

T-1639-96

**ExpressVu Inc., Allarcom Pay Television Limited, The Family Channel Inc., and TMN Networks Inc.**  
(*Plaintiffs*)

v.

**NII Norsat International Inc. c.o.b. "Aurora Distributing", Price Costco Canada Inc., London Drugs Limited, A.C.E. Imports International Inc., The (Discount) Stereo Store Ltd. c.o.b. "Base Electronics", Base Electronics Corp., A. & B. Sound Ltd., Jerry's Radio & T.V. of Barrie Limited, Hi-Fi 2000 (Yorkdale) Ltd.** (*Defendants*)

*INDEXED AS: EXPRESSVU INC. v. NII NORSTAT INTERNATIONAL INC. (T.D.)*

Trial Division, Gibson J.—Toronto, June 23; Ottawa, July 23, 1997.

*Broadcasting — Licensed Canadian-based direct broadcast satellite (DBS) service provider seeking damages, injunctive relief against defendants re importation and sale of receivers (small satellite dishes) and decoders for receiving DBS signals originating in U.S.A. from broadcasters not licensed to broadcast in Canada — Interpretation of Radiocommunication Act, ss. 9, 10 and 18 — Act, s. 9(1)(c) providing absolute prohibition against decoding of encrypted subscription program signals unless emanating from lawful distributor in Canada authorizing decoding — Plaintiffs having right of civil action under Act, s. 18 as have suffered loss or damages as result of conduct of defendant, Norsat, contrary to Act, s. 10(1)(b).*

*Construction of statutes — Licensed Canadian-based direct broadcast satellite (DBS) service provider seeking damages, injunctive relief against defendants re importation and sale of receivers (small satellite dishes) and decoders for receiving DBS signals originating in U.S.A. from broadcasters not licensed to broadcast in Canada — Radiocommunication Act, ss. 9, 10, 18 — Adoption of thorough, compelling analysis of interpretation of Act, s. 9(1)(c) by Provincial Court Judge in R. v. Knibb: applying modern purposive approach to statutory interpretation (establishing legislative purpose by relying on legislator's statements, commission reports, Hansard, academic texts, as well as words of legislation read in context), Act, s. 9(1)(c) providing absolute prohibition against decoding of encrypted*

T-1639-96

**ExpressVu Inc., Allarcom Pay Television Limited, The Family Channel Inc., et TMN Networks Inc.**  
(*demandereses*)

c.

**NII Norsat International Inc., faisant affaires sous le nom de «Aurora Distribution», Price Costco Canada Inc., London Drugs Limited, A.C.E. Imports International Inc., The (Discount) Stereo Store Ltd., faisant affaires sous le nom de «Base Electronics», Base Electronics Corp., A. & B. Sound Ltd., Jerry's Radio & T.V. of Barrie Limited, Hi-Fi 2000 (Yorkdale) Ltd.** (*défenderesses*)

*RÉPERTORIÉ: EXPRESSVU INC. c. NII NORSTAT INTERNATIONAL INC. (1<sup>re</sup> INST.)*

Section de première instance, juge Gibson—Toronto, 23 juin; Ottawa, 23 juillet 1997.

*Radiodiffusion — Fournisseur canadien licencié de services de satellite de radiodiffusion directe (SRD) réclamant des dommages-intérêts et une injonction contre les défenderesses au sujet de l'importation et de la vente de récepteurs (petites antennes paraboliques) et de décodeurs pour la réception de signaux de SRD émanant de diffuseurs aux États-Unis ne détenant pas de licence de diffusion au Canada — Interprétation des art. 9, 10 et 18 de la Loi sur la radiocommunication — L'art. 9(1)c) de la Loi interdit de façon absolue de décoder un signal d'abonnement sans l'autorisation de son distributeur légitime au Canada autorisant le décodage — Les demandereses peuvent former un recours civil en vertu de l'art. 18 de la Loi étant donné qu'elles ont subi une perte ou des dommages par suite de la contravention de la défenderesse Norsat à l'art. 10(1)b) de la Loi.*

*Interprétation des lois — Fournisseur canadien licencié de services de satellite de radiodiffusion directe (SRD) réclamant des dommages-intérêts et une injonction contre les défenderesses au sujet de l'importation et de la vente de récepteurs (petites antennes paraboliques) et de décodeurs pour la réception de signaux de SRD émanant de diffuseurs aux États-Unis ne détenant pas de licence de diffusion au Canada — Interprétation des art. 9, 10 et 18 la Loi sur la radiocommunication — Adoption de l'analyse approfondie et convaincante de l'interprétation de l'art. 9(1)c) de la Loi par un juge de la Cour provinciale dans R. v. Knibb: suivant la méthode téléologique moderne d'interprétation des lois (établissement de l'objectif législatif à partir des déclarations des législateurs, des rapports de commissions,*

*subscription program signals unless emanating from lawful distributor in Canada authorizing decoding — Interpretation authorizing completely unregulated broadcasting in Canada not consistent with purpose, object of Broadcasting Act which must be considered when reading provisions of Radiocommunication Act — As Act, s. 9(1)(c) has not been directly challenged under Charter, s. 2(b) (freedom of expression), Charter cannot be used as interpretive tool to defeat purpose of legislation or to give it effect Parliament clearly intended it not to have.*

*Constitutional law — Charter of Rights — Charter as interpretive tool — Absent Charter challenge, Charter cannot be used as interpretive tool to defeat purpose of legislation or to give it effect Parliament clearly intended it not to have.*

The plaintiff, ExpressVu, has been licensed by the CRTC to carry on a direct to home (DTH) satellite distribution undertaking in Canada. The other plaintiffs are owners and operators of television services in Canada which distribute television subscription programming for viewing in Canada upon payment of a fee. Plaintiffs' claim is for damages and injunctive relief against the defendants who were importing and selling at wholesale receivers (small satellite dishes) and decoders for receiving direct broadcast satellite (DBS) signals from service providers in the United States, apparently licensed to provide DTH satellite television services in the U.S.A. Defendant, Norsat, applied for summary judgment or to strike out the statement of claim, arguing that there was no genuine issue for trial; that the plaintiff, ExpressVu, which had no active business, and no contracts with any customers, had no legally recognized rights which have been harmed; that there was no valid claim against the defendants under the *Broadcasting Act* or sections 9 or 10 of the *Radiocommunication Act*; that the interpretation of the *Radiocommunication Act* proposed by the plaintiffs was incorrect, contrary to the legislative intention, and in conflict with the Charter; that the copyright/programming rights claim had no merit.

*Held*, the application should be dismissed.

Section 18 of the *Radiocommunication Act* provides that any person holding a licence to carry on a broadcasting undertaking issued by the CRTC under the *Broadcasting Act* or holding an interest in the content of a subscription programming signal by virtue of copyright ownership or a

*du Hansard, des ouvrages de doctrine et du texte de la loi lu dans son contexte), l'art. 9(1)c) de la Loi interdit de façon absolue le décodage de signaux d'abonnement encodés à moins que ceux-ci n'émanent d'un distributeur légitime situé au Canada autorisant le décodage — Une interprétation qui autoriserait une radiodiffusion nullement réglementée au Canada ne serait pas conforme au but ou à l'objectif de la Loi sur la radiodiffusion dont il faut tenir compte en lisant les dispositions de la Loi sur la radiocommunication — Étant donné que l'art. 9(1)c) de la Loi n'est pas directement attaqué sous le régime de l'art. 2b) de la Charte (liberté d'expression), celle-ci ne peut être utilisée pour interpréter une loi de façon à contrarier son objet ou à lui donner un effet que le législateur ne souhaitait pas de toute évidence.*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Charte comme outil d'interprétation — En l'absence d'une contestation fondée sur la Charte, cette dernière ne peut être utilisée pour interpréter une loi de façon à contrarier son objet ou à lui donner un effet que le législateur souhaitait de toute évidence qu'elle n'ait pas.*

La demanderesse ExpressVu a obtenu du CRTC une licence de radiodiffusion pour exploiter au Canada une entreprise de distribution par satellite de radiodiffusion directe (SRD). Les autres demandereses sont des propriétaires et exploitants de services canadiens de télévision qui diffusent un signal d'abonnement télévisuel destiné aux téléspectateurs du Canada moyennant paiement d'un prix d'abonnement. Les demandereses réclament des dommages-intérêts ainsi qu'une injonction contre les défenderesses qui importent et vendent en gros des récepteurs (petites antennes paraboliques) et des décodeurs pour la réception de signaux de SRD émanant de fournisseurs de services aux États-Unis, apparemment autorisés à offrir des services de radiodiffusion directe à domicile. La défenderesse Norsat a présenté une requête en jugement sommaire ou en radiation de la déclaration, faisant valoir qu'il n'y avait aucune question sérieuse à instruire; que la demanderesse ExpressVu n'exploitait pas une entreprise active et n'ayant conclu aucun contrat avec des consommateurs, il n'avait été porté atteinte à aucun droit légalement reconnu; qu'il n'existait aucune demande valide contre ces défenderesses en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion* ou des articles 9 ou 10 de la *Loi sur la radiocommunication*; que l'interprétation de la *Loi sur la radiocommunication* que proposent les demandereses était inexacte, contraire à l'intention du législateur et incompatible avec la Charte; et que la demande relative aux droits d'auteur et aux droits de diffusion était sans fondement.

*Jugement*: la requête doit être rejetée.

L'article 18 de la *Loi sur la radiocommunication* dispose que quiconque est titulaire d'une licence attribuée, au titre de la *Loi sur la radiodiffusion*, par le CRTC et l'autorisant à exploiter une entreprise de radiodiffusion, ou détient, à titre du droit d'auteur ou d'une licence accordée par ce

licence granted by a copyright owner may sue for and recover damages from persons engaging in conduct contrary to paragraphs 9(1)(c), (d) or (e) or 10(1)(b) of the *Radiocommunication Act*. Subsection 9(1) provides that no person shall decode an encrypted subscription programming signal otherwise than under and in accordance with an authorization from the lawful distributor of the signal.

For the plaintiffs' claim to succeed, in so far as it is based on section 18 of the *Radiocommunication Act*, the plaintiffs must establish (1) that they are persons described in one or more of paragraphs (a) to (d) of subsection 18(1); (2) that there has been conduct of the defendants contrary to any of paragraphs 9(1)(c), (d) or (e) or 10(1)(b) of the Act; and (3) that they have suffered loss or damage as a result of that conduct.

(1) That ExpressVu held a licence to carry on a broadcasting undertaking issued by the CRTC under the *Broadcasting Act* and therefore was a person described in paragraph 18(1)(c) was clearly established. The fact that it did not yet operate a DBS service was irrelevant. The other plaintiffs each held an interest in the content of a subscription programming signal by virtue of licences granted by copyright owners and were thus persons described in paragraph 18(1)(a).

(2) Norsat's activities gave rise to a reasonable inference that the equipment had been used, or was intended to be used, for the purpose of contravening section 9. Norsat proposed an interpretation of subsection 9(1) such that where there is no lawful distributor in Canada, paragraph 9(1)(c) should be interpreted so as not to constitute it an offence to decode a DTH signal emanating from a DBS service provider outside of Canada where the authorization of the service provider has been obtained. Rather, Norsat submits that 9(1)(c) should be interpreted so as to create an offence where an encrypted subscription signal is decoded without the consent of the originator, wherever he might be, or as an "anti-piracy" provision.

The analysis and interpretation of Judge LeGrandeur in *R. v. Knibb*, using the modern purposive approach to statutory interpretation (establishing the legislative purpose by relying on legislators' statements, commission reports, Hansard, academic texts, as well as the words of the legislation read in context) should be adopted. Accordingly, paragraph 9(1)(c) of the Act should be interpreted as providing an absolute prohibition against the decoding of encrypted subscription program signals unless they emanated from a lawful distributor in Canada and that distributor authorizes their decoding. An interpretation that would allow unfettered access to encrypted signals from outside Canada would fly in the face of the broadcast regulatory policy that the Canadian system operates under. Such an interpretation would authorize completely unregulated broadcasting into

dernier, un droit dans le contenu d'un signal d'abonnement, peut former un recours civil à l'encontre des personnes qui contreviennent aux alinéas 9(1)c, d) ou e) ou 10(1)b) de la *Loi sur la radiocommunication* et obtenir d'elles des dommages-intérêts. Le paragraphe 9(1) dispose qu'il est interdit de décoder un signal d'abonnement sans l'autorisation de son distributeur légitime ou en contravention avec celle-ci.

Pour avoir gain de cause, dans la mesure où elles se fondent sur l'article 18 de la *Loi sur la radiocommunication*, les demandresses doivent prouver (1) qu'elles sont des personnes visées par l'un ou plusieurs des alinéas a) à d) du paragraphe 18(1); (2) que les défenderesses ont contrevenu à l'un des alinéas 9(1)c, d) ou e) ou 10(1)b) de la Loi; et (3) qu'elles ont subi une perte ou des dommages par suite de cette contravention.

(1) Le fait que la demandresse ExpressVu détenait une licence d'exploitation d'une entreprise de radiodiffusion délivrée par le CRTC conformément à la *Loi sur la radiodiffusion* et, par conséquent, qu'il s'agissait d'une personne visée par l'alinéa 18(1)c), a été clairement établi. Le fait qu'ExpressVu n'exploitait pas encore un service de SRD n'était pas pertinent. Les autres demandresses détenaient chacune un intérêt dans le contenu des signaux d'abonnement en vertu de licences octroyées par des titulaires de droit d'auteur, et étaient donc visées par l'alinéa 18(1)a).

(2) Les activités de Norsat donnaient à penser que le matériel avait été utilisé en vue d'enfreindre à l'article 9, ou était destiné à l'être. Norsat a proposé d'interpréter le paragraphe 9(1) de manière à ce que, en l'absence de distributeur légitime au Canada, l'alinéa 9(1)c) soit interprété comme si le fait de décoder le signal émanant d'un fournisseur de services de SRD à l'extérieur du Canada avec l'autorisation de ce fournisseur, ne constituait pas une infraction. Norsat soutient que l'alinéa 9(1)c) devrait plutôt être interprété comme créant une infraction lorsque le signal d'abonnement encodé est décodé sans le consentement de l'émetteur, peu importe l'endroit où se trouve celui-ci, ou comme une disposition «antipiratage».

Il convient d'adopter l'analyse et l'interprétation du juge LeGrandeur dans *R. v. Knibb*, où il utilise la méthode téléologique moderne d'interprétation des lois (établissement de l'objectif législatif à partir des déclarations des législateurs, des rapports de commissions, du Hansard, des ouvrages de doctrine et du texte de la loi lu dans son contexte). Il convient donc d'interpréter l'alinéa 9(1)c) de la Loi comme prévoyant une interdiction absolue contre le décodage de signaux d'abonnement encodés à moins qu'ils n'émanent d'un distributeur légitime situé au Canada et que ce distributeur en autorise le décodage. Une interprétation qui permettrait l'accès illimité à des signaux encodés provenant de l'extérieur du Canada contredirait la politique réglementaire de radiodiffusion sous-tendant le système canadien. Une telle interprétation autoriserait une radiodiffu-

Canada by DBS service providers in the United States and perhaps elsewhere that are completely beyond the reach of Canadian government policy and regulation. This would be inconsistent with the purpose or object of the *Broadcasting Act*, which purpose must be considered when reading the provisions of the *Radiocommunication Act* which is part of the regulatory scheme of broadcasting in Canada.

