

T-1405-13
2014 FC 1T-1405-13
2014 CF 1**TELUS Communications Company** (*Applicant*)**Société TELUS Communications** (*demanderesse*)

v.

c.

Attorney General of Canada (*Respondent*)**Procureur général du Canada** (*défendeur*)**INDEXED AS: TELUS v. CANADA (ATTORNEY GENERAL)****RÉPERTORIÉ : TELUS c. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL)**Federal Court, Strickland J.—Ottawa, December 3, 2013
and January 2, 2014.Cour fédérale, juge Strickland—Ottawa, 3 décembre
2013 et 2 janvier 2014.

Telecommunications — Judicial review of authority of Minister of Industry concerning issuance of spectrum licences under Radiocommunication Act (RA) — Minister making available spectrum in 700 MHz band for commercial mobile systems — Consultation process culminating in report addressing specific mechanisms potentially applicable to 700 MHz auction to promote competitive marketplace, including spectrum aggregation limits (spectrum caps), limits on amount of spectrum any one entity may hold — Further report setting out rules for participation in competitive licensing process and conditions applying to licences — Applicant affected by these decisions, conditions because as large wireless service provider, applicant would not be issued certain licences — Applicant submitting conditions or decisions in fact eligibility criteria Minister having no authority to apply, therefore exceeding his jurisdiction — Principal issue whether Minister acting outside his authority in prescribing conditions for issuance of spectrum licences — Well within Minister's authority to impose spectrum caps as condition of licence — Minister not transgressing Governor in Council's regulatory powers — Effect of limiting large wireless services provider's ability to acquire spectrum not imposing eligibility requirement, but implementing, furthering objectives of clearly stated telecommunications policy — Minister, Governor in Council having concurrent jurisdiction to impose licence conditions, with Governor in Council having exclusive authority to legislate — In absence of promulgated regulations by Governor in Council pertaining to spectrum licence eligibility, Minister permitted to exercise power, authority to impose licence conditions — Existence of unused regulation making power not functioning to limit Minister's ability to exercise statutory, discretionary authority — Minister correctly, reasonably exercising authority herein — Application dismissed.

Télécommunications — Demande de contrôle judiciaire visant le pouvoir du ministre de l'Industrie (le ministre) relativement à la délivrance, en vertu de la Loi sur la radiocommunication (la LR), des licences d'utilisation du spectre — Le ministre a mis à disposition des fréquences dans la bande de 700 MHz pour les systèmes mobiles commerciaux — Un processus de consultation traitait de mécanismes précis pouvant s'appliquer aux enchères de la bande de 700 MHz, afin de favoriser l'existence d'un marché concurrentiel, notamment des limites de regroupement des fréquences (plafonds de fréquences), ou des limites au nombre de fréquences qu'une seule entité peut détenir — Un autre rapport énonçait les règles et les procédures de participation au processus concurrentiel de délivrance de licences, y compris les conditions de licence applicables — La demanderesse a été touchée par de telles décisions et conditions, parce que, à titre de grand fournisseur de services sans fil, elle ne se verra pas délivrer certaines licences — La demanderesse a soutenu que ces conditions ou décisions sont en fait des critères d'admissibilité que le ministre n'avait pas le pouvoir d'appliquer, outrepassant donc sa compétence — Il s'agissait de savoir si le ministre a outrepassé sa compétence lorsqu'il a assorti la délivrance des licences de spectre des conditions en cause — Le fait de limiter la capacité des grands fournisseurs de service sans fil d'acquérir du spectre n'impose pas une exigence quant à l'admissibilité, mais a pour but la concrétisation et l'avancement des objectifs de la politique de télécommunication clairement formulée — Il y a entre le ministre et le gouverneur en conseil une compétence concurrente d'établir les conditions de délivrance des licences, le gouverneur en conseil ayant le pouvoir exclusif de légiférer — En l'absence de règlement adopté par le gouverneur en conseil relativement à l'admissibilité aux licences du spectre, cela permettait au ministre d'exercer son pouvoir et d'assortir les licences de conditions — L'existence d'un pouvoir réglementaire non utilisé n'a pas pour fonction de limiter la capacité du ministre d'exercer son pouvoir discrétionnaire réglementaire — Le ministre a correctement et raisonnablement exercé son pouvoir en l'espèce — Demande rejetée.

This was an application for judicial review of the authority of the Minister of Industry (Minister) concerning the issuance of spectrum licences for the 700 MHz band pursuant to the *Radiocommunication Act* (RA). The applicant sought declaratory relief and an order of prohibition pursuant to subsection 18.1 (1) of the *Federal Courts Act*.

The radio frequency spectrum is divided into bands of frequencies which are designated for use by radiocommunication services. The Minister, through the *Department of Industry Act* (DIA), the RA and the *Radiocommunication Regulations* (Regulations) and with regard to the objectives of the *Telecommunications Act* (TA), is responsible for spectrum management in Canada. The Minister determined that spectrum sufficient to enable wireless network expansion and new broadband technologies would be needed to foster the continued growth of wireless broadband. To that end, he made available spectrum in the 700 MHz band for commercial mobile systems. In anticipation of high demand, the Minister decided that spectrum would be offered by way of an auction. A consultation process culminated in a report by Industry Canada released November 30, 2010 entitled “Consultation on a policy and Technical Framework for the 700 MHz Band and Aspects related to Commercial Mobile Spectrum” (Consultation). The Consultation addressed specific mechanisms potentially applicable to the 700 MHz auction to promote a competitive marketplace including spectrum aggregation limits (spectrum caps) and set-asides. Spectrum caps restrict the amount of spectrum that any eligible bidder can purchase in a particular geographic region.

In March 2011, Industry Canada released “A Framework for Spectrum Auctions in Canada” which stated, *inter alia*, that measures available to the government to promote a competitive post-auction market include restricting the participation of certain entities in an auction and/or placing limits on the amount of spectrum that any one entity may hold by using spectrum set-asides or spectrum aggregation limits.

In March 2012, Industry Canada released the “Policy and Technical Framework, Mobile Broadband Services (MBS)—700 MHz Band, Broadband Radio Service (BRS)—2500 MHz Band” (Policy and Technical Framework) announcing the decisions resulting from the prior consultation processes. Industry Canada stated that it had been determined that targeted measures were required to support the objectives of sustained competition, robust investment, improvement of

Il s’agissait d’une demande de contrôle judiciaire visant le pouvoir du ministre de l’Industrie (le ministre) relativement à la délivrance, en vertu de la *Loi sur la radiocommunication* (la LR), des licences d’utilisation du spectre pour la bande 700 MHz. La demanderesse sollicitait un jugement déclaratoire et une ordonnance de prohibition en vertu du paragraphe 18.1(1) de la *Loi sur les Cours fédérales*.

Le spectre de fréquences radio est divisé en bandes de fréquences conçues pour être utilisées par les services de radiocommunication. Le ministre de l’Industrie est chargé de gérer le spectre au Canada dans le cadre de la *Loi sur le ministère de l’Industrie* (LMI), de la LR et du *Règlement sur la radiocommunication* (le Règlement), en tenant dûment compte des objectifs de la *Loi sur les télécommunications* (la LT). Le ministre a conclu que, pour permettre la croissance continue des larges bandes sans fil, on a besoin d’un spectre suffisamment large pour permettre l’expansion des réseaux sans fil et l’arrivée des nouvelles technologies à large bande. À cette fin, il a mis à disposition des fréquences dans la bande de 700 MHz pour les systèmes mobiles commerciaux. En prévision d’une forte demande, le ministre a décidé que le spectre serait offert au moyen d’une enchère. À cet égard, le ministre a commencé un processus initial de consultation qui a débouché sur la publication par Industrie Canada, le 30 novembre 2010, d’un rapport intitulé « Consultation sur un cadre politique et technique visant la bande de 700 MHz et les aspects liés au spectre mobile commercial » (la Consultation). La Consultation traitait de mécanismes précis, notamment de limites de regroupement des fréquences (plafonds de fréquences et des réserves de fréquences) pouvant s’appliquer aux enchères de la bande de 700 MHz, afin de favoriser l’existence d’un marché concurrentiel. Les plafonds de fréquences limitaient la quantité de fréquences que chaque soumissionnaire admissible pouvait acheter dans une zone géographique précise.

En mars 2011, Industrie Canada a publié une « Politique cadre sur la vente aux enchères du spectre au Canada », laquelle prévoyait, entre autres, que le gouvernement pouvait prendre diverses mesures pour promouvoir l’émergence d’un marché concurrentiel après les enchères, notamment en restreignant la participation de certaines entités aux enchères et/ou en imposant des limites au nombre de fréquences qu’une seule entité peut détenir au moyen de fréquences réservées et de limites de regroupement de fréquences.

