the Commission authorizes the licensee to delete commercial messages from U.S. television signals on a random basis as applied for. The objective of the Commission's commercial deletion policy is to restore the logic of the local licence and strengthen Canadian television service. Revenue and other benefits derived from the implementation of the policy are intended to strengthen broad-

nécessaires pour qu'il en soit de même pour toute station qui obtiendrait éventuellement une licence dans la même région. Le Conseil verra aussi à ce que les pratiques de marketing qui se développeront par la suite ne soient pas, par ailleurs, préjudiciables à d'autres.

<sup>a</sup> Dans le cas où la valeur commerciale en jeu est importante, le Conseil est confiant que les stations de télévision et les entreprises de câble profiteront de ce changement de politique pour renforcer leur capacité de remplir leurs engagements envers le public.

<sup>b</sup> Le Conseil espère que ces détenteurs de licence profiteront de l'occasion qui leur est ainsi offerte pour consolider le système de radiodiffusion canadienne. Si tel n'est pas le cas, le Conseil songera à prendre d'autres mesures.

Modifications à l'article 12a) de la Loi de l'impôt sur le revenu

<sup>c</sup> Certains messages publicitaires qui ont une valeur au Canada mais qui sont diffusés par des stations qui ne sont pas autorisées à diffuser au Canada sont payés par des compagnies installées au pays. Le Conseil a donc décidé de demander au gouvernement fédéral de modifier l'article 12a) de la Loi de l'impôt sur le revenu afin d'y inclure les dépenses de publicité que les annonceurs canadiens font auprès des stations qui ne détiennent pas de licences de radiodiffusion du Conseil.

<sup>d</sup> Par la suite, à partir d'une certaine date, la Rogers commença à supprimer un certain nombre de messages commerciaux diffusés par les appelantes; en octobre 1973, ces dernières l'ayant menacé de poursuites judiciaires, la Rogers demanda au CRTC de modifier sa licence pour lui permettre de supprimer librement lesdits messages commerciaux des programmes des appelantes transmis par son système de câble et de les remplacer par les siens. Les appelantes sont intervenues pour s'opposer à une telle modification en s'appuyant sur un certain nombre de motifs, y compris la prétendue violation de leurs droits découlant de la *Loi sur le droit d'auteur*, de la *Loi sur les marques de commerce* et de la *common law*, et les violations de traités internationaux notamment la Convention de Paris pour la protection de la propriété industrielle. Elles contestèrent aussi la compétence du Conseil pour rendre l'ordonnance demandée et affirmèrent qu'une telle décision serait contraire à son énoncé de politique. A la suite d'une audition, le Conseil décida cependant, en mai 1974, d'accueillir partiellement la requête de la Rogers, en déclarant:

<sup>e</sup> Conformément à son énoncé de politique, le Conseil autorise le titulaire de licence à supprimer les messages publicitaires librement des signaux de télévision américains qu'il distribue, comme il a été demandé. L'objectif de la politique du Conseil sur la suppression des messages publicitaires vise à rétablir la raison d'être de la licence locale et à renforcer le service de la télévision canadienne. Les revenus et autres avantages décou-

casters. Accordingly, since the licensee has not made contractual arrangements with Canadian television stations in its area, the Commission will not permit the licensee to insert replacement signals carrying commercial messages. Nor is the Commission willing to permit the licensee to insert messages containing promotional information to its subscribers since this is not consistent with the Commission's policy objective. Instead, the Commission authorizes the licensee to delete on condition that it inserts in replacement of the deleted messages public service announcements and other similar suitable replacement material.

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

The appellants thereupon brought an application under section 28 of the *Federal Court Act* to review and set aside the decision and subsequently appealed by leave of this Court under section 26 of the *Broadcasting Act*. The two proceedings were combined and heard together.

The appellants' case was based on four principal submissions. It was said (1) that Parliament has no authority under the *British North America Act* over a cablevision operation; (2) that if Parliament has such authority, it has not exercised it to confer on the CRTC jurisdiction over cablevision operations; (3) that if Parliament has the authority to regulate cablevision operations and has conferred on the CRTC jurisdiction to regulate such operations, the CRTC in amending the Rogers licence exceeded any jurisdiction it had; and (4) that the decision is contrary to an international treaty to which Canada is a party known as the Inter-American Radiocommunications Convention concluded at Havana in 1937.