The defendant did not seek to strike paragraph 9(1)(c) as being contrary to the freedom of expression provisions of the Charter, paragraph 2(b); rather, it argued that it is a principle of statutory interpretation that the Court should interpret legislation so as to comply with entrenched constitutional values. However, as was stated by the Supreme Court of Canada in *Canada (Attorney General) v. Mossop*, absent a Charter challenge, the Charter cannot be used as an interpretive tool to defeat the purpose of legislation or to give legislation an effect Parliament clearly intended it not to have.

On that interpretation, Norsat's conduct was contrary to paragraph 10(1)(b) of the *Radiocommunication Act* in that it gave rise to a compelling inference that the equipment was intended to be used for the purpose of contravening section 9 through the decoding of encrypted subscription programming signals without authorization from a person who had the lawful right in Canada to transmit those signals.

(3) ExpressVu has suffered loss or damage and will continue to do so unless present practices are dramatically altered. Even though ExpressVu has not yet commenced to offer a DBS service, there was no doubt that the activities of Norsat, the retailers to whom it sells, the purchasers from those retailers and those who facilitate those purchasers in activating their decoders continue to occupy an increasing share of the Canadian market for DBS services. And the evidence showed that the other plaintiffs have suffered some loss or damage by reason of the fact that programming to which they have exclusive rights in all or part of Canada by virtue of licences from copyright holders is being received and viewed in Canada without their authorization.

sion tout à fait déréglementée à destination du Canada par les fournisseurs de services de SRD situés aux États-Unis et peut-être ailleurs qui échappent complètement à la politique et à la réglementation du gouvernement canadien. Cela ne serait pas conforme au but ou à l'objectif de la *Loi sur la radiodiffusion* dont il faut tenir compte en lisant les dispositions de la *Loi sur la radiocommunication* qui fait partie du régime réglementaire de radiodiffusion au Canada.

La partie défenderesse ne cherche pas à faire radier l'alinéa 9(1)c) parce que contraire aux dispositions de la Charte relatives à la liberté d'expression, soit l'alinéa 2b); elle prétend plutôt qu'il existe un principe d'interprétation des lois selon lequel les tribunaux doivent interpréter la loi de manière à respecter les valeurs constitutionnelles protégées. Toutefois, comme l'a dit la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Canada (Procureur général) c. Mossop*, s'il n'y a pas de contestation fondée sur la Charte, cette dernière ne peut être utilisée pour interpréter une loi de façon à contrer son objet ou à lui donner un effet que le législateur ne souhaitait pas de toute évidence.

D'après cette interprétation, les activités de Norsat constituaient une contravention à l'alinéa 10(1)b) de la *Loi sur la radiocommunication*, en ce qu'elles donnaient à conclure que le matériel était destiné à être utilisé dans le but d'enfreindre l'article 9 par le décodage de signaux d'abonnement encodés sans l'autorisation d'une personne qui a le droit légitime au Canada de transmettre ces signaux.

(3) ExpressVu a subi une perte ou des dommages et continuera à le faire tant que les pratiques actuelles ne seront pas radicalement modifiées. Bien qu'elle n'ait pas encore commencé à offrir des services de SRD, il n'y avait aucun doute que les activités de Norsat, les détaillants à qui elle vend des marchandises, les personnes qui achètent auprès de ces détaillants et celles qui aident ces acheteurs à activer leurs décodeurs continuent à occuper une part croissante du marché canadien des services de SRD. Et la preuve indique que les autres demanderessees ont subi certaines pertes ou certains dommages du fait que les émissions sur lesquelles elles disposent de droits exclusifs dans la totalité ou une partie du Canada, en vertu de licences obtenues auprès de titulaires de droit d'auteur, sont reçues et regardées au Canada sans leur autorisation.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Broadcasting Act*, S.C. 1991, c. 11, s. 3(1).  
*Federal Court Rules*, C.R.C., c. 663, RR. 432.1 (as enacted by SOR/94-41, s. 5), 432.2 (as enacted *idem*), 432.3 (as enacted *idem*), 432.4 (as enacted *idem*), 432.5 (as enacted *idem*), 432.6 (as enacted *idem*), 432.7 (as enacted *idem*).  
*Radiocommunication Act*, R.S.C., 1985, c. R-2 (as am. by S.C. 1989, c. 17, s. 2), ss. 2 (as am. by S.C. 1991,

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Loi sur la radiocommunication*, L.R.C. (1985), ch. R-2 (mod. par L.C. 1989, ch. 17, art. 2), art. 2 (mod. par L.C. 1991, ch. 11, art. 81) «encodage», «distributeur légitime», «signal d'abonnement», 9(1) (mod. par L.C. 1989, ch. 17, art. 6; 1991, ch. 11, art. 83), 10(1)b) (mod. par L.C. 1989, ch. 17, art. 6), (2.5) (mod., *idem*; 1991, ch. 11, art. 84), 18 (édicte, *idem*, art. 85).

c. 11, s. 81) "encrypted", "lawful distributor", "subscription programming signal", 9(1) (as am. by S.C. 1989, c. 17, s. 6; 1991, c. 11, s. 83), 10(1)(b) (as am. by S.C. 1989, c. 17, s. 6), (2.5) (as am. *idem*; 1991, c. 11, s. 84), 18 (as enacted *idem*, s. 85).

*Loi sur la radiodiffusion*, L.C. 1991, ch. 11, s. 3(1).  
*Règles de la Cour fédérale*, C.R.C., ch. 663, Règles 432.1 (éditée par DORS/94-41, art. 5), 432.2 (éditée, *idem*), 432.3 (éditée, *idem*), 432.4 (éditée, *idem*), 432.5 (éditée, *idem*), 432.6 (éditée, *idem*), 432.7 (éditée, *idem*).

## CASES JUDICIALLY CONSIDERED

## APPLIED:

*R. v. Knibb*, [1997] A.J. No. 513 (Prov. Ct.) (QL).

## NOT FOLLOWED:

*R. v. Ereiser* (1997), 156 Sask. R. 71 (Q.B.).

## REFERRED TO:

*Irwin Toy Ltd. v. Québec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927; (1989), 58 D.L.R. (4th) 577; 25 C.P.R. (3d) 417; 94 N.R. 167.

MOTION by defendants for summary judgment or to strike statement of claim in an action for an injunction to restrain the sale of equipment for decoding encrypted television signals not broadcast by a lawful distributor in Canada. Motion dismissed.

## COUNSEL:

*K. William McKenzie, Karen L. Wilford and Patrick J. Lassaline* for plaintiff.

*J. L. McDougall, Q.C. and Craig R. Vander Zee* for defendant A.C.E. Imports.

*Andrew J. Roman and Derék J. Ferris* for defendant NII Norsat International.

*Ian MacPhee* for defendant Price Costco.

## SOLICITORS:

*Crawford, McKenzie, McLean & Wilford*, Orillia, Ontario, for plaintiff.

*Fraser & Beatty*, Toronto, for defendant A.C.E. Imports.

*Miller Thomson*, Toronto, for defendant NII Norsat International.

*Lapointe Rosenstein*, Montréal, for defendant Price Costco.

## JURISPRUDENCE

## DÉCISION APPLIQUÉE:

*R. v. Knibb*, [1997] A.J. n° 513 (C.P.) (QL).

## DÉCISION NON SUIVIE:

*R. v. Ereiser* (1997), 156 Sask. R. 71 (B.R.).

## DÉCISION CITÉE:

*Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927; (1989), 58 D.L.R. (4th) 577; 25 C.P.R. (3d) 417; 94 N.R. 167.

REQUÊTE des défenderesses en jugement sommaire ou en radiation de la déclaration dans une action en vue d'obtenir une injonction restreignant la vente de matériel de décodage de signaux d'abonnement non diffusés par un distributeur légitime au Canada. Requête rejetée.

## AVOCATS:

*K. William McKenzie, Karen L. Wilford et Patrick J. Lassaline* pour la demanderesse.

*J. L. McDougall, c.r. et Craig R. Vander Zee* pour la défenderesse A.C.E. Imports.

*Andrew J. Roman et Derék J. Ferris* pour la défenderesse NII Norsat International.

*Ian MacPhee* pour la défenderesse Price Costco.

## PROCUREURS:

*Crawford, McKenzie, McLean & Wilford*, Orillia (Ontario), pour la demanderesse.

*Fraser & Beatty*, Toronto, pour la défenderesse A.C.E. Imports.

*Miller Thomson*, Toronto, pour la défenderesse NII Norsat International.

*Lapointe Rosenstein*, Montréal, pour la défenderesse Price Costco.

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

GIBSON J.:

## INTRODUCTION

[1] By notice of motion filed the 13th of November, 1996, the defendant NII Norsat International Inc. c.o.b. "Aurora Distributing" (Norsat) and two other defendants applied for summary judgment, or, alternatively to strike out the statement of claim in its entirety, or, in the further alternative, to strike out "such claims and pleadings in the statement of claim as the Court considers just." By order of the Associate Chief Justice dated the 5th of December, 1996, Norsat's motion together with other motions were set down for hearing at Toronto commencing the 23rd of June, 1997. By further order of the Associate Chief Justice dated the 20th of May, 1997, the participation of two other defendants with Norsat in its motion for summary judgment was withdrawn. In the result, Norsat's motion for summary judgment proceeded before me commencing the 24th of June and continuing on the 25th of June with Norsat as the only applicant. Motions of A.C.E. Imports International Inc. and of the plaintiffs, also for summary judgment, were scheduled to be heard before me in the same week of June 1997.

[2] The bases for Norsat's motion for summary judgment were stated in the following terms:

- 1) There are no genuine issue for trial, the only issues being questions of law . . . ;
- 2) The Federal Court has no jurisdiction over claims based on the *Ontario Business Practices Act* or the *Criminal Code of Canada* . . . ;
- 3) The plaintiff ExpressVu has no active business, and no contracts with any consumers, hence no legally recognized rights which have been harmed . . . ;
- 4) The action is premature, and the claims made are hypothetical and speculative as there is no Canadian direct broadcast satellite ("DBS") service currently operating . . . ;

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

LE JUGE GIBSON:

## INTRODUCTION

[1] Par avis de requête déposé le 13 novembre 1996, la défenderesse NII Norsat International Inc., qui fait affaires sous le nom de «Aurora Distributing» (Norsat), et deux autres défenderesses ont présenté une requête en jugement sommaire ou, subsidiairement, en radiation de la totalité de la déclaration ou encore, en radiation [TRADUCTION] «des prétentions et arguments contenus dans la déclaration que la Cour estime juste de radier». Par ordonnance du juge en chef adjoint datée du 5 décembre 1996, il a été prévu que la requête de Norsat et d'autres requêtes seraient entendues à Toronto à compter du 23 juin 1997. Par une autre ordonnance du juge en chef adjoint datée du 20 mai 1997, deux autres codéfenderesses de Norsat se sont désistées de la requête en jugement sommaire, présentée conjointement avec Norsat. En conséquence, j'ai entendu la requête en jugement sommaire de Norsat les 24 et 25 juin, Norsat étant la seule requérante. Je devais entendre les autres requêtes en jugement sommaire d'A.C.E. Imports International Inc. et des demanderesses au cours de la même semaine en juin 1997.

[2] Les fondements de la requête en jugement sommaire de Norsat sont énoncés comme suit:

[TRADUCTION]

- 1) Il n'y a aucune question sérieuse à instruire, les seules questions soulevées étant des questions de droit . . . ;
- 2) La Cour fédérale n'a pas compétence pour entendre les demandes fondées sur la *Loi sur les pratiques de commerce* de l'Ontario ou le *Code criminel* du Canada . . . ;
- 3) La demanderesse ExpressVu n'exploite pas une entreprise active et n'a conclu aucun contrat avec des consommateurs, et, en conséquence, il n'a été porté atteinte à aucun droit légalement reconnu . . . ;
- 4) L'action est prématurée et les demandes présentées sont hypothétiques et conjecturales car, à l'heure actuelle, aucun service canadien de satellite de radiodiffusion directe par satellite («SRD») n'est en exploitation . . . ;

- |   |  |
|---|--|
| <p>5) The plaintiffs have not given any undertaking to compensate the defendant if their action for an injunction fails at trial ;</p> <p>6) There is no valid claim against these defendants [now Norsat] under the <i>Broadcasting Act</i> as neither they nor the U.S. DBS service providers are broadcasting anything in Canada . . . ;</p> <p>7) There is no valid claim against these defendants [now Norsat] under sections 9 or 10 of the <i>Radiocommunication Act</i> as these sections do not make it an offence for a Canadian consumer to subscribe, by whatever means, to a U.S. DBS service . . . ;</p> <p>8) The interpretation of the <i>Radiocommunication Act</i> proposed by the plaintiffs is incorrect, contrary to the legislative intention, and in conflict with the <i>Canadian Charter of Rights and Freedoms</i>;</p> <p>9) The copyright/programming rights claim has no merit, and no relevance to these defendants because:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i) they are not copying or broadcasting anything;</li> <li>ii) the claim is premature/speculative/hypothetical until ExpressVu is in operation;</li> <li>iii) the alleged rights, even if they exist, are not being violated by the actions of these defendants;</li> <li>iv) the signals being broadcast by the U.S. DBS service providers are not the same as the programs/signals for which the plaintiffs are the authorized distributors;</li> <li>v) the plaintiffs' programming rights are non-existent, or not exclusive, for DBS services; and</li> <li>vi) the claim is unenforceable given U.S. DBS systems whose spillover into Canada is inevitable . . . .</li> </ul> | <p>5) Les demanderessees ne se sont pas engagées à indemniser la défenderesse si leur requête en injonction est rejetée ;</p> <p>6) Il n'existe aucune demande valide contre ces défenderesses [maintenant Norsat] en vertu de la <i>Loi sur la radiodiffusion</i> car ni les défenderesses ni les fournisseurs américains de SRD ne diffusent quoi que ce soit au Canada . . . ;</p> <p>7) Il n'existe aucune demande valide contre ces défenderesses [maintenant Norsat] en vertu des articles 9 ou 10 de la <i>Loi sur la radiocommunication</i> car ces dispositions ne prévoient pas que le fait qu'un consommateur canadien s'abonne, de quelque manière que ce soit, à un service américain de SRD constitue une infraction . . . ;</p> <p>8) L'interprétation de la <i>Loi sur la radiocommunication</i> que proposent les demanderessees est inexacte, contraire à l'intention du législateur et incompatible avec la <i>Charte canadienne des droits et libertés</i>;</p> <p>9) La demande relative aux droits d'auteur et aux droits de diffusion est sans fondement et ne s'applique aucunement à ces défenderesses pour les raisons suivantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i) elles ne copient pas ni ne diffusent quoi que ce soit;</li> <li>ii) la demande est prématurée, conjecturale et hypothétique tant qu'ExpressVu n'est pas en exploitation;</li> <li>iii) les actions de ces défenderesses ne portent pas atteinte aux droits allégués, s'ils existent;</li> <li>iv) les signaux diffusés par les fournisseurs américains de services de SRD ne sont pas les mêmes que les émissions et signaux dont les demanderessees sont les distributeurs autorisés;</li> <li>v) les droits de diffusion des demanderessees quant aux services de SRD sont inexistantes ou non exclusifs;</li> <li>vi) la demande est inexécutable car le débordement au Canada des systèmes américains de SRD est inévitable . . . .</li> </ul> |
|---|--|

[3] The initials "DBS" used throughout these reasons stand for "direct broadcast satellite".