En mars 2012, Industrie Canada a publié le « Cadre politique et technique : Service mobile à large bande (SMLB) — bande de 700 MHz, Service radio à large bande (SRLB) — bande de 2 500 MHz » (le Cadre politique et technique), grâce auquel Industrie Canada annonçait les décisions résultant de son processus de consultation antérieur. Industrie Canada a affirmé qu’elle avait conclu que des mesures ciblées étaient requises pour permettre d’atteindre les objectifs de

mobile services in rural areas and public safety and security. Further, it determined that spectrum caps were more appropriate than set-asides.

In March 2013, Industry Canada released the “Licensing Framework for Mobile Broadband Services (MBS) 700 MHz Band” (Licensing Framework), which set out the rules for participation in the competitive licensing process for spectrum in the 700 MHz band including the conditions on licences that would apply.

The applicant was affected by these decisions and conditions because the result of the auction process would be that as a large wireless service provider, it would not be issued licences for more than one block of spectrum in certain blocks. The applicant submitted that the conditions or decisions were in fact eligibility criteria that the Minister had no authority to apply, therefore exceeding his jurisdiction.

The principal issue was whether the Minister acted outside his authority in prescribing the conditions for the issuance of spectrum licences for the 700 MHz frequency band.

Held, the application should be dismissed.

The dispute concerned whether in fixing the conditions on spectrum licences, the Minister acted outside his authority in making a determination on eligibility. That is, whether the conditions imposed by the Minister, in effect, pertained to “eligibility” and were therefore beyond his jurisdiction. Both the Minister and the Governor in Council have the authority to impose terms and conditions on spectrum licences, but only the Governor in Council has the authority to prescribe eligibility criteria. The Minister’s authority is subject to the Governor in Council’s power to regulate, which has not been exercised in the field of spectrum licences. It was well within the Minister’s authority to impose spectrum caps as a condition of licence. By doing so, the Minister did not impose eligibility requirements or transgress into the Governor in Council’s regulatory powers. The imposing of spectrum caps, or aggregation limits, was for the purpose of implementing and furthering the objectives of clearly stated telecommunications policy. Pursuant to subsections 5(1.2) and 5(1.4) of the RA, the Minister also has the authority to use a system of competitive bidding and establish procedures, standards and conditions, including bidders qualifications, in selecting the person to whom a radio authorization will be issued. The fact that such a condition or qualification serves to limit large wireless services providers’ ability to acquire desired 700 MHz spectrum band in more blocks does not impose an

soutenir une concurrence constante, des investissements solides, d’améliorer les services mobiles dans les régions rurales, ainsi que de fournir la sûreté et la sécurité publique. Industrie Canada a en outre déterminé que les plafonds de fréquences convenaient mieux que les réserves.

En mars 2013, Industrie Canada a publié le « Cadre de délivrance de licences pour les services mobiles à large bande (SMLB) — bande de 700 MHz » (le Cadre de délivrance des licences), qui énonce les règles et les procédures de participation au processus concurrentiel de délivrance de licences du spectre dans la bande de 700 MHz, y compris les conditions de licence applicables.

La demanderesse a été touchée par de telles décisions et conditions, parce qu’il résultera du processus des enchères que, à titre de grand fournisseur de services sans fil, elle ne se verra pas délivrer de licences pour plus d’un bloc de fréquences dans certains blocs. La demanderesse a soutenu que ces conditions ou décisions sont en fait des critères d’admissibilité que le ministre n’avait pas le pouvoir d’appliquer, outrepassant donc sa compétence.

La principale question était de savoir si le ministre a outrepassé sa compétence lorsqu’il a assorti la délivrance des licences de spectre pour la bande de fréquences de 700 MHz des conditions en cause.

Jugement : la demande doit être rejetée.

Le point litigieux consistait à savoir si, lorsque le ministre a assorti de conditions la délivrance des licences du spectre, il a outrepassé son pouvoir en prenant une décision quant à l’admissibilité. Il s’agissait de savoir si les conditions imposées par le ministre ont en fait trait à « l’admissibilité » et outrepassaient donc sa compétence. Tant le ministre que le gouverneur en conseil ont le pouvoir d’assortir de conditions les licences du spectre, mais seul le gouverneur en conseil a le pouvoir de définir les critères d’admissibilité. Le pouvoir du ministre est assujéti au pouvoir réglementaire du gouverneur en conseil, lequel n’a pas été exercé dans le domaine des licences du spectre. Le ministre disposait bien du pouvoir d’établir des plafonds de fréquences comme condition dans le cadre de la délivrance des licences. Ce faisant, le ministre n’a pas imposé d’exigences d’admissibilité ou transgressé les pouvoirs réglementaires du gouverneur en conseil. L’imposition de plafonds de fréquences ou de limites de regroupement de fréquences avait pour but la concrétisation et l’avancement des objectifs de la politique de télécommunication clairement formulée. Conformément aux paragraphes 5(1.2) et 5(1.4) de la LR, le ministre peut recourir à un processus d’adjudication et établir les formalités, les normes et les modalités y afférant, notamment les qualités des enchérisseurs, lorsqu’il choisit les personnes auxquelles les autorisations de radiocommunication seront délivrées. Le fait que de telles conditions ou

eligibility requirement, but instead furthers the implementation of the intended policy. Even if eligibility was impacted, this was incidental to the overall intent of Parliament.

The applicant submitted that the Minister only has the administrative discretion to select licensees from among those who are eligible. However, the case it relied upon was distinguished. Here, the Minister may issue spectrum licences and fix their terms and conditions. The Governor in Council has the regulatory authority to prescribe spectrum licence terms and conditions and eligibility criteria. There is thus concurrent jurisdiction to impose licence conditions, with the Governor in Council having exclusive authority to legislate. And, because the Governor in Council has not elected to do so with respect to spectrum licences, this permits the Minister to exercise his power and authority to impose licence conditions which may, incidentally, affect eligibility. Parliament has specifically afforded the Minister discretion to grant or deny a licence in accordance with his mandate and jurisdiction. If the imposition of a spectrum cap has the effect of denying a licence to a particular category of applicants, this is the exercise of a discretionary power and not the unlawful imposition of eligibility criteria. The existence of an unused regulation making power, as in this case, does not function to limit the Minister's ability to exercise his statutory and discretionary authority.

In conclusion, the Minister had the authority to impose conditions on spectrum licences for the 700 MHz band, including spectrum caps applicable to large wireless service providers such as the applicant. If there were any aspect of the conditions that affected eligibility, this was incidental to the Minister's authority to administer spectrum management in accordance with the policy objectives. In the absence of promulgated regulations by the Governor in Council pertaining to spectrum licence eligibility, the conditions did not exceed the Minister's authority or conflict with the Governor in Council's legislative authority. The Minister correctly and reasonably exercised his authority in this regard.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Broadcasting Act, S.C. 1991, c. 11, s. 9(1).
Canada Elections Act, S.C. 2000, c. 9.

qualités servent à limiter la capacité des grands fournisseurs de service sans fil d'acquérir plus de blocs dans la bande attrayante de 700 MHz du spectre, n'impose pas une exigence quant à l'admissibilité; au contraire, il s'agit de la mise en œuvre de la politique envisagée. Même si l'admissibilité était touchée, cela serait accessoire à l'intention générale du législateur.

La demanderesse a fait observer que le ministre a uniquement le pouvoir discrétionnaire administratif de choisir les titulaires de licences parmi ceux qui sont admissibles. Cependant, l'arrêt sur lequel elle s'est fondée a été distingué. En l'espèce, le ministre peut délivrer des licences du spectre et les assortir de conditions. Le gouverneur en conseil a le pouvoir réglementaire de définir les conditions d'attribution des licences du spectre et les critères d'admissibilité. Ainsi, il y a une compétence concurrente d'établir les conditions de délivrance des licences, le gouverneur en conseil ayant le pouvoir exclusif de légiférer. Par ailleurs, comme le gouverneur en conseil n'a pas encore légiféré quant aux licences du spectre, cela permet au ministre d'exercer son pouvoir et d'assortir les licences de conditions, ce qui touche accessoirement à l'admissibilité. Le législateur a spécifiquement accordé au ministre le pouvoir discrétionnaire d'octroyer ou de refuser d'octroyer une licence conformément à son mandat et à sa compétence. Si l'établissement d'un plafond de fréquences entraîne le refus d'une licence à une catégorie précise de demandeurs, il s'agit là de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire et non pas de l'imposition illégale de critères d'admissibilité. L'existence d'un pouvoir réglementaire non utilisé, comme c'est le cas en l'espèce, n'a pas pour fonction de limiter la capacité du ministre d'exercer son pouvoir discrétionnaire réglementaire.

