

A-21-03
2003 FCA 381

A-21-03
2003 CAF 381

Telecommunications Workers Union (*Appellant*)

Syndicat des travailleurs en télécommunications
(*appellant*)

v.

c.

Canadian Radio-television and Telecommunications Commission and Shaw Cablesystems Company
(*Respondents*)

Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes et Shaw Cablesystems Company
(*intimés*)

and

et

Consumers' Association of Canada (BC Branch), BC Old Age Pensioners' Organization, Council of Senior Citizens' Organizations of BC, End Legislated Poverty, Federated Anti-Poverty Groups of BC, Senior Citizens' Association of BC, Tenants Rights Action Coalition, and West End Seniors' Network (Collectively known as CAC(BC) *et al*) and Canadian Cable Television Association (CCTA) (*Interveners*)

Association des consommateurs du Canada (division de la C.-B.), BC Old Age Pensioners' Organization, Council of Senior Citizens' Organizations of BC, End Legislated Poverty, Federated Anti-Poverty Groups of BC, Senior Citizens' Association of BC, Tenants Rights Action Coalition et West End Seniors' Network (collectivement appelés ACC(C.-B.) *et al.*) et Association canadienne de télévision par câble (ACTC) (*intervenants*)

INDEXED AS: TELECOMMUNICATIONS WORKERS UNION v. CANADIAN RADIO-TELEVISION AND TELECOMMUNICATIONS COMMISSION (F.C.A.)

RÉPERTORIÉ: SYNDICAT DES TRAVAILLEURS EN TÉLÉCOMMUNICATIONS c. CONSEIL DE LA RADIODIFFUSION ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS CANADIENNES (C.A.F.)

Federal Court of Appeal, Linden, Rothstein and Sexton J.J.A.—Vancouver, September 18; Ottawa, October 20, 2003.

Cour d'appel fédérale, juges Linden, Rothstein et Sexton, J.C.A.—Vancouver, 18 septembre; Ottawa, 20 octobre 2003.

Broadcasting — Broadcasting Distribution Regulations, s. 47 providing basic cable service rates no longer approved by CRTC if certain conditions met — Whether regulation ultra vires — CRTC having broad mandate under Broadcasting Act to make regulations deems necessary — Exemption granted under s. 47 not final, irrevocable — CRTC continuing to regulate, supervise all aspects of broadcasting — Broadcasting Act not requiring CRTC to specifically set, approve all rates — Competition means of regulating, achieving policy objectives of Act — Broadcasting Act must be interpreted in coherent manner — CRTC having authority to enact Regulations, s. 47.

Radiodiffusion — L'art. 47 du Règlement sur la distribution de radiodiffusion prévoit que les tarifs applicables au service de câble de base n'auront plus à être approuvés par le CRTC si certaines conditions sont remplies — La réglementation est-elle ultra vires? — Le CRTC est investi d'une vaste mission en vertu de la Loi sur la radiodiffusion pour prendre toute mesure qu'il estime nécessaire — L'exemption accordée en vertu de l'art. 47 n'est pas finale et irrévocable — Le CRTC continue de réglementer et surveiller tous les aspects de la radiodiffusion — La Loi sur la radiodiffusion n'exige pas que le CRTC fixe et approuve spécifiquement tous les tarifs — La concurrence est un moyen de réglementer et d'atteindre les objectifs de politique de la Loi — La Loi sur la radiodiffusion doit être interprétée d'une manière cohérente — Le CRTC avait le pouvoir d'édicter l'art. 47.

Administrative Law — Standard of review on appeal from CRTC decision with respect to question of law: whether Broadcasting Distribution Regulations, s. 47 ultra vires CRTC

Droit administratif — Norme de contrôle applicable à la décision du CRTC portée en appel en ce qui a trait à une question de droit: l'art. 47 du Règlement sur la distribution de

— *Pragmatic, functional approach, made up of four contextual factors applied* — (1) *Broadcasting Act, s. 31(2) providing for right of appeal to F.C.A. on questions of law, jurisdiction* — *Whether CRTC had authority to enact Broadcasting Distribution Regulations, s. 47 question of jurisdiction falling within scope of appeal right* — (2) *CRTC not more expert than Court in answering jurisdictional questions* — (3) *By enacting s. 47, CRTC attempting to fulfill broad mandate of implement cultural and economic policy objectives* (4) *Question jurisdictional, involving statutory interpretation* — *Combining four factors suggesting standard of review correctness.*

Construction of Statutes — *Appeal from CRTC decision Broadcasting Distribution Regulations, s. 47 not ultra vires* — *Nature of question at issue jurisdictional, involving statutory interpretation* — *Parliament intended CRTC to be only authority with broad discretion to decide how best to implement broadcasting policy* — *Broadcasting Act must be interpreted in coherent manner* — *Presumption different provisions of statute intended to work together logically, rationally* — *Enactment presumed not to contain contradictions, inconsistencies* — *S. 47 not inconsistent with Act, powers of CRTC granted by Act.*

This was an appeal from a decision by the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) that it had the authority to enact section 47 of the *Broadcasting Distribution Regulations*. The appellant, the Telecommunications Workers Union (TWU) is the bargaining agent for unionized employees of the respondent, Shaw Cablesystems Company (Shaw). The latter holds six Class 1 licences to carry on cable distribution undertakings in the Lower Mainland of British Columbia. By letters dated June 12, 2002, Shaw proposed to the CRTC to have its rates “deregulated” pursuant to section 47 of the Regulations. Section 47 provides that if a Class 1 licensee demonstrates that a certain level of competition exists in its licensed service area, and if the CRTC does not object within 60 days, the licensee will be exempted from Part V of the Regulations which requires Class 1 licensees to seek CRTC approval before increasing basic service rates. If a cable distributor is able to satisfy the conditions contained in section 47, the effect of an exemption from Part V of the Regulations is that the rate or “basic monthly fee” charged by the distributor will not have to be set or approved by the CRTC. By letter dated July 31, 2002,

radiodiffusion excède-t-il la compétence du CRTC? — *La méthode pragmatique et fonctionnelle se fonde sur quatre facteurs contextuels* — (1) *L’art. 31(2) de la Loi sur la radiodiffusion prévoit un droit d’appel à la Cour d’appel fédérale sur des questions de droit ou de compétence* — *La question de savoir si le CRTC avait le pouvoir d’édicter l’art. 47 du Règlement sur la distribution de radiodiffusion est une question de compétence qui s’inscrit dans le cadre du droit d’appel* — (2) *Le CRTC n’a pas une plus grande expertise que la Cour pour trancher les questions de compétence* — (3) *En édictant l’art. 47, le CRTC a voulu remplir sa vaste mission qui consiste à mettre en œuvre les différents objectifs de politique, tant culturels qu’économiques* — (4) *Il s’agit d’une question de compétence faisant l’objet d’interprétation législative* — *La combinaison des quatre facteurs révèle que la norme de contrôle applicable est celle de la décision correcte.*

Interprétation des lois — *Appel d’une décision du CRTC portant que l’art. 47 du Règlement sur la distribution de radiodiffusion n’est pas ultra vires* — *La question en litige en est une de compétence qui nécessite une interprétation législative* — *L’intention du législateur était que le CRTC soit la seule autorité habilitée à exercer le large pouvoir discrétionnaire de décider de la meilleure façon de mettre en œuvre la politique de radiodiffusion* — *La Loi sur la radiodiffusion doit être interprétée d’une manière cohérente* — *Il est présumé que les différentes dispositions de la loi sont destinées à s’appliquer ensemble d’une façon logique et rationnelle* — *Un texte législatif est présumé ne pas contenir de contradictions et d’incohérences* — *L’art. 47 n’est pas incompatible avec la Loi ou avec les pouvoirs que celle-ci a conférés au CRTC.*

Il s’agit d’un appel d’une décision du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) lui reconnaissant le pouvoir d’édicter l’article 47 du *Règlement sur la distribution de radiodiffusion*. L’appelant, le Syndicat des travailleurs en télécommunications (STT), est l’agent négociateur des employés syndiqués de l’intimée, Shaw Cablesystems Company (Shaw). Celle-ci est titulaire de six licences de classe 1 l’autorisant à exploiter des entreprises de câblodistribution dans la vallée du bas Fraser en Colombie-Britannique. Par lettres datées du 12 juin 2002, Shaw a fait une proposition au CRTC en vue d’obtenir la «déréglementation» de ses tarifs en application de l’article 47 du Règlement. Selon l’article 47, si un titulaire de classe 1 démontre qu’un certain niveau de concurrence existe dans sa zone de desserte autorisée, et que le CRTC ne manifeste pas son opposition dans les 60 jours, il sera soustrait à l’application de la partie V du Règlement. Cette partie du Règlement exige que les titulaires de classe 1 obtiennent l’approbation du CRTC avant d’augmenter leurs tarifs applicables au service de base. Lorsqu’un câblodistributeur satisfait à toutes les conditions prescrites à l’article 47, et qu’il

the TWU made representations to the CRTC, taking the position that section 47 of the Regulations was *ultra vires* the CRTC on the basis that it was contrary to and not authorized by the *Broadcasting Act*. Subsection 5(1) of the Act provides that the CRTC “shall regulate and supervise all aspects of the Canadian broadcasting system”. The CRTC rejected TWU’s arguments. TWU’s appeal to this Court raised two issues: (1) what is the appropriate standard of review to apply to the CRTC’s decision that it had the authority to enact section 47 of the Regulations? and (2) is section 47 of the Regulations under the *Broadcasting Act ultra vires* the CRTC?

Held, the appeal should be dismissed.

(1) In *Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, the Supreme Court of Canada explained that the pragmatic and functional approach must be undertaken in every case dealing with an administrative decision-maker. The Court listed four contextual factors that make up the pragmatic and functional approach. The first factor is the presence or absence of a privative clause or statutory right of appeal. The fact that subsection 31(2) of the *Broadcasting Act* expressly provides for a right of appeal to the Federal Court of Appeal on questions of law or jurisdiction suggests that a more searching standard of review should be applied to the CRTC’s decision in this case. The issue of whether the CRTC had the authority to enact section 47 of the Regulations is a question of jurisdiction that falls precisely within the scope of this appeal right. The second factor is the expertise of the tribunal relative to that of the reviewing court on the issue in question. The issue herein—whether section 47 of the Regulations is *ultra vires* the CRTC—is not a question of policy but a question of law or jurisdiction. The CRTC is not more expert than the Court in answering jurisdictional questions which involve interpreting the *Broadcasting Act*; as a result, this factor also suggests a less deferential standard of review. Unlike the first two, the third factor of the pragmatic and functional approach, the purposes of the legislation as a whole and the provision in particular, suggests a more deferential or less searching standard of review. By enacting section 47 of the Regulations, the CRTC was attempting to fulfill its broad mandate of implementing the various different policy objectives, both cultural and economic, contained in the Act, which indicates that deference should be given to the CRTC’s decision. Finally, because the nature of the question in this case is jurisdictional and involves statutory interpretation, a more searching standard of review should be applied to the CRTC’s decision. Less deference is owed where the question is one of statutory interpretation. Combining the four factors, the standard of review in this case was correctness.

est soustrait à l’application de la partie V du Règlement, le «tarif mensuel de base» pratiqué par celui-ci n’a plus à être fixé ou approuvé par le CRTC. Par lettre en date du 31 juillet 2002, le STT a soutenu, dans les observations qu’il a présentées au CRTC, que l’article 47 du Règlement excédait la compétence du CRTC parce qu’il était contraire à *Loi sur la radiodiffusion* et non autorisé par celle-ci. Le paragraphe 5(1) de la Loi dispose que le CRTC «réglemente et surveille tous les aspects du système canadien de radiodiffusion». Le CRTC a rejeté l’argumentation du STT. L’appel du STT a soulevé deux questions: 1) quelle norme de contrôle convient-il d’appliquer à la décision du CRTC portant que ce dernier avait le pouvoir d’édicter l’article 47 du Règlement? 2) l’article 47 du Règlement édicté en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion* excède-t-il la compétence du CRTC?

Arrêt: l’appel doit être rejeté.

1) Dans l’arrêt *Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, la Cour suprême du Canada a expliqué que la méthode pragmatique et fonctionnelle devait être appliquée dans chaque instance administrative décisionnelle. La Cour a énuméré quatre facteurs contextuels qui composent l’analyse pragmatique et fonctionnelle. Le premier facteur est la présence ou l’absence dans la loi d’une clause privative ou d’un droit d’appel. Le fait que le paragraphe 31(2) de la *Loi sur la radiodiffusion* prévoit expressément un droit d’appel à la Cour d’appel fédérale sur des questions de droit ou de compétence semble indiquer qu’une norme de contrôle plus stricte devrait être appliquée à la décision du CRTC dans la présente affaire. La question de savoir si le CRTC avait le pouvoir d’édicter l’article 47 du Règlement est une question de compétence qui s’inscrit précisément dans le cadre de ce droit d’appel. Le second facteur est l’expertise du tribunal relativement à celle de la cour de révision sur la question en litige. Cette question—qui consiste à déterminer si l’article 47 du Règlement excède la compétence du CRTC—n’est pas une question de politique, mais bien une question de droit ou de compétence. Le CRTC n’a pas une plus grande expertise que la Cour sur des questions de compétence nécessitant une interprétation de la *Loi sur la radiodiffusion*; par conséquent, ce facteur milite également en faveur d’une norme de contrôle exigeant un degré moins élevé de retenue judiciaire. Contrairement aux deux premiers facteurs, le troisième facteur de la méthode pragmatique et fonctionnelle, qui se rapporte à l’objet de la loi dans son ensemble et de la disposition en particulier, donne lieu à une norme de contrôle moins stricte ou à un degré de retenue judiciaire plus élevé. En édictant l’article 47 du Règlement, le CRTC a voulu remplir sa vaste mission qui consiste à mettre en œuvre les différents objectifs de politique, tant culturels qu’économiques, énoncés dans la Loi; ce facteur indique qu’il faut faire preuve de retenue judiciaire à l’égard de la décision du CRTC. Enfin, parce que la question en l’espèce en est une de compétence et qu’elle nécessite une

(2) The appellant argued that the CRTC acted outside of its jurisdiction by enacting section 47 of the Regulations. The CRTC has a very broad mandate under the *Broadcasting Act*, and this is illustrated by paragraph 10(1)(k) which provides: “The Commission may, in furtherance of its objects, make regulations . . . respecting such other matters as it deems necessary for the furtherance of its objects.” This provision is broad enough to give the Commission the power to pass section 47 of the Regulations. The issue in this case was not whether section 47 of the Regulations will be successful in achieving the policy objectives of the Act, but rather whether objectively it deals with a class of subjects referred to in section 3 of the Act. Since section 47 deals with the affordability of rates, which is one of the objects of the Act, this test was clearly met. The CRTC has a wide mandate that extends far beyond the regulation of rates. There is a long list of diverse policy objectives in subsections 3(1) and 5(2) of the Act, and the affordability of rates is only one of these many objectives. With respect to rates, the CRTC continues to regulate the rates of Class 1 undertakings that are unable to demonstrate that the level of competition specified in section 47 of the Regulations exists in their licensed area.

Contrary to the appellant’s argument, not only does the CRTC continue to supervise the affordability of basic services, but it is also in a position to repeal, amend or entirely replace section 47 of the Regulations if it finds that this provision is not fulfilling its purpose. There was no merit to the appellant’s argument that an exemption received under section 47 of the Regulations is permanent or irrevocable. Section 47 gives the CRTC, before an exemption has been granted under that section, the power to suspend its application or to disallow a licensee’s proposal to be removed from the obligations of Part V of the Regulations. Common sense and the policies of the Act dictate that the CRTC would continue to have the power to remove the exemption. The CRTC continues to monitor and report on the affordability of rates and is in a position to reintroduce fixation of rates or conditions of licence if it determines that this is necessary. An exemption under section 47 is not final and irrevocable; the CRTC continues to regulate and supervise all aspects of the broadcasting system. The words used in the *Broadcasting Act* to the effect that “the Commission shall regulate and supervise all aspects of the Canadian broadcasting system” do not mean that it is required to specifically approve or set the rates of licensees. While the CRTC has an obligation to try to ensure that rates are

interprétation législative, une norme de contrôle plus stricte devrait être appliquée à la décision du CRTC. On doit faire preuve de moins de retenue lorsqu’il s’agit d’une question d’interprétation législative. Compte tenu des quatre facteurs, la norme de contrôle applicable en l’espèce était celle de la décision correcte.

2) L’appelant a soutenu que le CRTC avait outrepassé les limites de sa compétence en édictant l’article 47 du Règlement. Le CRTC est investi d’une très vaste mission en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*. L’ampleur de cette mission est illustrée par l’alinéa 10(1)(k), qui dispose: «Dans l’exécution de sa mission, le Conseil peut, par règlement [. . .] prendre toute autre mesure qu’il estime nécessaire à l’exécution de sa mission». La disposition est assez large pour permettre au Conseil d’édicter l’article 47 du Règlement. La question en l’espèce n’est pas de savoir si l’article 47 du Règlement permettra d’atteindre des objectifs de politique de la Loi, mais de décider objectivement si celui-ci porte sur une catégorie de sujets mentionnés à l’article 3 de la Loi. Puisque l’article 47 traite de l’abordabilité des tarifs, qui est un des objectifs de la Loi, il satisfait clairement à ce critère. Le CRTC est investi d’une large mission qui va bien au-delà de la simple réglementation de tarifs. Les paragraphes 3(1) et 5(2) de la Loi contiennent une longue liste d’objectifs de politique divers, et l’abordabilité des tarifs n’est qu’un de ces nombreux objectifs. Pour ce qui est des tarifs, le CRTC continue à réglementer les tarifs des entreprises de classe 1 qui ne sont pas en mesure de démontrer que le niveau de concurrence indiqué à l’article 47 du Règlement existe dans leur zone de desserte autorisée.

Contrairement à la prétention de l’appelant, non seulement le CRTC continue-t-il à surveiller l’abordabilité des services de base, mais il est aussi en mesure, s’il est d’avis que l’article 47 du Règlement ne remplit pas son objectif, d’abroger, de modifier ou de remplacer complètement cette disposition. La prétention de l’appelant, selon laquelle une exemption accordée en vertu de l’article 47 du Règlement est permanente ou irrévocable, est sans fondement. L’article 47 donne au CRTC, avant même qu’une exemption soit accordée en vertu de cet article, le pouvoir d’en suspendre l’application ou de refuser la proposition d’un titulaire d’être soustrait à l’application des obligations de la partie V du Règlement. Le bon sens et les énoncés de politique de la Loi font en sorte que le CRTC continue à pouvoir supprimer l’exemption. Le CRTC continue à surveiller l’abordabilité des tarifs et à faire rapport sur celle-ci, et il est en mesure de réintroduire la fixation de tarifs ou des conditions de licence s’il l’estime nécessaire. Une exemption accordée en vertu de l’article 47 n’est pas finale et irrévocable; le CRTC continue à réglementer et à surveiller tous les aspects du système de radiodiffusion. Les mots employés dans la *Loi sur la radiodiffusion* portant que «le Conseil réglemente et surveille tous les aspects du système canadien de radiodiffusion» ne signifient pas que celui-ci doit

affordable, the Act does not specify how it must do it. The choice of mechanism is for the CRTC to determine and reliance on market forces is one alternative for that purpose. Parliament did not intend to provide for the strict regulation of rates but it intended the CRTC to be the only authority with the broad discretion to decide how best to implement broadcasting policy. The CRTC has the means to correct and change the system of market competition if it finds that this system does not achieve the policy objectives of the Act.