[3] Dans les présents motifs, le sigle «SRD» signifie «satellite de radiodiffusion directe».

[4] This action revolves around the operations of DBS service providers in the United States, apparently licensed to provide direct to home (DTH) satellite television services to homes and other establishments in the United States. The signals of these DBS service providers have a "footprint" that encompasses not only all of the United States but also most, if not all, of Canada, and Mexico and parts of the Caribbean. While DBS service providers have been licensed by the appropriate authorities in Canada, to this point in

[4] La présente requête porte sur les activités des fournisseurs de SRD aux États-Unis qui sont apparemment autorisés à offrir des services de radiodiffusion directe à domicile à des foyers et à d'autres établissements situés aux États-Unis. Les signaux de ces fournisseurs de services de SRD ont une «empreinte» qui englobe non seulement la totalité des États-Unis mais aussi la majeure partie, sinon la totalité du Canada, du Mexique et de certaines régions des Antilles. Même si des fournisseurs de services de SRD

time, neither of the Canadian-based DBS service providers is in full operation.

[5] The claims of the plaintiffs, as set forth in their statement of claim filed the 10th of July, 1996 are in the following terms:

- a. For an interim and permanent injunction prohibiting the Defendants, their agents, servants, representatives, or anyone on their behalf from directly or indirectly manufacturing, importing, distributing, leasing, selling, offering for sale, installing, modifying, operating or possessing equipment or devices of any kind whatsoever (or any component thereof) that is designed to be used or can be modified to be used to directly or indirectly decode encrypted subscription programming signals that are not transmitted or broadcast by a lawful distributor in Canada including but not limited to, encrypted signals broadcast or transmitted by any party in the United States of America.
- b. For an accounting of all monies earned or received by the defendants with respect to any of the actions set out in the previous clause.
- c. For an accounting of all monies earned or received by the defendants or any of them as compensation for services rendered, directly or indirectly, that have as their object assisting, aiding, abetting or enabling any party to subscribe to, receive, or decode any encrypted subscription programming signal.
- d. For an interim and permanent injunction prohibiting the defendants, or any of them, their servants, agents, representatives, or anyone on their behalf from advising or offering advice or information to any person that would directly or indirectly encourage, assist, aid or abet any person in Canada to decode an encrypted subscription programming signal the contents of which are in whole or in part made up of programming for which one or more of the plaintiffs, or one or more of them, have the exclusive distribution rights in Canada, without the written authorization of the respective plaintiff or plaintiffs.
- e. Without limiting the generality of the foregoing, for an interim and permanent injunction prohibiting the defendants, their servants, agents, representatives, or anyone on their behalf from directly or indirectly providing information or advice to any person describ-

ont obtenu une licence auprès des autorités compétentes au Canada, à l'heure actuelle aucun des fournisseurs établis au Canada n'est pleinement en exploitation.

[5] Dans leur déclaration déposée le 10 juillet 1996, les demandereses réclament ce qui suit:

[TRADUCTION]

- a. Une injonction provisoire et permanente interdisant aux défenderesses et à leurs mandataires, préposés ou représentants, ou à toute personne pour le compte de celles-ci, directement ou indirectement, de fabriquer, d'importer, de distribuer, de louer, de vendre, de mettre en vente, d'installer, de modifier, d'exploiter ou de posséder tout matériel ou dispositif (ou composante de ceux-ci) conçus pour être utilisés ou qui peuvent être modifiés pour être utilisés pour décoder, directement ou indirectement, des signaux d'abonnement qui ne sont pas transmis ou diffusés par un distributeur légitime au Canada, y compris, notamment, des signaux encodés diffusés ou transmis par une partie aux États-Unis d'Amérique.
- b. Une reddition de comptes de tout l'argent gagné ou reçu par les défenderesses relativement à l'une des actions mentionnées dans le paragraphe qui précède.
- c. Une reddition de comptes de tout l'argent gagné ou reçu par les défenderesses, ou par l'une d'entre elles, à titre de rémunération pour services rendus, directement ou indirectement, qui ont pour objet d'aider ou d'encourager une partie à s'abonner, à recevoir ou à décoder tout signal d'abonnement encodé ou de lui permettre de le faire.
- d. Une injonction provisoire et permanente interdisant aux défenderesses, ou à l'une d'entre elles, et à leurs préposés, mandataires ou représentants, ou à toute personne pour le compte de celles-ci, de conseiller une personne ou de lui offrir des conseils ou des renseignements qui auraient pour effet, directement ou indirectement, d'encourager ou d'aider une personne au Canada à décoder un signal d'abonnement encodé dont le contenu consiste en totalité ou en partie en des émissions pour lesquelles une ou plusieurs des demandereses, ou l'une ou plusieurs d'entre elles, disposent des droits de distribution exclusifs au Canada, sans l'autorisation écrite de la demanderesse ou des demandereses respectives.
- e. Sans restreindre la portée générale de ce qui précède, une injonction provisoire et permanente interdisant aux défenderesses et à leurs préposés, mandataires ou représentants, ou à toute personne pour le compte de celles-ci, directement ou indirectement, de fournir des

ing one or more methods whereby any person can subscribe for, receive or decode encrypted subscription programming signals that originate in the United States of America;

- f. For damages in the amount of \$50,000,000.00;
- g. For punitive, aggravated and exemplary damages in the amount of \$5,000,000.00;
- h. For pre and post judgment interest;
- i. For solicitor and client costs;
- j. For such further and other relief as counsel may advise and this Honourable Court permit;

[6] It is against all of these claims for relief that Norsat seeks summary judgment.

#### THE PARTIES

[7] The plaintiff ExpressVu Inc. is a Canadian corporation having its head office at Mississauga, Ontario. On the 20th of December, 1995, it was granted a broadcasting licence by the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (the CRTC) to carry on a new, national, DTH satellite distribution undertaking in Canada. In the result, ExpressVu has the lawful right in Canada to transmit encrypted subscription programming signals by satellite and authorize their decoding by subscribers who have paid for the right to do so.

[8] The plaintiffs Allarcom Pay Television Limited (Allarcom), The Family Channel Inc. (Family Channel) and TMN Networks Inc. (TMN) are owners and operators of television services in Canada which distribute television subscription programming for viewing by television viewers throughout Canada for a fee. Each of them holds a licence issued by the CRTC to carry on a programming or broadcasting undertaking in Canada. Each of them holds an interest in the content of a subscription programming signal by virtue of a licence granted by a copyright owner.

[9] The defendant Norsat is a corporation, the shares of which are publicly traded, with a diversified

renseignements à une personne ou de la conseiller en décrivant une ou plusieurs méthodes par laquelle elle peut s'abonner à des signaux d'abonnement encodés qui émanent des États-Unis d'Amérique, les recevoir ou les décoder;

- f. Des dommages-intérêts de 50 000 000 \$;
- g. Des dommages-intérêts punitifs, majorés et exemplaires de 5 000 000 \$;
- h. Les intérêts avant et après jugement;
- i. Les dépens sur une base procureur-client;
- j. Les autres mesures de redressement que les avocats peuvent proposer et que la Cour peut autoriser.

[6] C'est à l'encontre de la totalité de ces demandes de redressement que Norsat sollicite un jugement sommaire.

#### LES PARTIES

[7] La demanderesse ExpressVu Inc. est une société canadienne dont le siège social est situé à Mississauga (Ontario). Le 20 décembre 1995, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (le CRTC) lui a octroyé une licence de radiodiffusion pour exploiter au Canada une nouvelle entreprise de distribution par SRD. ExpressVu a donc le droit légitime de transmettre par satellite au Canada des signaux d'abonnement encodés et d'autoriser des abonnés à le décoder moyennant paiement d'un prix d'abonnement.

[8] Les demanderesses Allarcom Pay Television Limited (Allarcom), The Family Channel Inc. (Family Channel) et TMN Networks Inc. (TMN) sont des propriétaires et exploitants de services canadiens de télévision qui diffusent un signal d'abonnement télévisuel destiné aux téléspectateurs du Canada entier moyennant paiement d'un prix d'abonnement. Chacune d'elles détient une licence délivrée par le CRTC pour exploiter une entreprise de programmation ou de radiodiffusion au Canada. Chacune d'elles possède un intérêt dans le contenu d'un signal d'abonnement en vertu d'une licence octroyée par un titulaire de droit d'auteur.

[9] La défenderesse Norsat est une société dont les actions sont négociées à la bourse et qui exerce des

business both within and outside Canada. Its business includes the importation and sale at wholesale of receivers (small satellite dishes) and decoders for receiving DBS signals originating in the United States.

[10] The defendant A.C.E. Imports International Inc. (A.C.E.), which has filed a separate motion for summary judgment against the plaintiffs and which was the only other defendant to take an active part in the hearing before me, is a British Columbia corporation engaged, like Norsat, among other things, in the sale at wholesale of small satellite dishes and decoders for receiving DBS signals originating in the United States.

#### SUMMARY JUDGMENT RULES

[11] *Federal Court Rules* 432.1 to 432.7 [C.R.C., c. 663 (as enacted by SOR/94-41, s. 5)] govern the practice on applications for summary judgment before this Court. Subsection 432.1(2) provides as follows:

*Rule 432.1 . . .*

(2) A defendant may, after filing and serving a defence and at any time prior to the fixing of the time and date for trial, make a motion to a judge, with supporting affidavit material or other evidence, for summary judgment dismissing all or part of the claim in the statement of claim.

Subsection 432.3(3) provides as follows:

*Rule 432.3 . . .*

(3) Where a judge is satisfied that the only genuine issue is a question of law, the judge may determine the question and grant summary judgment accordingly.

Counsel before me were in agreement that the only genuine issue for trial in this matter, in so far as the claim of the plaintiffs is based on section 18 of the *Radiocommunication Act*,<sup>1</sup> is a question of law. I am in agreement with counsel on this conclusion.

activités diversifiées tant au Canada qu'à l'étranger. Ses activités comprennent l'importation et la vente en gros de récepteurs (petites antennes paraboliques) et de décodeurs pour la réception de signaux de SRD émanant des États-Unis.

[10] La défenderesse A.C.E. Imports International Inc. (A.C.E.), qui a déposé une requête en jugement sommaire distincte contre les demandresses et qui a été la seule autre défenderesse à prendre part à l'audition de la présente requête, est une société de la Colombie-Britannique, qui, comme Norsat, exerce ses activités, notamment, dans le domaine de la vente en gros de petites antennes paraboliques et de décodeurs pour la réception de signaux de SRD émanant des États-Unis.

#### RÈGLES RELATIVES AUX JUGEMENTS SOMMAIRES

[11] Les Règles 432.1 à 432.7 de la Cour fédérale [*Règles de la Cour fédérale*, C.R.C., ch. 663 (éditées par DORS/94-41, art. 5)] régissent la pratique relative aux requêtes en jugement sommaire présentées devant la Cour. Le paragraphe 432.1(2) dispose:

*Règle 432.1 . . .*

(2) Le défendeur peut, après avoir déposé et signifié une défense, et à tout moment avant que l'heure et la date de l'instruction soient fixées, présenter au juge une requête, appuyée d'un affidavit ou d'un autre élément de preuve, en vue d'obtenir un jugement sommaire rejetant tout ou partie de la réclamation contenue dans la déclaration comportant allégués.

Le paragraphe 432.3(3) dispose:

*Règle 432.3 . . .*

(3) Lorsque le juge est convaincu que la seule question sérieuse en est une de droit, il peut statuer sur celle-ci et rendre un jugement sommaire en conséquence.

Les avocats qui ont plaidé devant moi ont convenu qu'en l'espèce, la seule question sérieuse à instruire, dans la mesure où les demandresses fondent leur demande sur l'article 18 de la *Loi sur la radiocommunication*<sup>1</sup>, est une question de droit. Je souscris à cet argument des avocats.

## SUMMARY OF RELEVANT FACTS

[12] The relevant facts underlying the question of law were presented to me by counsel for Norsat in essentially the following terms:

First, Norsat Imports DBS equipment from the United States and sells it at wholesale to retailers in Canada who in turn sell it to consumers or "viewers"; second, the DBS equipment imported and sold by Norsat at wholesale is capable of use for only one purpose, that being to receive and decode certain encrypted DBS signals originating in the United States; third, the broadcasters who broadcast these signals in the United States are not licensed broadcasters in Canada; fourth, the U.S. DBS broadcasters have a practice of not accepting subscriptions for their services from within Canada, that is to say, they will not activate a customer service where the billing address provided is outside of the United States; fifth, a number of persons in Canada and in the U.S. provide U.S. billing addresses to Canadians who do not themselves have a convenient U.S. billing address. In fact, Norsat itself provides such a service which some of its retailers and their customers make use of; sixth, U.S. based DBS providers seem to be aware of the existence of those who facilitate Canadians in receiving the U.S. D.B.S. signals in a decoded form and at least tacitly encourage their operations; seventh, unless U.S. based DBS providers are paid for their services they will normally deactivate or cut off the non-paying customer; and finally, piracy or theft of the signals of U.S. based DBS providers through the use of counterfeit chips or cards designed to permit a user to receive the signals in decoded form without payment for the services is not at issue in this law suit.

## THE RADIOCOMMUNICATION ACT

[13] The *Radiocommunication Act* was substantially amended by chapter 11 of the Statutes of Canada, 1991 which came into force on the 4th of June, 1991. A new section 18 was added to the Act. The relevant portions of that section for the purposes of this matter read as follows:

18. (1) Any person who

## RÉSUMÉ DES FAITS PERTINENTS

[12] L'avocat de Norsat a résumé ainsi les faits pertinents sous-jacents à la question de droit:

[TRADUCTION] Premièrement, Norsat importe du matériel de SRD des États-Unis et le vend en gros à des détaillants au Canada qui, à leur tour, le vendent à des consommateurs ou à des «téléspectateurs»; deuxièmement, le matériel de SRD importé et vendu par Norsat en gros ne peut servir qu'à une seule fin, soit recevoir et décoder certains signaux encodés de SRD émanant des États-Unis; troisièmement, les radiodiffuseurs qui diffusent ces signaux aux États-Unis ne sont pas des radiodiffuseurs autorisés à émettre des signaux au Canada; quatrièmement, les radiodiffuseurs américains de SRD ont l'habitude de ne pas accepter les demandes d'abonnement à leurs services en provenance du Canada, c'est-à-dire qu'ils n'activeront pas un service pour un client lorsque l'adresse de facturation fournie se trouve à l'extérieur des États-Unis; cinquièmement, un certain nombre de personnes au Canada et aux États-Unis fournissent des adresses de facturation américaines à des Canadiens qui ne disposent pas eux-mêmes d'une adresse de facturation aux États-Unis. Dans les faits, Norsat fournit elle-même un tel service, dont se servent certains de ses détaillants et les clients de ceux-ci; sixièmement, les fournisseurs de SRD établis aux États-Unis semblent être au courant de l'existence d'entreprises qui aident les Canadiens à recevoir des signaux de SRD américains sous forme décodée et, du moins tacitement, encouragent leurs activités; septièmement, à moins que les fournisseurs de SRD établis aux États-Unis ne soient payés pour leurs services, ils désactiveront ou couperont les services aux clients qui ne paient pas; et, enfin, le piratage ou le vol de signaux des fournisseurs de SRD établis aux États-Unis par l'utilisation de puces ou de cartes contrefaites conçues pour permettre à un utilisateur de recevoir des signaux sous forme décodée sans payer les services n'est pas en cause dans le cadre de la présente instance.