En conclusion, le ministre avait le pouvoir d'établir des conditions pour les licences de spectre dans la bande de 700 MHz, notamment les plafonds de fréquences applicables aux grands fournisseurs de service sans fil comme la demanderesse. S'il y avait un quelconque aspect des conditions qui touche à l'admissibilité, alors cela est accessoire au pouvoir du ministre d'administrer la gestion du spectre, conformément aux objectifs de cette politique. En l'absence de règlement adopté par le gouverneur en conseil relativement à l'admissibilité aux licences du spectre, l'imposition de conditions n'outrepasse pas le pouvoir du ministre ou n'entre pas en conflit avec le pouvoir réglementaire du gouverneur en conseil. Le ministre a correctement et raisonnablement exercé son pouvoir à cet égard.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Instructions au CRTC (inadmissibilité de non-Canadiens), DORS/97-192.

Canadian Telecommunications Common Carrier Ownership and Control Regulations, SOR/94-667.
Copyright Act, R.S.C., 1985, c. C-42.
Corrections and Conditional Release Act, S.C. 1992, c. 20, s. 133(6).
Corrections and Conditional Release Regulations, SOR/92-620, art. 161(1)(a).
Department of Industry Act, S.C. 1995, c. 1, ss. 4(1), 5.
Direction to the CRTC (Ineligibility of Non-Canadians), SOR/97-192.
Federal Courts Act, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 18.1(1),(2).
Federal Courts Rules, SOR/98-106, r. 302.
Fisheries Act, R.S.C., 1985, c. F-14.
Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27.
Personal Information Protection Act, S.A. 2003, c. P-6.5, s. 50(5).
Radio Act, R.S.C. 1952, c. 233.
Radiocommunication Act, R.S.C., 1985, c. R-2, ss. 2 “radio authorization”, 5(1),(1.1),(1.2),(1.4), 6.
Radiocommunication Regulations, SOR/96-484, ss. 9, 10.
Securities Act, R.S.B.C. 1996, c. 418, ss. 159, 161(6)(d).
Species at Risk Act, S.C. 2002, c. 29, s. 58(5).
Telecommunications Act, S.C. 1993, c. 38, ss. 7, 16, 22(1).

Loi électorale du Canada, L.C. 2000, ch. 9.
Loi sur la radio, S.R.C. 1952, ch. 233.
Loi sur la radiocommunication, L.R.C. (1985), ch. R-2, art. 2 « autorisation de radiocommunication », 5(1), (1.1),(1.2),(1.4), 6.
Loi sur la radiodiffusion, L.C. 1991, ch. 11, art. 9(1).
Loi sur le droit d’auteur, L.R.C. (1985), ch. C-42.
Loi sur le ministère de l’Industrie, L.C. 1995, ch. 1, art. 4(1), 5.
Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, L.C. 1992, ch. 20, art. 133(6).
Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18.1(1),(2).
Loi sur les espèces en péril, L.C. 2002, ch. 29, art. 58(5).
Loi sur les pêches, L.R.C. (1985), ch. F-14.
Loi sur les télécommunications, L.C. 1993, ch. 38, art. 7, 16, 22(1).
Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27.
Personal Information Protection Act, S.A. 2003, ch. P-6.5, art. 50(5).
Règlement sur la propriété et le contrôle des entreprises de télécommunication canadiennes, DORS/94-667.
Règlement sur la radiocommunication, DORS/96-484, art. 9, 10.
Règlement sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, DORS/92-620, art. 161(1)a).
Règles des Cours fédérales, DORS/98-106, règle 302.
Securities Act, R.S.B.C. 1996, c. 418, art. 159, 161(6)(d).

CASES CITED

APPLIED:

Apotex Inc. v. Canada (Health), 2011 FC 1308, 107 C.P.R. (4th) 127, affd 2012 FCA 322, 112 C.P.R. (4th) 185; *May v. CBC/Radio Canada*, 2011 FCA 130, 231 C.R.R. (2d) 369; *Krause v. Canada*, [1999] 2 F.C. 476, (1999), 19 C.C.P.B. 79 (C.A.); *Moresby Explorers Ltd. v. Canada (Attorney General)*, 2007 FCA 273, [2008] 2 F.C.R. 341; *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *Reference re Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2010-167 and Broadcasting Order CRTC 2010-168*, 2012 SCC 68, [2012] 3 S.C.R. 489; *ATCO Gas and Pipelines Ltd. v. Alberta (Energy and Utilities Board)*, 2006 SCC 4, [2006] 1 S.C.R. 140; *Vaziri v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FC 1159, 52 Admin. L.R. (4th) 118.

DISTINGUISHED:

Procureur général du Canada v. Compagnie de Publication La Presse, Ltée, [1967] S.C.R. 60, (1966), 63 D.L.R. (2d) 396.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Apotex Inc. c. Canada (Santé), 2011 CF 1308, conf. par 2012 CAF 322; *May c. CBC/Radio-Canada*, 2011 CAF 130; *Krause c. Canada*, [1999] 2 C.F. 476 (C.A.); *Moresby Explorers Ltd. c. Canada (Procureur général)*, 2007 CAF 273, [2008] 2 R.C.F. 341; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Renvoi relatif à la Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2010-167 et l’ordonnance de radiodiffusion CRTC 2010-168*, 2012 CSC 68, [2012] 3 R.C.S. 489; *ATCO Gas and Pipelines Ltd. c. Alberta (Energy and Utilities Board)*, 2006 CSC 4, [2006] 1 R.C.S. 140; *Vaziri c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2006 CF 1159.

DÉCISION DIFFÉRENCIÉE :

Procureur général du Canada c. Compagnie de Publication La Presse, Ltée, [1967] R.C.S. 60.

CONSIDERED:

Apotex Inc. v. Canada (Health), 2010 FC 1310; *Sweet v. Canada* (1999), 249 N.R. 17 (F.C.A.); *Fisher v. Canada (Attorney General)*, 2013 FC 1108; *Smith v. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 SCC 7, [2011] 1 S.C.R. 160; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers' Association*, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654; *Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559; *David Suzuki Foundation v. Canada (Fisheries and Oceans)*, 2012 FCA 40, [2013] 4 F.C.R. 155; *Clare v. Canada (Attorney General)*, 2013 FCA 265, 451 N.R. 349; *McLean v. British Columbia (Securities Commission)*, 2013 SCC 67, [2013] 3 S.C.R. 895; *Saskatchewan Wheat Pool v. Canada (Attorney General)*, [1993] F.C.J. No. 902 (QL), (1993), 107 D.L.R. (4th) 190 (F.C.T.D.); *Greenisle Environmental Inc. v. Prince Edward Island*, 2005 PESCTD 33, 248 Nfld. & P.E.I.R. 39.

REFERRED TO:

Canada (Attorney General) v. Trust Business Systems, 2007 FCA 89, 361 N.R. 53; *Airth v. Canada (National Revenue)*, 2006 FC 1442, [2007] 2 C.T.C. 149; *Bell Canada v. Canada (Attorney General)*, 2011 FC 1120, 397 F.T.R. 278; *Goodwin v. Canada (Attorney General)*, 2005 FC 1185, 279 F.T.R. 100; *Canada (Canadian Human Rights Commission) v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 53, [2011] 3 S.C.R. 471, affg *sub nom. Canada (Attorney General) v. Mowat*, 2009 FCA 309, [2010] 4 F.C.R. 579; *Aviation Roger Forgues Inc. v. Canada (Attorney General)*, 2001 FCT 196; *Momi v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FC 738, [2007] 2 F.C.R. 291; *Tétreault-Gadoury v. Canada (Employment and Immigration Commission)*, [1991] 2 S.C.R. 22, (1991), 81 D.L.R. (4th) 358; *Jabel Image Concepts Inc. v. Canada*, 2000 CanLII 15319, 257 N.R. 193 (F.C.A.); *R. v. Daoust*, 2004 SCC 6, [2004] 1 S.C.R. 217; *Barrie Public Utilities v. Canadian Cable Television Assn.*, 2001 FCA 236, [2001] 4 F.C. 237, affd 2003 SCC 28, [2003] 1 S.C.R. 476; *R. in right of Canada v. Saskatchewan Wheat Pool*, [1983] 1 S.C.R. 205, (1983), 153 D.L.R. (3d) 9; *Angus v. Canada*, [1990] 3 F.C. 410, (1990), 72 D.L.R. (4th) 672 (C.A.); *Carpenter Fishing Corp. v. Canada*, [1998] 2 F.C. 548, (1997), 155 D.L.R. (4th) 572 (C.A.); *Association des crevettiers acadiens du Golfe inc. v. Canada (Attorney General)*, 2011 FC 305, 385 F.T.R. 302.