The *Broadcasting Act* must be interpreted in a coherent manner. The appellant's argument that the CRTC is precluded from enacting section 47 because it is only allowed to regulate and not deregulate rates would result in an incoherent interpretation of the Act. The presumption of coherence is that different provisions of the statute are intended to work together logically and rationally, and an enactment is presumed not to contain contradictions and inconsistencies. The appellant's reading of the CRTC's powers would go against this presumption of coherence. Since subsection 9(4) of the Act gives the CRTC the power to grant exemptions from the Regulations, it would be incoherent, if when interpreting the CRTC's broad mandate under the Act, this Court found that it did not have the authority to enact section 47 of the Regulations. Therefore section 47 is not inconsistent with the Act or the powers of the CRTC granted by the Act and is not *ultra vires*. The CRTC did not err in deciding it had the authority to enact it.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Broadcasting Act*, S.C. 1991, c. 11, ss. 2(1) «distribution undertaking», 3, 5(1),(2),(3), 7(1),(3), 9(1),(4), 10(1),(2), 11(1),(2), 18(1) (as am. by S.C. 2001, c. 34, s. 32), (2),(3),(4), 31(1),(2).
- Broadcasting Distribution Regulations*, SOR/97-555, ss. 3, 4 (as am. by SOR/2001-357, s. 5), 6(2), 7, 8, 11, 16.1 (as enacted by SOR/2001-334, s. 2), 17 (as am. by SOR/2002-322, s. 2), 19, 27, 28, 29, 46, 47, 48, 49.
- Canadian Wheat Board Act*, R.S.C., 1985, c. C-24, s. 47.
- Employment Insurance Act*, S.C. 1996, c. 23.
- Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, s. 31(4).
- Order in Council P.C. 1994-1689.
- Railway Act*, R.S.C. 1970, c. R-2, s. 320(2) (as am. by R.S.C. 1970 (1st Supp.), c. 35, s. 2).
- Telecommunications Act*, S.C. 1993, c. 38, s. 25(1).

approuver ou fixer spécifiquement les tarifs des titulaires de licence. Bien que le CRTC ait l'obligation d'essayer de faire en sorte que les tarifs soient abordables, la Loi ne précise pas comment il doit s'y prendre. Le choix du mécanisme appartient au CRTC, et le recours aux forces du marché est certainement l'une des façons d'y arriver. Le législateur n'avait pas l'intention de prévoir une réglementation stricte des tarifs, mais il voulait que le CRTC soit la seule autorité habilitée à exercer le large pouvoir discrétionnaire de décider de la meilleure façon de mettre en œuvre la politique de radiodiffusion. Le CRTC a les moyens de corriger et de modifier le système de libre concurrence s'il estime que ce système ne favorise pas l'atteinte des objectifs de politique de la Loi.

La *Loi sur la radiodiffusion* doit être interprétée d'une manière cohérente. L'argument de l'appelant selon lequel le CRTC ne peut édicter l'article 47 parce qu'il n'est autorisé qu'à réglementer les tarifs, et non à les déréglementer donnerait lieu à une interprétation incohérente de la Loi. Selon la présomption de cohérence, les différentes dispositions de la loi sont destinées à s'appliquer ensemble d'une façon logique et rationnelle, et un texte législatif est présumé ne pas contenir de contradictions et d'incohérences. Interpréter les pouvoirs du CRTC comme le fait l'appelant irait à l'encontre de cette présomption de cohérence. Puisque le paragraphe 9(4) de la Loi confère au CRTC le pouvoir d'accorder des exemptions à l'égard de ses règlements, la Cour ferait preuve d'incohérence si elle concluait, en interprétant la très large mission confiée au CRTC en vertu de la Loi, que celui-ci n'avait pas le pouvoir d'édicter l'article 47 du Règlement. Par conséquent, cet article 47 n'est pas incompatible avec la Loi ou avec les pouvoirs que celle-ci a conférés au CRTC et il n'est pas *ultra vires*. Le CRTC n'a pas commis d'erreur en concluant qu'il avait le pouvoir de l'édicter.

LOIS ET RÈGLEMENTS

- Décret C.P. 1994-1689.
- Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 31(4).
- Loi sur la Commission canadienne du blé*, L.R.C. (1985), ch. C-24, art. 47.
- Loi sur la radiodiffusion*, L.C. 1991, ch. 11, art. 2(1) «entreprise de programmation», 3, 5(1),(2),(3), 7(1),(3), 9(1),(4), 10(1),(2), 11(1),(2), 18(1),(2),(3),(4), 31(1),(2).
- Loi sur l'assurance-emploi*, L.C. 1996, ch. 23.
- Loi sur les chemins de fer*, S.R.C. 1970, ch. R-2, art. 320(2) (mod. par S.R.C. 1970 (1^{er} Supp.), ch. 35, art. 2).
- Loi sur les télécommunications*, L.C. 1993, ch. 38, art. 25(1).
- Règlement sur la distribution de radiodiffusion*, DORS/97-555, art. 3, 4 (mod. par DORS/2001-357, art. 5), 6(2), 7, 8, 11, 16.1 (édicte par DORS/2001-334, art. 2), 17 (mod. par DORS/2002-322, art. 2), 19, 27, 28, 29, 46, 47, 48, 49.

CASES JUDICIALEMENT CONSIDÉRÉS

FOLLOWED:

Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia, [2003] 1 S.C.R. 226; (2003), 223 D.L.R. (4th) 599; [2003] 5 W.W.R. 1; 11 B.C.L.R. (4th) 1; 48 Admin. L.R. (3d) 1; 179 B.C.A.C. 170; 302 N.R. 34; *Barrie Public Utilities v. Canadian Cable Television Assn.*, [2003] 1 S.C.R. 476; (2003), 225 D.L.R. (4th) 206; 49 Admin. L.R. (3d) 161; 204 N.R. 1.

APPLIED:

Canadian Broadcasting Corp. v. Métromédia CMR Montréal Inc. (1999), 254 N.R. 266 (F.C.A.); *Canadian Pacific Railway Co. v. Canada (Canadian Transportation Agency)* (2003), 307 N.R. 378 (F.C.A.); *Canada (Deputy Minister of National Revenue) v. Mattel Canada Inc.*, [2001] 2 S.C.R. 100; (2001), 199 D.L.R. (4th) 598; 29 Admin. L.R. (3d) 56; 12 C.P.R. (4th) 417; 270 N.R. 153; *CKOY Ltd. v. Her Majesty The Queen on the relation of Lorne Mahoney*, [1979] 1 S.C.R. 2; (1978), 90 D.L.R. (3d) 1; 43 C.C.C. (2d) 1; 40 C.P.R. (2d) 1; 24 N.R. 254; *Canadian Broadcasting League (The) v. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission*, [1983] 1 F.C. 182; (1982), 138 D.L.R. (3d) 512; 67 C.P.R. (2d) 49; 43 N.R. 77 (C.A.); *Shebib v. Canada (Attorney General)*, [2003] 3 F.C. 607; (2003), 2 Admin. L.R. (4th) 58; 301 N.R. 78 (C.A.).

DISTINGUISHED:

T.W.U. v. Canada (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission), [1989] 2 F.C. 280; (1988), 98 N.R. 93 (C.A.); *Saskatchewan Wheat Pool v. Canada (Attorney General)* (1993), 107 D.L.R. (4th) 190; 17 Admin. L.R. (2d) 243; 67 F.T.R. 98 (F.C.T.D.).

AUTHORS CITED

Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. *Competition and Culture on Canada's Information Highway: Managing the Realities of Transition*. Ottawa: The Commission, 1995.
Sullivan, Ruth. *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4th ed. Toronto: Butterworths, 2002.

APPEAL from a decision by the the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission that it had the authority to enact section 47 of the *Broadcasting Distribution Regulations*. Appeal dismissed.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS SUIVIES:

Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia, [2003] 1 R.C.S. 226; (2003), 223 D.L.R. (4th) 599; [2003] 5 W.W.R. 1; 11 B.C.L.R. (4th) 1; 48 Admin. L.R. (3d) 1; 179 B.C.A.C. 170; 302 N.R. 34; *Barrie Public Utilities c. Assoc. canadienne de télévision par câble*, [2003] 1 R.C.S. 476; (2003), 225 D.L.R. (4th) 206; 49 Admin. L.R. (3d) 161; 204 N.R. 1.

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Société Radio-Canada c. Métromédia CMR Montréal Inc. (1999), 254 N.R. 266 (C.A.F.); *Canadien Pacifique Ltée c. Canada (Office des transports)* (2003), 307 N.R. 378 (C.A.F.); *Canada (Sous-ministre du Revenu national) c. Mattel Canada Inc.*, [2001] 2 R.C.S. 100; (2001), 199 D.L.R. (4th) 598; 29 Admin. L.R. (3d) 56; 12 C.P.R. (4th) 417; 270 N.R. 153; *CKOY Ltd. c. Sa Majesté la Reine sur la dénonciation de Lorne Mahoney*, [1979] 1 R.C.S. 2; (1978), 90 D.L.R. (3d) 1; 43 C.C.C. (2d) 1; 40 C.P.R. (2d) 1; 24 N.R. 254; *Ligue de la radiodiffusion canadienne (La) c. Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, [1983] 1 C.F. 182; (1982), 138 D.L.R. (3d) 512; 67 C.P.R. (2d) 49; 43 N.R. 77 (C.A.); *Shebib c. Canada (Procureur général)*, [2003] 3 C.F. 607; (2003), 2 Admin. L.R. (4th) 58; 301 N.R. 78 (C.A.).

DISTINCTION FAITE D'AVEC:

S.T.T. c. Canada (Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes), [1989] 2 C.F. 280; (1988), 98 N.R. 93 (C.A.); *Saskatchewan Wheat Pool c. Canada (Procureur général)* (1993), 107 D.L.R. (4th) 190; 17 Admin. L.R. (2d) 243; 67 F.T.R. 98 (C.F. 1^{re} inst.).

DOCTRINE

Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. *Concurrence et culture sur l'autoroute canadienne de l'information: gestion des réalités de transition*. Ottawa: Le Conseil, 1995.
Sullivan, Ruth. *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4th ed. Toronto: Butterworths, 2002.

APPEL d'une décision du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes se reconnaissant le pouvoir d'édicter l'article 47 du *Règlement sur la distribution de radiodiffusion*. Appel rejeté.

APPEARANCES:

Jim R. Aldridge, Q.C., and *Marcus W. Bartley* for appellant.

C. Christopher Johnston, Q.C., for respondent Shaw Cablesystems Company.

Michael S. Koch for respondent Canadian Radio-television and Telecommunications Commission.

Lori Assheton-Smith for intervener Canadian Cable Television Association.

Sarah Y. Khan for intervener CAC(BC) *et al.*

SOLICITORS OF RECORD:

Rosenbloom and Aldridge, Vancouver, for appellant.

Johnston & Buchan LLP, Ottawa, for respondent Shaw Cablesystems Company.

Goodmans LLP, Toronto, for respondent Canadian Radio-television and Telecommunications Commission.

Lori D. Assheton-Smith, Canadian Cable Television Assn., Ottawa, for intervener Canadian Cable Television Association.

British Columbia Public Interest Advocacy Centre, Vancouver, for intervener CAC(BC) *et al.*

The following are the reasons for judgment rendered in English by

SEXTON J.A.:

Introduction

[1] The *Broadcasting Act* [S.C. 1991, c. 11] provides that the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) [subsection 5(1)] “shall regulate and supervise all aspects of the Canadian broadcasting system”. The CRTC enacted a regulation providing that in certain circumstances increases in basic cable service rates will no longer have to be approved by the CRTC but rather will be set by each individual cable company according to the market competition in its licensed serviced area. The issue in this case is whether the CRTC, by enacting this regulation, has abdicated its obligations to “regulate and supervise all aspects” of the

ONT COMPARU:

Jim R. Aldridge, c.r., et *Marcus W. Bartley* pour l'appellant.

C. Christopher Johnston, c.r., pour Shaw Cablesystems Company, intimée.

Michael S. Koch pour le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, intimé.

Lori Assheton-Smith pour l'Association canadienne de télévision par câble, intervenante.

Sarah Y. Khan pour l'ACC(C.-B.) *et al.*, intervenante.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Rosenbloom and Aldridge, Vancouver, pour l'appellant.

Johnston & Buchan LLP, Ottawa, pour Shaw Cablesystems Company, intimée.

Goodmans LLP, Toronto, pour le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, intimé.

Lori D. Assheton-Smith, Assoc. canadienne de télévision par câble, Ottawa, pour l'Assoc. canadienne de télévision par câble, intervenante.

British Columbia Public Interest Advocacy Centre, Vancouver, pour l'ACC(C.-B.) *et al.*, intervenante.

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

LE JUGE SEXTON, J.C.A.:

Introduction

[1] Selon la *Loi sur la radiodiffusion* [L.C. 1991, ch. 11], le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) [paragraphe 5(1)] «réglemente et surveille tous les aspects du système canadien de radiodiffusion». Le CRTC a édicté un règlement prévoyant que, dans certaines circonstances, les augmentations des tarifs applicables au service de câble de base n'auront plus à être approuvées par le CRTC et seront plutôt fixées de façon individuelle par chaque entreprise de câblodistribution en fonction de la concurrence existant dans sa zone de desserte autorisée. La question en litige en l'espèce consiste à déterminer si

broadcasting system, resulting in the regulation being *ultra vires*.

Facts

[2] The appellant, the Telecommunications Workers Union (TWU) is the bargaining agent for unionized employees of the respondent, Shaw Cablesystems Company (Shaw). Shaw holds six Class 1 licences to carry on cable distribution undertakings in the Lower Mainland of British Columbia (B.C.).

[3] By letters dated June 12, 2002, Shaw made a proposal to the CRTC to have its rates “deregulated” pursuant to section 47 of the *Broadcasting Distribution Regulations* [SOR-97-555] (the Regulations), the regulation at issue in this case. Section 47 provides that if a Class 1 licensee demonstrates, by filing documentation with the CRTC, that a certain level of competition exists in its licensed service area, and if the CRTC does not object within 60 days, the licensee will be exempted from Part V of the Regulations entitled “Fees For and Provision of Basic Services”. Among other things, this part of the Regulations requires Class 1 licensees to seek the approval of the CRTC before increasing their basic service rates.

[4] By letter dated July 31, 2002, the TWU made representations to the CRTC, taking the position that section 47 of the Regulations was *ultra vires* the CRTC on the basis that it was contrary to and not authorized by the *Broadcasting Act*. The TWU also argued that the CRTC should reject Shaw’s rate deregulation proposal under section 47.

[5] By letter dated August 23, 2002, the CRTC rejected TWU’s arguments, without giving any reasons. Neither party has complained about the lack of reasons.

[6] TWU appeals to this Court from the decision of the CRTC with respect to the following question of law: “whether section 47 of the *Broadcasting Distribution*

le CRTC, en édictant ce règlement, a édulé son obligation de «réglementer et surveiller tous les aspects» du système de radiodiffusion, rendant ainsi ledit règlement *ultra vires*.

Faits

[2] L’appelant, le Syndicat des travailleurs en télécommunications (STT) est l’agent négociateur des employés syndiqués de l’intimée, Shaw Cablesystems Company (Shaw). Shaw est titulaire de six licences de classe 1 l’autorisant à exploiter des entreprises de câblodistribution dans la vallée du bas Fraser en Colombie-Britannique (C.-B.).

[3] Par lettres datées du 12 juin 2002, Shaw a fait une proposition au CRTC en vue d’obtenir la «déréglementation» de ses tarifs en application de l’article 47 du *Règlement sur la distribution de radiodiffusion* [DORS/97-555] (le Règlement), le règlement en litige en l’espèce. Selon l’article 47, si un titulaire de classe 1 démontre, en soumettant certains documents au CRTC, qu’un certain niveau de concurrence existe dans sa zone de desserte autorisée, et que le CRTC ne manifeste pas son opposition dans les 60 jours, il sera soustrait à l’application de la partie V du Règlement intitulée «Tarifs et fourniture du service de base». Cette partie du Règlement exige, entre autres, que les titulaires de classe 1 obtiennent l’approbation du CRTC avant d’augmenter leurs tarifs applicables au service de base.

[4] Par lettre en date du 31 juillet 2002, le STT a soutenu, dans les observations qu’il a présentées au CRTC, que l’article 47 du Règlement excédait la compétence du CRTC parce qu’il était contraire à *Loi sur la radiodiffusion* et non autorisé par celle-ci. Le STT a également invité le CRTC à rejeter la proposition de déréglementation faite par Shaw en vertu de l’article 47.

[5] Par lettre en date du 23 août 2002, le CRTC a réfuté les arguments du STT, sans fournir aucun motif. Aucune des parties ne s’est plainte de l’absence de motifs.

[6] Le STT porte la décision du CRTC en appel devant la Cour relativement à la question de droit suivante: «l’article 47 du *Règlement sur la*

Regulations is ultra vires the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission”.

distribution de radiodiffusion excède-t-il la compétence du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes?»

History of the CRTC’s regulation of cable rates

Historique de la réglementation des tarifs de câblodistribution par le CRTC

[7] Historically, cable distribution undertakings were typically licensed by the CRTC as territorial monopolies. Because of this monopoly system, the CRTC determined that it was necessary to restrict the rates charged by distribution undertakings in order to protect consumers.

[7] Pendant très longtemps, les entreprises de câblodistribution ont reçu du CRTC des licences leur conférant, en règle générale, des monopoles territoriaux. En raison de la nature monopolistique de ce système, le CRTC a jugé nécessaire d’apporter des restrictions aux tarifs pratiqués par les entreprises de distribution afin de protéger les consommateurs.

[8] In the mid 1980s, the CRTC began to refrain from regulating the basic rates of smaller cable distribution undertakings. By way of example, Class 3 undertakings (those undertakings serving less than 2000 subscribers or that operate in rural or remote areas) were rate deregulated in stages between 1986 and 1991. Class 2 undertakings (those serving between 2000 and 6000 subscribers) were rate deregulated in 1994.