## LA LOI SUR LA RADIOCOMMUNICATION

[13] La *Loi sur la radiocommunication* a été en grande partie modifiée par le chapitre 11 des Lois du Canada de 1991 qui est entré en vigueur le 4 juin 1991. Un nouvel article 18 a été ajouté à la Loi. Voici les extraits pertinents de cette disposition aux fins de la présente instance:

18. (1) Peut former, devant tout tribunal compétent, un recours civil à l'encontre du contrevenant quiconque a subi une perte ou des dommages par suite d'une contravention aux alinéas 9(1)c), d) ou e) ou 10(1)b) et:

(a) holds an interest in the content of a subscription programming signal . . . by virtue of copyright ownership or a licence granted by a copyright owner,

(b) is authorized by the lawful distributor of a subscription programming signal . . . to communicate the signal . . . to the public,

(c) holds a licence to carry on a broadcasting undertaking issued by the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission under the *Broadcasting Act*, or

...

may, where the person has suffered loss or damage as a result of conduct that is contrary to paragraph 9(1)(c), (d) or (e) or 10(1)(b), in any court of competent jurisdiction, sue for and recover damages from the person who engaged in the conduct, or obtain such other remedy, by way of injunction, accounting or otherwise, as the court considers appropriate.

...

(4) For the purposes of an action under subsection (1), the Federal Court is a court of competent jurisdiction.

The relevant portion of subsection 9(1) [as am. by S.C. 1989, c. 17, s. 6; 1991, c. 11, s. 83] reads as follows:

9. (1) No person shall

...

(c) decode an encrypted subscription programming signal . . . otherwise than under and in accordance with an authorization from the lawful distributor of the signal . . . .

A related amendment added the following subsection to section 10 [as am. by S.C. 1989, c. 17, s. 6; 1991, c. 11, s. 84]:

10. . . .

(2.5) No person shall be convicted of an offence under paragraph 9(1)(c), (d) or (e) if the person exercised all due diligence to prevent the commission of the offence.

The following definitions were added in section 2 [as am. by S.C. 1991, c. 11, s. 81] of the Act:

2. . . .

“encrypted” means treated electronically or otherwise for the purpose of preventing intelligible reception;

a) soit détient, à titre de titulaire du droit d'auteur ou d'une licence accordée par ce dernier, un droit dans le contenu d'un signal d'abonnement ou d'une alimentation réseau;

b) soit est autorisé, par le distributeur légitime de celui-ci, à le communiquer au public;

c) soit est titulaire d'une licence attribuée, au titre de la *Loi sur la radiodiffusion*, par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes et l'autorisant à exploiter une entreprise de radiodiffusion;

...

Cette personne est admise à exercer tous recours, notamment par voie de dommages-intérêts, d'injonction ou de reddition de compte, selon ce que le tribunal estime indiqué.

...

(4) La Cour fédérale est, pour l'application du paragraphe (1), un tribunal compétent.

Voici l'extrait pertinent du paragraphe 9(1) [mod. par L.C. 1989, ch. 17, art. 6; 1991, ch. 11, art. 83]:

9. (1) Il est interdit:

...

c) de décoder, sans l'autorisation de leur distributeur légitime ou en contravention avec celle-ci, un signal d'abonnement ou une alimentation réseau.

Une modification connexe a ajouté le paragraphe suivant à l'article 10 [mod. par L.C. 1989, ch. 17, art. 6; 1991, ch. 11, art. 84]:

10. . . .

(2.5) Nul ne peut être déclaré coupable de l'infraction visée aux alinéas 9(1)c), d) ou e) s'il a pris les mesures nécessaires pour l'empêcher.

Les définitions suivantes ont été ajoutées à l'article 2 [mod. par L.C. 1991, ch. 11, art. 81] de la Loi:

2. . . .

«distributeur légitime» La personne légitimement autorisée, au Canada, à transmettre un signal d'abonnement ou une alimentation réseau, en situation d'encodage, et à en permettre le décodage.

“lawful distributor”, in relation to an encrypted subscription programming signal . . . means a person who has the lawful right in Canada to transmit it and authorize its decoding;

...

“subscription programming signal” means radiocommunication that is intended for reception either directly or indirectly by the public in Canada or elsewhere on payment of a subscription fee or other charge.

[14] The new offence created by paragraph 9(1)(c) of the Act interrelated with a pre-existing provision in section 10 in the following terms:

10. (1) Every person who

...

(b) without lawful excuse, manufactures, imports, distributes, leases, offers for sale, sells, installs, modifies, operates or possesses any equipment or device, or any component thereof, under circumstances that give rise to a reasonable inference that the equipment, device or component has been used, or is or was intended to be used, for the purpose of contravening section 9,

...

is guilty of an offence punishable on summary conviction and is liable, in the case of an individual, to a fine not exceeding five thousand dollars or to imprisonment for a term not exceeding one year, or to both, or, in the case of a corporation, to a fine not exceeding twenty-five thousand dollars.

[15] Reading the relevant portion of subsection 9(1) together with the relevant definitions quoted above, it would read as follows:

No person shall decode a radiocommunication that has been treated electronically or otherwise for the purpose of preventing intelligible reception and that is intended for reception either directly or indirectly by the public in Canada or elsewhere on payment of a subscription fee or other charge . . . otherwise than under and in accordance with an authorization from a person who has the lawful right in Canada to transmit the signal . . . and authorize its decoding;

«encodage» Traitement électronique ou autre visant à empêcher la réception en clair.

...

«signal d'abonnement» Radiocommunication destinée à être reçue, directement ou non, par le public au Canada ou ailleurs moyennant paiement d'un prix d'abonnement ou de toute autre forme de redevance.

[14] La nouvelle infraction créée par l'alinéa 9(1)c) de la Loi est corrélative à une disposition préexistante de l'article 10 que voici:

10. (1) Commet une infraction et encourt, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, dans le cas d'une personne physique, une amende maximale de cinq mille dollars et un emprisonnement maximal d'un an, ou l'une de ces peines, ou, dans le cas d'une personne morale, une amende maximale de vingt-cinq mille dollars quiconque, selon le cas:

...

b) sans excuse légitime, fabrique, importe, distribue, loue, met en vente, vend, installe, modifie, exploite ou possède tout matériel ou dispositif, ou composante de celui-ci, dans des circonstances donnant à penser que l'un ou l'autre est utilisé en vue d'enfreindre l'article 9, l'a été ou est destiné à l'être;

...

[15] Si on le lit en y intégrant les définitions pertinentes susmentionnées, le paragraphe 9(1) disposerait:

Il est interdit de décoder une radiocommunication qui a été traitée électroniquement ou autrement en vue d'en empêcher la réception en clair et qui est destinée à être reçue, directement ou non, par le public au Canada ou ailleurs moyennant paiement d'un prix d'abonnement ou de toute autre forme de redevance . . . autrement qu'avec l'autorisation de la personne légitimement autorisée au Canada, à transmettre le signal . . . et à en permettre le décodage;

[16] The plaintiffs' claim, in so far as it is based on the *Radiocommunication Act*, derives from the statutory cause of civil action created by section 18 of that Act. In order to succeed on that basis, the plaintiffs must establish: first, that they are persons described in one or more of paragraphs (a) to (d) of subsection 18(1); second, that there has been conduct of the defendants contrary to any of paragraphs 9(1)(c), (d) or (e) or 10(1)(b) of the Act; and third, that they have suffered loss or damage as a result of that conduct.

[17] I return then to the facts set out above that are not in dispute. Norsat admits that it imports into Canada, distributes, offers for sale, sells and possesses equipment the sole end use of which is to receive and decode encrypted DBS signals originating in the United States. Put another way, and in the jargon of the *Radiocommunication Act*, the sole end use of such equipment is to receive and decode an encrypted subscription programming signal. Further, I take it to be acknowledged on behalf of all parties before me that the originators of such signals are not "lawful distributors" in that, in relation to the relevant encrypted subscription programming signal, they are not persons who have the lawful right in Canada to transmit those signals and authorize their decoding. The originators of the signals might well have such a lawful right in the United States and it is not of their volition that the encrypted signals that they originate and transmit to a stationary satellite over the equator return with a "footprint" that, by hazard, covers all or virtually all of Canada. But whether they have such a lawful right in the United States is not a relevant concern.

#### POSITIONS OF THE PARTIES

[18] The position taken on behalf of Norsat before me can be briefly stated as follows: the plaintiffs have no cause of action under section 18 of the *Radiocommunication Act* because, although Norsat acknowledges that ExpressVu is a person described in paragraph 18(1)(c) and the other plaintiffs are persons described in paragraph 18(1)(a), the facts of this matter disclose no conduct that is contrary to paragraph 9(1)(c), the only one of paragraphs 9(1)(c), (d)

[16] Dans la mesure où elle se fonde sur la *Loi sur la radiocommunication*, la demande des demanderesse découle de la cause d'action civile prévue par l'article 18 de cette Loi. Pour avoir gain de cause en s'appuyant sur cette disposition, les demanderesse doivent prouver ce qui suit: premièrement, qu'elles sont des personnes visées par l'un ou plusieurs des alinéas a) à d) du paragraphe 18(1); deuxièmement, que les défenderesses ont contrevenu à l'un des alinéas 9(1)c), d) ou e) ou 10(1)b) de la Loi; et, troisièmement, qu'elles ont subi des pertes ou des dommages par suite de cette contravention.

[17] Je reviens aux faits avérés susmentionnés. Norsat admet qu'elle importe au Canada, distribue, met en vente, vend et possède du matériel dont la seule utilisation finale est la réception et le décodage de signaux encodés de SRD émanant des États-Unis. Autrement dit, pour reprendre la terminologie de la *Loi sur la radiocommunication*, la seule utilisation ultime de ce matériel est de recevoir et de décoder un signal d'abonnement encodé. De plus, je considère que toutes les parties ont reconnu devant moi que les émetteurs de ces signaux ne sont pas des «distributeurs légitimes» en ce sens que, relativement au signal d'abonnement encodé pertinent, ils ne sont pas des personnes qui ont le droit légitime de transmettre au Canada ces signaux et d'en autoriser le décodage. Il se peut bien que les émetteurs des signaux disposent d'un tel droit légitime aux États-Unis et qu'ils ne veuillent pas que les signaux encodés qu'ils émettent et transmettent à un satellite géostationnaire situé au-dessus de l'équateur reviennent avec une «empreinte» qui, par hasard, couvre la totalité ou la quasi-totalité du Canada. Mais la question de savoir s'ils jouissent d'un tel droit légitime aux États-Unis n'est pas pertinente.

#### PRÉTENTIONS DES PARTIES

[18] Les prétentions exprimées devant moi pour le compte de Norsat peuvent se résumer brièvement ainsi: les demanderesse ne disposent d'aucune cause d'action aux termes de l'article 18 de la *Loi sur la radiocommunication* parce que, même si Norsat reconnaît qu'ExpressVu est une personne visée par l'alinéa 18(1)c) et que les autres demanderesse sont des personnes visées par l'alinéa 18(1)a), les faits de la présente affaire ne révèlent aucune contravention à

and (e) that could be relevant, and therefore Norsat cannot be found to be engaging in conduct that is contrary to paragraph 10(1)(b) of the Act. Counsel urged that to interpret paragraph 9(1)(c) in such a way as to find a contravention of that paragraph on the facts before me would be perverse. He argued that it has never been an offence for persons in Canada to receive and watch American-originated television signals through the use of "rabbit-ears" or roof-top antennas or other such primitive technology and to now find that such conduct has been made an offence by Parliament in the more current circumstances where signals are encrypted and are available through the medium of a satellite rather than through direct line-of-sight reception from the transmitter would surely be contrary to Parliament's intention in enacting the amendments to the *Radiocommunication Act* that are referred to above. He further argued that such an interpretation would be inconsistent with the Canadian Constitution because it would impose a severe restriction on Canadians generally or, alternatively, on some Canadians, receiving publicly available information. For this proposition, counsel cited *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*.<sup>2</sup>

[19] While not much was made of the point, counsel on behalf of Norsat took the position that the evidence provided on behalf of the plaintiffs as to loss or damage was insubstantial at best.

[20] Counsel urged that I should be very wary of giving any weight to decisions of criminal courts that have interpreted paragraph 9(1)(c) of the Act since there have been decisions interpreting the provision both for and against the position he advocates. He urged that it was Parliament's intent, and I should so interpret paragraph 9(1)(c), to limit its scope to the "theft" of signals through the unauthorized decoding of encrypted signals wherever they might originate.

[21] As indicated earlier in these reasons, the defendant A.C.E. was the only other defendant that took an

l'alinéa 9(1)c), le seul d'entre les alinéas 9(1)c), d) et e) qui pourrait être pertinent et, par conséquent, il n'est pas possible de conclure que Norsat contrevient à l'alinéa 10(1)b) de la Loi. L'avocat de Norsat a fait valoir que compte tenu des faits qui ont été soumis à la Cour, il serait inique d'interpréter l'alinéa 9(1)c) de manière à conclure qu'il y a eu contravention à ce paragraphe. Il a prétendu que le fait que des personnes se trouvant au Canada reçoivent et regardent des signaux télévisuels émanant des États-Unis à l'aide d'antennes en V ou d'antennes installées sur le toit ou encore d'une autre technologie rudimentaire semblable n'a jamais constitué une infraction, et que conclure maintenant que le législateur en a fait une infraction dans les circonstances plus actuelles où des signaux sont encodés et disponibles au moyen d'un satellite plutôt que par réception en visibilité directe à partir d'un émetteur serait sûrement contraire à l'intention qu'avait le législateur fédéral lorsqu'il a adopté les modifications susmentionnées à la *Loi sur la radiocommunication*. Il a en outre fait valoir qu'une telle interprétation serait incompatible avec la Constitution canadienne parce qu'elle restreindrait beaucoup la liberté qu'ont les Canadiens en général ou, subsidiairement, certains Canadiens, de recevoir de l'information offerte au public. Pour étayer cette prétention, l'avocat a cité *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*.<sup>2</sup>

[19] Même si cet argument a suscité peu de commentaires, l'avocat représentant Norsat a prétendu que la preuve présentée pour le compte des demandesses relativement à la perte ou aux dommages était, dans le meilleur des cas, dénuée de substance.