AUTHORS CITED

Handa, Sunny *et al. Communications Law in Canada*, Issue No. 46 (looseleaf ed.). Markham: LexisNexis, 2013.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Apotex Inc. c. Canada (Health), 2010 CF 1310; *Sweet c. Canada*, 1999 CanLII 8927 (C.A.F.); *Fisher c. Canada (Procureur général)*, 2013 CF 1108; *Smith c. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 CSC 7, [2011] 1 R.C.S. 160; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers' Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654; *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559; *Fondation David Suzuki c. Canada (Pêches et Océans)*, 2012 CAF 40, [2013] 4 R.C.F. 155; *Clare c. Canada (Procureur général)*, 2013 CAF 265; *McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2013 CSC 67, [2013] 3 R.C.S. 895; *Saskatchewan Wheat Pool c. Canada (Procureur général)*, [1993] F.C.J. n° 902 (QL), (1993), 107 D.L.R. (4th) 190 (C.F. 1^{re} inst.); *Greenisle Environmental Inc. v. Prince Edward Island*, 2005 PESCTD 33, 248 Nfld. & P.E.I.R. 39.

DÉCISIONS CITÉES :

Canada (Procureur général) c. Trust Business Systems, 2007 CAF 89; *Airth c. Canada (Revenu national)*, 2006 CF 1442; *Bell Canada c. Canada (Procureur général)*, 2011 CF 1120; *Goodwin c. Canada (Procureur général)*, 2005 CF 1185; *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 53, [2011] 3 R.C.S. 471, conf. *sub nom. Canada (Procureur général) c. Mowat*, 2009 CAF 309, [2010] 4 R.C.F. 579; *Aviation Roger Forgues Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2001 CFPI 196; *Momi c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 738, [2007] 2 R.C.F. 291; *Tétreault-Gadoury c. Canada (Commission de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1991] 2 R.C.S. 22; *Jabel Image Concepts Inc. c. Canada*, 2000 CanLII 15319 (C.A.F.); *R. c. Daoust*, 2004 CSC 6, [2004] 1 R.C.S. 217; *Barrie Public Utilities c. Assoc. canadienne de télévision par câble*, 2001 CAF 236, [2001] 4 C.F. 237, conf. par 2003 CSC 28, [2003] 1 R.C.S. 476; *R. du chef du Canada c. Saskatchewan Wheat Pool*, [1983] 1 R.C.S. 205; *Angus c. Canada*, [1990] 3 C.F. 410 (C.A.); *Carpenter Fishing Corp. c. Canada*, [1998] 2 C.F. 548 (C.A.); *Association des crevettiers acadiens du Golfe inc. c. Canada (Procureur général)*, 2011 CF 305.

DOCTRINE CITÉE

Handa, Sunny *et al. Communications Law in Canada*, fascicule n° 46 (édition feuilles mobiles). Markham : LexisNexis, 2013.

Industry Canada. “Consultation on a Licensing Framework for Mobile Broadband Services (MBS) — 700 MHz Band”, April 2012, online: <[https://www.ic.gc.ca/eic/site/smt-gst.nsf/vwapj/dgso-002-12-consultation-MBS-700MHz-ve.pdf/\\$FILE/dgso-002-12-consultation-MBS-700MHz-ve.pdf](https://www.ic.gc.ca/eic/site/smt-gst.nsf/vwapj/dgso-002-12-consultation-MBS-700MHz-ve.pdf/$FILE/dgso-002-12-consultation-MBS-700MHz-ve.pdf)>.

Industry Canada. “Consultation on a Policy and Technical Framework for the 700 MHz Band and Aspects Related to Commercial Mobile Spectrum”, November 20, 2010, online: <[https://www.ic.gc.ca/eic/site/smt-gst.nsf/vwapj/smse018e.pdf/\\$file/smse018e.pdf](https://www.ic.gc.ca/eic/site/smt-gst.nsf/vwapj/smse018e.pdf/$file/smse018e.pdf)>.

Industry Canada. “Framework for Spectrum Auctions in Canada”, March 2011, online: <[https://www.ic.gc.ca/eic/site/smt-gst.nsf/vwapj/dgso-001-11-framework-e.pdf/\\$FILE/dgso-001-11-framework-e.pdf](https://www.ic.gc.ca/eic/site/smt-gst.nsf/vwapj/dgso-001-11-framework-e.pdf/$FILE/dgso-001-11-framework-e.pdf)>.

Industry Canada. “Licensing Framework for Mobile Broadband Services (MBS) — 700 MHz Band”, March 2013, online: <[https://www.ic.gc.ca/eic/site/smt-gst.nsf/vwapj/Licensing_Framework_MBS_700_MHz_Band.pdf/\\$file/Licensing_Framework_MBS_700_MHz_Band.pdf](https://www.ic.gc.ca/eic/site/smt-gst.nsf/vwapj/Licensing_Framework_MBS_700_MHz_Band.pdf/$file/Licensing_Framework_MBS_700_MHz_Band.pdf)>.

Industry Canada. “Policy and Technical Framework: Mobile Broadband Services (MBS) — 700 MHz Band, Broadband Radio Service (BRS) — 2500 MHz Band”, March 2012, online: <[https://www.ic.gc.ca/eic/site/smt-gst.nsf/vwapj/700MHz-e.pdf/\\$file/700MHz-e.pdf](https://www.ic.gc.ca/eic/site/smt-gst.nsf/vwapj/700MHz-e.pdf/$file/700MHz-e.pdf)>.

Ryan, Michael H. *Canadian Telecommunications Law and Regulation*. Scarborough, Ont.: Carswell, 1993.

APPLICATION for judicial review of the authority of the Minister of Industry concerning the issuance of spectrum licences for the 700 MHz band pursuant to the *Radiocommunication Act*. Application dismissed.

APPEARANCES

Christopher C. Rootham, Stephen R. Schmidt and Michael H. Ryan (Arnold & Porter LLP, London, England) for applicant.

Sanderson Graham, Gregory Tzemenakis and David Aaron for respondent.

SOLICITORS OF RECORD

Nelligan O’Brien Payne LLP and TELUS Communications Company, Ottawa, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

Industrie Canada. « Cadre de délivrance de licences pour les services mobiles à large bande (SMLB) — bande de 700 MHz », mars 2013, en ligne : <[https://www.ic.gc.ca/eic/site/smt-gst.nsf/vwapj/Cadre_de_delivrance_de_licences_SMLB_bande_de_700_MHz.pdf/\\$file/Cadre_de_delivrance_de_licences_SMLB_bande_de_700_MHz.pdf](https://www.ic.gc.ca/eic/site/smt-gst.nsf/vwapj/Cadre_de_delivrance_de_licences_SMLB_bande_de_700_MHz.pdf/$file/Cadre_de_delivrance_de_licences_SMLB_bande_de_700_MHz.pdf)>.

Industrie Canada. « Cadre politique et technique: Service mobile à large bande (SMLB) — bande de 700 MHz, Service radio à large bande (SRLB) — bande de 2 500 MHz », mars 2012, en ligne : <[https://www.ic.gc.ca/eic/site/smt-gst.nsf/vwapj/700MHz-f.pdf/\\$file/700MHz-f.pdf](https://www.ic.gc.ca/eic/site/smt-gst.nsf/vwapj/700MHz-f.pdf/$file/700MHz-f.pdf)>.

Industrie Canada. « Consultation sur un cadre de délivrance des licences pour services mobiles à large bande (SMLB) — bande de 700 MHz », avril 2012, en ligne : <[https://www.ic.gc.ca/eic/site/smt-gst.nsf/vwapj/dgso-002-12-consultation-SMLB-700MHz-v1.pdf/\\$FILE/dgso-002-12-consultation-SMLB-700MHz-v1.pdf](https://www.ic.gc.ca/eic/site/smt-gst.nsf/vwapj/dgso-002-12-consultation-SMLB-700MHz-v1.pdf/$FILE/dgso-002-12-consultation-SMLB-700MHz-v1.pdf)>.

Industrie Canada. « Consultation sur un cadre politique et technique visant la bande de 700 MHz et les aspects liés au spectre mobile commercial », le 30 novembre 2010, en ligne : <[https://www.ic.gc.ca/eic/site/smt-gst.nsf/vwapj/smse018f.pdf/\\$file/smse018f.pdf](https://www.ic.gc.ca/eic/site/smt-gst.nsf/vwapj/smse018f.pdf/$file/smse018f.pdf)>.