[8] Au milieu des années 1980, le CRTC a commencé à s’abstenir de réglementer les tarifs de base pratiqués par les plus petites entreprises de câblodistribution. Par exemple, les tarifs des entreprises de classe 3 (soit les entreprises comptant moins de 2 000 abonnés ou exerçant leurs activités dans les régions rurales ou éloignées) ont été déréglementés par étapes entre 1986 et 1991. Les tarifs des entreprises de classe 2 (soit celles comptant de 2 000 à 6 000 abonnés) ont été déréglementés en 1994.

[9] On October 8, 1994, the Governor in Council issued Order in Council P.C. 1994-1689, requesting the CRTC to report and make recommendations to the Government of Canada on a number of specific questions. In the schedule to this Order, the Government set forth a policy for the broadcasting and telecommunications industry, “to foster fair competition and increase reliance on market forces in the provision of facilities, products and services”.

[9] Le 8 octobre 1994, le gouverneur en conseil a pris le décret C.P. 1994-1689, par lequel il a demandé au CRTC de soumettre un rapport et de faire des recommandations au gouvernement du Canada sur un certain nombre de questions spécifiques. Dans l’annexe de ce décret, le gouvernement a énoncé une politique destinée à l’industrie de la radiodiffusion et des télécommunications, visant à [TRADUCTION] «encourager une concurrence équitable et [à] miser davantage sur les forces du marché pour la prestation des installations, produits et services».

[10] In response, the CRTC issued Public Notice CRTC 1994-130, which provided, “[t]he government’s goal is to preserve and expand fair competition. . . A competitive model for Canadian communications facilities must, however, be consistent with the objectives and principles underpinning the information highway strategy and the objectives of both the *Broadcasting Act* and the *Telecommunications Act*”.

[10] En réponse, le CRTC a émis l’avis public CRTC 1994-130, où il est déclaré que «[l]e but du gouvernement est de préserver et de promouvoir une concurrence équitable [. . .]. Un modèle de concurrence applicable aux installations canadiennes de communication doit toutefois respecter les objectifs et les principes de la stratégie de l’autoroute de l’information ainsi que les objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion* et de la *Loi sur les télécommunications*».

[11] In the mid 1990s, the CRTC began to license direct-to-home (DTH) distribution undertakings. In Public Notice 1995-217, the CRTC decided not to impose restrictions on the rates charged by DTH distribution undertakings on the grounds that competition would “create sufficient market pressure to discipline the rates charged to DTH subscribers.”

[12] On May 19, 1995, the CRTC released its report entitled *Competition and Culture on Canada’s Information Highway*. In this Report, the CRTC endorsed the principle of competition in the distribution of programming to Canadians and addressed the conditions and mechanisms that should be in place in order to ensure fair competition.

[13] On May 17, 1996, in Public Notice CRTC 1996-69, “Call For Comments on a Proposed Approach for the Regulation of Broadcasting Distribution Undertakings”, the CRTC announced that “[t]he Canadian broadcasting system is undergoing fundamental technological and competitive change.” In light of this change, the CRTC proposed to review and update the regulatory framework for distribution undertakings “to ensure that there is an orderly transition from a monopoly to a fully competitive environment, and that rules are established for the competitive environment that treat all distributors equitably and fairly.”

[14] In Part VI of the above-mentioned Public Notice, the CRTC proposed that in the updated regulatory framework, it would not regulate the rates of new entrants since these entities would not have sufficient market power to necessitate rate regulation. In the case of Class 1 licensees, which generally have more than 6000 subscribers, the CRTC proposed to retain existing rate restrictions, pending the establishment of a competitive market structure. However, the CRTC proposed that, once established, competition would be sufficient to discipline rates and rate deregulation would occur.

[11] Au milieu des années 1990, le CRTC a commencé à attribuer des licences à des entreprises de distribution par satellite de radiodiffusion directe (SRD). Dans l’avis public 1995-217, le CRTC a décidé de ne pas apporter de restrictions aux tarifs pratiqués par les entreprises de distribution par SRD au motif que la concurrence «créera[it] une pression suffisante sur le marché pour encadrer les tarifs facturés aux abonnés des services de distribution par SRD».

[12] Le 19 mai 1995, le CRTC a publié son rapport intitulé *Concurrence et culture sur l’autoroute canadienne de l’information*. Dans ce rapport, le CRTC a adhéré au principe de la concurrence dans la distribution aux Canadiens de services de programmation et s’est penché sur les conditions et les mécanismes qui devraient être mis en vigueur pour assurer une concurrence équitable.

[13] Le 17 mai 1996, dans l’avis public CRTC 1996-69, intitulé «Appel d’observations concernant un projet de démarche portant sur la réglementation des entreprises de distribution de radiodiffusion», le CRTC a annoncé que «L’évolution des techniques de transmission et de distribution numérique impose au système canadien de radiodiffusion des transformations sur le plan de la technologie et de la concurrence». À la lumière de ces transformations, le CRTC a proposé d’examiner et de mettre à jour le cadre de réglementation applicable aux entreprises de distribution «afin d’assurer une transition ordonnée d’un régime monopolistique vers un régime entièrement concurrentiel ainsi que l’établissement, dans ce nouveau régime, de règles justes et équitables pour tous les distributeurs».

[14] Dans la partie VI de l’avis public susmentionné, le CRTC a proposé de ne pas réglementer les tarifs des nouveaux venus dans le cadre de réglementation mis à jour, ces derniers n’exerçant pas un pouvoir suffisamment important sur le marché pour nécessiter une réglementation de leurs tarifs. Concernant les titulaires de classe 1, qui comptent généralement plus de 6 000 abonnés, le CRTC a proposé de maintenir les restrictions existantes jusqu’à ce qu’une structure de marché concurrentielle soit établie. Cependant, le CRTC a avancé la proposition qu’une fois ladite structure établie, la concurrence suffirait à maîtriser les tarifs et à produire une déréglementation de ceux-ci.

[15] In response to this Public Notice and call for comments, the CRTC received over 5800 written submissions and 34 parties appeared at an oral public hearing in October of 1996. Following this written comment process and hearing, the CRTC issued Public Notice CRTC 1997-25, entitled “New Regulatory Framework for Broadcasting Distribution Undertakings”. This Public Notice established a comprehensive policy framework for broadcasting distribution undertakings that would further the objectives of the *Broadcasting Act* in a competitive environment. The policies expressed in this Public Notice were reflected in the proposed regulations published in Public Notice CRTC 1997-84, “Proposed Broadcasting Distribution Regulations”. The final form of these regulations was announced in Public Notice CRTC 1997-150, “Broadcasting Distribution Regulations”. The conclusions regarding the rates charged by Class 1 cable distribution undertakings are codified in Part V of these Regulations.

[16] The major purpose of Part V of the Regulations is to outline the specific circumstances under which a distribution undertaking is permitted to increase its basic service rate as well as the circumstances under which a distribution undertaking is required to install the system necessary for the provision of its basic service at a particular household or premises. With respect to rates, section 49 of the Regulations expressly provides: “A licensee shall not increase its basic monthly fee except in accordance with this Part.”

[17] The impugned regulation in this proceeding, namely section 47, provides, *inter alia*, that Part V of the Regulations will not apply if the following conditions are met:

- (a) the licensee provides documentation to the CRTC establishing that there are one or more competing undertakings serving at least 30% of the licensed territory of the licensee;
- (b) the licensee has lost 5% or more of its subscriber base since the introduction of basic service by another competitor; and
- (c) the CRTC has not suspended the application of section 47 to the licensee or disallowed the licensee’s

[15] En réponse à cet avis public et à cet appel d’observations, le CRTC a reçu plus de 5 800 observations écrites, et 34 parties se sont présentées à l’audience publique tenue en octobre 1996. Le CRTC a ensuite publié l’avis public CRTC 1997-25 intitulé «Nouveau cadre de réglementation pour les entreprises de distribution de radiodiffusion». Dans cet avis public, un cadre stratégique exhaustif a été établi à l’égard des entreprises de distribution de radiodiffusion afin de faciliter l’atteinte des objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion* dans un régime concurrentiel. Les politiques énoncées dans cet avis public ont été reproduites dans le projet de règlement publié dans l’avis public CRTC 1997-84 intitulé «Projet de Règlement sur la distribution de radiodiffusion». La version finale de ce règlement a été présentée dans l’avis public CRTC 1997-150 intitulé «Règlement sur la distribution de radiodiffusion». Les conclusions relatives aux tarifs pratiqués par les entreprises de câblodistribution de classe 1 sont codifiées à la partie V de ce Règlement.

[16] La partie V du Règlement a pour objet principal d’établir les circonstances précises dans lesquelles une entreprise de distribution peut augmenter son tarif de base, ainsi que celles dans lesquelles elle doit installer le système nécessaire pour fournir son service de base à un ménage ou à des locaux donnés. Pour ce qui est des tarifs, l’article 49 du Règlement prévoit expressément que: «Le titulaire ne peut augmenter son tarif mensuel de base autrement qu’en conformité avec la présente partie.»

[17] La disposition contestée dans la présente instance, soit l’article 47, prévoit notamment que la partie V du Règlement ne s’applique pas si les conditions suivantes sont remplies:

- a) le titulaire de licence fournit au CRTC des documents établissant qu’une ou plusieurs entreprises concurrentes offrent le service de base à au moins 30 % de sa zone de desserte autorisée;
- b) le titulaire de licence a perdu au moins 5 % de ses abonnés depuis que le service de base a commencé à être offert par une autre entreprise; et
- c) le CRTC n’a ni suspendu l’application de l’article 47 à l’égard du titulaire de licence ni refusé la proposition

request for exemption from the provisions of Part V during a prescribed 60 day waiting period.

If a cable distributor is able to satisfy the conditions contained in section 47, the effect of an exemption from Part V of the Regulations is that the rate or “basic monthly fee” charged by the distributor will not have to be set or approved by the CRTC. The CRTC determined in Public Notice CRTC 1997-25 that, in the competitive circumstances described in section 47, the application of the rate restrictions imposed in Part V of the *Broadcasting Distribution Regulations* would not be in keeping with the objectives of encouraging increased reliance on market forces in the provision of services and ensuring fair and sustainable competition in the delivery of communication services to the home.

Relevant statutory provisions

[18] The relevant provisions of the *Broadcasting Act* are as follows:

2. (1) In this Act,

...

“distribution undertaking” means an undertaking for the reception of broadcasting and the retransmission thereof by radio waves or other means of telecommunication to more than one permanent or temporary residence or dwelling unit or to another such undertaking;

...

3. (1) It is hereby declared as the broadcasting policy for Canada that

...

(t) distribution undertakings

(i) should give priority to the carriage of Canadian programming services and, in particular, to the carriage of local Canadian stations,

(ii) should provide efficient delivery of programming at affordable rates, using the most effective technologies available at reasonable cost,

de celui-ci d’être soustrait à l’application des dispositions de la partie V pendant la période d’attente prescrite de 60 jours.

Lorsqu’un câblodistributeur satisfait à toutes les conditions contenues dans l’article 47, et qu’il est soustrait à l’application de la partie V du Règlement, le «tarif mensuel de base» pratiqué par celui-ci n’a plus à être fixé ou approuvé par le CRTC. Dans l’avis public CRTC 1997-25, le CRTC s’est dit d’avis que, dans les circonstances concurrentielles décrites à l’article 47, l’application des restrictions aux tarifs apportées par la partie V du *Règlement sur la distribution de radiodiffusion* ne serait pas compatible avec les objectifs visant à miser davantage sur les forces du marché pour la fourniture de services ainsi qu’à assurer une concurrence juste et durable pour la prestation de services de communication au foyer.

Dispositions législatives pertinentes

[18] Les dispositions pertinentes de la *Loi sur la radiodiffusion* sont les suivantes:

2. (1) Les définitions qui suivent s’appliquent à la présente loi.

[...]

«entreprise de programmation» Entreprise de transmission d’émissions soit directement à l’aide d’ondes radioélectriques ou d’un autre moyen de télécommunication, soit par l’intermédiaire d’une entreprise de distribution, en vue de leur réception par le public à l’aide d’un récepteur.

[...]

3. (1) Il est déclaré que, dans le cadre de la politique canadienne de radiodiffusion:

[...]

t) les entreprises de distribution:

(i) devraient donner priorité à la fourniture des services de programmation canadienne, et ce en particulier par les stations locales canadiennes,

(ii) devraient assurer efficacement, à l’aide des techniques les plus efficaces, la fourniture de la programmation à des tarifs abordables,

(iii) should, where programming services are supplied to them by broadcasting undertakings pursuant to contractual arrangements, provide reasonable terms for the carriage, packaging and retailing of those programming services, and

(iv) may, where the Commission considers it appropriate, originate programming, including local programming, on such terms as are conducive to the achievement of the objectives of the broadcasting policy set out in this subsection, and in particular provide access for underserved linguistic and cultural minority communities.

(2) It is further declared that the Canadian broadcasting system constitutes a single system and that the objectives of the broadcasting policy set out in subsection (1) can best be achieved by providing for the regulation and supervision of the Canadian broadcasting system by a single independent public authority.

...

PART II

OBJECTS AND POWERS OF THE COMMISSION IN RELATION TO BROADCASTING

Objects

5. (1) Subject to this Act and the Radiocommunication Act and to any directions to the Commission issued by the Governor in Council under this Act, the Commission shall regulate and supervise all aspects of the Canadian broadcasting system with a view to implementing the broadcasting policy set out in subsection 3(1) and, in so doing, shall have regard to the regulatory policy set out in subsection (2).

(2) The Canadian broadcasting system should be regulated and supervised in a flexible manner that

- (a) is readily adaptable to the different characteristics of English and French language broadcasting and to the different conditions under which broadcasting undertakings that provide English or French language programming operate;
- (b) takes into account regional needs and concerns;
- (c) is readily adaptable to scientific and technological change;
- (d) facilitates the provision of broadcasting to Canadians;
- (e) facilitates the provision of Canadian programs to Canadians;

(iii) devraient offrir des conditions acceptables relativement à la fourniture, la combinaison et la vente des services de programmation qui leur sont fournis, aux termes d'un contrat, par les entreprises de radiodiffusion,

(iv) peuvent, si le Conseil le juge opportun, créer une programmation—locale ou autre—de nature à favoriser la réalisation des objectifs de la politique canadienne de radiodiffusion, et en particulier à permettre aux minorités linguistiques et culturelles mal desservies d'avoir accès aux services de radiodiffusion.

(2) Il est déclaré en outre que le système canadien de radiodiffusion constitue un système unique et que la meilleure façon d'atteindre les objectifs de la politique canadienne de radiodiffusion consiste à confier la réglementation et la surveillance du système canadien de radiodiffusion à un seul organisme public autonome.

[...]

PARTIE II

MISSION ET POUVOIRS DU CONSEIL EN MATIÈRE DE RADIODIFFUSION

Mission

5. (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente loi, ainsi que de la Loi sur la radiocommunication et des instructions qui lui sont données par le gouverneur en conseil sous le régime de la présente loi, le Conseil réglemente et surveille tous les aspects du système canadien de radiodiffusion en vue de mettre en œuvre la politique canadienne de radiodiffusion.

(2) La réglementation et la surveillance du système devraient être souples et à la fois:

- a) tenir compte des caractéristiques de la radiodiffusion dans les langues française et anglaise et des conditions différentes d'exploitation auxquelles sont soumises les entreprises de radiodiffusion qui diffusent la programmation dans l'une ou l'autre langue;
- b) tenir compte des préoccupations et des besoins régionaux;
- c) pouvoir aisément s'adapter aux progrès scientifiques et techniques;
- d) favoriser la radiodiffusion à l'intention des Canadiens;
- e) favoriser la présentation d'émissions canadiennes aux Canadiens;

(f) does not inhibit the development of information technologies and their application or the delivery of resultant services to Canadians; and

(g) is sensitive to the administrative burden that, as a consequence of such regulation and supervision, may be imposed on persons carrying on broadcasting undertakings.

(3) The Commission shall give primary consideration to the objectives of the broadcasting policy set out in subsection 3(1) if, in any particular matter before the Commission, a conflict arises between those objectives and the objectives of the regulatory policy set out in subsection (2).

...

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

(a) establish classes of licences;

(b) issue licences for such terms not exceeding seven years and subject to such conditions related to the circumstances of the licensee

(i) as the Commission deems appropriate for the implementation of the broadcasting policy set out in subsection 3(1), and

(ii) in the case of licences issued to the Corporation, as the Commission deems consistent with the provision, through the Corporation, of the programming contemplated by paragraphs 3(1)(l) and (m);

(c) amend any condition of a licence on application of the licensee or, where five years have expired since the issuance or renewal of the licence, on the Commission's own motion;

(d) issue renewals of licences for such terms not exceeding seven years and subject to such conditions as comply with paragraph (b);

(e) suspend or revoke any licence;

(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;

(g) require any licensee who is authorized to carry on a distribution undertaking to give priority to the carriage of broadcasting; and

(h) require any licensee who is authorized to carry on a distribution undertaking to carry, on such terms and conditions as the Commission deems appropriate, programming services specified by the Commission.

f) permettre la mise au point de techniques d'information et leur application ainsi que la fourniture aux Canadiens des services qui en découlent;

g) tenir compte du fardeau administratif qu'elles sont susceptibles d'imposer aux exploitants d'entreprises de radiodiffusion.

(3) Le Conseil privilégie, dans les affaires dont il connaît, les objectifs de la politique canadienne de radiodiffusion en cas de conflit avec ceux prévus au paragraphe (2).

[...]

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

a) établir des catégories de licences;

b) attribuer des licences pour les périodes maximales de sept ans et aux conditions liées à la situation du titulaire qu'il estime indiquées pour la mise en œuvre de la politique canadienne de radiodiffusion, et, dans le cas de licences attribuées à la Société, lui permettant, à son avis, d'offrir la programmation visée aux alinéas 3(1)l) et m);

c) modifier les conditions d'une licence soit sur demande du titulaire, soit, plus de cinq ans après son attribution ou son renouvellement, de sa propre initiative;

d) renouveler les licences pour les périodes maximales de sept ans et aux conditions visées à l'alinéa b);

e) suspendre ou révoquer toute licence;

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;

g) obliger les titulaires de licences d'exploitation d'entreprises de distribution à privilégier la fourniture de radiodiffusion;

h) obliger ces titulaires à offrir certains services de programmation selon les modalités qu'il précise.

...

[...]