[20] L'avocat a fait valoir que je devrais hésiter beaucoup avant d'accorder quelque valeur que ce soit aux décisions d'instances criminelles qui ont interprété l'alinéa 9(1)c) de la Loi parce que certaines de ces décisions sont favorables à ses prétentions tandis que d'autres lui sont défavorables. Il a prétendu que le législateur voulait limiter la portée de l'alinéa 9(1)c) au «vol» de signaux au moyen du décodage non autorisé de signaux encodés de quelque provenance que ce soit, et que je devrais interpréter ainsi cette disposition.

[21] Comme il a déjà été mentionné dans les présents motifs, la défenderesse A.C.E. est la seule à

active part in the hearing before me. As also indicated, A.C.E. has itself filed a motion for summary judgment against the plaintiffs. In very brief submissions, counsel for A.C.E. adopted the position enunciated on behalf of Norsat and emphasized that a result other than that advocated on behalf of Norsat would be inconsistent with the realities of modern-day technology and the interests of Canadians as a whole.

[22] Counsel for the plaintiffs urged that the plaintiffs were among those on whom Parliament intended to confer a statutory right of civil action in enacting sections 9, 10 and 18 of the *Radiocommunication Act*. He urged that I should find that the plaintiffs have suffered loss or damage by reason of the conduct of Norsat in importing, distributing, offering for sale, selling and possessing satellite dishes and decoders capable only of use in receiving and decoding DBS signals emanating from a DBS service provider in the United States.

[23] Counsel acknowledged that the success or failure of the plaintiffs' claim under section 18 of the Act turns on the interpretation of paragraph 9(1)(c). He urged that I should adopt a purposive test in interpreting that paragraph and that, in applying such a test, I should have regard not simply to sections 9, 10 and 18 of the Act but to the total context in which those sections are found, including the whole of the *Radiocommunication Act* and the *Broadcasting Act*.<sup>3</sup> He urged that the *Broadcasting Act* represents part of the same legislative scheme as the *Radiocommunication Act* and that, more particularly, the broadcasting policy for Canada enunciated in subsection 3(1) of the *Broadcasting Act*, and substantially revised and expanded in the same amending Act by which paragraph 9(1)(c) of the *Radiocommunication Act* was enacted, constitutes an essential element in a purposive interpretation of the interaction of sections 9, 10 and 18 of the *Radiocommunication Act*.

[24] Counsel referred me to *R. v. Knibb*<sup>4</sup> where the Honourable Judge LeGrandeur undertook what counsel

avoir pris part à l'audience qui s'est déroulée devant moi. Ainsi qu'il a aussi été indiqué, A.C.E. a elle-même déposé une requête en jugement sommaire contre les demanderesse. Dans de très brèves observations, l'avocat d'A.C.E. a souscrit aux prétentions présentées pour le compte de Norsat et a souligné qu'une conclusion autre que celle proposée pour le compte de Norsat serait incompatible avec la réalité de la technologie moderne et les intérêts de l'ensemble des Canadiens.

[22] L'avocat des demanderesse a fait valoir que celles-ci figuraient parmi les personnes auxquelles le législateur avait eu l'intention de conférer un recours civil en adoptant les articles 9, 10 et 18 de la *Loi sur la radiocommunication*. Il a fait valoir que je devrais conclure que les demanderesse ont subi une perte ou des dommages du fait de la conduite de Norsat qui a importé, distribué, mis en vente, vendu et possédé des antennes paraboliques et des décodeurs dont la seule utilité est la réception et le décodage de signaux de SRD émanant d'un fournisseur de services de SRD aux États-Unis.

[23] L'avocat des demanderesse reconnaît que le succès ou l'échec de leur demande présentée en vertu de l'article 18 de la Loi dépend de l'interprétation de l'alinéa 9(1)c). Il a fait valoir que je devrais adopter un critère téléologique pour l'interprétation de cette disposition et qu'en appliquant ce critère, je devrais tenir compte non seulement des articles 9, 10 et 18 de la Loi mais aussi du contexte global entourant ces dispositions, y compris l'ensemble de la *Loi sur la radiocommunication* et de la *Loi sur la radiodiffusion*<sup>3</sup>. Il a prétendu que la *Loi sur la radiodiffusion* appartient au même régime législatif que la *Loi sur la radiocommunication* et plus précisément que la politique de radiodiffusion au Canada énoncée au paragraphe 3(1) de la *Loi sur la radiodiffusion*, et en bonne partie révisée et élargie dans la même loi modificatrice par laquelle l'alinéa 9(1)c) de la *Loi sur la radiocommunication* a été adoptée, constitue un élément essentiel dans une interprétation téléologique de l'interaction des articles 9, 10 et 18 de la *Loi sur la radiocommunication*.

[24] L'avocat des demanderesse a invoqué *R. v. Knibb*<sup>4</sup> où le juge LeGrandeur a entrepris, selon

urged was a thorough and compelling analysis of the interpretation of paragraph 9(1)(c) of the *Radiocommunication Act* in arriving at an interpretation favourable to the plaintiffs in this matter.

#### ANALYSIS

[25] I repeat here for ease of reference the relevant portions of the text of section 18 of the *Radiocommunication Act*.

18. (1) Any person who

(a) holds an interest in the content of a subscription programming signal . . . by virtue of copyright ownership or a licence granted by a copyright owner,

(b) is authorized by the lawful distributor of a subscription programming signal . . . to communicate the signal . . . to the public,

(c) holds a licence to carry on a broadcasting undertaking issued by the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission under the *Broadcasting Act*, or

. . .

may, where the person has suffered loss or damage as a result of conduct that is contrary to paragraph 9(1)(c), (d) or (e) or 10(1)(b), in any court of competent jurisdiction, sue for and recover damages from the person who engaged in the conduct, or obtain such other remedy, by way of injunction, accounting or otherwise, as the court considers appropriate.

. . .

(4) For the purposes of an action under subsection (1), the Federal Court is a court of competent jurisdiction.

[26] I reiterate, to establish a cause of action under subsection 18(1), the plaintiffs must establish; first, that they are persons described in one or more of paragraphs (a) to (d) of that subsection; second, that there has been conduct of the defendants contrary to any of paragraphs 9(1)(c), (d) or (e) or 10(1)(b) of the *Act*; and third, that they have suffered loss or damage as a result of that conduct.

l'avocat, une analyse exhaustive et convaincante de l'interprétation de l'alinéa 9(1)c) de la *Loi sur la radiocommunication* pour en arriver à une interprétation favorable aux demandresses dans la présente affaire.

#### ANALYSE

[25] Je reproduis ici, pour en faciliter la consultation, les extraits pertinents de l'article 18 de la *Loi sur la radiocommunication*.

18. (1) Peut former, devant tout tribunal compétent, un recours civil à l'encontre du contrevenant quiconque a subi une perte ou des dommages par suite d'une contravention aux alinéas 9(1)c) d) ou e) ou 10(1)b) et:

a) soit détient, à titre de titulaire du droit d'auteur ou d'une licence accordée par ce dernier, un droit dans le contenu d'un signal d'abonnement ou d'une alimentation réseau;

b) soit est autorisé, par le distributeur légitime de celui-ci, à le communiquer au public;

c) soit est titulaire d'une licence attribuée, au titre de la *Loi sur la radiodiffusion*, par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes et l'autorisant à exploiter une entreprise de radiodiffusion;

. . .

Cette personne est admise à exercer tous recours, notamment par voie de dommages-intérêts, d'injonction ou de reddition de compte, selon ce que le tribunal estime indiqué.

. . .

(4) La Cour fédérale est, pour l'application du paragraphe (1), un tribunal compétent.

[26] Je réitère que, pour établir une cause d'action aux termes du paragraphe 18(1), les demandresses doivent prouver ce qui suit: premièrement, qu'elles sont des personnes visées par l'un ou plusieurs des alinéas a) à d) du paragraphe 18(1); deuxièmement, que les défenderesses ont contrevenu à l'un des alinéas 9(1)c), d) ou e) ou 10(1)b) de la *Loi*; et troisièmement, qu'elles ont subi une perte ou des dommages par suite de cette contravention.

[27] That the plaintiff ExpressVu holds a licence to carry on a broadcasting undertaking issued by the Canadian Radio-television and Telecommunication Commission under the *Broadcasting Act* and therefore is a person described in paragraph 18(1)(c) is clearly established on the evidence before me. A licence was issued to ExpressVu by decision of the CTRC dated the 20th of December, 1995 to carry on a “[n]ew, national, direct-to-home satellite distribution undertaking which is a broadcasting undertaking.” The evidence before me does not disclose that ExpressVu yet operates a DBS service. But whether it does or not, while relevant to the question of whether ExpressVu has suffered loss or damage, is not relevant to the question of whether or not it is a person described in paragraph 18(1)(c). There can be no doubt that it is such a person.

[28] Similarly, I am satisfied that the evidence before me establishes that the other plaintiffs each hold an interest in the content of a subscription programming signal, that is to say, radiocommunication that is intended for reception either directly or indirectly by the public in Canada or elsewhere on payment of a subscription fee or other charge, by virtue of one of more licences granted by a copyright owner or owners. Once again, while the evidence before me as to the nature and extent of the licences was limited, the existence of such licences was not open to dispute. Thus, each of the plaintiffs other than ExpressVu is a person described in paragraph 18(1)(a).

[29] I turn then to paragraph 10(1)(b). It was undisputed before me that Norsat imports, distributes, offers for sale, sells and possesses equipment, namely DBS service reception dishes and decoders capable of only one end use, the reception of DBS signals emanating from a United States DBS service provider. No “lawful excuse” is disclosed by the evidence before me. The question then remains, do the circumstances under which Norsat engages in such activities “give rise to a reasonable inference that the equipment . . . has been used, or is or was intended to be used, for the purpose of contravening section 9”?

[27] Le fait que la demanderesse ExpressVu détient une licence d’exploitation d’une entreprise de radiodiffusion délivrée par le CRTC conformément à la *Loi sur la radiodiffusion* et, par conséquent, qu’il s’agit d’une personne visée par l’alinéa 18(1)c), est clairement établi par la preuve qui m’a été présentée. Une licence a été délivrée à ExpressVu par décision du CRTC datée du 20 décembre 1995 en vue d’une «nouvelle entreprise nationale de distribution par satellite de radiodiffusion directe qui est une entreprise de radiodiffusion». La preuve qui m’a été présentée ne révèle pas qu’ExpressVu exploite déjà un service de SRD. Même si le fait qu’elle exploite ou non un tel service soit important pour ce qui est de savoir si ExpressVu a subi une perte ou des dommages, elle n’est pas pertinente pour déterminer si elle est une personne visée à l’alinéa 18(1)c). Il est indubitable que oui.

[28] De même, je suis convaincu que la preuve qui m’a été présentée établit que les autres demanderesse détiennent chacune un intérêt dans le contenu des signaux d’abonnement, c’est-à-dire que la radiocommunication vise la réception, directement ou non, par le public au Canada ou ailleurs, moyennant un prix d’abonnement ou une autre forme de redevance, en vertu d’une ou de plusieurs licences octroyées par un ou des titulaires de droit d’auteur. Je répète que même si la preuve présentée quant à la nature et à la portée des licences était limitée, l’existence de ces licences n’a pas soulevé de débat. Chacune des demanderesse autres qu’ExpressVu, est donc une personne visée par l’alinéa 18(1)a).

[29] Je passe maintenant à l’alinéa 10(1)b). Il n’a pas été contesté devant moi que Norsat importe, distribue, met en vente, vend et possède du matériel, soit des antennes paraboliques et des décodeurs permettant de recevoir un service de SRD et n’ayant qu’une seule utilisation ultime, soit la réception de signaux de SRD émanant d’un fournisseur de services de SRD situé aux États-Unis. La preuve qui m’a été présentée ne révèle aucune «excuse légitime». Il reste alors à savoir si les circonstances dans lesquelles Norsat exerce ses activités «donnent à penser que [le matériel] . . . est utilisé en vue d’enfreindre à l’article 9, l’a été ou est destiné à l’être».

[30] Once again, for ease of reference, I repeat the relevant portions of subsection 9(1) with the appropriate portions of the definitions of defined terms incorporated in the place of the defined terms themselves:

No person shall decode a radiocommunication that has been treated electronically or otherwise for the purpose of preventing intelligible reception [that is to say, an "encrypted" radiocommunication] that is intended for reception either directly or indirectly by the public in Canada or elsewhere on payment of a subscription fee or other charge . . . otherwise than under and in accordance with an authorization from a person who has the lawful right in Canada to transmit it and authorize its decoding;

[31] In my analysis of the application of the above-quoted expansion of a portion of subsection 9(1) on the facts before me, I adopt much of the analysis of his Honour Judge LeGrandeur in the *Knibb* case cited earlier. I will quote extensively from his reasons.

[32] Judge LeGrandeur wrote [at paragraphs 11-13]:

Defence counsel urges the Court to interpret this section such that unless there is a lawful distributor, (i.e. a person who has the lawful right to transmit an encrypted radio communication and authorizes its decoding in Canada), it cannot be an offence to decode an encrypted subscription signal.

The Crown on the other hand argues that the section shall be interpreted such that no encrypted radio communication may be decoded by any person in Canada unless there is a lawful distributor of that signal in Canada . . .

Application of the Defence interpretation would mean that as long as there was no lawful distributor in Canada for the signal intercepted [decoded], there could be no offence and therefore any Canadian may intercept [decode] any encrypted subscription signal.

[33] As I understand the arguments of counsel before me, Norsat, which takes a position similar to that of the defence before Judge LeGrandeur, does not go so far as did counsel for the defence. Rather, counsel for Norsat urges me to interpret subsection 9(1) such that where there is no lawful distributor in Canada, paragraph 9(1)(c) should be interpreted so as not to constitute it an offence to decode a DTH signal

[30] Ici encore, pour en faciliter la consultation, je répète les extraits pertinents du paragraphe 9(1) en y intégrant les définitions appropriées:

Il est interdit de décoder une radiocommunication qui a été traitée électroniquement ou autrement en vue d'en empêcher la réception en clair et qui est destinée à être reçue, directement ou non, par le public au Canada ou ailleurs moyennant paiement d'un prix d'abonnement ou de toute autre forme de redevance . . . autrement qu'avec l'autorisation de la personne légitimement autorisée au Canada, à transmettre le signal . . . et à en permettre le décodage;

[31] Dans mon analyse de l'application de l'extrait enrichi du paragraphe 9(1) augmenté et susmentionné aux faits qui m'ont été soumis, je souscris à la majeure partie de l'analyse du juge LeGrandeur dans l'affaire *Knibb*, précitée. Je citerai de larges extraits de ses motifs.