Industrie Canada. « Politique cadre sur la vente aux enchères du spectre au Canada », mars 2011, en ligne : <[https://www.ic.gc.ca/eic/site/smt-gst.nsf/vwapj/dgso-001-11-framework-f.pdf/\\$FILE/dgso-001-11-framework-f.pdf](https://www.ic.gc.ca/eic/site/smt-gst.nsf/vwapj/dgso-001-11-framework-f.pdf/$FILE/dgso-001-11-framework-f.pdf)>.

Ryan, Michael H. *Canadian Telecommunications Law and Regulation*. Scarborough, Ont. : Carswell, 1993.

DEMANDE de contrôle judiciaire visant le pouvoir du ministre de l’Industrie relativement à la délivrance, en vertu de la *Loi sur la radiocommunication*, des licences d’utilisation du spectre pour la bande 700 MHz. Demande rejetée.

COMPARUTIONS

Christopher C. Rootham, Stephen R. Schmidt et Michael H. Ryan (Arnold & Porter LLP, Londres, Angleterre) pour la demanderesse.

Sanderson Graham, Gregory Tzemenakis et David Aaron pour le défendeur.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Nelligan O’Brien Payne LLP et TELUS Communications Company, Ottawa, pour la demanderesse.
Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur.

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

[1] STRICKLAND J.A.: This is an application for judicial review of the authority of the Minister of Industry (Minister) concerning the issuance of spectrum licences for the 700 MHz band pursuant to the *Radiocommunication Act*, R.S.C., 1985, c. R-2 (RA). This application seeks declaratory relief and an order of prohibition and is made pursuant to section 18.1 of the *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 (FCA).

Factual Background

[2] The radio frequency spectrum is divided into bands of frequencies which are designated for use by radiocommunication services, each of which is given a particular priority of access in various bands. The Minister, through the *Department of Industry Act*, S.C. 1995, c. 1 (DIA), the RA and the *Radiocommunication Regulations*, SOR/96-484 (the Regulations) and with regard to the objectives of the *Telecommunications Act*, S.C. 1993, c. 38 (TA), is responsible for spectrum management in Canada. Industry Canada issued a Spectrum Policy Framework for Canada in 1995 with revised or renewed versions following, including one dated June 2007.

[3] The Minister determined that spectrum sufficient to enable wireless network expansion and new broadband technologies would be needed to foster the continued growth of wireless broadband. To that end, he made available spectrum in the 700 MHz band for commercial mobile systems. In anticipation that demand for the highly desired 700 MHz spectrum would exceed supply, the Minister decided that spectrum would be offered by way of an auction as had been previously done. In that regard, the Minister commenced an initial consultation process which culminated in Industry Canada releasing a report on November 30, 2010 entitled “Consultation on a Policy and Technical Framework for the 700 MHz Band and Aspects Related to Commercial Mobile Spectrum” (Consultation). The Consultation

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

[1] LA JUGE STRICKLAND, J.C.A. : La Cour est saisie d’une demande de contrôle judiciaire visant le pouvoir du ministre de l’Industrie (le ministre) relativement à la délivrance, en vertu de la *Loi sur la radiocommunication*, L.R.C. (1985), ch. R-2 (la LR), des licences d’utilisation du spectre pour la bande 700 MHz. La présente demande, présentée au titre de l’article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7 (la LCF), vise à obtenir un jugement déclaratoire et une ordonnance de prohibition.

Le contexte factuel

[2] Le spectre de fréquences radio est divisé en bandes de fréquences conçues pour être utilisées par les services de radiocommunication et chacun de ceux-ci se voit attribuer une priorité d’accès spécifique aux différentes bandes. Le ministre de l’Industrie est chargé de gérer le spectre au Canada dans le cadre de la *Loi sur le ministère de l’Industrie*, L.C. 1995, ch. 1 (la LMI), de la LR, et du *Règlement sur la radiocommunication*, DORS/96-484 (le Règlement), en tenant dûment compte des objectifs de la *Loi sur les télécommunications*, L.C. 1993, ch. 38 (la LT). En 1995, Industrie Canada a établi un cadre politique pour le spectre au Canada, lequel a par la suite été révisé ou modifié par diverses versions, notamment celle datée de juin 2007.

[3] Le ministre a conclu que, pour permettre la croissance continue des larges bandes sans fil, on a besoin d’un spectre suffisamment large pour permettre l’expansion des réseaux sans fil et l’arrivée des nouvelles technologies à large bande. À cette fin, il a mis à disposition des fréquences dans la bande de 700 MHz pour les systèmes mobiles commerciaux. Prévoyant que les demandes dépasseraient l’offre pour les fréquences très convoitées de la bande de 700 MHz, le ministre a décidé que le spectre serait offert au moyen d’une enchère comme cela s’est fait auparavant. À cet égard, le ministre a commencé un processus initial de consultation qui a débouché sur la publication par Industrie Canada, le 30 novembre 2010, d’un rapport intitulé « Consultation sur un cadre politique et technique visant la bande de 700 MHz et les aspects

addressed specific mechanisms potentially applicable to the 700 MHz auction to promote a competitive marketplace including spectrum aggregation limits (spectrum caps) and set-asides. It also divided Canada into 14 different service areas for auction purposes.

[4] Spectrum caps restrict the amount of spectrum that any eligible bidder can purchase in a particular geographic region. A spectrum cap utilized in a 2001 auction, to ensure that new entrants had access to sufficient spectrum to compete with existing carriers, had resulted in two new licensees.

[5] The Consultation sought industry input with respect to the potential spectrum set-asides or caps for licences in the 700 MHz band. TELUS, and others, filed submissions in response.

[6] In March 2011, Industry Canada released a “Framework for Spectrum Auctions in Canada”. This stated, amongst other things, that measures available to the government to promote a competitive post-auction market include restricting the participation of certain entities in an auction and/or placing limits on the amount of spectrum that any one entity may hold by using spectrum set-asides or spectrum aggregation limits.

[7] In April 2012, Industry Canada published the “Consultation on a Licensing Framework for Mobile Broadband Services (MBS) 700 MHz” (Consultation 2012) thereby initiating a consultation on a licensing framework for those services. Industry Canada sought comments on licensing considerations related to auction format, rules and processes, as well as on licence conditions for spectrum in the 700 MHz band. Comments on the proposed wording of licence conditions relating to the spectrum aggregate limits and to transferability and divisibility were sought. TELUS and others again filed submissions in response.

liés au spectre mobile commercial » (la Consultation). La Consultation traitait de mécanismes précis, notamment de limites de regroupement des fréquences (plafonds de fréquences et des réserves de fréquences) pouvant s’appliquer aux enchères de la bande de 700 MHz, afin de favoriser l’existence d’un marché concurrentiel. Le Canada a aussi été divisé en 14 zones de services différentes aux fins des enchères.

[4] Les plafonds de fréquences limitaient la quantité de fréquences que chaque soumissionnaire admissible pouvait acheter dans une zone géographique précise. Le plafond de fréquences fixé dans une enchère en 2001, afin de s’assurer que les nouveaux venus aient accès à suffisamment de fréquences pour concurrencer les exploitants existants, a eu comme résultante l’arrivée de deux nouveaux titulaires de licences.

[5] La Consultation visait à obtenir les commentaires des acteurs de l’industrie relativement à des réserves ou des plafonds de fréquences pour les licences dans la bande de 700 MHz. TELUS et d’autres intervenants ont déposé des observations en réponse.

[6] En mars 2011, Industrie Canada a publié une « Politique cadre sur la vente aux enchères du spectre au Canada ». Cette politique prévoit, entre autres, que le gouvernement peut prendre diverses mesures pour promouvoir l’émergence d’un marché concurrentiel après les enchères, notamment en restreignant la participation de certaines entités aux enchères et/ou en imposant des limites au nombre de fréquences qu’une seule entité peut détenir au moyen de fréquences réservées et de limites de regroupement de fréquences.

[7] En avril 2012, Industrie Canada a publié une « Consultation sur un cadre de délivrance des licences pour services mobiles à large bande (SMLB) — bande de 700 MHz » (la Consultation de 2012), lançant ainsi une consultation sur un cadre de délivrance des licences pour ces services. Industrie Canada a sollicité des commentaires sur des aspects de la délivrance des licences comme la façon de procéder aux enchères, les règles et les processus des enchères, et les conditions de licence relatives aux fréquences dans la bande de 700 MHz. Industrie Canada a sollicité des commentaires sur la formulation proposée pour les conditions de licence

[8] In March 2012, Industry Canada released the “Policy and Technical Framework, Mobile Broadband Services (MBS)—700 MHz Band, Broadband Radio Service (BRS)—2500 MHz Band” (Policy and Technical Framework). This stated that, through its release, Industry Canada announced the decisions resulting from the prior consultation processes. Industry Canada, amongst other things, stated that it had been determined that targeted measures related to the 700 MHz and 2500 MHz auctions were required to support the objectives of sustained competition, robust investment, improvement of mobile services in rural areas and public safety and security. Further, that spectrum caps were more appropriate than set-asides.