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

- (a) respecting the proportion of time that shall be devoted to the broadcasting of Canadian programs;
- (b) prescribing what constitutes a Canadian program for the purposes of this Act;
- (c) respecting standards of programs and the allocation of broadcasting time for the purpose of giving effect to the broadcasting policy set out in subsection 3(1);
- (d) respecting the character of advertising and the amount of broadcasting time that may be devoted to advertising;
- (e) respecting the proportion of time that may be devoted to the broadcasting of programs, including advertisements or announcements, of a partisan political character and the assignment of that time on an equitable basis to political parties and candidates;
- (f) prescribing the conditions for the operation of programming undertakings as part of a network and for the broadcasting of network programs, and respecting the broadcasting times to be reserved for network programs by any such undertakings;
- (g) respecting the carriage of any foreign or other programming services by distribution undertakings;
- (h) for resolving, by way of mediation or otherwise, any disputes arising between programming undertakings and distribution undertakings concerning the carriage of programming originated by the programming undertakings;
- (i) requiring licensees to submit to the Commission such information regarding their programs and financial affairs or otherwise relating to the conduct and management of their affairs as the regulations may specify;
- (j) respecting the audit or examination of the records and books of account of licensees by the Commission or persons acting on behalf of the Commission; and
- (k) respecting such other matters as it deems necessary for the furtherance of its objects.

(2) A regulation made under this section may be made applicable to all persons holding licences or to all persons holding licences of one or more classes.

...

11. (1) The Commission may make regulations**10. (1) Dans l'exécution de sa mission, le Conseil peut, par règlement:**

- a) fixer la proportion du temps d'antenne à consacrer aux émissions canadiennes;
- b) définir «émission canadienne» pour l'application de la présente loi;
- c) fixer les normes des émissions et l'attribution du temps d'antenne pour mettre en œuvre la politique canadienne de radiodiffusion;
- d) régir la nature de la publicité et le temps qui peut y être consacré;
- e) fixer la proportion du temps d'antenne pouvant être consacrée à la radiodiffusion d'émissions—y compris les messages publicitaires et annonces—de nature partisane, ainsi que la répartition équitable de ce temps entre les partis politiques et les candidats;
- f) fixer les conditions d'exploitation des entreprises de programmation faisant partie d'un réseau ainsi que les conditions de radiodiffusion des émissions de réseau et déterminer le temps d'antenne à réserver à celles-ci par ces entreprises;
- g) régir la fourniture de services de programmation—même étrangers—par les entreprises de distribution;
- h) pourvoir au règlement—notamment par la médiation—de différends concernant la fourniture de programmation et survenant entre les entreprises de programmation qui la transmettent et les entreprises de distribution;
- i) préciser les renseignements que les titulaires de licences doivent lui fournir en ce qui concerne leurs émissions et leur situation financière ou, sous tout autre rapport, la conduite et la direction de leurs affaires;
- j) régir la vérification et l'examen des livres de comptes et registres des titulaires de licences par le Conseil ou ses représentants;
- k) prendre toute autre mesure qu'il estime nécessaire à l'exécution de sa mission.

(2) Les règlements s'appliquent soit à tous les titulaires de licences, soit à certaines catégories d'entre eux.

[...]

11. (1) Le Conseil peut, par règlement:

(a) with the approval of the Treasury Board, establishing schedules of fees to be paid by licensees of any class;

(b) providing for the establishment of classes of licensees for the purposes of paragraph (a);

(c) providing for the payment of any fees payable by a licensee, including the time and manner of payment;

(d) respecting the interest payable by a licensee in respect of any overdue fee; and

(e) respecting such other matters as it deems necessary for the purposes of this section.

(2) Regulations made under paragraph (1)(a) may provide for fees to be calculated by reference to any criteria that the Commission deems appropriate, including by reference to

(a) the revenues of the licensees;

(b) the performance of the licensees in relation to objectives established by the Commission, including objectives for the broadcasting of Canadian programs; and

(c) the market served by the licensees.

...

18. (1) Except where otherwise provided, the Commission shall hold a public hearing in connection with

(a) the issue of a licence, other than a licence to carry on a temporary network operation;

(b) the suspension or revocation of a licence;

(c) the establishing of any performance objectives for the purposes of paragraph 11(2)(b); and

(d) the making of an order under subsection 12(2).

(2) The Commission shall hold a public hearing in connection with the amendment or renewal of a licence unless it is satisfied that such a hearing is not required in the public interest.

(3) The Commission may hold a public hearing, make a report, issue any decision and give any approval in connection with any complaint or representation made to the Commission or in connection with any other matter within its jurisdiction under this Act if it is satisfied that it would be in the public interest to do so.

(4) A public hearing under this section may be held at such place in Canada as the Chairperson of the Commission may designate.

a) avec l'approbation du Conseil du Trésor, fixer les tarifs des droits à acquitter par les titulaires de licences de toute catégorie;

b) à cette fin, établir des catégories de titulaires de licences;

c) prévoir le paiement des droits à acquitter par les titulaires de licences, y compris les modalités de celui-ci;

d) régir le paiement d'intérêt en cas de paiement tardif des droits;

e) prendre toute autre mesure d'application du présent article qu'il estime nécessaire.

(2) Les règlements d'application de l'alinéa (1)a) peuvent prévoir le calcul des droits en fonction de certains critères que le Conseil juge indiqués notamment:

a) les revenus des titulaires de licences;

b) la réalisation par ceux-ci des objectifs fixés par le Conseil, y compris ceux qui concernent la radiodiffusion d'émissions canadiennes;

c) la clientèle desservie par ces titulaires.

[. . .]

18. (1) Sont subordonnées à la tenue d'audiences publiques par le Conseil, sous réserve de disposition contraire, l'attribution, la révocation ou la suspension de licences—à l'exception de l'attribution d'une licence d'exploitation temporaire d'un réseau—, ainsi que l'établissement des objectifs mentionnés à l'alinéa 11(2)b) et la prise d'une ordonnance au titre du paragraphe 12(2).

(2) La modification et le renouvellement de licences font aussi l'objet de telles audiences sauf si le Conseil estime que l'intérêt public ne l'exige pas.

(3) Les plaintes et les observations présentées au Conseil, de même que toute autre question relevant de sa compétence au titre de la présente loi, font l'objet de telles audiences, d'un rapport et d'une décision—notamment une approbation—si le Conseil l'estime dans l'intérêt public.

(4) Les audiences publiques se tiennent, au Canada, au lieu désigné par le président du Conseil.

...

[...]

31. (1) Except as provided in this Part, every decision and order of the Commission is final and conclusive.

(2) An appeal lies from a decision or order of the Commission to the Federal Court of Appeal on a question of law or a question of jurisdiction if leave therefor is obtained from that Court on application made within one month after the making of the decision or order sought to be appealed from or within such further time as that Court under special circumstances allows. [Emphasis added.]

The relevant provisions of Part V of the *Broadcasting Distribution Regulations* are as follows:

46. Except as otherwise provided in this Part or under a condition of its licence, this Part applies to

(a) a Class 1 licensee that on May 17, 1996 held a licence to carry on a cable distribution undertaking and to which subsection 18(4) of the *Cable Television Regulations*, 1986 applied immediately before the coming into force of these Regulations; and

(b) the successor of a licensee referred to in paragraph (a).

47. (1) Subject to subsection (3), this Part does not apply to a licensee referred to in paragraph 46(a) or (b) if

(a) the licensee sends to each of its subscribers a written notice that contains the information set out in Schedule 1;

(b) the licensee sends to the Commission

(i) a copy of the notice referred to in paragraph (a),

(ii) a declaration verifying the date on which the notice was sent to subscribers under paragraph (a), and

(iii) on or before the date on which notice was sent to subscribers under paragraph (a), documentation consisting of

(A) evidence demonstrating that the basic service of one or more other licensed distribution undertakings is available to 30% or more of the total of single-unit dwellings, units in multiple-unit dwellings, hotels, hospitals, nursing homes and other commercial or institutional premises in its licensed area, and

(B) an opinion provided by the licensee's auditor, in accordance with section 5815 of the *Canadian Institute of*

31. (1) Sauf exceptions prévues par la présente partie, les décisions et ordonnances du Conseil sont définitives et sans appel.

(2) Les décisions et ordonnances du Conseil sont susceptibles d'appel, sur une question de droit ou de compétence, devant la Cour d'appel fédérale. L'exercice de cet appel est toutefois subordonné à l'autorisation de la cour, la demande en ce sens devant être présentée dans le mois qui suit la prise de la décision ou ordonnance attaquée ou dans le délai supplémentaire accordé par la cour dans des circonstances particulières. [C'est moi qui souligne.]

Les dispositions pertinentes de la partie V du *Règlement sur la distribution de radiodiffusion* sont les suivantes:

46. Sauf disposition de la présente partie ou d'une condition de sa licence à l'effet contraire, la présente partie s'applique:

a) au titulaire de classe 1 qui, le 17 mai 1996, détenait une licence autorisant l'exploitation d'une entreprise de distribution par câble et qui était assujéti au paragraphe 18(4) du *Règlement de 1986 sur la télédistribution* immédiatement avant l'entrée en vigueur du présent règlement;

b) au successeur du titulaire visé à l'alinéa a).

47. (1) Sous réserve du paragraphe (3), la présente partie ne s'applique pas au titulaire visé aux alinéas 46a) ou b):

a) s'il envoie à chacun de ses abonnés un avis écrit fournissant les renseignements visés à l'annexe 1;

b) s'il envoie au Conseil les documents suivants:

(i) une copie de l'avis mentionné à l'alinéa a),

(ii) une déclaration attestant la date à laquelle l'avis a été envoyé à chacun de ses abonnés conformément à l'alinéa a),

(iii) au plus tard à la date de l'envoi de l'avis mentionné à l'alinéa a):

(A) une preuve établissant que le service de base d'une ou de plusieurs autres entreprises de distribution autorisées est offert à au moins 30 % du total des logements unifamiliaux, logements des immeubles à logements multiples, hôtels, hôpitaux, maisons de repos et autres locaux commerciaux ou établissements situés dans sa zone de desserte autorisée,

(B) une opinion fournie par son vérificateur, conformément à l'article 5815 du *Manuel de l'Institut canadien des comptables*

Chartered Accountants Handbook, confirming that, on a specified date, the licensee was no longer providing its basic service to 5% or more of the total of single-unit dwellings, units in multiple-unit dwellings, hotels, hospitals, nursing homes and other commercial or institutional premises that it served on a date specified in the opinion, on condition that the date of determination of that total and the date of determination of the percentage lost are on or after the date when the basic service of another licensed distribution undertaking first became available in its licensed area; and

(c) 60 days have elapsed since the date on which the notice was sent to subscribers under paragraph (a).

(2) Subject to subsection (3), section 48 does not apply if

(a) the licensee sends to the Commission the documentation referred to in clauses (1)(b)(iii)(A) and (B); and

(b) 60 days have elapsed since the date on which the documentation referred to in paragraph (a) was received by the Commission.

(3) The Commission may, before the date on which a licensee would no longer be subject to the obligations of this Part under subsection (1) or (2),

(a) suspend the application of subsection (1) or (2) in respect of the licensee, pending further consideration of the licensee's proposal and

- (i) the receipt of additional information,
- (ii) the completion of a public hearing into the matter, or
- (iii) both the receipt of additional information and the completion of a public hearing into the matter; and

(b) disallow the licensee's proposal to be removed from the obligations of this Part either without suspension under paragraph (a) or after such a suspension.

48. Except as otherwise provided under a condition of its licence, each Class 1 and Class 2 licensee shall

(a) install the distribution system necessary for the provision of its basic service at a household or premises within a reasonable time after a request for the service is received from a member of the household or an owner or operator of the premises, if the household or premises are

- (i) situated in a residential area within the licensed area, and
- (ii) provided with water or sewer services by a municipal or other public authority;

agréés, confirmant qu'à une date précise, le titulaire ne fournit plus son service de base à au moins 5 % du total des logements unifamiliaux, logements des immeubles à logements multiples, hôtels, hôpitaux, maisons de repos et autres locaux commerciaux ou établissements qu'il desservait à une date précise, à condition que la date à laquelle ce total a été déterminé et la date du calcul du pourcentage de perte ne soient pas antérieures à celle à laquelle le service de base d'une autre entreprise de distribution autorisée a commencé à être offert dans sa zone de desserte autorisée;

c) s'il s'est écoulé 60 jours depuis la date de l'envoi de l'avis mentionné à l'alinéa a).

(2) Sous réserve du paragraphe (3), l'article 48 ne s'applique pas:

a) si le titulaire envoie au Conseil les documents mentionnés aux divisions (1)b)(iii)(A) et (B);

b) s'il s'est écoulé 60 jours depuis la date à laquelle le Conseil a reçu les documents mentionnés à l'alinéa a).

(3) Le Conseil peut, avant la date à laquelle le titulaire ne serait plus assujéti aux obligations de la présente partie conformément aux paragraphes (1) ou (2):

a) suspendre l'application des paragraphes (1) ou (2) à l'égard du titulaire, dans l'attente d'une étude plus poussée de la proposition du titulaire et:

- (i) soit de la réception de renseignements complémentaires,
- (ii) soit de la fin de l'audience publique sur la question,
- (iii) soit de la réception de renseignements complémentaires et la fin de l'audience publique sur la question;

b) refuser la proposition du titulaire d'être soustrait à l'application des obligations de la présente partie, sans procéder à la suspension prévue à l'alinéa a) ou après cette suspension.

48. Sauf condition contraire de sa licence, le titulaire de classe 1 ou le titulaire de classe 2 doit:

a) installer, dans un délai raisonnable après en avoir reçu la demande d'un membre d'un ménage ou d'un propriétaire ou exploitant de locaux, le système de distribution nécessaire pour y fournir le service de base, si ce ménage ou ces locaux:

- (i) se trouvent dans un secteur résidentiel à l'intérieur de la zone de desserte autorisée,
- (ii) sont dotés de services d'aqueduc ou d'égouts fournis par la municipalité ou une autre autorité publique;

(b) at the request of a member of a household or an owner or operator of premises referred to in paragraph (a), install the subscriber drop and provide the basic service to that household or those premises, unless the member, owner or operator has not complied with the licensee's request for payment of

(i) an amount not greater than the amount of the non-recurring costs to be reasonably incurred by the licensee for the installation or reconnection of the subscriber drop, determined in accordance with *Circular No. 354 to All Class 1 & 2 Cable Licensees*, published by the Commission on November 29, 1988,

(ii) the licensee's fee for the provision of the basic service for one month to that household or those premises, or

(iii) an overdue debt for the provision of basic service that the member, owner or operator owes to the licensee; and

(c) provide the basic service to a subscriber as long as the subscriber pays in advance the fee for each month of the basic service.

b) à la demande d'un membre d'un ménage ou d'un propriétaire ou exploitant de locaux visés à l'alinéa a), installer la prise de service d'abonné et fournir le service de base au ménage ou aux locaux, sauf si le membre du ménage, le propriétaire ou l'exploitant de locaux n'a pas accédé à la demande du titulaire de lui verser:

(i) soit un montant n'excédant pas les dépenses non périodiques qui seront raisonnablement engagées par le titulaire pour installer ou rebrancher la prise de service d'abonné, établi conformément à la *Circulaire no 354 à tous les télédistributeurs des classes 1 & 2*, publiée par le Conseil le 29 novembre 1988,

(ii) soit les frais d'un mois de prestation du service de base,

(iii) soit le montant de la dette en souffrance pour la prestation du service de base, qu'il a contractée envers le titulaire;

c) continuer à fournir le service de base à un abonné dans la mesure où celui-ci paie d'avance les frais de service de chaque mois.

Issues

1. What is the appropriate standard of review to apply to the CRTC's decision that it had the authority to enact section 47 of the Regulations?

2. Is section 47 of the Regulations under the *Broadcasting Act ultra vires* the CRTC?

Standard of review

[19] The TWU submits that the standard of review that is applicable to the CRTC's decision that it had the authority to enact section 47 of the Regulations is correctness. According to the TWU, curial deference need not be given to the decision of an administrative tribunal in the exercise of a legislative function. In particular, the TWU submits that determining the *vires* of section 47 involves statutory interpretation—a function that lies at the heart of the expertise of the courts rather than the CRTC.

[20] According to TWU, because the question in this case is jurisdictional, the standard of review should automatically be correctness. However, *Dr. Q v. College*

Questions en litige

1. Quelle norme de contrôle convient-il d'appliquer à la décision du CRTC portant que ce dernier avait le pouvoir d'édicter l'article 47 du Règlement?

2. L'article 47 du Règlement édicté en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion* excède-t-il la compétence du CRTC?

Norme de contrôle

[19] Le STT fait valoir que la norme de contrôle applicable à la décision du CRTC portant que ce dernier avait le pouvoir d'édicter l'article 47 du Règlement est la norme de la décision correcte. Selon le STT, il faut faire preuve de retenue judiciaire à l'égard d'une décision prise par un tribunal administratif dans l'exercice d'une fonction législative. Plus particulièrement, le STT soutient que la question de la validité de l'article 47 nécessite une interprétation législative—fonction qui se trouve davantage au cœur de l'expertise des tribunaux que de celle du CRTC.

[20] Le STT est d'avis que puisque la question en l'espèce en est une de compétence, la norme de contrôle devrait automatiquement être celle de la décision

of *Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 S.C.R. 226, clearly indicates that this kind of reasoning is no longer appropriate, and that the nature of the question is only one factor to consider. McLachlin C.J. explained in *Dr. Q* at paragraphs 24-25 that it is no longer sufficient to slot a particular issue, such as jurisdiction, into a pigeon hole of judicial review:

The nominate grounds, language of jurisdiction, and ossified interpretations of statutory formulae, while still useful as familiar landmarks, no longer dictate the journey.

For this reason, it is no longer sufficient to slot a particular issue into a pigeon hole of judicial review and, on this basis, demand correctness from the decision-maker. Nor is a reviewing court's interpretation of a privative clause or mechanism of review solely dispositive of a particular standard of review: *Canada (Deputy Minister of National Revenue) v. Mattel Canada Inc.*, [2001] 2 S.C.R. 100, 2001 SCC 36, at para. 27. The pragmatic and functional approach demands a more nuanced analysis based on consideration of a number of factors. This approach applies whenever a court reviews the decision of an administrative body. As Professor D. J. Mullan states in *Administrative Law* (2001), at p. 108, with the pragmatic and functional approach, "the Court has provided an overarching or unifying theory for review of the substantive decisions of all manner of statutory and prerogative decision makers". Review of the conclusions of an administrative decision-maker must begin by applying the pragmatic and functional approach. [Emphasis added.]

[21] The CRTC, on the other hand, submits that because of its expertise and the polycentric nature of its role in interpreting the broad policy objectives of the Act, the standard of review should be reasonableness *simpliciter*. It was argued that the interpretation of the policy objectives of the Act is a classic example of a polycentric exercise which requires that the Tribunal balance competing interests among a variety of stakeholders. The policy-oriented purpose of the statute and the broad mandate accorded to the CRTC suggest that the manner in which the objects are to be fulfilled leaves considerable scope for the discretion of an expert tribunal, even on a question of law. The respondent

correcte. Cependant, l'arrêt *Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 R.C.S. 226, indique clairement que ce genre de raisonnement n'est plus approprié, et que la nature de la question n'est qu'un des facteurs à considérer. Dans *Dr Q*, précité, aux paragraphes 24 à 25, la juge en chef McLachlin a expliqué qu'il ne suffit plus de classer une question donnée, comme celle de la compétence, dans une catégorie précise de contrôle judiciaire:

Si les motifs nommés, le libellé de la disposition habilitante et les interprétations sclérosées des formulations législatives demeurent utiles comme repères familiers, ils ne dictent plus le cheminement.