[32] Le juge LeGrandeur a écrit [aux paragraphes 11 à 13]:

[TRADUCTION] L'avocat de la défense invite la Cour à interpréter cet article de sorte qu'à moins qu'il n'y ait un distributeur légitime (c'est-à-dire une personne qui a le droit légitime de transmettre une communication radio encodée et d'en autoriser le décodage au Canada), le fait de décoder un signal d'abonnement encodé ne peut constituer une infraction.

En revanche, le ministère public prétend que la disposition devrait être interprétée de sorte qu'aucune communication radio encodée ne puisse être décodée par une personne au Canada à moins qu'il n'y ait un distributeur légitime de ce signal au Canada . . .

L'application de l'interprétation de la défense signifierait que tant qu'il n'y a pas de distributeur légitime du signal intercepté [décodé] au Canada, il ne peut y avoir d'infraction et que, par conséquent, tout Canadien peut intercepter [décoder] un signal d'abonnement encodé.

[33] Si je comprends bien les arguments que les avocats ont invoqués devant moi, Norsat, dont les prétentions sont les mêmes que celles des parties défenderesses devant le juge LeGrandeur, ne va pas aussi loin que ceux-ci. L'avocat de Norsat m'invite plutôt à interpréter le paragraphe 9(1) de manière à ce que, s'il n'existe pas de distributeur légitime au Canada, l'alinéa 9(1)c) soit interprété comme ne créant

emanating from a DBS service provider outside of Canada where the authorization of the service provider has been obtained. Counsel takes the position that paragraph 9(1)(c) should be interpreted so as to create an offence where an encrypted subscription signal is decoded without the consent of the originator, wherever he might be. Put another way, counsel urges that paragraph 9(1)(c) should be interpreted as an “anti-piracy” provision and notes that the agreed facts earlier set out in these reasons disclose that “piracy” or theft of encrypted subscription signals is not here at issue.

[34] Nonetheless, as with the position of the Crown before Judge LeGrandeur, the position of the plaintiffs here is to urge an interpretation of paragraph 9(1)(c) that is clearly broader than that advocated on behalf of Norsat in that it would make any decoding of encrypted subscription signals emanating from outside Canada, with or without authorization of the originator, a contravention of paragraph 9(1)(c).

[35] I adopt the following analysis of Judge LeGrandeur [at paragraphs 22-41]:

The modern purposive approach to statutory interpretation seeks to determine the purpose and object of the legislation and to give it such interpretation as best shares [ensures] the attainment of such object and purpose. (see Jodrey's Estate v. Province of Nova Scotia and the Attorney General of British Columbia, [1982] 2 S.C.R. 774 at 802, per Dixon, J.). [It appears to me this citation should be *Covert et al v. Minister of Finance of Nova Scotia*, [1980] 2 S.C.R. 774, at p. 807 per Dickson J.]

This is the approach that is to be applied in all cases regardless of whether the section or sections in the statute under consideration are ambiguous or not.

The purpose or object of the legislation is to be gleaned from the whole. The construction of a section of a statute must be considered in the context of the whole statute. It can't be looked at in isolation, but must be considered in the context of the whole statute and its determined object and purpose. *Driedger on the Construction of Statutes*, 3rd edition at p. 44 describes the process thus:

“In purposive analysis every factor [feature] of legislation from the overall conception to small [and] linguistic detail

pas une infraction consistant à décoder le signal émanant d'un fournisseur de services de SRD à l'extérieur du Canada lorsque l'autorisation du fournisseur de services a été obtenue. L'avocat soutient que l'alinéa 9(1)c) devrait être interprété comme créant une infraction lorsque le signal d'abonnement encodé est décodé sans le consentement de l'émetteur, peu importe l'endroit où se trouve celui-ci. Autrement dit, il fait valoir que l'alinéa 9(1)c) devrait être interprété comme une disposition «antipiratage» et il souligne que les faits avérés susmentionnés dans les présents motifs révèlent que le «piratage» ou le vol de signaux d'abonnement encodés n'est pas en cause en l'espèce.

[34] Néanmoins, à l'instar de celles du ministère public devant le juge LeGrandeur, les prétentions des demanderessees en l'espèce consistent à proposer une interprétation de l'alinéa 9(1)c) qui est manifestement plus large que celle qui a été proposée pour le compte de Norsat, en ce sens qu'elle ferait en sorte que tout décodage de signaux d'abonnement encodés émanant de l'extérieur du Canada, avec ou sans l'autorisation de l'émetteur, constitue une contravention à l'alinéa 9(1)c).

[35] Je fais mienne l'analyse suivante du juge LeGrandeur [aux paragraphes 22 à 41]:

[TRADUCTION] La méthode téléologique moderne d'interprétation des lois cherche à déterminer l'objet et le but de la loi et à lui donner l'interprétation qui permettra mieux de les atteindre (Voir Succession Jodrey c. Province de la Nouvelle-Écosse et le procureur général de la Colombie-Britannique, [1982] R.C.S. 774, à la page 802, le juge Dixon). [Il me semble qu'il s'agit plutôt d'un extrait de l'arrêt *Covert et autres c. Ministre des Finances de la Nouvelle-Écosse*, [1980] 2 R.C.S. 774, à la page 807, le juge Dickson.]

C'est la méthode qui doit être appliquée dans tous les cas, sans égard à la question de savoir si la ou les dispositions de la loi examinée sont ambiguës.

Le but ou l'objet de la loi doit être tiré de l'ensemble de celle-ci. L'interprétation d'une disposition doit être examinée dans le contexte de la loi dans son ensemble. Cette disposition ne peut être examinée isolément mais doit être étudiée dans le contexte de l'ensemble de la loi et de son objet et but déterminés. *Driedger on the Construction of Statutes*, 3<sup>e</sup> édition, à la p. 44, décrit ainsi ce processus:

«Dans l'analyse téléologique, chaque facteur [caractéristique] de la loi, de la conception d'ensemble aux menus

is presumed to be there for a reason. It is presumed to address a concern, anticipate a difficulty or in some way promote the legislature's goals."

At page 34 [35] of Driedger, *supra*, it is stated:

"Under a purposive approach, the definitive legislative task is not creation of a text, but the adoption of appropriate policies and goals and a plan for implementation. On this approach the text is thought of as a map or blueprint and the primary focus and interpretation is not so much the meaning of the text as the reasons for enacting it and the directions in which it points. Under a purposive approach, the Court defers to the legislature not by decoding its language, but by insuring that its plans are carried out."

Legislative purpose may be established by reliance on a description of purpose emanating from authorized sources including statements made by the legislature itself and also descriptions of purpose appearing in the extra-legislative sources like commission reports, Hansard, academic texts and the like. Legislative purpose may also be established by the courts construing a plausible account of purpose out of the words of the legislation read in context. (See Driedger, *Construction of Statute* page 50 through 51).

More often than not, establishing the legislative purpose or object of a statute or legislative scheme is attained by application of both the aforementioned approaches.

In my view, given the statute as a whole, what I perceive the legislative purpose of the *Radiocommunication Act* and related statutes to be, it is my conclusion that s. 9(1)(c) of the *Radiocommunication Act* provides an absolute prohibition against the decoding of encrypted subscription program signals unless they emanated from a lawful distributor in Canada and that distributor authorizes their decoding. This of course is subject to one exception, that being the exception provided by s. 10(2.3) of the *Radiocommunication Act*.

The *Radiocommunication Act* itself does not set out an authoritative statement of purpose which the Court can consider in determining the intended application of s. 9(1)(c) of the statute. The Court is left to infer the purpose of the statute and the application of s. 9(1)(c) in effecting that purpose and in doing so may consider the scheme of the legislation, the material conditions existing when it was first enacted and any subsequent amendments. From reading the legislation in this context, the Court may infer the legislature's reasons for introducing a particular program or including a particular provision or detail in the legislation. (See Driedger, *supra*, p. 52)

détails linguistiques, est présumé avoir sa raison d'être. Il est présumé régler un problème, prévenir une difficulté ou, d'une quelconque façon, promouvoir les objectifs de l'assemblée législative.»

À la page 34 [35] de Driedger, *supra*, il est dit:

«Suivant la méthode téléologique, la tâche législative définitive n'est pas la création d'un texte, mais l'adoption de principes et de buts appropriés ainsi que d'un plan de mise en œuvre. Selon cette méthode, le texte est considéré comme une carte ou un plan et l'essentiel du travail de l'interprétation ne porte pas vraiment sur la signification du texte mais plutôt sur les motifs de son adoption et les indications qu'il donne. Suivant la méthode téléologique, le tribunal s'incline devant le législateur non pas en décodant son langage mais en faisant en sorte que ses objectifs soient atteints.»

L'objectif législatif peut être établi en se fondant sur une description de l'objectif émanant de sources autorisées, y compris les déclarations faites par les assemblées législatives elles-mêmes et aussi les descriptions de l'objectif figurant dans des sources extralégislatives telles que les rapports de commissions, le Hansard, les ouvrages de doctrine et d'autres sources semblables. Les tribunaux peuvent aussi déterminer l'objectif législatif en dégagant une interprétation plausible de l'objet à partir du texte de la loi lu dans son contexte (voir Driedger, *Construction of Statutes*, aux pages 50 et 51).

Plus souvent qu'autrement, la détermination du but ou de l'objet législatifs d'une loi ou d'un régime législatif se fait par l'application des deux méthodes susmentionnées.

À mon avis, compte tenu de la loi dans son ensemble et de ce que j'estime être le but législatif de la *Loi sur la radiocommunication* et des lois connexes, je conclus que l'alinéa 9(1)c) de la *Loi sur la radiocommunication* prévoit une interdiction absolue contre le décodage de signaux d'abonnement encodés à moins qu'ils n'émanent d'un distributeur légitime situé au Canada et que ce distributeur en autorise le décodage. Naturellement, cette interdiction est assujettie à une exception, soit celle prévue au paragraphe 10(2.3) de la *Loi sur la radiocommunication*.

La *Loi sur la radiocommunication* elle-même ne renferme pas d'énoncé clair de son objet dont la Cour peut tenir compte pour déterminer la façon dont le législateur voulait que l'alinéa 9(1)c) de la loi s'applique. La Cour ne peut qu'inférer l'objet de la loi et l'application de l'alinéa 9(1)c) en donnant effet à cet objet et, ce faisant, elle peut examiner l'esprit de la loi, les circonstances factuelles au moment où la loi a été adoptée et toutes modifications subséquentes. En lisant la loi dans ce contexte, la Cour peut inférer les motifs qui animaient l'assemblée législative lorsqu'elle a introduit un régime particulier ou inclus une disposition ou un détail particulier dans la loi (voir Driedger, *supra*, p. 52).

It is important in my view to look at the nature of the act, its legislative history, whether there are other statutes enacted on the same subject or which touch the same subject, and if so what the disclosed statement of purpose or object is with respect to that statute or statutes.

In 1989 the *Radio Act*, then in existence, was amended and thereafter became known as the *Radiocommunication Act*, [R.S.C., 1985, c. R-2 as amended by] S.C. [1989] c. 17. Many provisions of the *Radio Act* were deleted and other provisions established by the new legislation. The Act was an acknowledgment that the world of radio communication was evolving at a significant pace and that the legislation in place theretofore had not kept pace. New legislation was deemed necessary to keep pace and manage the radio spectrum environment. The Bill served to repeal or revise obsolete provisions, cure defects and increase the flexibility of the Act's application. It was also directed at strengthening the enforcement of compliance by providing for increased fines and administrative recourse rather than having to apply Criminal Code Court procedures. It represented or attempted to regulate the radio frequency spectrum for the benefit of Canada and all Canadian [interests]. (see Hansard, Commons Debates May 25th, 1989, pp. 2130 through 2136). My reference to Hansard for purposes of interpretation of the purpose and object of a statute is supported by the Alberta Court of Appeal case, *Tschritter v. Alberta (Children's Guardian)* (1989), 65 Alta. L.R. (2d) 289.

The amended act did not include s. 9(1)(c), (d) or (e). Section 10(1)(b) was therefore meaningful at that time only in the context of s. 9(1)(a) or (b). The amendment of the *Radio Act* in 1989 also amended certain provisions of the *Broadcasting Act*, R.S.C. 1985, c. B-9. In 1991 the *Broadcasting Act*, supra, was repealed and replaced with a new *Broadcasting Act*, S.C. 1991, c. 11, and by that Act the *Radiocommunication Act* was amended to include the subsections 9(1)(c), (d) and (e). The amendments also added to the *Radiocommunication Act* specific definitions and changed definitions and added a process of civil remedies for persons who had specific proprietary interests in radiocommunication signals and whose interests had been infringed contrary to the provisions of s. 9(1)(c), (d) and (e) and s. 10(1)(b) of the *Radiocommunication Act*. It is not insignificant in my view that the definition of broadcasting was changed in the *Broadcasting Act* and the *Radiocommunication Act* to include any transmission of programs, whether or not encrypted. The prior definition had made no reference to encrypted programs.

The new *Broadcasting Act*, which was proposed in 1989 and only gained royal assent in 1991, attempted to address the changes in technology and society in the area of radio communication and established a broadcast policy for all of Canada. The amendments to the *Radiocommunication Act* in

Selon moi, il est important d'examiner la nature de la loi, son historique législatif, l'existence d'autres lois portant directement ou indirectement sur le même sujet et, dans l'affirmative, il faut s'interroger sur l'énoncé de l'objet ou de l'objectif que ces lois renferment.

En 1989, la *Loi sur la radio*, alors en vigueur, a été modifiée pour s'intituler *Loi sur la radiocommunication*, [L.R.C. (1985), ch. R-2, modifiée par] L.C. (1989) ch. 17. La nouvelle loi a supprimé de nombreuses dispositions de la *Loi sur la radio* et en a ajouté d'autres. La nouvelle loi reconnaissait que le monde de la radio évoluait selon un rythme rapide que les lois en vigueur n'avaient pas réussi à suivre. La nouvelle loi était réputée nécessaire pour suivre l'évolution de l'environnement du spectre radio et gérer cet environnement. Le projet de loi visait à abroger ou à réviser des dispositions désuètes, à remédier à certaines lacunes et à assouplir l'application de la loi. Elle visait aussi à renforcer la mise en œuvre de la loi en prévoyant des amendes plus élevées et un recours administratif plutôt que l'application de procédures judiciaires en vertu du Code criminel. Elle prétendait régler le spectre de fréquences radio pour le bénéfice du Canada et de tous les [intérêts] canadiens ou tentait de le faire. (Voir Hansard, *Débats de la Chambre des Communes*, 25 mai 1989, pages 2130 à 2136.) L'arrêt *Tschritter v. Alberta (Children's Guardian)* (1989), 65 Alta. C.R. (2d) 289, de la Cour d'appel de l'Alberta vient appuyer mon recours au Hansard à des fins d'interprétation du but et de l'objet d'une loi.