[9] The decisions on the mechanisms to promote competition in the 700 MHz auction were summarized as follows (Policy and Technical Framework, Section B3 generally, at pages 29–30):

B3-1: A spectrum cap of two paired frequency blocks in the 700 MHz band (blocks A, B, C, C1 and C2) is applicable to all licensees.

B3-2: A spectrum cap of one paired spectrum block from within blocks B, C, C1 and C2 is applicable to all large wireless service providers. Large wireless service providers are defined as companies with 10% of more of national wireless subscriber market share, or 20% or more wireless subscriber market share in the province of the relevant licence area.

B3-3: Unpaired blocks D and E in the Lower 700 MHz band are not subject to a spectrum cap.

...

B3-6: The spectrum caps put in place for the 700 MHz auction will continue to be in place for five years following licence issuance. Therefore, no transfer of licences or issuance of new licences will be authorized if it allows a licensee to exceed the spectrum cap during this period. [Footnotes omitted.]

concernant la limite de regroupement de spectre ainsi que la transférabilité et divisibilité des licences. TELUS et d’autres intervenants ont encore une fois déposé des observations en réponse.

[8] En mars 2012, Industrie Canada a publié le « Cadre politique et technique : Service mobile à large bande (SMLB) — bande de 700 MHz, Service radio à large bande (SRLB) — bande de 2 500 MHz » (le Cadre politique et technique). Grâce à ce document, Industrie Canada annonçait les décisions résultant de son processus de consultation antérieur. Entre autres, Industrie Canada a conclu que des mesures ciblées concernant les enchères des bandes de 700 MHz et de 2 500 MHz étaient requises pour permettre d’atteindre les objectifs de soutenir une concurrence soutenue, des investissements solides, d’améliorer les services mobiles dans les régions rurales, ainsi que de fournir la sûreté et la sécurité publique. Industrie Canada a en outre déterminé que les plafonds de fréquences convenaient mieux que les réserves.

[9] Les décisions concernant les mécanismes visant à promouvoir la concurrence dans les enchères dans la bande de 700 MHz ont été résumées de la façon suivante (le Cadre politique et technique, en général, la Partie B3, aux pages 33 à 35) :

B3-1 : Un plafond de deux blocs de fréquences appariés dans la bande de 700 MHz (blocs A, B, C, C1 et C2) s’applique à tous les titulaires de licence.

B3-2 : Un plafond d’un bloc de fréquences apparié parmi les blocs B, C, C1 et C2 s’applique à tous les grands fournisseurs de services sans fil. On entend par « grands fournisseurs de services sans fil » les entreprises détenant une part d’au moins 10 % du marché national des services sans fil sur abonnement ou d’au moins 20 % du marché des services sans fil sur abonnement dans la province de la zone autorisée pertinente.

B3-3 : Les blocs de fréquences non appariés D et E de la partie inférieure de la bande de 700 MHz ne sont pas assujettis à un plafond de fréquences.

[...]

B3-6 : Les plafonds de fréquences mis en place pour les enchères de la bande de 700 MHz seront maintenus pour une période de cinq ans à compter de la délivrance des licences. Par conséquent, le Ministère n’autorisera aucun transfert de licence ou aucune délivrance de nouvelle licence qui aurait

[10] In March 2013, Industry Canada released the “Licensing Framework for Mobile Broadband Services (MBS) 700 MHz Band” (Licensing Framework) which stated that it was thereby announcing the decisions resulting from its prior consultation on that topic. The Licensing Framework was described as a companion document to the Policy and Technical Framework. It set out the rules and procedures for participation in the competitive licensing process for spectrum in the 700 MHz band including details of the auction format and rules, the application process and timelines and the conditions on licences that will apply. It noted that policy decisions relating to the licensing process for spectrum in the 700 MHz band were announced in the Policy and Technical Framework and that the licences to be auctioned would be consistent with those decisions.

[11] The decision as to the wording for the relevant conditions of licence, which had been commented on by TELUS, was set out as follows [Licensing Framework, at page 39]:

The licensee must comply with the spectrum aggregation limits as follows:

- **A limit of two paired spectrum blocks in the 700 MHz and within blocks A, B, C, C1 and C2 is applicable to all licensees.**
- **A limit of one paired spectrum block within blocks B,C, C1 and C2 is applicable to all licences which are large wireless service providers. Large wireless service providers are defined as companies with 10% or more of the national wireless subscriber market share, or 20% or more of the wireless subscriber market share in the province of the relevant licence area...**

These spectrum aggregation limits will continue for five years from the date of licence issuance. No transfer of licences or issuance of new licences will be authorized if it would result in a licensee exceeding the spectrum aggregation limits during this period. [Footnote omitted.]

pour effet de permettre à un titulaire de licence de dépasser le plafond de fréquences durant cette période. [Notes en bas de page omises.]

[10] En mars 2013, Industrie Canada a publié le « Cadre de délivrance de licences pour les services mobiles à large bande (SMLB) — bande de 700 MHz » (le Cadre de délivrance des licences) dans lequel elle annonçait les décisions résultant des consultations antérieures à cet égard. Le Cadre de délivrance de licences a été décrit comme étant un complément au Cadre politique et technique. Le Cadre de délivrance des licences énonce les règles et les procédures de participation au processus concurrentiel de délivrance de licences du spectre dans la bande de 700 MHz, y compris les détails relatifs à la structure et aux règles des enchères, au processus de demande et aux échéances, et aux conditions de licence applicables. Ce document mentionne que des décisions de principe concernant le processus de délivrance de licences du spectre dans la bande de 700 MHz ont été annoncées dans le Cadre politique et technique, et que les licences qui seront mises aux enchères seront conformes à ces décisions.

[11] La décision relative au libellé des conditions de licence pertinentes, commentée par TELUS, est énoncée de la façon suivante [le Cadre de délivrance des licences, à la page 44] :

Le titulaire de licence doit se conformer aux limites suivantes de regroupement de fréquences :

- **Une limite de deux blocs de fréquences appariées dans la bande de 700 MHz (blocs A, B, C, C1 et C2) s’applique à tous les titulaires de licences.**
- **Une limite d’un bloc de fréquences appariées dans les blocs B, C, C1 et C2 s’applique à tous les grands fournisseurs de services sans fil. On définit ces derniers comme des entreprises détenant au moins 10 p. cent du marché national des abonnés aux services sans fil, ou au moins 20 p. cent du marché des abonnés aux services sans fil dans la province où se trouve l’étendue faisant l’objet de la licence [...]**

Ces limites de regroupement de fréquences demeureront en place pendant les cinq ans suivant la délivrance de la licence. Aucun transfert de licence ou délivrance de licence permettant à un titulaire de licence de dépasser les limites de regroupement de fréquences pendant cette période ne sera autorisé. [Note en bas de page omise.]

[12] TELUS, a large wireless service provider as defined in the Policy and Technical Framework, is affected by these decisions and conditions because the result of the auction process will be that it will not be issued licences for more than one block of spectrum in blocks B, C, C1 and C2.

[13] TELUS submits that these two conditions, or decisions as they are described in the Policy and Technical Framework and the Licensing Framework, are in fact eligibility criteria. However, the Minister has no authority to apply any criteria other than those prescribed in the Regulations in determining the eligibility of TELUS or others who seek to be issued licences pursuant to the RA. The Minister has therefore exceeded his jurisdiction and his decisions are unlawful.

[14] The auctioning of the 700 MHz band, in which TELUS intends to participate, is scheduled to take place on January 14, 2014. Accordingly, TELUS sought to have its application for judicial review heard on an expedited basis.

Legislative Background

[15] As the issue on this application concerns statutory interpretation regarding the scope of the Minister's authority, the relevant legislative provisions are reproduced in whole in Annex A of this decision and are summarized below.