C'est pour cette raison que, dorénavant, il ne suffit plus de classer une question donnée dans une catégorie précise de contrôle judiciaire et d'exiger sur ce fondement que le décideur ait rendu une décision correcte. De même, l'interprétation donnée par une cour de révision à une clause privative ou à un mécanisme de contrôle ne suffit plus à elle seule pour déterminer la norme de contrôle applicable: *Canada (Sous-ministre du Revenu national) c. Mattel Canada Inc.*, [2001] 2 R.C.S. 100, 2001 CSC 36, par. 27. La méthode pragmatique et fonctionnelle appelle une analyse plus nuancée fondée sur l'examen de plusieurs facteurs. Cette méthode s'applique chaque fois qu'une cour entreprend le contrôle d'une décision d'un organisme administratif. Comme le professeur D. J. Mullan le signale dans *Administrative Law* (2001), p. 108, avec la méthode pragmatique et fonctionnelle, [TRADUCTION] «la Cour a établi une théorie générale ou unificatrice du contrôle des décisions de fond prises par tout décideur qui exerce une prérogative ou un pouvoir conféré par la loi». Le contrôle des conclusions d'une instance administrative doit commencer par l'application de la méthode pragmatique et fonctionnelle. [C'est moi qui souligne.]

[21] Le CRTC, quant à lui, soutient qu'en raison de son expertise et de la nature polycentrique de son rôle dans l'interprétation des larges objectifs de politique de la Loi, la norme de contrôle applicable devrait être celle de la décision raisonnable *simpliciter*. On a fait valoir que l'interprétation des objectifs de politique de la Loi était un exemple classique d'exercice polycentrique exigeant du tribunal qu'il pondère les intérêts opposés de divers intervenants. L'objectif axé sur les politiques de la loi et la vaste mission confiée au CRTC donnent à penser que la façon dont les objectifs doivent être atteints laisse au tribunal spécialisé une grande latitude pour exercer son pouvoir discrétionnaire, même à l'égard

Shaw concurs with this submission.

Analysis

[22] In *Dr. Q, supra*, at paragraph 21, McLachlin C.J., for the Court, explained that the pragmatic and functional approach must be undertaken in every case dealing with an administrative decision-maker, regardless of whether the case is an appeal directly from the administrative body or an application for judicial review.

[23] In *Dr. Q, supra*, McLachlin C.J. went on to list the four contextual factors that make up the pragmatic and functional approach [at paragraph 26]:

. . . the presence or absence of a privative clause or statutory right of appeal; the expertise of the tribunal relative to that of the reviewing court on the issue in question; the purposes of the legislation and the provision in particular; and, the nature of the question—law, fact, or mixed law and fact. The factors may overlap. The overall aim is to discern legislative intent, keeping in mind the constitutional role of the courts in maintaining the rule of law.

The presence or absence of a privative clause or statutory right of appeal

[24] The fact that subsection 31(2) of the *Broadcasting Act* expressly provides for a right of appeal to the Federal Court of Appeal, with the leave of the Court, on questions of law or jurisdiction suggests that a more searching standard of review should be applied to the CRTC's decision in this case. The issue of whether or not the CRTC had the authority to enact section 47 of the Regulations is a question of jurisdiction that falls precisely within the scope of this appeal right. According to Gonthier J. in *Barrie Public Utilities v. Canadian Cable Television Assn.*, [2003] 1 S.C.R. 476 (*Barrie*), at paragraph 11: “[w]hile the presence of a statutory right of appeal is not decisive of a correctness standard, . . . it is a factor suggesting a more searching standard of review.”

d'une question de droit. L'intimée Shaw souscrit à cet argument.

Analyse

[22] Dans l'arrêt *Dr Q*, précité, au paragraphe 21, la juge en chef McLachlin a expliqué, au nom de la Cour, que la méthode pragmatique et fonctionnelle devait être appliquée dans chaque instance administrative décisionnelle, qu'il s'agisse d'un appel directement interjeté contre la décision de l'organisme administratif ou d'une demande de contrôle judiciaire.

[23] Dans *Dr Q* précité, la juge en chef McLachlin a poursuivi en énumérant les quatre facteurs contextuels qui composent la méthode pragmatique et fonctionnelle [au paragraphe 26]:

[. . .] la présence ou l'absence dans la loi d'une clause privative ou d'un droit d'appel; l'expertise du tribunal relativement à celle de la cour de révision sur la question en litige; l'objet de la loi et de la disposition particulière; la nature de la question—de droit, de fait ou mixte de fait et de droit. Les facteurs peuvent se chevaucher. L'objectif global est de cerner l'intention du législateur, sans perdre de vue le rôle constitutionnel des tribunaux judiciaires dans le maintien de la légalité.

La présence ou l'absence d'une clause privative ou d'un droit d'appel prévu par la loi

[24] Le fait que le paragraphe 31(2) de la *Loi sur la radiodiffusion* prévoit expressément un droit d'appel à la Cour d'appel fédérale, dont l'exercice est subordonné à l'autorisation de celle-ci, sur des questions de droit ou de compétence semble indiquer qu'une norme de contrôle plus stricte devrait être appliquée à la décision du CRTC dans la présente affaire. La question de savoir si le CRTC avait le pouvoir d'édicter l'article 47 du Règlement est une question de compétence qui s'inscrit précisément dans le cadre de ce droit d'appel. Dans l'arrêt *Barrie Public Utilities c. Assoc. canadienne de télévision par câble*, [2003] 1 R.C.S. 476 (*Barrie*), au paragraphe 11, le juge Gonthier s'est dit d'avis que: «[b]ien que la présence d'un droit d'appel dans la loi ne permette pas de conclure que la norme à appliquer est celle de la décision correcte [. . .], c'est un facteur qui indique qu'une norme plus stricte s'impose».

The expertise of the tribunal relative to that of the reviewing court on the issue in question

[25] While the general expertise of the CRTC to answer policy questions is accepted, the issue in the present case—whether section 47 of the Regulations is *ultra vires* the CRTC—is not a question of policy but rather a question of law or jurisdiction. The CRTC is not more expert than this Court in answering jurisdictional questions which involve interpreting the *Broadcasting Act*; as a result, this factor also suggests a less deferential standard of review. In *Barrie, supra*, Gonthier J. stated, at paragraphs 12-13 and 16:

The proper concern of the reviewing court is not the expertise of the decision maker in general, but its expertise relative to that of the court itself *vis-à-vis* the particular issue. . . .

These points are illustrated by L'Heureux-Dubé J.'s discussion of the standard of review in *British Columbia Telephone Co. v. Shaw Cable Systems (B.C.) Ltd.*, [1995] 2 S.C.R. 739. There, L'Heureux-Dubé J. aptly described the CRTC as “a specialized administrative tribunal. . . . which possesses considerable expertise over the subject matter of its jurisdiction” yet found that it was reviewable on a correctness standard “as regards jurisdictional questions and questions of law outside the CRTC’s area of expertise” (paras. 30-31).

. . .

Deference to the decision maker is called for only when it is in some way more expert than the court and the question under consideration is one that falls within the scope of its greater expertise (*Dr. Q*, at para. 28). In my view, this is not such a case. The proper interpretation of the phrase “the supporting structure of a transmission line” in s. 43(5) is not a question that engages the CRTC’s special expertise in the regulation and supervision of Canadian broadcasting and telecommunications. This is not a question of telecommunications policy, or one which requires an understanding of technical language. Rather, it is a purely legal question and is therefore, in the words of La Forest J., “ultimately within the province of the judiciary” (*Ross v. New Brunswick School District No. 15*, [1996] 1 S.C.R. 825, at para. 28). This Court’s expertise in matters of pure statutory interpretation is superior to that of the CRTC. This factor suggests a less deferential approach.

L’expertise du tribunal relativement à celle de la cour de révision sur la question en litige

[25] Bien que l’expertise générale du CRTC sur des questions de politique soit reconnue, la question en litige en l’espèce—qui consiste à déterminer si l’article 47 du Règlement excède la compétence du CRTC—n’est pas une question de politique, mais bien une question de droit ou de compétence. Le CRTC n’a pas une plus grande expertise que la Cour sur des questions de compétence nécessitant une interprétation de la *Loi sur la radiodiffusion*; par conséquent, ce facteur milite également en faveur d’une norme de contrôle exigeant un degré moins élevé de retenue judiciaire. Dans *Barrie*, précité, le juge Gonthier J. a déclaré ce qui suit, aux paragraphes 12, 13 et 16:

La cour de révision doit examiner non pas l’expertise du décideur de façon générale, mais bien son expertise par rapport à celle de la cour elle-même en ce qui concerne la question en cause [. . .]

La juge L'Heureux-Dubé a illustré ces points lors de l'examen de la norme de contrôle dans *British Columbia Telephone Co. c. Shaw Cable Systems (B.C.) Ltd.*, [1995] 2 R.C.S. 739. Dans cet arrêt, la juge L'Heureux-Dubé a décrit avec justesse le CRTC comme étant un «tribunal administratif spécialisé (. . .) (qui) possède une vaste expertise dans son domaine de compétence», mais elle a conclu que les décisions du CRTC étaient susceptibles de contrôle selon la norme de la décision correcte «en ce qui concerne les questions de compétence et les questions de droit étrangères à l’expertise du CRTC» (par. 30-31).

[. . .]

La cour de révision doit faire preuve de retenue uniquement lorsque l’organisme décisionnel possède de quelque façon, une plus grande expertise qu’elle et que la question visée relève de cette plus grande expertise (*Dr. Q*, par. 28). À mon avis, ce n’est pas le cas en l’espèce. L’interprétation qu’il convient de donner au membre de phrase «la structure de soutien d’une ligne de transmission» au par. 43(5) n’est pas une question faisant appel à l’expertise particulière du CRTC en matière de réglementation et de supervision de la radiodiffusion et des télécommunications au Canada. Il ne s’agit pas non plus d’une question de politique de télécommunication ou d’une question qui exige la compréhension de termes techniques. Il s’agit plutôt d’une question purement de droit, qui relève donc, pour reprendre les propos du juge La Forest, «en dernière analyse de la compétence des cours de justice» (*Ross c. Conseil scolaire du district n° 15 du Nouveau-Brunswick*, [1996] 1 R.C.S. 825, par. 28). L’expertise de la Cour sur les questions d’interprétation législative pure est supérieure à celle du

Purpose of the legislation and the provision in particular

[26] Unlike the first two factors, the third factor of the pragmatic and functional approach, the purposes of the legislation as a whole and the provision in particular, suggests a more deferential or less searching standard of review. The *Broadcasting Act* gives the CRTC a broad mandate in which the CRTC must consider some 40 different and potentially conflicting policy objectives set out in section 3 before rendering decisions or enacting regulations. Furthermore, paragraph 10(1)(k) of the *Broadcasting Act* provides the CRTC with broad authority to enact regulations: “[T]he Commission may, in furtherance of its objects, make regulations . . . respecting such other matters as it deems necessary for the furtherance of its objects.”

[27] According to Létourneau J.A. in *Canadian Broadcasting Corp. v. Métromédia CMR Montréal Inc.* (1999), 254 N.R. 266 (F.C.A.) (*Métromédia*) at paragraph 2: “[t]he CRTC is a specialized, independent agency to which, precisely because of its expertise, Parliament has granted extensive powers for the supervision and regulation of the Canadian broadcasting system to allow it to implement the broadcasting policy set out in section 3 of the *Broadcasting Act*, S.C. 1991, c.11.”

[28] By enacting section 47 of the Regulations, the CRTC was attempting to fulfill its broad mandate of implementing the various different policy objectives, both cultural and economic, contained in the Act; this factor indicates that deference should be given to the CRTC’s decision.

Nature of the question

[29] Finally, because the nature of the question in this case is jurisdictional and involves statutory interpretation, a more searching standard of review should be applied to the CRTC’s decision.

CRTC. Ce facteur implique une norme de retenue moins élevée.

L’objet de la loi et de la disposition particulière

[26] Contrairement aux deux premiers facteurs, le troisième facteur de la méthode pragmatique et fonctionnelle, qui se rapporte à l’objet de la loi dans son ensemble et de la disposition en particulier, indique une norme de contrôle moins stricte ou un degré de retenue judiciaire plus élevé. La *Loi sur la radiodiffusion* confie au CRTC une vaste mission dans le cadre de laquelle celui-ci doit tenir compte des quelque 40 objectifs de politique différents et potentiellement conflictuels énoncés à l’article 3 avant de rendre une décision ou d’édicter un règlement. En outre, l’alinéa 10(1)(k) de la *Loi sur la radiodiffusion* confère au CRTC un large pouvoir d’édicter des règlements: «[d]ans l’exécution de sa mission, le Conseil peut, par règlement [. . .] prendre toute autre mesure qu’il estime nécessaire à l’exécution de sa mission».

[27] Dans l’arrêt *Société Radio-Canada c. Métromédia CMR Montréal Inc.* (1999), 254 N.R. 266 (C.A.F.) (*Métromédia*), le juge Létourneau, J.C.A., a affirmé, au paragraphe 2, que: «[I]e CRTC est un organisme spécialisé autonome à qui le Parlement a confié, précisément à cause de son expertise, de vastes pouvoirs pour assurer la réglementation et la surveillance du système de radiodiffusion canadienne de façon à lui permettre de mettre en œuvre la politique de radiodiffusion énoncée dans l’article 3 de la *Loi sur la radiodiffusion*, L.C. 1991, ch. 11».

[28] En édictant l’article 47 du Règlement, le CRTC a voulu remplir sa vaste mission qui consiste à mettre en œuvre les différents objectifs de politique, tant culturels qu’économiques, énoncés dans la Loi; ce facteur indique qu’il faut faire preuve de retenue judiciaire à l’égard de la décision du CRTC.

La nature de la question

[29] Enfin, parce que la question en l’espèce en est une de compétence et qu’elle nécessite une interprétation législative, une norme de contrôle plus stricte devrait être appliquée à la décision du CRTC.

[30] As explained by Rothstein J.A. in *Canadian Pacific Railway Co. v. Canada (Canadian Transportation Agency)* (2003), 307 N.R. 378 (F.C.A.), at paragraph 18, less deference is owed where the question is one of statutory interpretation:

. . . the question here is one of statutory interpretation. More specifically, the question is whether the Agency's mandate empowers it to determine if a railway company's demurrage revenues are reasonable and order that an amount found to be unreasonable be included in the company's revenues subject to its revenue cap. This is not a technical question. On this question, there is no expertise in the Agency relative to that of the Court that would support a more deferential standard of review. On the contrary, questions of statutory interpretation are generally within the province of the judiciary. This factor suggests a less deferential approach.

[31] Likewise, as explained by the Supreme Court of Canada in *Canada (Deputy Minister of National Revenue) v. Mattel Canada Inc.*, [2001] 2 S.C.R. 100, a case involving a CITT decision with a similar statutory structure and policy-based mandate, Major J. stated at paragraph 33 that “[t]hese are pure questions of law that require the application of principles of statutory interpretation and other concepts which are intrinsic to commercial law. Such matters are traditionally the province of the Courts and there is nothing to suggest that the CITT has any particular expertise in respect of these matters”.

Conclusion

[32] Therefore, in summary, the first, second, and fourth factors of the pragmatic and functional approach point to a correctness standard of review, and the third factor, the purpose of the legislation and the provision in particular, suggests a more deferential standard of review. Overall, combining the four factors, I must conclude that the standard of review in this particular case is correctness. Not only is there a statutory right of appeal to this Court with respect to questions of law and jurisdiction, but also the CRTC does not have more expertise than this Court in conducting statutory interpretation and answering jurisdictional questions.

[30] Comme l’a expliqué le juge Rothstein, J.C.A. dans l’arrêt *Canadien Pacifique Lée c. Canada (Office des transports)* (2003), 307 N.R. 378 (C.A.F.), au paragraphe 18, on doit faire preuve de moins de retenue lorsqu’il s’agit d’une question d’interprétation législative:

[. . .] la question en l’espèce porte sur l’interprétation de la loi. Plus particulièrement, il s’agit de déterminer si le mandat de l’Office l’habilite à juger du caractère raisonnable des revenus de stationnement d’une compagnie de chemin de fer et à ordonner qu’un montant qu’il estime déraisonnable soit inclus [sic] dans les revenus assujettis au plafond de revenu de cette compagnie. Cette question n’est pas technique. Sur ce point, l’Office ne possède aucune expertise particulière par rapport à la Cour qui justifierait une norme de retenue moins élevée. Au contraire, les questions d’interprétation de la loi relèvent généralement de la compétence des cours de justice. Ce facteur implique une norme de retenue moins élevée.

[31] De la même façon, comme l’a expliqué la Cour suprême du Canada dans l’arrêt *Canada (Sous-ministre du Revenu national) c. Mattel Canada Inc.*, [2001] 2 R.C.S. 100, une affaire concernant une décision du TCCE, dont la structure législative et la mission axée sur les politiques sont similaires, le juge Major a affirmé ce qui suit, au paragraphe 33: «Il s’agit de pures questions de droit, qui commandent l’application de principes d’interprétation législative et d’autres concepts inhérents au droit commercial. Ces questions relèvent traditionnellement de la compétence des tribunaux judiciaires et rien n’indique que le TCCE possède une expertise particulière à leur égard.»

Conclusion

[32] En résumé donc, les premier, deuxième et quatrième facteurs de la méthode pragmatique et fonctionnelle militent en faveur de la norme de contrôle de la décision correcte, alors que le troisième facteur, qui se rapporte à l’objet de la loi et de la disposition particulière, indique une norme de contrôle qui appelle un degré de retenue plus élevé. Dans l’ensemble, si je combine les quatre facteurs, je dois conclure que la norme de contrôle applicable en l’espèce est celle de la décision correcte. Non seulement la loi prévoit-elle un droit d’appel à la Cour sur les questions de droit et de compétence, mais le CRTC ne possède pas une plus grande expertise que celle de la Cour en matière

[33] Importantly, the question in this case is not whether the CRTC chose to implement the policy objectives of the Act in the best way possible, which would require considerable deference from this Court, but rather the question is one of statutory interpretation with jurisdictional implications.

Is section 47 of the Regulations *ultra vires* the CRTC?

[34] The appellant argues that under the *Broadcasting Act*, the CRTC is obligated to set all rates of cable distribution undertakings and therefore could not introduce the type of rate deregulation envisioned by section 47. In other words, the CRTC acted outside of its jurisdiction by enacting such a regulation.