La loi modifiée ne renfermait pas les alinéas 9(1)(c), (d) ou (e). Par conséquent, l'alinéa 10(1)(b) n'avait de sens à cette époque que dans le contexte des alinéas 9(1)(a) ou (b). La modification apportée à la *Loi sur la radio* en 1989 a aussi modifié certaines dispositions de la *Loi sur la radiodiffusion*, L.R.C. (1985), ch. B-9. En 1991, la *Loi sur la radiodiffusion*, supra, a été abrogée et remplacée par une nouvelle *Loi sur la radiodiffusion*, L.C. (1991), ch. 11 et cette loi a modifié la *Loi sur la radiocommunication* pour y inclure les alinéas 9(1)(c), (d) et (e). Les modifications ont aussi ajouté des définitions précises à la *Loi sur la radiocommunication*, modifié les définitions et ajouté un processus de recours civil à l'intention des personnes qui avaient des intérêts propriétaires précis auxquels il avait été porté atteinte, contrairement aux dispositions des alinéas 9(1)(c), (d), (e) et 10(1)(b) de la *Loi sur la radiocommunication*. À mon avis, le fait que la définition de la radiodiffusion a été modifiée tant dans la *Loi sur la radiodiffusion* que la *Loi sur la radiocommunication* pour y inclure toute transmission d'émissions, qu'elle soit ou non encodées, n'est pas sans importance. La définition antérieure ne mentionnait pas les émissions encodées.

La nouvelle *Loi sur la radiodiffusion*, qui a été proposée en 1989 et n'a reçu la sanction royale qu'en 1991, tentait de régler le problème des modifications technologiques et sociales survenues dans le domaine de la radiocommunication et d'établir une politique de radiodiffusion pour l'en-

1991, through the new *Broadcasting Act* S.C. 1991, C-11 were part of the mechanism by which that stated policy was to be fulfilled.

This new broadcast policy which was first proposed in 1989 and ultimately came into effect in 1991, is set out in s. 3 of the *Broadcasting Act*. This policy is in my view, fundamental to the determination of the intention of the legislature with respect to the intended application of s. 9(1)(c).

It is clear in my view that the changes to the *Broadcasting Act* were directed at regulating more completely the broadcasting industry for the benefit of Canada and Canadian culture. The amendments to the *Radiocommunication Act* specifically the addition of subsections 9(1)(c), (d) and (e) were part of the mechanism by which this regulation was to take place.

Clearly part of the scheme embodied in the *Broadcasting Act* legislation in 1991 was the protection of Canadian culture through the regulation of program services, program materials and program undertakings. These included encrypted and unencrypted radio communications.

The *Broadcasting Act* declared that the entire broadcasting system was a single system to be regulated and controlled by a single entity. (See s. 3(2) of the *Broadcasting Act*, S.C. 1991, c. 11.) It is my view, having regard to the provisions of the *Broadcasting Act*, the stated policy therein, the definitions and provisions therein, that the policy set out in s. 3 is directed at all aspects of radio communication including encrypted radio signals.

The *Broadcasting Act* and the *Radiocommunication Act* must be seen as operating together as part of a single regulatory scheme. The provisions of each statute must accordingly be read in the context of the other and consideration must be given to each statute's roll in the overall scheme. (Driedger, *supra*, p. 286.)

The addition of s. 9(1)(c), (d) and (e) and other sections to the *Radiocommunication Act* through the provisions of the *Broadcasting Act*, 1991 are supportive of that approach in my view. Subsections 9(1)(c), (d) and (e) of the *Radiocommunication Act* must be seen as part of the mechanism by which the stated policy of regulation of broadcasting in Canada is to be fulfilled.

It is clear from the stated policy in the *Broadcasting Act* that there is only one broadcast system in Canada that is to be regulated by a single entity. Programs that are not a part of the Canadian Broadcasting system, eg. encrypted satellite

semble du Canada. Les modifications apportées à la *Loi sur la radiocommunication* de 1991 par l'intermédiaire de la nouvelle *Loi sur la radiodiffusion*, L.C. (1991), ch. 11, faisaient partie du mécanisme de mise en œuvre de la politique adoptée.

L'article 3 de la *Loi sur la radiodiffusion* énonce cette nouvelle politique de radiodiffusion proposée en 1989 et finalement entrée en vigueur en 1991. A mon avis, cette politique est essentielle pour déterminer l'intention de l'assemblée législative à l'égard de l'application de l'alinéa 9(1)c).

Selon moi, il est évident que les modifications apportées à la *Loi sur la radiodiffusion* visaient à réglementer plus complètement l'industrie de la radiodiffusion pour le bénéfice du Canada et de la culture canadienne. Les modifications apportées à la *Loi sur la radiocommunication* et plus précisément l'ajout des alinéas 9(1)c), d) et e) faisaient partie du mécanisme d'application de cette réglementation.

Manifestement, une partie du régime intégré dans la *Loi sur la radiodiffusion* de 1991 consistait en la protection de la culture canadienne par la réglementation des services de programmation, du contenu des émissions et des entreprises de diffusion, ce qui incluait les communications radio encodées et non encodées.

La *Loi sur la radiodiffusion* déclarait que la totalité du système de radiodiffusion constituait un seul système devant être réglementé et contrôlé par une seule entité. (Voir le paragraphe 3(2) de la *Loi sur la radiodiffusion*, L.C. (1991), ch. 11.) Compte tenu des dispositions de la *Loi sur la radiodiffusion*, de la politique qui y est énoncée, et des définitions et des dispositions qu'elle renferme, j'estime que la politique énoncée à l'article 3 vise tous les aspects de la radiocommunication, y compris les signaux radio encodés.

La *Loi sur la radiodiffusion* et la *Loi sur la radiocommunication* doivent être considérées comme fonctionnant dans le cadre d'un seul régime réglementaire. Les dispositions de chaque loi doivent donc être lues en tenant compte de leurs contextes réciproques et il faut tenir compte du rôle de chaque loi dans le régime général. (Driedger, *supra*, page 286.)

Selon moi, l'ajout des alinéas 9(1)c), d) et e) et d'autres dispositions à la *Loi sur la radiocommunication*, par l'intermédiaire des dispositions de la *Loi sur la radiodiffusion* de 1991, appuie cette méthode d'interprétation. Les alinéas 9(1)c), d) et e) de la *Loi sur la radiocommunication* doivent être considérés comme faisant partie du mécanisme par lequel doit être mise en œuvre la politique de réglementation de la radiodiffusion au Canada qui est énoncée.

Il ressort de cette politique énoncée dans la *Loi sur la radiodiffusion* qu'il n'existe qu'un seul système de radiodiffusion au Canada et qu'une seule entité doit le réglementer. Les émissions qui ne font pas partie du système de radiodif-

signals from outside Canada that are not distributed by a lawful distributor in Canada are not capable of regulation in the normal sense, that is by regulation of the distributor. This of course means that there can be no regulation in the context of the policy set out in s. 3 of the *Broadcasting Act*. It is impossible to prevent the transmission of satellite signals emanating from outside Canada because it is impossible to block such signals once transmitted. The regulation of encrypted signals that are not or do not become part of the Canadian Broadcasting system can only occur by regulation of the recipient. That is, to prohibit such reception except in circumstances where the signal is subject to the regulated control of the Canadian Broadcasting system, i.e. through a lawful distributor.

This prohibition serves to protect and enhance the purposes of the regulatory legislation as set out in s. 3 of the *Broadcasting Act*. Concurrently it protects and enhances the business of broadcasting in Canada by giving Canadian broadcasters a flat playing field on which to compete with other providers of services, that is in the sense that everyone entitled to broadcast, or distribute does so under the same terms and conditions. This same policy and flat playing field hopefully will allow Canadian broadcasters to expand and it also serves to assure the protection of Canadian culture requirements and the concern that we could effectively be deculturized by unregulated programming from outside services. (see Commons Debates on Bill C-40 Hansard, (November the 3rd), 1989, pp. 5546 through 5565.)

This interpretation of s. 9(1)(c) is, I would suggest, one that is plausible in the context of the overall regulatory scheme relating to broadcasting. The interpretation that would allow unfettered access to encrypted signals from outside Canada would fly in the face of the broadcast regulatory policy that the Canadian system operates under. It would be an interpretation that authorizes completely unregulated broadcasting in Canada. That is not consistent in my view with the purpose or object of the *Broadcasting Act* which purpose must be considered when reading the provisions of the *Radiocommunication Act* which is part of the regulatory scheme of broadcasting in Canada.

[36] While I might not have used the same words as Judge LeGrandeur in respect of some of the points made by him, or expressed the analysis in quite the same way, I am satisfied that the substance of his analysis is sound and I adopt it as my own. As did he, I conclude that paragraph 9(1)(c) of the *Radiocommunication Act* must be read to provide an absolute prohibition against the decoding of encrypted subscrip-

tion canadien, c'est-à-dire les signaux par satellite encodés émanant de l'extérieur du Canada qui ne sont pas distribués par un distributeur légitime au Canada, ne peuvent faire l'objet d'une réglementation au sens habituel, c'est-à-dire que le distributeur ne peut faire l'objet d'une réglementation. Cela signifie naturellement qu'il ne peut y avoir de réglementation dans le contexte de la politique établie à l'article 3 de la *Loi sur la radiodiffusion*. Il est impossible d'empêcher la transmission de signaux par satellite émanant de l'extérieur du Canada parce qu'une fois transmis, il est impossible de les bloquer. La réglementation des signaux encodés qui ne font pas partie du système de radiodiffusion canadien ou qui n'y sont pas intégrés ne peut se faire que par la réglementation du récepteur. C'est-à-dire en interdisant cette réception, sauf dans des circonstances où le signal fait l'objet d'un contrôle réglementé du système de radiodiffusion canadien, autrement dit par l'intermédiaire d'un distributeur légitime.

Cette interdiction sert à protéger et à favoriser les objectifs de la réglementation qui sont énoncés à l'article 3 de la *Loi sur la radiodiffusion*. En même temps, elle protège et favorise les activités de radiodiffusion au Canada en donnant aux radiodiffuseurs canadiens des chances égales de rivaliser avec d'autres fournisseurs de services, c'est-à-dire que toute personne qui a le droit de radiodiffuser ou de distribuer le fait aux mêmes conditions. Cette même politique et ces mêmes chances égales devraient favoriser la croissance des radiodiffuseurs canadiens et elle sert aussi à protéger la culture canadienne et nous empêcher de perdre notre identité culturelle en raison de la programmation non réglementée émanant de services étrangers. (Voir les *Débats de la Chambre des Communes* sur le projet de loi C-40, Hansard, 3 novembre 1989, pages 5546 à 5565.)

Cette interprétation de l'alinéa 9(1)(c) est, selon moi, plausible dans le contexte du régime réglementaire général relatif à la radiodiffusion. Une interprétation qui permettrait l'accès illimité à des signaux encodés provenant de l'extérieur du Canada contredirait la politique réglementaire de radiodiffusion applicable au système canadien. Il s'agirait d'une interprétation qui autorise une radiodiffusion nullement réglementée au Canada. Elle ne serait pas conforme à l'idée que je me fais du but ou de l'objectif de la *Loi sur la radiodiffusion* dont il faut tenir compte en lisant les dispositions de la *Loi sur la radiocommunication* qui fait partie du régime réglementaire de radiodiffusion au Canada.

[36] Je ne me serais peut-être pas exprimé de la même façon que le juge LeGrandeur pour ce qui est de certains aspects de son raisonnement et je n'aurais peut-être pas formulé l'analyse de la même façon, mais je suis convaincu que le fond de son analyse est valable et j'y souscris. Comme il l'a fait, je conclus que l'alinéa 9(1)(c) de la *Loi sur la radiocommunication* doit être interprété comme prévoyant une interdic-

tion program signals unless they emanate from a lawful distributor in Canada and that distributor authorizes their decoding. As Judge LeGrandeur noted, this is subject to one exception, that being the exception provided by subsection 10(2.3) of the *Radiocommunication Act* which is irrelevant for the purpose of this matter. One other comment on the long quotation from Judge LeGrandeur's reasons. In the last paragraph of that quotation he states:

It [the interpretation of paragraph 9(1)(c) advocated on behalf of the defendants before him] would be an interpretation that authorizes completely unregulated broadcasting in Canada.

[37] I would make a small but, in my opinion significant, modification in this sentence. In my view, the interpretation advocated on behalf of the defendants before Judge LeGrandeur, and equally the interpretation advocated on behalf of Norsat before me, would be an interpretation that authorizes completely unregulated broadcasting into Canada by DBS service providers in the United States and perhaps elsewhere that are completely beyond the reach of Canadian government policy and regulation.

[38] I am cognizant of the fact that other judges in other courts have arrived at different interpretations of paragraph 9(1)(c) of the *Radiocommunication Act*.<sup>5</sup> I have reviewed a number of such decisions to which I have been referred by counsel. With great respect, I find the analysis by Judge LeGrandeur more compelling.

[39] I find no basis on which I could conclude that the interpretation arrived at by Judge LeGrandeur and which I have adopted is inconsistent with the Constitution of Canada. Once again, Judge LeGrandeur considered this question. He wrote [at paragraphs 49-51]:

Defence counsel does not seek to strike s. 9(1)(c) as being contrary to the Freedom of Expression provisions of the Charter, that is s. 2(b); but rather argues that it is a principle of statutory interpretation that the Court should interpret legislation so as to comply with entrenched constitutional

tion absolue du décodage de signaux d'abonnement encodés à moins qu'ils n'émanent d'un distributeur légitime au Canada et que ce distributeur en autorise le décodage. Ainsi que l'a souligné le juge LeGrandeur, cette interdiction fait l'objet d'une exception, soit celle que prévoit le paragraphe 10(2.3) de la *Loi sur la radiocommunication*, qui n'est pas pertinent aux fins de la présente affaire. J'aimerais faire un autre commentaire sur le long extrait tiré des motifs du juge LeGrandeur. Au dernier paragraphe de cette citation il dit:

[TRADUCTION] Il s'agirait [l'interprétation de l'alinéa 9(1)(c) proposée pour le compte des défenderesses devant lui] d'une interprétation qui autorise une radiodiffusion nullement réglementée au Canada.

[37] J'apporterais une modification mineure, mais à mon avis importante, à cette phrase. À mon avis, l'interprétation proposée pour le compte des parties défenderesses devant le juge LeGrandeur, de même que celle proposée pour le compte de Norsat devant moi, autoriserait une radiodiffusion tout à fait déréglementée à destination du Canada par les fournisseurs de services de SRD situés aux États-Unis et peut-être ailleurs qui échappent complètement à la portée de la politique et de la réglementation du gouvernement canadien.

[38] Je sais que des juges d'autres juridictions sont arrivés à des interprétations différentes de l'alinéa 9(1)(c) de la *Loi sur la radiocommunication*.<sup>5</sup> J'ai examiné certaines de ces décisions invoquées par les avocats. Ceci étant dit avec beaucoup d'égard pour les opinions divergentes, j'estime que l'analyse du juge LeGrandeur est plus convaincante.

