

T-2093-88

T-2093-88

Federal Liberal Agency of Canada and Red Leaf Communications Limited (Plaintiffs)

v.

CTV Television Network Ltd., Canadian Broadcasting Corporation, Global Telecommunications Limited (Defendants)*INDEXED AS: FEDERAL LIBERAL AGENCY OF CANADA v. CTV TELEVISION NETWORK LTD.*

Trial Division, Martin J.—Ottawa, November 7 and 8, 1988.

Federal Court jurisdiction — Trial Division — Canada Elections Act imposing statutory obligation on defendant networks to make broadcasting time available to political parties — Court having jurisdiction to hear application for interlocutory injunction under Federal Court Act, s. 23 — Not merely matter of contract between parties — Jurisdiction not otherwise specifically assigned — Broadcasting Arbitrator's decision final only with respect to allocation of times, not content of advertising.

Broadcasting — Partisan political broadcasting — Limitation on powers of Broadcast Arbitrator under Canada Elections Act — CRTC without power to censor such advertising — Networks may not frustrate parties' statutory right to have broadcasting time by refusing material submitted.

Elections — Political broadcasting — Function of Broadcast Arbitrator under Canada Elections Act not extending to content of advertising — CRTC lacking authority to censor advertising — Networks under obligation to broadcast advertisements submitted unless able to show cause for relief therefrom.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Broadcasting Act, R.S.C. 1970, c. B-11, ss. 3, 15.
Canada Elections Act, R.S.C. 1970 (1st Supp.), c. 14.
Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, ss. 18, 23.
Federal Court Rules, C.R.C., c. 663, R. 469.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED**APPLIED:**

Turmel v. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, T-2884-83, Walsh J., judgment dated 16/12/83, F.C.T.D., not reported.

L'agence libérale fédérale du Canada et Red Leaf Communications Limited (demandereses)

a c.

CTV Television Network Ltd., Société Radio-Canada, Global Telecommunications Limited (défenderesses)*b RÉPERTORIÉ: AGENCE LIBÉRALE FÉDÉRALE DU CANADA c. CTV TELEVISION NETWORK LTD.*

Division de première instance, juge Martin—Ottawa, 7 et 8 novembre 1988.

c Compétence de la Cour fédérale — Section de première instance — La loi électorale du Canada impose aux réseaux défendeurs l'obligation légale d'allouer une période de radiodiffusion aux partis politiques — La Cour a compétence pour entendre la demande d'injonction interlocutoire sous le régime de l'art. 23 de la Loi sur la Cour fédérale — Il ne s'agit pas seulement d'une question de contrat conclu entre les parties — La compétence n'a pas, par ailleurs, été expressément conférée — La décision de l'arbitre en matière de radiodiffusion est finale uniquement en ce qui concerne la répartition du temps et non pour ce qui est du contenu de la publicité.

d Radiodiffusion — Diffusion d'émissions d'un caractère politique — La Loi électorale du Canada limite les pouvoirs de l'arbitre en matière de radiodiffusion — Le CRTC n'a aucun pouvoir de censurer la publicité de caractère politique — Les réseaux ne doivent pas faire échec au droit légal des parties de disposer d'une période de diffusion en refusant les documents qui leur sont soumis.

e Élections — Diffusion d'émissions à caractère politique — Aux termes de la Loi électorale du Canada, la fonction de l'arbitre en matière de radiodiffusion ne s'étend pas au contenu de la publicité — Le CRTC n'a pas le pouvoir de censurer la publicité — Les réseaux ont l'obligation de diffuser les messages politiques qui leur sont soumis, à moins qu'ils puissent montrer pourquoi ils devraient en être libérés.

LOIS ET RÈGLEMENTS

h Loi électorale du Canada, S.R.C. 1970 (1^{er} Supp.), chap. 14.
Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 18, 23.
Loi sur la radiodiffusion, S.R.C. 1970, chap. B-11, art. 3, 15.
i Règles de la Cour fédérale, C.R.C., chap. 663, règle 469.

JURISPRUDENCE**DÉCISION APPLIQUÉE:**

Turmel c. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, T-2884-83, juge Walsh, jugement en date du 16-12-83, C.F. 1^{re} inst., non publié.

COUNSEL:

William T. Green, Q.C. and *Claude Brunet* for plaintiffs.