[35] In making this argument, the appellant relies on subsection 5(1) of the Act, which states that “the Commission shall regulate and supervise all aspects of the Canadian broadcasting system with a view to implementing the broadcasting policy set out in subsection 3(1)”. Furthermore, subparagraph 3(1)(i) specifically establishes as broadcasting policy that “distribution undertakings . . . should provide efficient delivery of programming at affordable rates”. According to the appellant, the combination of subsection 5(1), which is written in the imperative, and subparagraph 3(1)(i), obliges the CRTC to restrict, by regulation, the basic service rate charged by a Class 1 distribution undertaking. In other words, the CRTC cannot enact regulations which result in a failure to regulate and supervise that which Parliament has expressly said it shall regulate and supervise.

[36] The essence of the appellant’s argument is that the CRTC is under a positive obligation at all times to regulate all aspects of the Canadian broadcasting system and that one such aspect is the regulation of rates. What this means is that the CRTC is at all times obligated to regulate the rates of all licensees.

[37] The appellant argues that while the CRTC has discretion as to how best to regulate and supervise, the

d’interprétation de la loi et de détermination des questions de compétence.

[33] Fait important, la question en l’espèce n’est pas de savoir si le CRTC a choisi de mettre en œuvre les objectifs de politique de la Loi de la meilleure façon possible, ce qui exigerait une grande retenue de la part de la Cour; il s’agit plutôt d’une question d’interprétation législative qui implique une question de compétence.

L’article 47 du Règlement excède-t-il la compétence du CRTC?

[34] L’appelant soutient qu’en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*, le CRTC a l’obligation de fixer tous les tarifs des entreprises de câblodistribution et que, par conséquent, il ne pouvait pas instaurer le genre de déréglementation de tarifs envisagé par l’article 47. En d’autres termes, le CRTC a outrepassé les limites de sa compétence en édictant un tel règlement.

[35] À l’appui de cette prétention, l’appelant invoque le paragraphe 5(1) de la Loi, qui dispose que «le Conseil réglemente et surveille tous les aspects du système canadien de radiodiffusion en vue de mettre en œuvre la politique canadienne de radiodiffusion». De plus, le sous-alinéa 3(1)(i) établit expressément comme politique de radiodiffusion que «les entreprises de distribution [. . .] devraient assurer efficacement [. . .] la fourniture de la programmation à des tarifs abordables». Selon l’appelant, l’effet combiné du paragraphe 5(1), qui est rédigé à l’impératif, et du sous-alinéa 3(1)(i) oblige le CRTC à restreindre, par règlement, les tarifs de base pratiqués par les entreprises de distribution de classe 1. En d’autres termes, le CRTC ne peut édicter de règlements qui l’empêcheraient de réglementer et surveiller ce que le législateur lui a expressément demandé de réglementer et surveiller.

[36] Essentiellement, l’appelant soutient que le CRTC a en tout temps l’obligation positive de réglementer tous les aspects du système canadien de radiodiffusion, et que l’un de ces aspects réside dans la réglementation des tarifs. Cela signifie que le CRTC est en tout temps tenu de réglementer les tarifs de tous les titulaires de licence.

[37] L’appelant fait valoir que, bien que le CRTC ait le pouvoir discrétionnaire de décider de la meilleure

CRTC does not have the latitude to completely abdicate the function of regulation and supervision.

[38] Finally, the appellant argues that the result of the application of section 47 is that the exempted licensee is never again subject to regulation and supervision of its rate by the CRTC because the Regulations do not provide for the reversal of the deregulation or for any ongoing supervision of the licensee's rate by the CRTC. That is, the licensee is permanently exempted.

Analysis

[39] It is my conclusion that, even using the correctness standard of review, the CRTC did not err in finding that it had the authority to enact section 47 of the Regulations.

The CRTC has a very broad mandate under the Broadcasting Act

[40] The broad power of the CRTC to make regulations is illustrated by paragraph 10(1)(k), which provides: "The Commission may, in furtherance of its objects, make regulations . . . respecting such other matters as it deems necessary for the furtherance of its objects." This is a very broad section and in my view it is certainly broad enough to give the Commission the power to pass section 47 of the Regulations. The CRTC clearly determined that section 47 was necessary in order to achieve the following of its objects. First, under subparagraph 3(1)(t)(ii), "distribution undertakings . . . should provide efficient delivery of programming at affordable rates, using the most effective technologies available at reasonable cost." Second, under paragraph 5(2)(g), "[t]he Canadian broadcasting system should be regulated and supervised in a flexible manner that . . . is sensitive to the administrative burden that, as a consequence of such regulation and supervision, may be imposed on persons carrying on broadcasting undertakings."

[41] This analysis is consistent with the test set out by the Supreme Court of Canada for assessing the validity

façon de réglementer et surveiller, celui-ci n'a pas toute latitude de renoncer complètement à son rôle de réglementation et de surveillance.

[38] Enfin, l'appelant affirme qu'il s'ensuit de l'application de l'article 47 que le titulaire de licence qui est soustrait à l'application de la partie V du Règlement ne fait plus jamais l'objet d'une réglementation ou d'une supervision de ses tarifs par le CRTC parce que le Règlement ne prévoit pas d'interruption de la déréglementation ni aucune forme de surveillance continue des tarifs du titulaire de licence par le CRTC. En d'autres termes, le titulaire de licence est exempté de façon permanente.

Analyse

[39] Je conclus, même en appliquant la norme de contrôle de la décision correcte, que le CRTC n'a pas commis d'erreur en concluant qu'il avait le pouvoir d'édicter l'article 47 du Règlement.

Le CRTC est investi d'une très vaste mission en vertu de la Loi sur la radiodiffusion

[40] Le large pouvoir du CRTC de prendre des règlements est illustré par l'alinéa 10(1)k, qui dispose que: «Dans l'exécution de sa mission, le Conseil peut, par règlement [. . .] prendre toute autre mesure qu'il estime nécessaire à l'exécution de sa mission». Il s'agit d'une disposition très large qui, selon moi, l'est certainement assez pour permettre au Conseil d'édicter l'article 47 du Règlement. Le CRTC a clairement établi que l'article 47 était nécessaire à l'atteinte de ses objectifs suivants: premièrement, l'objectif prévu au sous-alinéa 3(1)t(ii), qui dispose que «les entreprises de distribution [. . .] devraient assurer efficacement, à l'aide des techniques les plus efficaces, la fourniture de la programmation à des tarifs abordables»; deuxièmement, l'objectif prévu à l'alinéa 5(2)g, qui prévoit que «[l]a réglementation et la surveillance du système devraient être souples et à la fois [. . .] tenir compte du fardeau administratif qu'elles sont susceptibles d'imposer aux exploitants d'entreprises de radiodiffusion».

[41] Cette analyse est compatible avec le critère énoncé par la Cour suprême du Canada quant à

of a regulation made by the CRTC. In *CKOY Ltd. v. Her Majesty The Queen on the relation of Lorne Mahoney*, [1979] 1 S.C.R. 2 (*CKOY*), Spence J., writing for the majority at pages 11 and 12, stated:

The grant of power to enact regulations is given to the Commission by s. 16 [now s. 10] of the statute. By its opening words, such a power is directed to be exercised “in furtherance of its objects”. Section 15 [now subsection 5(1)] is entitled “Objects of the Commission”. For our purposes, the said objects may be briefly stated in the last words of s. 15, “with a view to implementing the broadcasting policy enunciated in section 3 of this Act”. Therefore, I agree with the courts below that the validity of any regulation enacted in reliance upon s. 16 must be tested by determining whether the regulation deals with a class of subject referred to in s. 3 of the statute and that in doing so the Court looks at the regulation objectively. However, I also agree with Evans J.A. when he states:

It is obvious from the broad language of the Act that Parliament intended to give to the Commission a wide latitude with respect to the making of regulations to implement the policies and objects for which the Commission was created.

Therefore, whether we consider that the impugned regulation will implement a policy or not is irrelevant so long as we determine objectively that it is upon a class of subject referred to in s. 3. I should add that as Evans J.A. noted there is no suggestion that the Commission acted capriciously. Of course, no allegation of bad faith has been advanced. [Emphasis added.]

[42] Furthermore, in *Canadian Broadcasting League (The) v. (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)*, [1983] 1 F.C. 182 (C.A.) (*Canadian Broadcasting League*), this Court applied *CKOY, supra*, to determine that the CRTC had the authority to regulate fees charged by cable television undertakings, both by way of regulation and by condition of licence, notwithstanding that the Act did not contain any express authority to do so. Le Dain J.A. said as follows at page 192:

I conclude from these passages in the judgment of Spence J. in the *CKOY* case that while it is for the Court to determine objectively whether a regulation deals with or is upon a subject referred to in section 3 of the Act, a broad view is to be taken

l'évaluation de la validité d'un règlement pris par le CRTC. Dans l'arrêt *CKOY Ltd. c. Sa Majesté la Reine sur la dénonciation de Lorne Mahoney*, [1979] 1 R.C.S. 2 (*CKOY*), le juge Spence, s'exprimant pour la majorité, a affirmé ce qui suit, aux pages 11 et 12:

C'est l'art. 16 [devenu l'art. 10] de la Loi qui confère au Conseil le pouvoir d'établir des règlements. L'entrée en matière de l'article indique que l'exercice de ce pouvoir doit viser «la poursuite de ses objets». L'article 15 [devenu le paragraphe 5(1)] est intitulé «Objets du Conseil». Aux fins de l'espèce, ces objets se résument par les derniers mots de l'art. 15: «en vue de mettre en œuvre la politique de radiodiffusion énoncée dans l'article 3 de la présente loi». Je partage donc l'opinion des tribunaux d'instance inférieure que, pour déterminer la validité de règlements établis en vertu de l'art. 16, il faut décider s'ils portent sur une catégorie de sujets mentionnée à l'art. 3 de la Loi, et que, ce faisant, le tribunal examine les règlements d'un point de vue objectif. Cependant je suis également d'accord avec la déclaration suivante du juge Evans de la Cour d'appel:

[TRADUCTION] Vu le texte très général de la Loi, le Parlement a certainement voulu donner au Conseil une grande latitude dans l'exercice de son pouvoir réglementaire pour la mise en œuvre de la politique et des objets pour lesquels il a été créé.

En conséquence, il importe peu que l'article litigieux mette en œuvre une politique du moment qu'on établit objectivement qu'il vise une catégorie de sujets mentionnée à l'art. 3. Je dois ajouter que le juge Evans a fait remarquer que rien ne permet de supposer que le Conseil a agi arbitrairement. Évidemment, il n'est pas question de mauvaise foi. [C'est moi qui souligne.]

[42] De plus, dans l'arrêt *Ligue de la radiodiffusion canadienne (La) c. Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, [1983] 1 C.F. 182 (C.A.) (*Ligue de la radiodiffusion canadienne*), la Cour a appliqué l'arrêt *CKOY*, précité, pour conclure que le CRTC avait le pouvoir de réglementer les tarifs pratiqués par les entreprises de télévision par câble, tant par voie de réglementation que par voie d'imposition d'une condition de licence, même si la Loi ne prévoyait pas expressément un tel pouvoir. Le juge Le Dain, J.C.A. s'est exprimé ainsi, à la page 192:

De ces passages de l'arrêt rendu par le juge Spence dans l'affaire *CKOY*, je conclus que bien que la Cour ait à déterminer objectivement si un règlement porte sur un sujet mentionné à l'article 3 de la Loi, il faut interpréter largement

of what is embraced by that section, having regard to the latitude or discretion that has been committed to the Commission to determine what may be necessary in a particular case for the furtherance of its policy objectives. [Emphasis added.]

[43] As *CKOY, supra*, and *Canadian Broadcasting League, supra* suggest, the issue in this case is not whether section 47 of the Regulations will be successful in achieving the policy objectives of the Act but rather whether objectively it deals with a class of subjects referred to in section 3. Since section 47 deals with the affordability of rates, which is one of the objects of the Act, this test is clearly met.

The CRTC continues to regulate and supervise distribution undertakings

[44] Although section 47 of the Regulations means that certain Class 1 licensees may be exempted from Part V of the Regulations dealing with basic service rates, these licensees are extensively regulated in many other ways, both by way of conditions of licence and regulations. First, the Regulations dictate which types of programming services must be provided by cable distributors and which types of programs are optional. Section 3 of the Regulations expressly provides: “A licensee shall not distribute programming services except as required or authorized under its licence or these Regulations.”

[45] The following are examples of ways in which programming is regulated under the Act. Subsection 6(2) of the Regulations provides that licensees must ensure that a majority of the video and audio channels received by a subscriber are devoted to the distribution of Canadian programming services. Section 7 outlines the circumstances under which a licensee is permitted to alter or delete a programming service. Section 8 sets out a prohibition on distributing certain kinds of programming content: for example, content that contravenes any law, content that is likely to expose an individual or group to hatred on the basis of race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, sexual orientation, age or mental or physical disability, content

ce que cet article englobe, compte tenu de la latitude ou pouvoir discrétionnaire qui a été confié au Conseil pour déterminer ce qui peut être nécessaire, dans un cas donné, à la poursuite de ses objets. [C’est moi qui souligne.]

[43] Comme les arrêts *CKOY* et *Ligue de la radiodiffusion canadienne*, précités, l’indiquent, la question en l’espèce n’est pas de savoir si l’article 47 du Règlement permettra d’atteindre les objectifs de politique de la Loi, mais de décider objectivement si celui-ci porte sur une catégorie de sujets mentionnée à l’article 3. Puisque l’article 47 traite de l’abordabilité des tarifs, qui est un des objectifs de la Loi, il satisfait clairement à ce critère.

Le CRTC continue à réglementer et à surveiller les entreprises de distribution

[44] Même si l’article 47 du Règlement revient à soustraire certains titulaires de licence de classe 1 à l’application de la partie V du Règlement portant sur les tarifs de base, ces titulaires de licence sont amplement réglementés de bien d’autres façons, tant par voie d’imposition de conditions de licence que par voie de règlement. D’abord, le Règlement prescrit quels types de services de programmation doivent être fournis par les câblodistributeurs et quels types d’émissions sont optionnelles. L’article 3 du Règlement prévoit expressément que: «[I]e titulaire ne peut distribuer des services de programmation qu’en conformité avec ce qui est exigé ou permis par sa licence ou par le présent règlement».

[45] Les dispositions suivantes sont autant d’exemples de façons dont la programmation est réglementée en vertu de la Loi. Le paragraphe 6(2) du Règlement dispose que les titulaires de licence doivent faire en sorte que la majorité des canaux vidéo et des canaux sonores reçus par les abonnés, tant par voie analogique que numérique, soient consacrés à la distribution de services de programmation canadiens. L’article 7 énonce les circonstances dans lesquelles un titulaire de licence peut modifier ou retirer un service de programmation. L’article 8 interdit la distribution de services de programmation, par exemple, dont le contenu est contraire à la loi, dont le contenu risque d’exposer une personne ou un groupe à la haine pour des motifs fondés

that contains any obscene or profane language or pictorial representation or any false or misleading news. Section 16.1 [as enacted by SOR/2001-334, s. 2] deals with the provision of French-language Canadian programming services. Section 17 [as am. by SOR/2002-322, s. 2] outlines the television programming services that must be distributed as part of the basic service as well as the priority which must be given to each service. Section 19 specifies optional television programming services that may be provided under certain circumstances. Sections 27 and 28 deal with the provision of community programming. Section 29 specifies the conditions under which certain licensees are required to make a contribution to Canadian programming.

[46] In addition to regulating the types of programming services that are provided by distribution undertakings, the Regulations also set out certain reporting requirements. Under section 11 of the Regulations, licensees are required to submit information to the Commission. Not only does this section list specific forms that must be completed by each licensee, but also subsection 11(2) says that a licensee shall, at the request of the Commission, submit “any other forms that are issued by the Commission”. Furthermore under subsection 11(3): “At the request of the Commission, a licensee shall provide the Commission with a response to any inquiry regarding the licensee’s programming, ownership or any other matter within the Commission’s jurisdiction that relates to the licensee’s undertaking.”

[47] Section 4 [as am. by SOR/2001-357, s. 5] of the Regulations requires licensees to obtain the prior approval of the CRTC before a transfer of ownership occurs.

[48] Under paragraphs 9(1)(b), (c) and (d) of the Act, the CRTC has broad power to impose conditions of license. The only limitation on the conditions that the CRTC may impose is that it must deem the conditions “appropriate for the implementation of the broadcasting

sur la race, l’origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l’orientation sexuelle, l’âge ou une déficience physique ou mentale, qui contiennent un langage ou une image obscènes ou blasphématoires ou qui contiennent une nouvelle fausse ou trompeuse. L’article 16.1 [édicte par DORS/2001-334, art. 2] traite de la fourniture de services de programmation canadiens de langue française. L’article 17 [mod. par DORS/2002-322, art. 2] énonce les services de programmation de télévision devant être distribués dans le cadre du service de base, ainsi que l’ordre de priorité devant être respecté à l’égard de chacun d’eux. L’article 19 précise les services de programmation de télévision optionnels pouvant être fournis dans certaines circonstances. Les articles 27 et 28 portent sur la fourniture de services de programmation communautaire. L’article 29 précise les circonstances dans lesquelles certains titulaires de licence doivent contribuer à la programmation canadienne.

[46] En plus de réglementer les types de services de programmation qui sont fournis par les entreprises de distribution, le Règlement fixe également certaines exigences de déclaration. En vertu de l’article 11 du Règlement, les titulaires de licence doivent présenter des renseignements au Conseil. Non seulement cette disposition précise-t-elle les formulaires qui doivent être remplis par chaque titulaire de licence, mais le paragraphe 11(2) dispose aussi qu’un titulaire de licence doit, à la demande du Conseil, remplir «tout autre formulaire du Conseil». De plus, le paragraphe 11(3) prévoit que: «[l]e titulaire doit, à la demande du Conseil, lui fournir une réponse à toute demande de renseignements qu’il peut lui adresser au sujet de sa programmation, sa propriété ou toute autre question du ressort du Conseil qui a trait à l’entreprise du titulaire».

[47] L’article 4 [mod. par DORS/2001-357, art. 5] du Règlement exige des titulaires de licence qu’ils obtiennent l’approbation préalable du CRTC à l’égard de tout transfert de propriété.

[48] En vertu des alinéas 9(1)b), c) et d) de la Loi, le CRTC dispose d’un pouvoir étendu d’imposer des conditions de licence. La seule restriction faite aux conditions que le CRTC peut imposer réside dans le fait que celui-ci doit estimer les conditions «indiquées pour

policy set out in subsection 3(1).”

[49] Clearly, the CRTC has a wide mandate that extends far beyond the regulation of rates. There is a long list of diverse policy objectives in subsections 3(1) and 5(2) of the Act, and the affordability of rates is only one of these many objectives. While the CRTC may not approve the rate increases of Class 1 undertakings in certain instances when there is a demonstrable level of competition, the CRTC is continuing to regulate in order to fulfill its broad mandate under the *Broadcasting Act*.