[39] Je ne vois aucune raison de conclure que l'interprétation à laquelle est arrivé le juge LeGrandeur, et à laquelle je souscris, est incompatible avec la Constitution du Canada. Le juge LeGrandeur a aussi examiné cette question. Il écrit [aux paragraphes 49 à 51]:

[TRADUCTION] L'avocat de la défense ne cherche pas à faire déclarer que l'art. 9(1)(c) est frappé de nullité parce qu'il est contraire aux dispositions de la Charte relatives à la liberté d'expression, c'est-à-dire l'art. 2b); mais il prétend qu'il existe un principe d'interprétation des lois selon lequel

values. In R. v. Zundel, [1992] 2 S.C.R. 731 at p. 771. McLachlin, J. writes:

“These authorities confirm the following basic propositions: that the common law should develop in accordance with the values of the Charter . . . and that where a legislative provision, on a reasonable interpretation of its history and on the plain meaning of its text, is subject to two equally persuasive interpretations, the Court should adopt that interpretation which accords with the Charter and the values to which it gives expression.”

Freedom of expression extends to the recipients as well as the originators of a communication. I do not intend in this case to make a determination as to whether the interpretation of s. 9(1)(c) such that it becomes an absolute prohibition against reception of certain radio communications is or is not a breach of s. 2(b) of the Charter. This section has not been challenged under the Charter and cannot be indirectly challenged through a principle of interpretation. Defence counsel is asking the Court to interpret s. 9(1)(c) in accordance with defence submissions because to interpret [it] otherwise means the section has the effect of infringing s. 2(b) of the Charter. Even if I were to so conclude, without a Charter challenge properly in place, I cannot use this interp[retat]ive principle to override what I would otherwise conclude to be the intended meaning of Parliament. Lamer, CJ in the case, Canada (Attorney General) v. Mossop (1993), 100 D.L.R. (4th) 658 at 673 makes the following point:

“Absent a Charter challenge of its constitutionality, when Parliamentary intent is clear, Courts and administrative tribunals are not empowered to do anything else but to apply the law. If there is some ambiguity as to its meaning or scope, then the Court should, using the usual rules of interpretation, seek out the purpose of the legislation and if more than one reasonable interpretation consistent with that purpose is available, that which is more in conformity with the Charter should prevail.

But, I repeat, absent a Charter challenge, the Charter cannot be used as an interpretive tool to defeat the purpose of the legislation or to give the legislation an effect Parliament clearly intended it not to have.”

In this case there is no Charter challenge and there is only one reasonable interpretation consistent with the purpose of the legislation.

[40] Once again, I adopt the reasoning of Judge LeGrandeur as my own.

les tribunaux doivent interpréter la loi de manière à respecter les valeurs constitutionnelles protégées. Dans La Reine c. Zundel, [1992] 2 R.C.S. 731, à la page 771, madame le juge McLachlin écrit:

«Ces arrêts confirment les propositions fondamentales suivantes: que la common law devrait évoluer en conformité avec les valeurs de la Charte . . . et que, lorsqu'une disposition législative, selon une interprétation raisonnable de son historique et une simple lecture de son texte, est soumise à deux interprétations également convaincantes, la Cour devrait adopter l'interprétation qui concorde avec la Charte et les valeurs qui y figurent.»

La liberté d'expression s'étend aux récepteurs aussi bien qu'aux émetteurs d'une communication. En l'espèce, je n'entends pas décider si l'interprétation selon laquelle l'alinéa 9(1)c) constitue une interdiction absolue de la réception de certaines communications radio contrevient ou non à l'alinéa 2b) de la Charte. Cette disposition n'a pas été contestée en vertu de la Charte et elle ne peut être contestée indirectement au moyen d'un principe d'interprétation. L'avocat de la défense demande à la Cour d'interpréter l'alinéa 9(1)c) suivant les arguments de la défense parce qu'interpréter celui-ci autrement signifierait que la disposition a pour effet de contrevenir à l'alinéa 2b) de la Charte. Même si je devais en arriver à cette conclusion, en l'absence d'une contestation en bonne et due forme de la Charte, je ne peux me servir de ce principe d'interprétation pour outrepasser ce que j'estimerais par ailleurs être l'intention du législateur fédéral. Dans l'affaire Canada (Procureur général) c. Mossop (1993), 100 D.L.R. (4th) 658, à la page 673, le juge en chef Lamer souligne ce qui suit:

«Si sa constitutionnalité n'est pas contestée en vertu de la Charte, lorsque l'intention du législateur est évidente, les cours de justice et les tribunaux administratifs n'ont d'autres pouvoirs que d'appliquer la loi. Si la signification ou la portée du texte de loi est ambiguë, les cours de justice devraient alors, au moyen des règles d'interprétation habituelles, tenter de cerner l'objet de la loi et, s'il existe plus d'une interprétation qui soit compatible avec cet objet, il faut opter pour celle qui est le plus conforme à la Charte.

Je tiens toutefois à répéter que, s'il n'y a pas de contestation fondée sur la Charte, celle-ci ne peut être utilisée pour interpréter une loi de façon à contrarier son objet ou à lui donner un effet que le législateur ne souhaitait pas de toute évidence.»

En l'espèce, il n'y a pas de contestation fondée sur la Charte et il n'existe qu'une seule interprétation raisonnable qui soit conforme à l'objet de la loi.

[40] Je répète que je souscris au raisonnement du juge LeGrandeur.

[41] On the basis of my interpretation of paragraph 9(1)(c) that it provides an absolute prohibition against the decoding of encrypted subscription program signals unless they emanate from a lawful distributor in Canada and that distributor authorizes their decoding, I conclude that the acknowledged activities of Norsat constitute conduct that is contrary to paragraph 10(1)(b) of the *Radiocommunication Act* in that it is conduct engaged in under circumstances that give rise to a reasonable inference, indeed a compelling inference given the single end-use of the equipment it imports, distributes, etc., that the equipment is intended to be used for the purpose of contravening section 9 through the decoding of encrypted subscription programming signals without authorization from a person who has the lawful right in Canada to transmit those signals. The only signals that the satellite dishes and decoders dealt in by Norsat are capable of receiving and decoding are signals that no one in Canada has a lawful right to transmit and decode.

[42] I turn then to the last element essential to finding a right of civil action in the plaintiffs under section 18 of the *Radiocommunication Act*, that is to say that the plaintiffs have suffered loss or damage as a result of the conduct of Norsat that is contrary to paragraph 10(1)(b). Counsel for Norsat urged that ExpressVu cannot have suffered loss or damage since, on the evidence before me, despite the fact that it has been licensed to do so for some time, it has not yet commenced to offer a DBS service. I reject this argument. There is no evidence before me that would indicate that ExpressVu does not continue to intend to take advantage of the licence granted to it. While it prepares to do so, the activities of Norsat, the retailers to whom it sells, the purchasers from those retailers and those who facilitate those purchasers in activating their decoders continue to occupy an increasing share of the Canadian market for DBS services. While some of those who subscribe to United States originated services through the activities of Norsat and others might also subscribe to or even switch to ExpressVu's service when it is available, I am prepared to assume that not all will do so, so long as they are allowed to continue to receive the United States originated services. While the quantification of ExpressVu's loss

[41] D'après mon interprétation de l'alinéa 9(1)c) selon laquelle cette disposition prévoit une interdiction absolue du décodage de signaux d'abonnement encodés à moins qu'ils n'émanent d'un distributeur légitime au Canada et que ce distributeur en autorise le décodage, je conclus que les activités reconnues de Norsat constituent une contravention à l'alinéa 10(1)b) de la *Loi sur la radiocommunication*, dans des circonstances qui donnent à penser, en fait à être convaincu, compte tenu de l'utilisation ultime du matériel qu'elle importe, distribue, etc., que ce matériel est destiné à être utilisé dans le but d'enfreindre l'article 9 par le décodage de signaux d'abonnement encodés sans l'autorisation d'une personne qui a le droit légitime au Canada de transmettre ces signaux. Les seuls signaux que les antennes paraboliques et les décodeurs dont Norsat fait le commerce sont capables de recevoir et de décoder sont des signaux qu'aucune personne au Canada n'a le droit légitime de transmettre et de décoder.

[42] Je passe maintenant au dernier élément essentiel qui permet de conclure que les demanderesse disposent d'un recours civil en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la radiocommunication*, c'est-à-dire que les demanderesse ont subi une perte ou des dommages par suite de la contravention à l'alinéa 10(1)b) de la part de Norsat. L'avocat de Norsat a fait valoir qu'ExpressVu ne peut avoir subi une perte ou des dommages étant donné que, selon la preuve qui m'a été présentée, même si elle a obtenu une licence pour le faire pendant un certain temps, elle n'a pas encore commencé à offrir des services de SRD. Je rejette cet argument. Selon la preuve présentée, rien n'indique qu'ExpressVu n'ait pas encore l'intention de profiter de la licence qui lui a été octroyée. Pendant qu'elle se prépare à le faire, les activités de Norsat, les détaillants à qui elle vend des marchandises, les personnes qui achètent auprès de ces détaillants et celles qui aident ces acheteurs à activer leurs décodeurs continuent à occuper une part croissante du marché canadien des services de SRD. Même si certains de ceux qui s'abonnent aux services en provenance des États-Unis par l'intermédiaire des activités de Norsat et d'autres entreprises pourraient aussi souscrire au service offert par ExpressVu ou même changer pour

or damage might be very difficult, that is not the issue. I am prepared to conclude that ExpressVu has suffered loss or damage and will continue to do so unless present practices are dramatically altered.

[43] Similarly, with respect to the other plaintiffs, the evidence before me shows that they have suffered some loss or damage by reason of the fact that programming to which they have exclusive rights in all or part of Canada by virtue of licenses from copyright holders is being received and viewed in Canada without their authorization. I acknowledge that it is entirely possible, indeed perhaps likely on the evidence before me, that all or some of the programming is being received and viewed at times and on dates (in "windows") not covered by the licenses that the plaintiffs other than ExpressVu have received. Once again, I conclude that that possibility goes to quantum of loss or damage and not to the issue of whether the other plaintiffs have suffered some loss or damage. I conclude that the evidence before me demonstrates that they have and that they will continue to do so in the absence of a dramatic change in circumstances.

## CONCLUSION

[44] In the result then, I conclude that each of the plaintiffs has a right of civil action under section 18 of the *Radiocommunication Act* against Norsat. The issue of the remedies available to the plaintiffs and quantum of damages, if any, available to them was not argued before me and was not relevant for the limited purposes of Norsat's motion for summary judgment. I conclude that Norsat's motion for summary judgment, as it relates to the claims of the plaintiffs under section 18 of the *Radiocommunication Act*, must be dismissed. An order will go accordingly with costs to the plaintiffs against the defendant Norsat.

ce service lorsqu'il sera offert, je suis disposé à présumer que la totalité d'entre eux ne le feront pas tant qu'ils pourront continuer à recevoir les services émanant des États-Unis. Même s'il pourrait s'avérer très difficile de quantifier la perte ou les dommages qu'a subis ExpressVu, ce n'est pas pertinent. Je suis disposé à conclure qu'ExpressVu a subi une perte ou des dommages et continuera à le faire tant que les pratiques actuelles ne seront pas radicalement modifiées.

[43] De même, en ce qui concerne les autres demanderesse, la preuve qui m'a été soumise indique qu'elles ont subi certaines pertes ou certains dommages du fait que les émissions sur lesquelles elles disposent de droits exclusifs dans la totalité ou une partie du Canada, en vertu de licences obtenues auprès de titulaires de droit d'auteur, sont reçues et regardées au Canada sans leur autorisation. D'après la preuve qui m'a été présentée, je reconnais qu'il est tout à fait possible et même vraisemblable que la totalité ou une partie de la programmation est reçue et regardée à des heures et à des dates (dans des «fenêtres») que ne couvrent pas les licences octroyées aux autres demanderesse qu'ExpressVu. Je conclus une fois de plus que cette possibilité s'applique au montant des pertes ou des dommages et non à la question de savoir si d'autres demanderesse ont subi des pertes ou des dommages. Je conclus que la preuve présentée établit que les demanderesse ont subi des pertes ou des dommages et qu'elles continueront à en subir si la situation ne change pas radicalement.

## CONCLUSION

[44] En conséquence, je conclus que chacune des demanderesse dispose d'un recours civil contre Norsat en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la radiocommunication*. La question des recours dont les demanderesse peuvent se prévaloir et du montant des dommages-intérêts, s'il en est, qu'elles peuvent réclamer n'a pas été débattue devant moi, et elle n'était pas pertinente aux fins restreintes de la requête en jugement sommaire de Norsat. Je conclus que la requête en jugement sommaire de Norsat, relativement aux demandes présentées par les demanderesse en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la radiocommunicat-*

[45] A similar motion on behalf of the defendant A.C.E. Imports International Inc. was not argued before me. That motion remains outstanding.

[46] There is also outstanding before the Court a motion on behalf of the plaintiffs for “an interim and permanent injunction”, other reliefs and for “summary judgment on all or part of the claim in the Statement of Claim on behalf of one or more plaintiffs as against one or more Defendants”. The plaintiffs’ motion also was not argued before me. That notwithstanding, to the extent of the claims of each of the plaintiffs based on section 18 of the *Radiocommunication Act*, and on the basis of the evidence that was before me, the result of the plaintiffs’ motion for summary judgment would appear to be self evident on the basis of these reasons.

<sup>1</sup> R.S.C., 1985, c. R-2 (as am. by S.C. 1989, c. 17, s. 2; 1991, c. 11, s. 85).

<sup>2</sup> [1989] 1 S.C.R. 927, at pp. 968-971 and 975-977.

<sup>3</sup> S.C. 1991, c. 11.

<sup>4</sup> [1997] A.J. No. 513 (Prov. Ct.) (QL).

<sup>5</sup> See, for ex: *R. v. Ereiser* (1997), 156 Sask. R. 71 (Q.B.), per Klebuc J.

tion, doit être rejetée. Une ordonnance sera prononcée en conséquence, et les dépens seront accordés aux demanderessees à l’encontre de la défenderesse Norsat.

[45] Une requête similaire présentée pour le compte de la défenderesse A.C.E. Imports International Inc. n’a pas été débattue devant moi. Cette requête demeure pendante.

[46] Une autre requête présentée pour les comptes des demanderessees en vue d’obtenir [TRADUCTION] «une injonction provisoire et permanente», d’autres mesures de redressement et un [TRADUCTION] «jugement sommaire sur la totalité ou une partie de la demande contenue dans la réclamation pour le compte de l’une ou de plusieurs des demanderessees à l’encontre de l’une ou de plusieurs des défenderesses» demeure également pendante. La requête des demanderessees n’a pas non plus été débattue devant moi. Malgré cela, dans la mesure où les demandes de chacune des demanderessees sont fondées sur l’article 18 de la *Loi sur la radiocommunication* et compte tenu de la preuve qui m’a été présentée, l’issue des requêtes en jugement sommaire des demanderessees semble aller de soi du fait des présents motifs.

<sup>1</sup> L.R.C. [1985], ch. R-2 (mod. par L.C. 1989, ch. 17, art. 2; 1991, ch. 11, art. 85).

<sup>2</sup> [1989] 1 R.C.S. 927, aux p. 968 à 971 et 975 à 977.

<sup>3</sup> L.C. 1991, ch. 11.

<sup>4</sup> [1997] A.J. n° 513 (C.P.) (QL).

<sup>5</sup> Voir, par ex., *R. v. Ereiser* (1997), 156 Sask. R. 71, (B.R.), le juge Klebuc.