The submissions based on the *British North America Act* and on construction of the statute tend to overlap. I will, therefore, deal with them together.

lant de l'application de la politique sont destinés à affermir la position des radiodiffuseurs. En conséquence, comme le titulaire de licence n'a pas conclu d'ententes contractuelles avec des stations de télévision canadiennes de sa région, le Conseil ne permettra pas au titulaire de licence d'insérer de signaux de remplacement comportant des messages publicitaires. Le Conseil n'est pas disposé non plus à permettre au titulaire de licence d'insérer de messages comportant une information publicitaire destinée à ses abonnés, parce que ceci ne s'accorde pas avec l'objectif de la politique du Conseil. Par contre, le Conseil autorise le titulaire de licence à insérer des messages d'intérêt public et autre matériel convenable du genre à la condition que ce soit en remplacement des messages supprimés.

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

En conséquence, les appelantes présentèrent une demande en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* afin d'obtenir l'examen et l'annulation de la décision, puis, sur autorisation de cette cour, interjetèrent appel en vertu de l'article 26 de la *Loi sur la radiodiffusion*. Les deux procédures furent jointes et entendues ensemble.

Les appelantes se fondent sur quatre arguments principaux. Elles affirment (1) que l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* ne confère au Parlement aucune compétence sur l'exploitation d'un système de télévision par câble; (2) que, si le Parlement a compétence, il ne l'a pas exercée de manière à la déléguer au CRTC pour l'exploitation desdits systèmes; (3) que, si le Parlement a compétence pour réglementer l'exploitation de la télévision par câble et l'a déléguée au CRTC, ce dernier en modifiant la licence de la Rogers a alors excédé sa compétence à cet égard; et (4) que sa décision est contraire à un traité international, la Convention Interaméricaine de Radiocommunications conclue à la Havane en 1937 et signée par le Canada.

Les prétentions fondées sur l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* et l'interprétation de la législation sont étroitement liées. Je vais donc les examiner ensemble.

By virtue of section 17 of the *Broadcasting Act*, the respondent has authority to license broadcasting undertakings, to impose conditions on and to amend licences. The relevant parts of section 17 read as follows:

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

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

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

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

Section 2 of the *Broadcasting Act* defines "broadcasting undertaking" so as to include "... a broadcasting receiving undertaking . . . , located in whole or in part within Canada . . .". "Broadcasting" is defined to mean "any radiocommunication in which the transmissions are intended for direct reception by the general public". "Radiocommunication" is in turn defined as meaning "any transmission, emission or reception of signs, signals, writing, images, sounds or intelligence of any nature by means of electromagnetic waves of frequencies lower than 3,000 Gigacycles per second propagated in space without artificial guide".

Rogers was licensed under section 17 to carry on a broadcasting receiving undertaking to serve Metropolitan Toronto, Ontario. It was authorized by its licence to receive signals from the appellants' television stations as well as from other television stations. There is an adequate constitutional and statutory basis for licensing Rogers as a broadcasting receiving undertaking. It is well established that Parliament has exclusive legislative authority over broadcasting, and that broadcasting includes both the transmission and the reception of signals<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> *In re Regulation and Control of Radio Communication in Canada*, [1932] A.C. 304.

En vertu de l'article 17 de la *Loi sur la radiodiffusion*, l'intimé a le pouvoir d'attribuer des licences aux entreprises de radiodiffusion, de les assortir de conditions et de les modifier. Les passages pertinents de l'article 17 se lisent comme suit:

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

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

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

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

L'article 2 de la *Loi sur la radiodiffusion* définit l'expression «entreprise de radiodiffusion» comme comprenant «... une entreprise de réception de radiodiffusion . . . , situé en tout ou en partie au Canada . . .». «Radiodiffusion» est défini comme «... toute radiocommunication dans laquelle les émissions sont destinées à être captées directement par le public en général». Le terme «Radiocommunication» est quant à lui défini comme «... toute transmission, émission ou réception de signes, signaux, écrits, images, sons ou renseignements de toute nature, au moyen d'ondes électromagnétiques de fréquences inférieures à 3,000 gigacycles par seconde transmises dans l'espace sans guide artificiel».