[50] Furthermore, with respect to rates, the CRTC clearly continues to regulate the rates of Class 1 undertakings that are unable to demonstrate that the level of competition specified in section 47 of the Regulations exists in their licensed area. For those undertakings that succeed under section 47 in becoming exempted from rate regulation, the CRTC continues to supervise rates as discussed hereinafter.

[51] The CRTC continues to collect information regarding the rates charged by Class 1 licensees. All Class 1 licensees, including those exempted from Part V of the Regulations, are required to complete in full an annual “Return of ‘Broadcasting Distribution’ Licensee (Long Form)”. In this form, each licensee is required to report annually its fees for basic service, installation and reconnection. The CRTC uses the information provided in the annual returns to prepare its *Broadcasting Policy Monitoring Report*, a publicly available document that reports annually on all aspects of the Canadian broadcasting system, including the basic service rates of deregulated Class 1 cable systems and the affordability of basic services.

[52] It also appears that the CRTC appreciated the necessity of continuing to “supervise” the competitive environment when, in Public Notice CRTC 1997-150, it stated as follows:

la mise en œuvre de la politique canadienne de radiodiffusion . . . ».

[49] De toute évidence, le CRTC est investi d’une large mission qui va bien au-delà de la simple réglementation de tarifs. Les paragraphes 3(1) et 5(2) de la Loi contiennent une longue liste d’objectifs de politique divers, et l’abordabilité des tarifs n’est qu’un de ces nombreux objectifs. Bien qu’il soit possible que le CRTC n’approuve pas les augmentations de tarifs des entreprises de classe 1 dans les cas où un certain niveau de concurrence peut être établi, il continue à réglementer afin de remplir la vaste mission qui lui a été confiée en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*.

[50] De plus, pour ce qui est des tarifs, le CRTC continue manifestement à réglementer les tarifs des entreprises de classe 1 qui ne sont pas en mesure de démontrer que le niveau de concurrence indiqué à l’article 47 du Règlement existe dans leur zone de desserte autorisée. En ce qui concerne les entreprises qui réussissent, en vertu de l’article 47, à être soustraites à la réglementation de tarifs, le CRTC continue à surveiller leurs tarifs de la façon ci-après mentionnée.

[51] Le CRTC continue à recueillir des renseignements sur les tarifs pratiqués par les titulaires de classe 1. Tous les titulaires de classe 1, y compris ceux qui sont soustraits à l’application de la partie V du Règlement, doivent remplir le formulaire de rapport annuel des titulaires de licence de «distribution de radiodiffusion» (formule détaillée). Dans ce formulaire, chaque titulaire doit déclarer annuellement ses tarifs pour le service de base, l’installation et le rebranchement. Le CRTC se sert des renseignements fournis dans les rapports annuels pour rédiger son *Rapport de surveillance de la politique sur la radiodiffusion*, un document public qui fait annuellement rapport de tous les aspects du système canadien de radiodiffusion, y compris les tarifs de base des entreprises de câblodistribution de classe 1 déréglementées et l’abordabilité des services de base.

[52] Il semble également que le CRTC ait reconnu la nécessité de continuer à «surveiller» le régime concurrentiel lorsque, dans l’avis public CRTC 1997-150, il a affirmé ce qui suit:

123. The publication of the *Broadcasting Distribution Regulations* constitutes an important step by the Commission in attaining the objectives set out in the *Broadcasting Act* and in promoting the development of effective competition in the delivery of broadcasting services to Canadians. Nevertheless, the competitive environment will continue to develop and market forces will have an increasingly important influence on consumers and on the Canadian broadcasting system.

124. The Commission therefore intends to undertake a general review of the effectiveness and appropriateness of the new regulations after two years, and to consider whether further refinements to the regulatory framework are appropriate in pursuit of the objectives of the *Broadcasting Act*.

125. The Commission will, of course, closely monitor the development of the competitive environment in the meantime, and it will address specific issues and concerns as they are brought to its attention.

An exemption granted under section 47 is not final and irrevocable

[53] The appellant argues *inter alia* that because an exemption under section 47 is final and irrevocable, this illustrates section 47 is *ultra vires*. The appellant stated at paragraph 53 of its factum:

The Regulations do not provide for the reversal of the deregulation or for any ongoing supervision of the licensee's rates by the Commission. After the relevant 60 days have passed, the licensee is permanently exempted from the regulation and supervision by the Commission of its rates and service delivery obligations. There is no mechanism for the ongoing supervision of the licensee's rates to determine whether they are affordable, in order to implement the policy set out in section 3(1)(t)(ii) of the Act, nor is there a mechanism for the "re-regulation" of a licensee should circumstances change in the future, should the licensee's rates exceed what the Commission would otherwise deem to be appropriate, or should the licensee fail to adequately deliver services. Section 47 provides what might be described as a "one-way door" and therefore constitutes an abdication of authority.

[54] Contrary to the appellant's argument, not only does the CRTC continue to supervise the affordability of basic services, as previously outlined, but also if it finds

123. La publication du *Règlement sur la distribution de radiodiffusion* marque une étape importante pour le Conseil dans l'atteinte des objectifs énoncés dans la *Loi sur la radiodiffusion* et la promotion d'une véritable concurrence dans la distribution des services de radiodiffusion au Canada. Néanmoins, le régime concurrentiel continuera de croître et le libre jeu du marché exercera une influence toujours plus grande sur les consommateurs et sur le système canadien de radiodiffusion.

124. Le Conseil entend donc entreprendre un examen général de l'efficacité et de la pertinence du nouveau règlement après deux ans, ainsi que voir s'il y a lieu d'apporter d'autres raffinements au cadre de réglementation dans la poursuite des objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion*.

125. Bien entendu, entre-temps, le Conseil surveillera de près l'évolution du milieu concurrentiel, et il examinera les questions et préoccupations particulières qui seront portées à son attention.

L'exemption accordée en vertu de l'article 47 n'est pas finale et irrévocable

[53] L'appelant prétend, entre autres, que le fait qu'une exemption accordée en vertu de l'article 47 soit finale et irrévocable démontre que l'article 47 est *ultra vires*. L'appelant a affirmé ce qui suit, au paragraphe 53 de son mémoire:

[TRADUCTION] Le Règlement ne prévoit pas d'interruption de la déréglementation ni aucune forme de surveillance continue des tarifs du titulaire de licence par le Conseil. Après l'expiration des 60 jours pertinents, le titulaire de licence est soustrait de façon permanente à la réglementation et à la surveillance par le Conseil de ses tarifs et de ses obligations en matière de fourniture de services. Il n'existe aucun mécanisme de surveillance continue des tarifs du titulaire de licence permettant de déterminer si ceux-ci sont abordables, en vue de la mise en œuvre de la politique énoncée au sous-alinéa 3(1)t(ii) de la Loi, pas plus qu'il n'existe de mécanisme prévoyant la «réglementation» d'un titulaire de licence si les circonstances venaient à changer, si les tarifs du titulaire de licence venaient à dépasser ce que le Conseil considérerait normalement comme approprié ou si le titulaire venait à ne plus fournir adéquatement les services. L'article 47 contient une disposition qui pourrait être qualifiée de «porte à sens unique» et qui équivaut, par conséquent, à une renonciation à l'exercice d'un pouvoir.

[54] Contrairement à la prétention de l'appelant, non seulement le CRTC continue-t-il, comme je l'ai déjà souligné, à surveiller l'abordabilité des services de base,

that section 47 of the Regulations is not fulfilling its purpose, it is in a position to repeal, amend or entirely replace this provision. Subsection 31(4) of the *Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, clearly states: "Where a power is conferred to make regulations, the power shall be construed as including a power, exercisable in the same manner and subject to the same consent and conditions, if any, to repeal, amend or vary the regulations and make others."

[55] It is also significant that under subsection 18(2) of the Act, the Commission shall hold a public hearing in connection with the renewal of a licence unless it is satisfied that such a hearing is not required in the public interest. This mechanism provides another way for the CRTC to ensure that the policy objective of affordable rates is met.

[56] Furthermore, when deciding whether or not to renew the licence of a particular licensee who has been exempted from Part V of the Regulations or any other licensee for that matter, the CRTC can take into account whether there has been efficient delivery of programming at affordable rates by the licensee, which subparagraph 3(1)(i)(ii) lists as one of the policy objectives of the Act. If it concludes that this has not been the case, it can impose a condition of licence under paragraph 9(1)(b) requiring approval of rates or a condition of license requiring it to once again comply with Part V of the Regulations.

[57] Also, paragraph 9(1)(c) permits the CRTC to amend any condition of a licence on its own motion where five years have expired since the issuance or renewal of the licence. Thus presumably if the Commission finds that competition is not working to ensure that the rate of an exempted undertaking is affordable, it can, as previously outlined, impose a condition for the approval of rates or the removal of the exemption from section 47 of the Regulations.

[58] It may well be in addition that under subsection 18(3), the Commission could issue a decision which would involve removing an exemption which had been given previously under section 47 of the Regulations. Subsection 18(3) is worded in very broad terms:

mais il est aussi en mesure, s'il est d'avis que l'article 47 du Règlement ne remplit pas son objectif, d'abroger, de modifier ou de remplacer complètement cette disposition. Le paragraphe 31(4) de la *Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, établit clairement que: «Le pouvoir de prendre des règlements comporte celui de les modifier, abroger ou remplacer, ou d'en prendre d'autres, les conditions d'exercice de ce second pouvoir restant les mêmes que celles de l'exercice du premier.»

[55] Il est également révélateur qu'en vertu du paragraphe 18(2) de la Loi, le Conseil doit tenir une audience publique relativement au renouvellement d'une licence sauf s'il estime que l'intérêt public ne l'exige pas. Ce mécanisme fournit au CRTC un autre moyen de veiller à ce que l'objectif de l'abordabilité des tarifs soit atteint.

[56] En outre, lorsqu'il doit décider s'il y a lieu ou non de renouveler la licence d'un titulaire de licence qui a été soustrait à l'application de la partie V du Règlement, ou de tout autre titulaire de licence d'ailleurs, le CRTC peut se demander si ce titulaire a assuré efficacement la fourniture de la programmation à des tarifs abordables, ce qui constitue l'un des objectifs de politique de la Loi selon le sous-alinéa 3(1)(i)(ii). S'il conclut que ce n'est pas le cas, le CRTC peut, en vertu de l'alinéa 9(1)(b), imposer au titulaire une condition de licence l'obligeant à faire approuver ses tarifs ou à se conformer de nouveau à la partie V du Règlement.

[57] De plus, l'alinéa 9(1)(c) permet au CRTC de modifier, de sa propre initiative, toutes les conditions d'une licence lorsque cinq ans se sont écoulés depuis son attribution ou son renouvellement. Donc, vraisemblablement, si le Conseil estime que la concurrence ne réussit pas à faire en sorte que le tarif d'une entreprise soustraite à l'application de la partie V du Règlement soit abordable, il peut, comme je l'ai déjà souligné, imposer une condition prévoyant une approbation des tarifs ou la suppression de l'exemption accordée en vertu de l'article 47 du Règlement.

[58] Par ailleurs, le Conseil pourrait bien, en vertu du paragraphe 18(3), rendre une décision qui comporterait la suppression d'une exemption accordée antérieurement en vertu de l'article 47 du Règlement. Le paragraphe 18(3) est rédigé en termes très larges:

18. . . .

(3) The Commission may hold a public hearing, make a report, issue any decision and give any approval in connection with any complaint or representation made to the Commission or in connection with any other matter within its jurisdiction under this Act if it is satisfied that it would be in the public interest to do so.

We are advised that the section has not been tested in this way but it seems to me that it is arguable that the section could be used in the manner I have suggested. However, in any case, I do not think that this conclusion is necessary to this decision.

[59] All of this demonstrates that there is no merit to the appellant's argument that an exemption received under section 47 of the Regulations is permanent or irrevocable. It should also be pointed out that section 47 itself gives the CRTC, before an exemption has been granted under section 47, the power to suspend its application or to disallow a licensee's proposal to be removed from the obligations of Part V of the Regulations. Given this, it would be surprising if, once the CRTC had granted the exemption, it had no power under the Act to take it away. Surely common sense and the policies of the Act dictate that the CRTC would continue to have the power to remove the exemption.

[60] In addition, during oral argument, when counsel for the appellant was asked what was required of the CRTC in terms of regulation, he said that the CRTC must at all times know what the rates are and have a mechanism for reviewing those rates to see whether they are affordable. The above analysis indicates that the CRTC continues to monitor and report on the affordability of rates and is in a position to reintroduce fixation of rates or conditions of licence if it determines this is necessary.

[61] Thus it is my conclusion that an exemption under section 47 is not final and irrevocable, the CRTC continues to regulate and supervise all aspects of the broadcasting system. The CRTC retains control over all licensees; it has the power to revoke or amend section 47 of the Regulations or to impose conditions of licence

18. [. . .]

(3) Les plaintes et les observations présentées au Conseil, de même que toute autre question relevant de sa compétence au titre de la présente loi, font l'objet de telles audiences, d'un rapport et d'une décision—notamment une approbation—si le Conseil l'estime dans l'intérêt public.

On nous a avisés que cette disposition n'avait pas encore été utilisée de cette façon, mais il me semble qu'il est possible de prétendre qu'elle pourrait l'être. Quoiqu'il en soit, je ne pense toutefois pas que cette conclusion soit essentielle à la présente décision.

[59] Tout cela démontre que la prétention de l'appellant, selon laquelle une exemption accordée en vertu de l'article 47 du Règlement est permanente ou irrévocable, est sans fondement. Il convient de noter également que l'article 47 lui-même donne au CRTC, avant même qu'une exemption soit accordée en vertu de cet article, le pouvoir d'en suspendre l'application ou de refuser la proposition d'un titulaire d'être soustrait à l'application des obligations de la partie V du Règlement. Par conséquent, il serait étonnant que le CRTC, une fois l'exemption accordée, n'ait plus le pouvoir de la retirer. Sans aucun doute, le bon sens et les énoncés de politique de la Loi exigent que le CRTC continue à pouvoir supprimer l'exemption.

[60] De plus, lors des plaidoiries, lorsqu'on a demandé à l'avocat de l'appellant ce qui était requis du CRTC sur le plan de la réglementation, il a répondu que le CRTC devait en tout temps être au courant des tarifs et qu'il devait se doter d'un mécanisme lui permettant d'examiner ces tarifs pour vérifier s'ils sont abordables. L'analyse ci-dessus indique que le CRTC continue à surveiller l'abordabilité des tarifs et à faire rapport sur celle-ci, et qu'il est en mesure de réintroduire la fixation de tarifs ou des conditions de licence s'il l'estime nécessaire.

[61] Je conclus donc qu'une exemption accordée en vertu de l'article 47 n'est pas finale et irrévocable, et que le CRTC continue à réglementer et à surveiller tous les aspects du système de radiodiffusion. Le CRTC conserve le contrôle sur tous les titulaires de licence; il a le pouvoir d'abroger ou de modifier l'article 47 du

removing the exemption from Part V of the Regulations. The CRTC may meet its legislative obligation to regulate and supervise without specifically setting or approving the rate of all undertakings.

The *Broadcasting Act* does not require the CRTC to specifically set and approve all rates

[62] The words used in the *Broadcasting Act* to the effect that “the Commission shall regulate and supervise all aspects of the Canadian broadcasting system” do not mean that it is required to specifically approve or set the rates of licensees. Indeed, the only specific reference to rates in the Act is in subparagraph 3(1)(t)(ii) which provides: “[i]t is hereby declared as the broadcasting policy for Canada that . . . distribution undertakings . . . should provide efficient delivery of programming at affordable rates, using the most effective technologies available at reasonable cost”. While the CRTC has an obligation to try to ensure that rates are affordable, the Act does not specify how the CRTC must do this. The choice of mechanism is for the CRTC to determine and reliance on market forces is certainly one alternative for that purpose.

[63] The appellant pointed to two cases in support of its position that the CRTC’s decision to “deregulate” rates is contrary to the *Broadcasting Act*. First, in *T.W.U. v. Canada (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)*, [1989] 2 F.C. 280 (C.A.) (*T.W.U.*), the CRTC decided to deregulate the tolls charged by telephone and telegraph companies under the *Railway Act*, R.S.C. 1970, c. R-2, and the Court decided that the CRTC did not have the authority to do this. However, this case is distinguishable in that, unlike the *Broadcasting Act*, subsection 320(2) [as am. by R.S.C. 1970 (1st Supp.), c. 35, s. 2] of the *Railway Act* expressly provided that tolls were subject to the approval of the CRTC:

320. . . .

(2) Notwithstanding anything in any other Act, all telegraph and telephone tolls to be charged by a company, other than a

Règlement ou d’imposer des conditions de licence supprimant l’exemption de la partie V du Règlement. Le CRTC peut remplir son obligation législative de réglementer et surveiller sans fixer ou approuver spécifiquement les tarifs de toutes les entreprises.

La *Loi sur la radiodiffusion* n’exige pas que le CRTC fixe et approuve spécifiquement tous les tarifs

[62] Les mots employés dans la *Loi sur la radiodiffusion* portant que «le Conseil réglemente et surveille tous les aspects du système canadien de radiodiffusion» ne signifient pas que celui-ci doit approuver ou fixer spécifiquement les tarifs des titulaires de licence. D’ailleurs, la seule mention expresse des tarifs dans la Loi figure au sous-alinéa 3(1)t(ii), qui prévoit que: «[i] est déclaré que, dans le cadre de la politique canadienne de radiodiffusion [. . .] les entreprises de distribution [. . .] devraient assurer efficacement, à l’aide des techniques les plus efficaces, la fourniture de la programmation à des tarifs abordables». Bien que le CRTC ait l’obligation d’essayer de faire en sorte que les tarifs soient abordables, la Loi ne précise pas comment il doit s’y prendre. Le choix du mécanisme appartient au CRTC, et le recours aux forces du marché est certainement l’une des façons d’y arriver.

[63] L’appelant a invoqué deux affaires à l’appui de sa position selon laquelle la décision du CRTC de «déréglementer» les tarifs est contraire à la *Loi sur la radiodiffusion*. Il a d’abord attiré notre attention sur l’affaire *S.T.T. c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*, [1989] 2 C.F. 280 (C.A.) (*S.T.T.*), dans laquelle la Cour a statué que le CRTC, qui avait décidé de déréglementer les taxes exigées par les compagnies de téléphone et de télégraphe en vertu de la *Loi sur les chemins de fer*, S.R.C. 1970, ch. R-2, n’avait pas le pouvoir de le faire. Cependant, cette affaire se distingue de la présente affaire en ce que, contrairement à la *Loi sur la radiodiffusion*, le paragraphe 320(2) [mod. par S.R.C. 1970 (1^{er} Supp.), ch. 35, art. 2] de la *Loi sur les chemins de fer* prévoyait expressément que les taxes devaient être approuvées par le CRTC:

320. [. . .]