The RA

[16] Section 2, subsections 5(1), 5(1.1), 5(1.2), 5(1.4) and paragraph 6(1)(b) of the RA are relevant to this proceeding. Section 2 defines "radio authorization" as a licence, certificate or authorization issued by the Minister under paragraph 5(1)(a). Subsection 5(1) confers authority on the Minister, subject to any regulations made pursuant to section 6, to issue radio licences (subparagraph 5(1)(a)(i)) and spectrum licences (subparagraph 5(1)(a)(i.1)) and to fix the terms and conditions thereof (subparagraph 5(1)(a)(v)) as well as to plan the allocation and use of the spectrum (paragraph 5(1)(e)) and do any other thing necessary for the

[12] TELUS, un grand fournisseur de services sans fil, comme défini dans le Cadre politique et technique, est touché par de telles décisions et conditions, parce qu'il résultera du processus des enchères que TELUS ne se verra pas délivrer de licences pour plus d'un bloc de fréquences dans les blocs B, C, C1 et C2.

[13] TELUS soutient que ces deux conditions ou décisions, telles qu'elles sont décrites dans le Cadre politique et technique et le Cadre de délivrance des licences, sont en fait des critères d'admissibilité. Toutefois, le ministre n'a pas le pouvoir d'appliquer quelque critère que ce soit autre que ceux prévus dans le Règlement, lorsqu'il décide de l'admissibilité de TELUS ou d'autres qui sollicitent la délivrance de licences en vertu de la LR. Le ministre a donc outrepassé sa compétence et ses décisions sont illégales.

[14] Il est prévu que les enchères de la bande de 700 MHz, auxquelles TELUS a l'intention de participer, auront lieu le 14 janvier 2014. Par conséquent, TELUS demande que sa demande de contrôle judiciaire soit instruite selon la procédure accélérée.

Le contexte législatif

[15] La question en litige dans la présente demande concerne l'interprétation des dispositions législatives concernant l'étendue du pouvoir du ministre. Les dispositions législatives pertinentes sont reproduites en entier à l'annexe A de la présente décision et sont résumées ci-dessous.

La LR

[16] L'article 2, les paragraphes 5(1), 5(1.1), 5(1.2), 5(1.4) et l'alinéa 6(1)(b) de la LR sont pertinents quant à la présente procédure. L'article 2 définit l'« autorisation de radiocommunication » comme étant toute licence ou autorisation et tout certificat visé à l'alinéa 5(1)(a). Le paragraphe 5(1) confère le pouvoir au ministre, sous réserve de tout règlement pris en application de l'article 6, de délivrer et d'assortir de conditions les licences radio (sous-alinéa 5(1)(a)(i)), les licences du spectre (sous-alinéa 5(1)(a)(i.1)) et toute autre autorisation relative à la radiocommunication qu'il estime indiqué (sous-alinéa 5(1)(a)(v)), ainsi que de planifier

administration of the RA (paragraph 5(1)(n)). In addition, subsection 5(1.1) states that in exercising his subsection 5(1) powers the Minister may have regard to the objectives of the Canadian telecommunications policy as set out in section 7 of the TA. Subsection 5(1.2) states that in exercising his paragraph 5(1)(a) powers to issue radio authorizations the Minister may use a system of competitive bidding to select the persons to whom they will be issued. Subsection 5(1.4) provides that the Minister may establish procedures, standards and conditions, including bidding mechanisms, minimum bids, bidders' qualifications, acceptance of bids, and others, in regard to a system of competitive bidding to select the persons to whom radio authorization will be issued.

[17] Paragraph 6(1)(b) of the RA confers on the Governor in Council the authority to make regulations prescribing the eligibility of persons to whom radio authorizations may be issued. As stated above, by definition, radio authorizations include both radio licences and spectrum licences. The Regulations are silent with respect to spectrum licence eligibility.

The Regulations

[18] The Governor in Council has exercised its regulatory authority by promulgation of the Regulations. Part I of the Regulations concerns radio licences and provides the principal terms of such licences, including restriction in use, eligibility requirements, assignability and exempted radio apparatus. Subsection 9(1) identifies persons eligible to be issued radio licences as radio communication users or service providers and concerns citizenship or residency status of individuals, corporate status of Canadian companies, participants in partnerships or joint ventures, governments, ship and aircraft owners and others. Subsection 10(1) identifies persons eligible to be issued radio licences as radio communication carriers and concerns the status of individuals, partnerships or joint ventures, government and corporations in the context of Canadian ownership and control.

l'attribution et l'utilisation du spectre (alinéa 5(1)e)), et de prendre toute autre mesure propre à favoriser l'application efficace de la LR (alinéa 5(1)n)). De plus, le paragraphe 5(1.1) énonce que dans l'exercice des pouvoirs prévus au paragraphe 5(1), le ministre peut tenir compte de la politique canadienne de télécommunication énoncée à l'article 7 de la LT. Le paragraphe 5(1.2) énonce que dans l'exercice du pouvoir qui lui est conféré par l'alinéa 5(1)a), le ministre peut recourir à un processus d'adjudication pour délivrer des autorisations de radiocommunication. Le paragraphe 5(1.4) dispose que le ministre peut établir les formalités, les normes et les modalités applicables au processus d'adjudication visé au paragraphe (1.2) et, notamment, fixer les mécanismes d'enchères, la mise à prix, les qualités des enchérisseurs, les modalités d'acceptation des enchères, les frais de demande exigibles des enchérisseurs, les exigences de dépôt, les pénalités pour retrait et les calendriers de paiement.

[17] L'alinéa 6(1)b) de la LR confère au gouverneur en conseil le pouvoir d'adopter un règlement définissant l'admissibilité à l'attribution d'autorisations de radiocommunication. Comme énoncé ci-dessus, par définition, les autorisations de radiocommunication incluent à la fois les licences radio et les licences du spectre. Le règlement est muet en ce qui a trait à l'admissibilité aux licences du spectre.

Le Règlement

[18] Le gouverneur en conseil a exercé son pouvoir réglementaire par l'adoption du Règlement. La partie I du Règlement traite des licences radio et établit les modalités principales de telles licences, notamment les restrictions applicables, les exigences en matière d'admissibilité, l'incessibilité et les appareils radio exemptés. Selon le paragraphe 9(1), sont admissibles à l'attribution de licences radio à titre d'utilisateur radio ou de fournisseur de service radio, les personnes physiques (dépendamment de leur statut en matière de citoyenneté ou de résidence), les personnes morales constituées, les sociétés de personnes ou coentreprises, les gouvernements, les propriétaires de navire ou d'aéronef et d'autres. Selon le paragraphe 10(1), sont admissibles à l'attribution d'une licence radio à titre de transporteur de radiocommunication les personnes physiques

(dépendamment de leur statut en matière de citoyenneté ou de résidence) les sociétés de personnes ou contreprises, les gouvernements et les personnes morales dans le contexte de propriété et de contrôle canadiens.

The DIA

[19] Subsection 4(1) and section 5 of the DIA are also relevant to this proceeding. Subsection 4(1) sets out the Minister's powers, duties and functions and provides that these extend to and include all matters over which Parliament has jurisdiction "not by law assigned to any other department, board or agency of the Government of Canada" relating to telecommunications (paragraph 4(1)(k)). Section 5 sets out the objectives which guide the exercise of ministerial authority under subsection 4(1) including the promoting of the establishment, development and efficiency of Canadian communications systems and facilities and the assisting in the adjustment to changing domestic and international conditions (paragraph 5(g)), stimulating investment (paragraph 5(h)), and promoting the interests and protection of Canadian consumers (paragraph 5(i)).

The TA

[20] Section 7 of the TA sets out the Canadian telecommunications policy objectives. Section 16 describes the eligibility requirements for operating as a telecommunications common carrier and subsection 22(1) provides the Governor in Council's regulatory authority in relation to Canadian carriers' eligibility, under section 16, to operate as telecommunications common carriers.

Issues

[21] The applicant states that the sole issue in this application is whether the Minister has the jurisdiction to prescribe criteria for the eligibility of persons to be issued spectrum licences and to fix terms and conditions for such licences that include eligibility criteria, other than those prescribed by the Governor in Council.

La LMI

[19] Le paragraphe 4(1) et l'article 5 de la LMI sont aussi pertinents quant à la présente procédure. Le paragraphe 4(1) énonce les pouvoirs et fonctions du ministre et mentionne que ceux-ci s'étendent de façon générale à tous les domaines de compétence du Parlement « non attribués de droit à d'autres ministères ou organismes fédéraux » et liés aux télécommunications (alinéa 4(1)k)). L'article 5 énonce les objectifs qui guident le ministre dans l'exercice du pouvoir que lui confère le paragraphe 4(1) notamment, encourager la mise sur pied, le développement et l'efficacité des systèmes et installations de communications du pays et faciliter l'adaptation aux situations intérieure et internationale (alinéa 5g)), stimuler l'investissement (alinéa 5h)), promouvoir les intérêts et la protection du consommateur canadien (alinéa 5i)).