La licence attribuée à la Rogers en vertu de l'article 17 l'autorisait à exploiter une entreprise de réception de radiodiffusion desservant Toronto métropolitain (Ontario). Cette licence l'autorisait à recevoir des signaux émis par les stations de télévision des appelantes ainsi que par d'autres stations. Il existe un fondement constitutionnel et législatif adéquat à l'octroi d'une licence d'entreprise de réception de radiodiffusion à la Rogers. Il est bien établi que le Parlement a un pouvoir législatif exclusif sur la radiodiffusion et que la radiodiffusion inclut à la fois l'émission et la réception de signaux<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> *In re La réglementation et le contrôle de la radiocommunication au Canada* [1932] A.C. 304.

As indicated above, the respondent, on an application by Rogers under section 17(1)(b) to amend the conditions of its licence, authorized the licensee to delete commercial messages from the United States television signals on a random basis on condition that it insert public service announcements and other similar suitable replacement material. I am of opinion that the making of this amendment falls within the authority granted to the Commission by section 17(1)(b), and that section 17(1)(b) is *intra vires* of Parliament in so far as it authorizes the making of the amendment. The legislative authority of Parliament extends over the content of broadcasts as well as over the physical undertaking of the television reception unit<sup>3</sup>.

The appellants submitted that the statute should not be interpreted so as to encompass the contents of broadcasts after the reception of the Hertzian waves at Rogers' antenna. In support of this submission the appellants stressed the terms of the definition of "radiocommunications" in section 2 of the Act. It was submitted that Rogers' cable television system is a distributing system with two aspects. One aspect is the reception at the antenna of the Hertzian waves from television broadcasters: this aspect is subject to federal regulation. The other aspect is the distribution of received messages by means of cable, an "artificial guide": in this aspect it was submitted that the operation is within provincial jurisdiction.

In my opinion this is not the correct way to view the undertaking. The Rogers cablevision system as a unit receives signs or signals from the appellants' television stations by means of Hertzian waves, propagated in space in Buffalo without artificial guide. The messages are received, not merely by the antenna, but by the undertaking as a whole<sup>4</sup>. The cablevision operation is a kind of antenna system<sup>5</sup>. It is a broadcasting receiving undertaking and thus a "broadcasting undertaking" under section 2 of the *Broadcasting Act* in respect of which

<sup>3</sup> *Re C.F.R.B. and Attorney-General for Canada* [1973] 3 O.R. 819.

<sup>4</sup> *Public Utilities Commission v. Victoria Cablevision Ltd.* (1965) 52 W.W.R. 286 (B.C.C.A.).

<sup>5</sup> *Fortnightly Corp. v. United Artists Television Inc.* (1967) 392 US 390 at pp. 397-401.

Comme je l'ai déjà indiqué, la Rogers ayant demandé en vertu de l'article 17(1)(b) la modification des conditions de sa licence, l'intimé autorisa le titulaire de la licence à supprimer librement les messages publicitaires des signaux de télévision américains à la condition qu'il insère des messages d'intérêt public et autre matériel de remplacement convenable. Je suis d'avis qu'une telle modification relève des pouvoirs conférés au Conseil par l'article 17(1)(b) et que celui-ci est *intra vires* du Parlement dans la mesure où il autorise à apporter une telle modification. Le pouvoir législatif du Parlement couvre le contenu des émissions tout autant que l'entreprise proprement dite exploitée par l'unité de réception d'émissions de télévision<sup>3</sup>.

Les appelantes prétendent qu'on ne devrait pas interpréter la Loi de manière à comprendre aussi le contenu des émissions après la réception des ondes hertziennes par l'antenne de la Rogers. A l'appui de cette prétention, les appelantes invoquent les termes de la définition du mot «radio-communication» à l'article 2 de la Loi. Elles soutiennent en outre que le système de télévision par câble de la Rogers est un système de distribution comprenant deux aspects. L'un consiste dans la réception, par antenne, d'ondes hertziennes provenant de télédiffuseurs: cet aspect est réglementé au niveau fédéral. L'autre consiste dans la distribution des messages reçus au moyen du câble, un «guide artificiel»: elles prétendent que cet aspect de l'entreprise relève de la compétence provinciale.