Edward A. Ayers, Q.C. and *Gary A. Maavara* for defendant CTV Television Network Ltd. ^a

Gordon F. Henderson, Q.C. and *Rose-Marie Perry, Q.C.* for defendant Canadian Broadcasting Corporation. ^b

William T. Houston for defendant Global Communications Limited.

SOLICITORS:

Beament, Green, York, Manton, Ottawa, for plaintiffs. ^c

Borden & Elliot, Toronto, for defendant CTV Television Network Ltd.

Gowling & Henderson, Ottawa, for defendant Canadian Broadcasting Corporation. ^d

Fraser & Beatty, Ottawa, for defendant Global Communications Limited.

The following are the reasons for order rendered in English by

MARTIN J.: The defendants, CTV Television Network Ltd. and Canadian Broadcasting Corporation, object to the hearing of this application on the grounds that this Court has no jurisdiction. ^f

I agree with Mr. Green that service of the statement of claim is not a condition precedent to the application for an interlocutory injunction because that can be made at any time under Rule 469 [*Federal Court Rules*, C.R.C., c. 663]. ^g

I also accept his argument that he did not add the other networks or broadcasters as defendants for the simple reason that they did not refuse to broadcast his clients' advertising. ^h

I accept Mr. Henderson's argument that I have no jurisdiction to act under section 18 of the *Federal Court Act* [R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10] because the defendants are not federal boards, commissions or tribunals. ⁱ

However I do not accept his argument that I have no jurisdiction because this is a matter of ^j

AVOCATS:

William T. Green, c.r. et *Claude Brunet* pour les demandereses.

Edward A. Ayers, c.r. et *Gary A. Maavara* pour la défenderesse CTV Television Network Ltd.

Gordon F. Henderson, c.r. et *Rose-Marie Perry, c.r.* pour la défenderesse Société Radio-Canada.

William T. Houston pour la défenderesse Global Communications Limited.

PROCUREURS:

Beament, Green, York, Manton, Ottawa, pour les demandereses.

Borden & Elliot, Toronto, pour la défenderesse CTV Television Network Ltd.

Gowling & Henderson, Ottawa, pour la défenderesse Société Radio-Canada.

Fraser & Beatty, Ottawa, pour la défenderesse Global Communications Limited.

Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par ^e

LE JUGE MARTIN: Les défenderesses CTV Television Network Ltd. et la Société Radio-Canada s'opposent à l'audition de la présente demande pour le motif que cette Cour n'a pas compétence. ^f

Je conviens avec M^e Green que la signification de la déclaration n'est pas une condition préalable pour pouvoir présenter une demande d'injonction interlocutoire car cela peut être fait en tout temps sous le régime de la règle 469 [*Règles de la Cour fédérale*, C.R.C., chap. 663]. ^g

Je souscris également à son argument selon lequel il n'a pas ajouté les autres réseaux ou radiodiffuseurs à titre de défendeurs pour la simple raison qu'ils n'ont pas refusé de diffuser la publicité de ses clients. ^h

J'accepte l'argument de M^e Henderson selon lequel je n'ai pas compétence pour agir sous le régime de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* [S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10] parce que les défendeurs ne sont pas des offices, des commissions ou des tribunaux fédéraux. ⁱ

Je ne suis cependant pas d'accord avec son argument selon lequel je n'ai pas compétence parce ^j

contract between the parties. Nor do I accept his suggestion that Exhibit G to Mr. Lutfy's affidavit forms the basis of that agreement. Exhibit G is simply an operating agenda setting out such details as make-up, times of arrival, photo opportunities and the height of the leaders' lecterns for the debate. It is more a set of agreed ground rules governing the debate and not an agreement covering ownership or proprietary rights to the broadcast itself.

Nor do I accept his submission that the October 24, 1988 letter from Canadian Broadcasting Corporation to the Secretary General of the Liberal Party of Canada forms the basis of an agreement between the defendant networks and the plaintiffs. Whether or not at all and, if so, to what extent a unilateral declaration by one party can form the basis of an agreement among several is a matter for argument. The letter appears to me simply to be an assertion by the networks that they own copyright in the party leader debates. Whether they do or not and the results which follow from such ownership, if it can be established, is a matter for argument.

Mr. Ayers submits that I have no jurisdiction under section 23 of the *Federal Court Act* because, by reason of sections 3 and 15 of the *Broadcasting Act* [R.S.C. 1970, c. B-11], the jurisdiction to deal with the issue raised by the plaintiffs has been specifically assigned to the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) or, in the alternative, to the Broadcasting Arbitrator who has already dealt with the matter by issuing his final and binding guidelines which form Exhibit B to Mr. Kotcheff's affidavit.