(2) Nonobstant les dispositions de toute autre loi, toutes les taxes de télégraphe et de téléphone que peut exiger une

toll for the transmission of a message intended for general reception by the public and charged by a company licensed under the *Broadcasting Act*, are subject to the approval of the Commission, and may be revised by the Commission from time to time.

[64] Broadcasting is a different sector, with a different policy and enabling Act. Also, Marceau J., himself, noted in *T.W.U.*, *supra*, at pages 282-283, that the legal issue was narrow and thus the ratio would not apply beyond its narrow context:

The legal issue it raises is a narrow one insofar as it relates solely to the interpretation of a short and incidental phrase in one of the provisions of the *Railway Act*, R.S.C. 1970, c. R-2; but a basic aspect of the jurisdiction of the Commission is involved and the importance of the case is attested by the fact that no less than nine (9) different parties have sought and been given leave to intervene in the proceedings.

[65] Second, the appellant pointed to *Saskatchewan Wheat Pool v. Canada (Attorney General)* (1993), 107 D.L.R. (4th) 190 (F.C.T.D.) (*Saskatchewan Wheat Pool*), which also did not involve the *Broadcasting Act*. In this case, Rothstein J., as he then was, determined that a regulation passed by the Governor in Council deregulating the interprovincial marketing of barley and the export and import of barley to or from the United States under section 47 of the *Canadian Wheat Board Act*, R.S.C., 1985, c. C-24 was *ultra vires*. The *Canadian Wheat Board Act* enabled the Governor in Council to make regulations providing for the “granting of licenses” for the interprovincial transport, sale, purchase or delivery of barley and the export and import of barley to and from the United States. In the absence of such licences, only the Canadian Wheat Board had the authority to market barley interprovincially and internationally. Rather than making regulations providing for the granting of licences, however, the Governor in Council made regulations granting the authority to “a person other than the Board” to market barley inter-provincially and internationally without a license. Rothstein J. stated at page 203: “in my view, in the present case, the Governor in Council cannot dispense with the requirement for a licence altogether when the

compagnie, à l’exception des taxes exigées, pour la transmission de messages destinés à être captés d’une façon générale par le public, par une compagnie titulaire d’une licence en vertu de la *Loi sur radiodiffusion*, sont subordonnées à l’agrément de la Commission qui peut les réviser à sa discrétion.

[64] La radiodiffusion est un secteur différent, qui fait l’objet d’une politique et d’une loi habilitante différentes. Ainsi, le juge Marceau a lui-même noté aux pages 282 et 283 de l’arrêt *S.T.T.*, précité, que la question juridique soulevée était restreinte et que, par conséquent, les motifs de la décision s’y rapportant ne pouvaient s’appliquer en dehors de son cadre restreint:

La question juridique qu’il soulève est une question restreinte dans la mesure où elle ne concerne que l’interprétation d’un membre de phrase court et accessoire figurant dans une des dispositions de la *Loi sur les chemins de fer*, S.R.C. 1970, chap. R-2; un aspect fondamental de la compétence du Conseil est cependant en jeu, et l’importance de l’affaire est attestée par le fait que non moins de neuf (9) parties différentes ont demandé et obtenu l’autorisation d’intervenir dans l’instance.

[65] L’appelant a ensuite cité l’arrêt *Saskatchewan Wheat Pool c. Canada (Procureur général)* (1993), 107 D.L.R. (4th) 190 (C.F. 1^{re} inst.) (*Saskatchewan Wheat Pool*), qui ne concernait pas non plus la *Loi sur la radiodiffusion*. Dans cette affaire, le juge Rothstein, tel était son titre, a conclu qu’un règlement pris par le gouverneur en conseil en vue de déréglementer le commerce interprovincial de l’orge, l’importation de l’orge en provenance des États-Unis et son exportation aux États-Unis en vertu de l’article 47 de la *Loi sur la commission canadienne du blé*, L.R.C. (1985), ch. C-24, était *ultra vires*. La *Loi sur la commission canadienne du blé* conférait au gouverneur en conseil le pouvoir de prendre un règlement prévoyant l’«octroi de licences» pour les opérations de transport, de vente, d’achat et de livraison interprovinciales de l’orge et pour l’importation de l’orge en provenance des États-Unis et son exportation aux États-Unis. En l’absence de telles licences, seule la Commission canadienne du blé avait le pouvoir de commercialiser l’orge à l’échelle interprovinciale et internationale. Cependant, plutôt que de prendre un règlement prévoyant l’octroi de licences, le gouverneur en conseil a pris un règlement accordant à «quelqu’un d’autre» le pouvoir de commercialiser l’orge à l’échelle interprovinciale et internationale, et ce, sans

statute conferring regulation-making authority expressly contemplates regulations providing for the granting of licences.”

[66] *Saskatchewan Wheat Pool*, *supra*, is not helpful to the appellant because it deals with an entirely different statutory scheme; there is no requirement in the *Broadcasting Act* that the CRTC specifically approve or set all rates.

[67] The statutory provisions in these cases demonstrate that when Parliament intends to require a tribunal to set or approve all rates, it uses clear language. Yet another example of this is subsection 25(1) of the *Telecommunications Act*, S.C. 1993, c. 38:

25. (1) No Canadian carrier shall provide a telecommunications service except in accordance with a tariff filed with and approved by the Commission that specifies the rate or the maximum or minimum rate, or both, to be charged for the service. [Emphasis added.]

[68] There is no similar provision in the *Broadcasting Act*, which demonstrates that Parliament did not intend to provide for the strict regulation of rates. While it is a policy objective under subparagraph 3(1)(t)(ii) of the Act that rates should be affordable, the Act does not dictate how the CRTC is to achieve this policy objective. The CRTC is given the discretion to determine when and how these powers should be exercised, taking into account the policies set forth in the Act. It is clear that Parliament intended the CRTC to be the only authority with the broad discretion to decide how best to implement broadcasting policy. This is emphasized by subsection 3(2), which provides:

3. . . .

(2) It is further declared that the Canadian broadcasting system constitutes a single system and that the objectives of the broadcasting policy set out in subsection (1) can best be

licence. Le juge Rothstein a affirmé ce qui suit, à la page 203: [TRADUCTION] «selon moi, dans la présente affaire, le gouverneur en conseil ne peut écarter totalement l'exigence d'une licence alors que la loi qui confère le pouvoir de réglementer prévoit expressément la prise d'un règlement autorisant l'octroi de licences».

[66] L'arrêt *Saskatchewan Wheat Pool*, précité, n'est d'aucun secours à l'appelant parce qu'il porte sur un cadre législatif complètement différent; aucune disposition de la *Loi sur la radiodiffusion* n'oblige le CRTC à approuver ou à fixer spécifiquement tous les tarifs.

[67] Les dispositions législatives en litige dans ces affaires démontrent que lorsque le législateur entend exiger d'un tribunal qu'il fixe ou approuve tous les tarifs, il le dit clairement. On en trouve un autre exemple au paragraphe 25(1) de la *Loi sur les télécommunications*, L.C. 1993, ch. 38:

25. (1) L'entreprise canadienne doit fournir les services de télécommunication en conformité avec la tarification déposée auprès du Conseil et approuvée par celui-ci fixant—notamment sous forme de maximum, de minimum ou des deux—les taux à imposer ou à percevoir. [C'est moi qui souligne.]

[68] Il n'existe aucune disposition semblable dans la *Loi sur la radiodiffusion*, ce qui démontre que le législateur n'avait pas l'intention de prévoir une réglementation stricte des tarifs. Bien que l'abordabilité des tarifs soit un objectif de politique en vertu du sous-alinéa 3(1)(t)(ii) de la Loi, celle-ci ne dicte pas au CRTC comment atteindre cet objectif. Le CRTC a le pouvoir discrétionnaire de décider quand et comment ces pouvoirs devraient être exercés, compte tenu des politiques énoncées dans la Loi. Il est clair que l'intention du législateur était que le CRTC soit la seule autorité habilitée à exercer le large pouvoir discrétionnaire de décider de la meilleure façon de mettre en œuvre la politique de radiodiffusion. Cela est mis en évidence par le paragraphe 3(2), qui dispose ce qui suit:

3. [. . .]

(2) Il est déclaré en outre que le système canadien de radiodiffusion constitue un système unique et que la meilleure façon d'atteindre les objectifs de la politique canadienne de

achieved by providing for the regulation and supervision of the Canadian broadcasting system by a single independent public authority.

Competition as a means of regulating and achieving the policy objectives of the Act

[69] In exercising its broad discretion to determine how to implement the policy objectives of the Act that undertakings should provide programming at “affordable rates” and that the CRTC should be sensitive to the administrative burden that regulation and supervision may create, the CRTC created section 47 of the Regulations which introduces competition as one of the means to ensure that rates are affordable. The CRTC did not pass a regulation that market competition will determine the rates for all distribution undertakings, but rather provided that when a particular undertaking can demonstrate a sufficient level of competition in its service area, it will no longer have its rate determined by the CRTC. In these cases, the competition, that has been demonstrated to exist in that particular area, will serve to regulate the rates and keep them affordable.

[70] Importantly, if the CRTC finds that this system of market competition does not achieve the policy objectives of the Act, as stated previously, it has the means to correct and change this system.

[71] Furthermore, when the CRTC enacted section 47 of the Regulations, which introduces competition as a means of keeping rates affordable, it was following a binding policy directive issued to it by the Governor in Council in Order in Council P.C.1994-1689. This Order provided that “[i]t is government policy to foster fair competition and increased reliance on market forces in the provision of facilities, products and services.” Subsection 7(1) of the *Broadcasting Act* specifically provides that “the Governor in Council may, by order, issue to the Commission directions of general application on broad policy matters with respect to (a) any of the objectives of the broadcasting policy set out in subsection 3(1); or (b) any of the objectives of the regulatory policy set out in subsection 5(2).” Subsection

radiodiffusion consiste à confier la réglementation et la surveillance du système canadien de radiodiffusion à un seul organisme public autonome.

La concurrence comme moyen de réglementer et d’atteindre les objectifs de politique de la Loi

[69] En exerçant son large pouvoir discrétionnaire de décider de la façon de mettre en œuvre les objectifs de politique de la Loi portant que les entreprises devraient fournir la programmation à des «tarifs abordables» et que le CRTC devrait tenir compte du fardeau administratif que la réglementation et la surveillance sont susceptibles de créer, le CRTC a édicté l’article 47 du Règlement, qui instaure la concurrence comme moyen de s’assurer que les tarifs sont abordables. Le CRTC n’a pas pris un règlement prévoyant que la libre concurrence déterminera les tarifs de toutes les entreprises de distribution, mais a plutôt prévu que lorsqu’une entreprise en particulier sera en mesure d’établir qu’il existe un niveau suffisamment élevé de concurrence dans sa zone de service, ses tarifs n’auront plus à être déterminés par le CRTC. Dans ces cas, la concurrence, dont l’existence dans cette zone en particulier aura été établie, servira à réglementer les tarifs et à maintenir leur abordabilité.

[70] Fait important, s’il estime que ce système de libre concurrence ne favorise pas l’atteinte des objectifs de politique de la Loi, le CRTC, comme je l’ai déjà dit, a les moyens de corriger et de modifier ce système.

[71] De plus, en édictant l’article 47 du Règlement, qui instaure la concurrence comme moyen de maintenir l’abordabilité des tarifs, le CRTC se conformait à une directive ayant force exécutoire émise par le gouverneur en conseil dans le décret C.P. 1994-1689. Dans ce décret, on pouvait lire que [TRADUCTION] «[l]a politique du gouvernement est [d’]encourager une concurrence équitable et [de] miser davantage sur les forces du marché pour la prestation des installations, produits et services». Le paragraphe 7(1) de la *Loi sur la radiodiffusion* prévoit expressément que «le gouverneur en conseil peut, par décret, donner au Conseil, au chapitre des grandes questions d’orientation en la matière, des instructions d’application générale relativement à l’un ou l’autre des objectifs de la politique

7(3) states that an order made under subsection 7(1) is binding on the CRTC.

The Broadcasting Act must be interpreted in a coherent manner

[72] The appellant's argument that the CRTC is precluded from enacting section 47 because it is only allowed to regulate and not deregulate rates also fails because it would result in an incoherent interpretation of the Act. In a recent Federal Court of Appeal case, *Shebib v. Canada (Attorney General)*, [2003] 3 F.C. 607 (C.A.), involving a judicial review application concerning a claim for employment insurance benefits, the issue of whether a regulation was *ultra vires* was raised. This Court held that the regulation was not *ultra vires* the Canada Employment Insurance Commission and not in conflict with the provisions of the *Employment Insurance Act* [S.C. 1996, c. 23]. At paragraph 20, Rothstein J.A. used the presumption of coherence to come to this conclusion.

[73] The presumption is that different provisions of the statute are intended to work together logically and rationally, and an enactment is presumed not to contain contradictions and inconsistencies. Rothstein J.A. went on to quote from *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes* at pages 262-263 of the 4th edition:

It is presumed that the provisions of legislation are meant to work together, both logically and teleologically, as parts of a functioning whole. The parts are presumed to fit together logically to form a rational, internally consistent framework; and because the framework has a purpose, the parts are also presumed to work together dynamically, each contributing something toward accomplishing the intended goal.

The presumption of coherence is also expressed as a presumption against internal conflict. It is presumed that the body of legislation enacted by a legislature does not contain contradictions or inconsistencies, that each provision is capable of operating without coming into conflict with any other.

canadienne de radiodiffusion ou de la réglementation et de la surveillance du système canadien de radiodiffusion». Le paragraphe 7(3) dispose qu'un décret pris en vertu du paragraphe 7(1) lie le CRTC.

La Loi sur la radiodiffusion doit être interprétée d'une manière cohérente

[72] L'argument de l'appelant selon lequel le CRTC ne peut édicter l'article 47 parce qu'il n'est autorisé qu'à réglementer les tarifs, et non à les déréglémenter, ne tient pas non plus parce qu'il donnerait lieu à une interprétation incohérente de la Loi. Dans un arrêt récent de la Cour d'appel fédérale, *Shebib c. Canada (Procureur général)*, [2003] 3 C.F. 607 (C.A.), ayant trait à une demande de contrôle judiciaire concernant une demande de prestations d'assurance-emploi, la question de savoir si un règlement était *ultra vires* a été soulevée. La Cour a statué que le règlement n'excédait pas la compétence de la Commission de l'assurance-emploi du Canada et qu'il n'allait pas à l'encontre des dispositions de la *Loi sur l'assurance-emploi* [L.C. 1996, ch. 23]. Au paragraphe 20, le juge d'appel Rothstein s'est servi de la présomption de cohérence pour tirer sa conclusion.

[73] Selon la présomption, les différentes dispositions de la loi sont destinées à s'appliquer ensemble d'une façon logique et rationnelle, et un texte législatif est présumé ne pas contenir de contradictions et d'incohérences. Le juge Rothstein a ensuite cité l'extrait suivant de *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4^e éd., aux pages 262 et 263:

[TRADUCTION] Les dispositions d'une loi sont présumées fonctionner ensemble, tant logiquement que téléologiquement, comme les diverses parties d'un tout. Les parties sont présumées s'assembler logiquement pour former un cadre rationnel, intrinsèquement cohérent; et parce que le cadre a une fin, les parties sont également présumées s'appliquer ensemble d'une façon dynamique, chacune contribuant quelque chose aux fins de la réalisation du but visé.

La présomption de cohérence est également une présomption à l'encontre de l'existence d'un conflit interne. L'ensemble des lois adoptées par l'assemblée législative est présumé ne pas comporter de contradictions ou d'incohérences, chaque disposition étant capable de s'appliquer sans entrer en conflit avec une autre.

[74] In my opinion, to read the powers of the CRTC as the appellant does would go against this presumption of coherence. Subsection 9(4) of the Act confirms that it was Parliament's intention that the CRTC would have the power to exempt persons from the regulations requiring CRTC approval of rate increases; it provides:

9. . . .

(4) The Commission shall, by order, on such terms and conditions as it deems appropriate, exempt persons who carry on broadcasting undertakings of any class specified in the order from any or all of the requirements of this Part or of a regulation made under this Part where the Commission is satisfied that compliance with those requirements will not contribute in a material manner to the implementation of the broadcasting policy set out in subsection 3(1).

Since subsection 9(4) of the Act clearly gives the CRTC the power to grant exemptions from the Regulations, it would be incoherent, if when interpreting the CRTC's very broad mandate under the Act, this Court found that it did not have the authority to enact section 47 of the Regulations.

Conclusion

[75] Therefore, after examining the statutory scheme of the Act as a whole, it is clear that section 47 of the Regulations is not inconsistent with the Act or the powers of the CRTC granted by the Act and it is not *ultra vires*. The CRTC did not err in deciding it had the authority to enact this regulation.

[76] This appeal will therefore be dismissed with costs.

LINDEN J.A.: I agree.

ROTHSTEIN J.A.: I agree.

[74] À mon avis, interpréter les pouvoirs du CRTC comme le fait l'appelant irait à l'encontre de cette présomption de cohérence. Le paragraphe 9(4) de la Loi confirme qu'il était de l'intention du législateur que le CRTC ait le pouvoir de soustraire certaines personnes à l'application des règlements prévoyant l'approbation par le CRTC des augmentations de tarifs; cette disposition est libellée comme suit:

9. [. . .]

(4) Le Conseil soustrait, par ordonnance et aux conditions qu'il juge indiquées, les exploitants d'entreprise de radiodiffusion de la catégorie qu'il précise de toute obligation découlant soit de la présente partie, soit de ses règlements d'application, dont il estime l'exécution sans conséquence majeure sur la mise en œuvre de la politique canadienne de radiodiffusion.

Puisque le paragraphe 9(4) de la Loi confère clairement au CRTC le pouvoir d'accorder des exemptions à l'égard de ses règlements, la Cour ferait preuve d'incohérence si elle concluait, en interprétant la très large mission confiée au CRTC en vertu de la Loi, que celui-ci n'avait pas le pouvoir d'édicter l'article 47 du Règlement.

Conclusion

[75] Par conséquent, après examen du cadre législatif de la Loi dans son ensemble, il est clair que l'article 47 du Règlement n'est pas incompatible avec la Loi ou avec les pouvoirs que celle-ci a conférés au CRTC et qu'il n'est pas *ultra vires*. Le CRTC n'a pas commis d'erreur en concluant qu'il avait le pouvoir d'édicter l'article 47 du Règlement.

[76] Le présent appel sera donc rejeté avec dépens.

LE JUGE LINDEN, J.C.A.: Je souscris aux présents motifs.

LE JUGE ROTHSTEIN, J.C.A.: Je souscris aux présents motifs.