A mon avis, ce n'est pas la bonne façon de considérer l'entreprise. Le système de télévision par câble de la Rogers, en tant qu'unité, reçoit des signes ou signaux émis par les stations de télévision des appelantes par voie d'ondes hertziennes, transmises dans l'espace à Buffalo, sans guide artificiel. Les messages sont non seulement reçus par l'antenne, mais par l'entreprise dans son ensemble<sup>4</sup>. L'entreprise de télévision par câble est une sorte de système d'antenne<sup>5</sup>. Il s'agit d'une entreprise de réception de radiodiffusion et donc d'une «entre-

<sup>3</sup> *In Re C.F.R.B. et le procureur général du Canada* [1973] 3 O.R. 819.

<sup>4</sup> *Public Utilities Commission c. Victoria Cablevision Ltd.* (1965) 52 W.W.R. 286 (B.C.C.A.).

<sup>5</sup> *Fortnightly Corp. c. United Artists Television Inc.* (1967) 392 US 390 aux pp. 397 à 401.

a broadcasting licence may be issued under section 17(1)(a) and amended under section 17(1)(b). Broadcasting licence, as defined in section 2, "... means a licence to carry on a broadcasting undertaking issued under this Act."

It was also argued that the respondent exceeded its authority under the statute by making its decisions on the basis of the published policy statement mentioned above. Attention was drawn to section 3(c) of the Act:

3. It is hereby declared that

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

It was submitted that the decision to amend the licence to permit deletion and substitution was void because it was based on the policy statement and not on the statute and regulations. It is, however, clear that the decision was made under statutory authority, section 17(1)(b) of the Act. The decision does, however, state that it was made in accordance with the policy statement. This would be objectionable if the statement set out policies which it was not open to the respondent to pursue. In my opinion, however, the policies outlined are well within the range of the respondent's mandate under section 15 to "... regulate and supervise all aspects of the Canadian broadcasting system with a view to implementing the broadcasting policy enunciated in section 3 of this Act".

The policy statement would also be objectionable if it so fettered the discretion of the Commission as to render the Commission unfree to make an appropriate decision on the merits of particular applications. The way in which a court should

prise de radiodiffusion» au sens de l'article 2 de la *Loi sur la radiodiffusion* à l'égard de laquelle l'article 17(1)a) permet de délivrer une licence de radiodiffusion, que l'article 17(1)b) permet de modifier. La licence de radiodiffusion, telle que définie à l'article 2, "... désigne une licence d'exploitation d'une entreprise de radiodiffusion, attribuée en vertu de la présente loi».

b On a aussi soutenu que l'intimé avait excédé les pouvoirs que lui confère la Loi en fondant ses décisions sur l'énoncé de politique susmentionné, tel que publié. On a invoqué notamment l'article 3c) de la Loi:

3. Il est, par les présentes, déclaré

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

e On a prétendu que la décision de modifier la licence afin d'autoriser la suppression et le remplacement de certains messages était nulle parce que fondée sur l'énoncé de politique et non sur les dispositions de la Loi et des règlements. Il est cependant évident que la décision fut prise en vertu du pouvoir statutaire conféré par l'article 17(1)b) de la Loi. Dans le corps de la décision on trouve qu'elle a été prise en conformité de l'énoncé de politique, ce qui serait contestable si ledit énoncé exposait des objectifs qu'il n'appartenait pas à l'intimé de poursuivre. A mon avis cependant, les politiques décrites relèvent bien du mandat conféré à l'intimé par l'article 15 selon lequel il doit "... réglementer et surveiller tous les aspects du système de la radiodiffusion canadienne en vue de mettre en œuvre la politique de radiodiffusion énoncée dans l'article 3 de la présente loi».

f On pourrait aussi contester l'énoncé de politique s'il imposait au pouvoir discrétionnaire du Conseil des limites telles que celui-ci ne serait plus libre de rendre une décision appropriée compte tenu de chaque demande au fond. Dans l'affaire *British*

assess a policy statement of an administrative agency with discretionary powers for the purpose of determining whether the statement is acceptable in content and in use was described by Lord Reid in *British Oxygen Co. Ltd. v. Minister of Technology*<sup>6</sup>:

It was argued on the authority of *Rex v. Port of London Authority, Ex parte Kynoch Ltd.* [1919] 1 K.B. 176 that the Minister is not entitled to make a rule for himself as to how he will in future exercise his discretion. In that case Kynoch owned land adjoining the Thames and wished to construct a deep water wharf. For this they had to get the permission of the authority. Permission was refused on the ground that Parliament had charged the authority with the duty of providing such facilities. It appeared that before reaching their decision the authority had fully considered the case on its merits and in relation to the public interest. So their decision was upheld.

Banks L.J. said, at p. 184:

There are on the one hand cases where a tribunal in the honest exercise of its discretion has adopted a policy, and, without refusing to hear an applicant, intimates to him what its policy is, and that after hearing him it will in accordance with its policy decide against him, unless there is something exceptional in his case. I think counsel for the applicants would admit that, if the policy has been adopted for reasons which the tribunal may legitimately entertain, no objection could be taken to such a course. On the other hand there are cases where a tribunal has passed a rule, or come to a determination, not to hear any application of a particular character by whomsoever made. There is a wide distinction to be drawn between these two classes.

I see nothing wrong with that. But the circumstances in which discretions are exercised vary enormously and that passage cannot be applied literally in every case. The general rule is that anyone who has to exercise a statutory discretion must not "shut his ears to an application" (to adapt from Banks L.J. on p. 183). I do not think there is any great difference between a policy and a rule. There may be cases where an officer or authority ought to listen to a substantial argument reasonably presented urging a change of policy. What the authority must not do is to refuse to listen at all. But a Ministry or large authority may have had to deal already with a multitude of similar applications and then they will almost certainly have evolved a policy so precise that it could well be called a rule. There can be no objection to that, provided the authority is always willing to listen to anyone with something new to say—of course I do not mean to say that there need be an oral hearing. In the present case the respondent's officers have carefully considered all that the appellants have had to say and

<sup>6</sup> [1971] A.C. 610 at pp. 624 and 625.

*Oxygen Co. Ltd. c. Minister of Technology*<sup>6</sup>, lord Reid décrit de quelle manière un tribunal doit déterminer si un énoncé de politique d'un organisme administratif possédant des pouvoirs discrétionnaires est acceptable du point de vue de son contenu et de son utilisation, de la manière suivante:

[TRADUCTION] On a soutenu, en se fondant sur l'arrêt *Le Roi c. Port of London Authority, Ex parte Kynoch Ltd.* [1919] 1 K.B. 176, que le Ministre n'a pas le droit de réglementer lui-même la manière dont il exercera à l'avenir son pouvoir discrétionnaire. Dans cette affaire, Kynoch était propriétaire d'un terrain riverain de la Tamise et voulait y construire un quai en eau profonde. Pour ce faire, il devait obtenir l'autorisation du Port of London Authority. Elle fut refusée au motif que le Parlement avait imposé audit organisme le devoir de fournir de telles installations. Il fut démontré qu'avant de parvenir à cette décision, l'organisme en question avait examiné dans ses détails le fond de l'affaire et l'avait considérée en relation avec l'intérêt public. Leur décision fut confirmée.

d Le lord juge Banks déclare à la page 184:

D'une part, il y a les affaires dans lesquelles un tribunal exerçant sa discrétion de bonne foi a adopté des principes directeurs et où, sans refuser d'entendre un demandeur, il les porte à son attention et lui fait savoir qu'après l'avoir entendu il rejettera sa demande, conformément à ces principes directeurs, à moins qu'il y ait des facteurs exceptionnels applicables à son cas. Je pense que l'avocat des appelants admettra que, si ces principes directeurs ont été adoptés pour des motifs que le tribunal peut légitimement soutenir, on ne peut s'opposer à cette façon de procéder. D'autre part, il arrive, dans certains cas, qu'un tribunal adopte une règle, ou prenne la décision, qu'il n'entendra pas de demande d'une certaine catégorie quel qu'en soit l'auteur. Il faut nettement distinguer ces deux catégories.