As I read the *Canada Elections Act* [R.S.C. 1970 (1st Supp.), c. 14] the Broadcast Arbitrator's function is to allocate times for partisan political broadcasting among the several political parties in an equitable manner. It is correct to say, as Mr. Ayers said, that his decision is final and binding but it is only final and binding with respect to the allocation of times. He is not authorized to deal with the content of the advertising which the political parties present for broadcasting at the times allocated to them.

qu'il s'agit d'un contrat entre les parties ni avec son idée que la pièce G jointe à l'affidavit de M. Lutfy constitue le fondement de cette entente. La pièce G est simplement une liste de détails pratiques, tels que le maquillage, l'heure d'arrivée, les prises de photo et la hauteur des lutrins des chefs en vue du débat. Il s'agit davantage d'une série de règles de base que l'on a convenu d'appliquer au débat et non d'une entente régissant les droits de propriété sur la radiodiffusion elle-même.

Je ne souscris pas non plus à son argument portant que la lettre adressée par la Société Radio-Canada au secrétaire général du Parti libéral du Canada en date du 24 octobre 1988 constitue le fondement d'une entente entre les réseaux défendeurs et les demandereses. La question de savoir si une déclaration unilatérale faite par une partie peut constituer le fondement d'une entente entre plusieurs parties et si oui, dans quelle mesure, est discutable. La lettre me paraît être une simple déclaration des réseaux disant que le droit d'auteur sur le débat des chefs de parti leur appartient. Cette question est également discutable et il en est ainsi des conséquences découlant de cette propriété, si elle peut être établie.

M^e Ayers soutient que je n'ai pas compétence sous le régime de l'article 23 de la *Loi sur la Cour fédérale* car les articles 3 et 15 de la *Loi sur la radiodiffusion* [S.R.C. 1970, chap. B-11] confèrent expressément le pouvoir de trancher la question soulevée par les demandereses au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) ou, subsidiairement, à l'arbitre en matière de radiodiffusion qui s'est déjà prononcé sur l'affaire en transmettant des lignes directrices finales et obligatoires qui constituent la pièce B jointe à l'affidavit de M. Kotcheff.

Si je comprends bien la *Loi électorale du Canada* [S.R.C. 1970 (1^{er} Supp.), chap. 14], l'arbitre a pour fonction de répartir équitablement entre les différents partis politiques le temps consacré à la diffusion d'émissions d'un caractère politique. Il est juste d'affirmer, comme l'a dit M^e Ayers, que sa décision est finale et exécutoire mais uniquement en ce qui concerne la répartition du temps. Il n'est pas autorisé à se prononcer sur le contenu de la publicité que les partis politiques présentent pour fins de diffusion durant les périodes qui leur sont allouées.

Neither is the CRTC authorized to act as censor for such advertising. I refer you to Mr. Justice Walsh's decision of December 16, 1983 in the John C. Turmel [*Turmel v. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission*, T-2884-83, F.C.T.D., not reported] action against the CRTC, at page 8, in which he relied upon the case of *National Indian Brotherhood v. Juneau* (No. 3), [1971] F.C. 498 (T.D.), at page 513 to conclude that no such authority vested in CRTC in the following terms:

At page 513 it was pointed out that in reading the Act as a whole it is difficult to conclude that Parliament intended to give the Commission the authority to act as a censor of programmes to be broadcast or televised. The judgment stated:

If this had been intended, surely provision would have been made somewhere in the Act giving the Commission authority to order an individual station or a network, as the case may be, to make changes in a programme deemed by the Commission, after an inquiry, to be offensive or to refrain from broadcasting same. Instead of that, it appears that its only control over the nature of programmes is by use of its power to revoke, suspend or fail to renew the licence of the offending station.

Without deciding, or rather prejudging, the several parts of the plaintiffs' motion except for paragraph (a) i.e. that the special time for hearing this motion be set, and I set that time for this morning immediately following my comments, it seems to me that the statutory right of political parties to have broadcasting time assigned to them will be completely frustrated if the networks or broadcasters arbitrarily or capriciously refuse to broadcast the advertising which the political parties present to them for broadcast.

If the broadcasters or networks have a statutory obligation to provide broadcasting time it follows, in my view, that it is just as much a statutory obligation that they must, unless they can demonstrate a very clear legal reason for not doing so, broadcast the material with which they are presented by those respective parties.