Je n'y vois aucune objection. Mais les circonstances dans lesquelles les pouvoirs discrétionnaires sont exercés varient énormément et l'on ne peut pas toujours appliquer littéralement ce passage. La règle générale veut que toute personne tenue d'exercer un pouvoir discrétionnaire ne doit pas «faire la sourde oreille à une demande» (pour paraphraser le lord juge Banks à la page 183). Je ne pense pas qu'il y ait une grande différence entre une politique et une règle. Il peut se présenter des cas où un fonctionnaire ou l'organisme administratif devrait prêter attention à un argument sérieux, raisonnablement présenté et demandant un changement de politique. Ce que l'organisme administratif ne doit pas faire, c'est refuser d'y prêter attention. Cependant, un ministère ou organisme important peut avoir déjà eu à traiter d'un grand nombre de demandes similaires et, dans ce cas, aura sans doute élaboré une politique tellement précise qu'on pourrait bien l'appeler règle. On ne peut aucunement s'y opposer, pourvu que l'organisme en cause accepte toujours d'écouter toute personne ayant des suggestions nouvel-

<sup>6</sup> [1971] A.C. 610 aux pp. 624 et 625.

I have no doubt that they will continue to do so. The respondent might at any time change his mind and therefore I think that the appellants are entitled to have a decision whether these cylinders are eligible for grant.

A reading of the transcript of the Commission's hearings on the application by Rogers to amend the licence conditions indicates that the Commission did not shut its ears to the appellants' intervention. A clear indication that the Commission was not proceeding with a closed mind lies in the fact that Rogers' application was granted, but in modified form. In addition the Commission did not adhere strictly to its own policy. The Commission granted permission to delete commercials, but only on condition of substituting public service announcements. Its policy statement indicates that the desirable course is for a cablevision undertaking to make contracts with local television stations for the purpose of substituting commercials.

The policy statement itself indicates that it was drafted and promulgated for the purpose of "the implementation of the broadcasting policy enunciated in section 3". The conditions imposed by amendment of the Rogers licence are designed to further this policy. It is for the Commission, not for us, to decide whether the policy and the particular decision are well calculated to achieve the end sought.

The appellants also took the point that the decision to amend the Rogers licence is contrary to the Inter-American Radiocommunications Convention concluded at Havana in 1937, a convention to which Canada and the United States are parties. Reliance was placed on Article 11(a) and (b):

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

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

les, cependant je ne veux pas dire par là qu'il soit nécessaire de tenir une audition. Dans l'affaire présente les fonctionnaires de l'intimé ont examiné attentivement toutes les propositions de l'appelante et je ne doute pas qu'ils continueront de le faire. L'intimé pourrait à tout moment changer d'avis et j'estime donc que les appelantes ont droit de demander qu'une décision soit rendue sur la question de savoir si lesdits cylindres peuvent faire l'objet d'une subvention.

A la lecture de la transcription de l'audience tenue par le Conseil sur la demande présentée par la Rogers en vue d'obtenir la modification des conditions de la licence, on s'aperçoit que le Conseil n'a pas fait la sourde oreille à l'intervention des appelantes. Le fait que la demande présentée par la Rogers ait été accueillie, mais sous une forme modifiée, indique clairement que le Conseil n'agissait en fonction d'idées préconçues. En outre, le Conseil ne s'en est pas tenu strictement à sa propre politique. Il a accordé l'autorisation de supprimer des messages commerciaux, mais à la seule condition de les remplacer par des messages d'intérêt public. Son énoncé de politique indique qu'il est souhaitable qu'une entreprise de télévision par câble conclue des contrats avec des stations de télévision locales dans le but de remplacer les messages commerciaux.

L'énoncé de politique indique lui-même qu'il fut rédigé et publié dans le but de faire appliquer la politique de radiodiffusion décrite à l'article 3. Les conditions imposées par la modification de la licence de la Rogers ont pour objet de mettre en œuvre cette politique. C'est au Conseil, et non à cette cour, qu'il appartient de décider si la politique et la décision en cause permettront effectivement d'y arriver.