Because, in my view, the statutory obligation of the defendant networks under the *Canada Elections Act* to make broadcasting time available for partisan political advertisements carries with it the obligation to broadcast the advertisements, or in the alternative to show cause why they should be relieved of the obligation to broadcast them, I find

Le CRTC n'est pas non plus autorisé à censurer cette publicité. Je vous cite la décision du juge Walsh en date du 16 décembre 1983 dans l'affaire John C. Turmel contre le CRTC [*Turmel c. Conseil de la Radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, T-2884-83, C.F. 1^{re} inst., non publiée] où, aux pages 8 et 9, il s'est fondé sur la cause *National Indian Brotherhood c. Juneau* (N° 3), [1971] C.F. 498, (1^{re} inst.), à la page 513 pour conclure qu'aucun pouvoir de la sorte n'a été conféré au CRTC:

Il a souligné à la page 513 que, à la lecture de la Loi dans son ensemble, il est difficile de conclure que le Parlement a eu l'intention de donner au Conseil le pouvoir d'agir en qualité de censeur des émissions à radiodiffuser ou à téléviser. Le jugement porte:

Si telle avait été son intention, il aurait certainement pris des dispositions quelque part dans la Loi pour donner au Conseil le pouvoir d'ordonner à une station privée ou à un réseau, suivant le cas, de modifier une émission ou de ne pas la diffuser lorsque le Conseil, après enquête, l'estimait outrageante. Au lieu de cela, il semble que le seul contrôle qu'il peut exercer sur la nature des émissions consiste à utiliser ses pouvoirs d'annulation, de suspension ou de refus de renouvellement de la licence de la station fautive.

Sans décider ou plutôt préjuger des différentes parties de la requête des demanderesse, sauf le paragraphe (a) qui demande qu'une période spéciale soit fixée pour l'audition de cette requête et je fixe cette période à ce matin immédiatement après mes commentaires, il me semble que le droit légal des partis politiques de disposer d'une période de diffusion serait annihilé si les réseaux ou les radiodiffuseurs refusaient arbitrairement ou capricieusement de diffuser la publicité que les partis politiques leur présentent à cette fin.

Si les radiodiffuseurs ou les réseaux ont une obligation légale d'allouer une période de radiodiffusion, il s'ensuit, à mon avis, qu'ils doivent tout autant, à moins qu'ils ne puissent démontrer très clairement qu'ils ne sont pas légalement tenus de le faire, diffuser les documents qui leur sont présentés par ces différentes parties.

Parce que à mon avis, l'obligation légale des réseaux défendeurs prévue par la Loi électorale du Canada d'allouer une période de radiodiffusion pour des messages politiques implique l'obligation de diffuser ces messages ou de montrer pourquoi ils devraient être libérés de cette obligation, je conclus que cette Cour a compétence pour enten-

that this Court has the jurisdiction to hear this application under the provisions of section 23 of the *Federal Court Act*.

If the plaintiffs can persuade me to grant the relief requested under paragraphs (b) and (c) of the application I will proceed with the merits of the application today. In this respect I will hear arguments from counsel on paragraphs (b) and (c) (I presume that the order requested under paragraph (d) has been abandoned because the action has been commenced) and will proceed on the balance of the application only if the plaintiffs are successful on paragraphs (b) and (c).

In the interim the motions of the defendants, Canadian Broadcasting Corporation and CTV Television Network Ltd., to dismiss the plaintiffs' application for want of jurisdiction of the Court to hear it will be dismissed with no order as to costs.

dre la présente demande sous le régime de l'article 23 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

Si les demandresses peuvent me convaincre d'accorder le redressement demandé aux termes des paragraphes (b) et (c) de leur requête, j'examinerai le bien-fondé de cette dernière aujourd'hui. À cet égard, j'entendrai les arguments des avocats portant sur ces paragraphes (je présume que la demande d'ordonnance aux termes du paragraphe (d) a été abandonnée puisque l'action a été intentée) et j'examinerai le reste de la requête seulement si les demandresses ont gain de cause eu égard aux paragraphes (b) et (c).

Entre-temps, les requêtes des défenderesses, la Société Radio-Canada et CTV Television Network Ltd., visant le rejet de la requête des demandresses pour le motif que la Cour n'a pas compétence pour entendre ladite requête sont rejetées sans dépens.