Les appelantes ont en outre fait valoir que la décision de modifier la licence de la Rogers est contraire à la Convention Interaméricaine de Radiocommunications signée à la Havane en 1937, convention à laquelle le Canada et les États-Unis sont parties. Elles invoquent en particulier l'article 11(a) et (b):

(a) Les gouvernements contractants reconnaissent le droit souverain de toutes les nations à l'usage de toutes les voies de radiodiffusion.

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

It seems clear that the "interference" referred to in (b) is technical interference with the receipt of the signal from the air, such as by the generation of a competing signal of the same frequency. It also seems clear that the scope of the Article is to agree that frequencies will not be so assigned or used in one country as to interfere with the reception in another country of signals generated on the same frequency in that country. The Article thus has no application to the present problem.

#### Reliance was also placed on Article 21:

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

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

The appellants claimed that authorization by the respondent of the deletion of commercials from their broadcasts without their consent would be action by the respondent inconsistent with this Article. It would appear, however, that "any other station" in the Article refers to any other broadcasting station and Rogers is not a broadcasting station, but a broadcasting receiving undertaking. It also appears that the scope of this particular Convention is limited to radiocommunication and that the expression "retransmitted or rebroadcast" refers only to retransmission or rebroadcast by radiocommunication.

It is thus unnecessary to decide whether the Convention is binding on the respondent as a public Commission or because it has been made legislatively binding by a combination of section 7(1)(d) and section 8(1) of the *Radio Act*, Regulation 11 of the *General Radio Regulations*, Part II, and section 15 of the *Broadcasting Act*.

Finally, the appellants complained of that part of the decision of the CRTC which has to do with the litigation between the appellants and Rogers in the Federal Court. The portion complained of expresses the concern of the respondent that Rogers should not make a contract in the form of a settlement of the action that could interfere with the implementation of CRTC policy. While one may question the wisdom of including in a formal

Il semble évident que le terme «interférence» à l'alinéa b) se rapporte à une interférence technique à la réception du signal émis dans l'espace, comme par exemple par l'émission d'un signal concurrent sur la même fréquence. Il découle de cet article, cela semble évident, qu'on n'assignera pas et qu'on n'utilisera pas de fréquences dans un pays de manière à causer une interférence avec la réception dans un autre pays de signaux émis sur la même fréquence que ledit pays. Cet article ne s'applique donc pas à notre problème.

#### On a aussi invoqué l'article 21:

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

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

Les appelantes ont soutenu que l'intimé, en autorisant la suppression des messages commerciaux de leurs programmes et ce, sans leur consentement, a pris une décision incompatible avec cet article. Il semble cependant que, dans cet article, l'expression «une autre station» s'applique à une autre station de radiodiffusion alors que la Rogers n'en est pas une, mais une entreprise de réception de radiodiffusion. Il semble en outre que l'application de cette convention particulière se limite à la radiocommunication et que l'expression «retransmis ou émis» s'applique seulement à la retransmission ou à l'émission par radiocommunication.

Il est donc inutile de décider si la Convention lie l'intimé en tant qu'organisme public ou parce que les articles 7(1)d) et 8(1) de la *Loi sur la radio*, l'article 11 du *Règlement général sur la radio*, partie II, et l'article 15 de la *Loi sur la radiodiffusion*, pris ensemble lui ont donné le caractère obligatoire d'un texte législatif.

Enfin, les appelantes ont critiqué le passage de la décision du CRTC traitant du litige entre les appelantes et la Rogers, porté devant la Cour fédérale. Dans ce passage, l'intimé indique qu'il n'estime pas souhaitable que la Rogers transige en concluant un contrat qui pourrait faire obstacle à l'application de la politique du CRTC. Même si l'on peut mettre en doute la sagesse de l'inclusion dans une décision à caractère formel d'une telle

decision a mandate such as that expressed, it falls short of vitiating the decision in any way.

I would dismiss the appeal and deny the motion to set aside.

\* \* \*

URIE J. concurred.

recommandation, cette dernière ne peut aucunement suffir à rendre nulle la décision.

Je rejette donc l'appel ainsi que la demande d'annulation.

a

\* \* \*

LE JUGE URIE y a souscrit.