La LT

[20] L'article 7 de la LT énonce les objectifs de la politique canadienne de télécommunication. L'article 16 énonce les exigences en matière d'admissibilité à agir comme entreprise de télécommunication et le paragraphe 22(1) mentionne que le gouverneur en conseil peut prendre des règlements concernant l'admissibilité des entreprises canadiennes prévue à l'article 16 d'agir en tant qu'entreprise de télécommunication.

Les questions en litige

[21] Selon la demanderesse, la seule question en litige dans la présente demande consiste à savoir si le ministre a compétence pour imposer des critères d'admissibilité quant aux personnes auxquelles les licences du spectre peuvent être délivrées, et d'assortir la délivrance des licences de conditions, lesquelles comprennent des critères d'admissibilité autres que ceux prescrits par le gouverneur en conseil.

[22] The respondent states the issues as follows:

- Is the application out of time?
- What is the applicable standard of review?
- Was the Minister's decision reasonable?

[23] As is apparent, the parties have significantly diverged in their framing of the major issue in this application, with the applicant framing it as a jurisdictional issue while the respondent sees it as a question of the reasonableness of the Minister's decisions. In my view, the issues are properly framed as follows:

1. Is this application out of time pursuant to subsection 18.1(2) of the FCA?
2. What is the applicable standard of review?
3. Did the Minister act outside his authority in prescribing the subject conditions for the issuance of spectrum licences for the 700 MHz frequency band?

Issue 1: Is this application out of time pursuant to subsection 18.1(2) of the FCA?

Respondent's submissions

[24] The respondent submits that applicant is challenging a discrete ministerial policy decision to which the 30-day time limit imposed by section 18.1 of the FCA applies and, therefore, that the application should be dismissed as it was brought out of time.

[25] The applicant learned of the Minister's policy decision to use a spectrum cap system in March of 2012 by way of the Policy and Technical Framework and again in March 2013 by the Licensing Framework. Although the applicant could have initiated the application for judicial review at that time it chose not to do so until some seventeen months later, in August of 2013, and is therefore wholly out of time. The decision

[22] Le défendeur a formulé les questions en litige de la façon suivante :

- La demande est-elle prescrite?
- Quelle est la norme de contrôle applicable?
- La décision du ministre était-elle raisonnable?

[23] À l'évidence, les parties ont formulé de façon très différente la principale question en litige dans la présente demande. La demanderesse l'a formulée comme étant une question de compétence, tandis que selon le défendeur il s'agit d'une question de caractère raisonnable des décisions du ministre. Selon moi, il convient de formuler comme suit les questions en litige :

1. Selon le paragraphe 18.1(2) de la LCF, la présente demande est-elle prescrite?
2. Quelle est la norme de contrôle applicable?
3. Le ministre a-t-il outrepassé sa compétence lorsqu'il a assorti la délivrance des licences de spectre pour la bande de fréquences de 700 MHz des conditions en cause?

Première question en litige : Selon le paragraphe 18.1(2) de la LCF, la présente demande est-elle prescrite?

Observations du défendeur

[24] Le défendeur soutient que la demanderesse conteste une décision de politique ministérielle distincte à laquelle le délai de 30 jours imposé par l'article 18.1 de la LCF s'applique, et qu'elle devrait donc être rejetée parce qu'elle a été présentée en retard.

[25] La demanderesse a appris en mars 2012, grâce au Cadre politique et technique, la décision de politique d'utiliser un système de plafond de fréquences prise par le ministre et en mars 2013, grâce au Cadre de délivrance des licences. Bien que la demanderesse eût pu présenter la demande de contrôle judiciaire à ce moment-là, elle a choisi de ne le faire qu'environ 17 mois plus tard, soit en août 2013. La demande n'a donc pas du tout été

at issue is not an ongoing “course of conduct” or an evolving policy scheme (*Apotex Inc. v. Canada (Health)*, 2011 FC 1308, 107 C.P.R. (4th) 127, at paragraph 20, affd 2012 FCA 322, 112 C.P.R. (4th) 185 (*Apotex* 2012), at paragraph 8; *Canada (Attorney General) v. Trust Business Systems*, 2007 FCA 89, 361 N.R. 53 (*Trust Business*), at paragraph 20). It is one of a set of specific policy decisions, made at fixed points in time, that include, among other things, how the auction on January 14, 2014 will be conducted. The applicant injects uncertainty into the auction and undermines the purposes of subsection 18.1(2).

Applicant’s submissions

[26] The applicant submits that no decision has been reached in this case yet nor will there be until the results of the auction are known and the Minister decides to whom licences will be issued. Thus, the application is not in respect to a particular “decision” pursuant to subsection 18.1(2) of the FCA. Rather, it is in respect of a “matter” under subsection 18.1(1) of the FCA being the Minister’s policy of refusing to issue spectrum licences authorizing the use of a second block of spectrum to large wireless service providers. The 30-day limitation period contained in subsection 18.1(2) does not apply to an application concerning a challenge to the legality or jurisdiction to create an ongoing policy (*Apotex Inc. v. Canada (Health)*, 2010 FC 1310 (*Apotex*), at paragraph 10; *Airth v. Canada (National Revenue)*, 2006 FC 1442, [2007] 2 C.T.C. 149 (*Airth*), at paragraphs 9–10; *Sweet v. Canada* (1999), 249 N.R. 17 (F.C.A.) (*Sweet*), at paragraph 11; *May v. CBC/Radio Canada*, 2011 FCA 130, 231 C.R.R. (2d) 369 (*May*), at paragraph 10; *Krause v. Canada*, [1999] 2 F.C. 476 (C.A.) (*Krause*)).

[27] Further, if the applicant waits until the auction to receive a decision on the issuance of licences and then applies for judicial review of that decision this would cast doubt on the validity of the auction and, based on *May*, above, it is uncertain that an expedited hearing would be permitted.

déposée dans le délai prescrit. La décision contestée n’est pas une « conduite continue » ou une politique générale en évolution (*Apotex Inc. c. Canada (Santé)*, 2011 CF 1308, au paragraphe 20, confirmé par 2012 CAF 322 (*Apotex* 2012), au paragraphe 8; *Canada (Procureur général) c. Trust Business Systems*, 2007 CAF 89 (*Trust Business*), au paragraphe 20). Il s’agit d’un ensemble de décisions de politique spécifiques, prises à un moment précis, qui comprennent notamment la façon dont les enchères du 14 janvier 2014 seront menées. La demande instille de l’incertitude dans les enchères et va à l’encontre des objectifs du paragraphe 18.1(2).

Observations de la demanderesse

[26] Selon la demanderesse, aucune décision n’a encore été rendue dans cette cause, il n’y en aura pas non plus, jusqu’à ce que les résultats des enchères soient connus et que le ministre décide à qui les licences seront délivrées. Ainsi, la demande ne vise pas une « décision » précise aux termes du paragraphe 18.1(2) de la LCF. Au contraire, elle a trait à un « objet », aux termes du paragraphe 18.1(1) de la LCF, soit la politique du ministre de refuser d’émettre des licences du spectre autorisant l’utilisation d’un deuxième bloc de fréquences par les grands fournisseurs de service sans fil. Le délai de 30 jours mentionné au paragraphe 18.1(2) ne s’applique pas à une demande visant à contester la légalité ou la compétence de créer une politique continue (*Apotex Inc. c. Canada (Santé)*, 2010 CF 1310 (*Apotex*), au paragraphe 10; *Airth c. Canada (Revenu national)*, 2006 CF 1442 (*Airth*), aux paragraphes 9 et 10; *Sweet c. Canada*, 1999 CanLII 8927 (C.A.F.) (*Sweet*), au paragraphe 11; *May c. CBC/Radio Canada*, 2011 CAF 130 (*May*), au paragraphe 10; *Krause c. Canada*, [1999] 2 C.F. 476 (C.A.) (*Krause*)).

[27] En outre, si la demanderesse attend jusqu’aux enchères pour recevoir une décision relative à la délivrance des licences et qu’elle présente par la suite une demande de contrôle judiciaire de cette décision, la validité des enchères serait mise en doute et, selon la décision *May*, précitée, il n’est pas certain que la tenue d’une audience en procédure accélérée serait autorisée.

Analysis

[28] Subsection 18.1(1) of the FCA states that an application for judicial review may be made by the Attorney General or by anyone directly affected by the “matter” in respect of which relief is sought. Subsection 18.1(2) states that an application for judicial review “in respect of a decision or an order” of a federal board, commission or other tribunal shall be made within 30 days of communication of the decision.

[29] Accordingly, where the subject-matter of a judicial review is a “matter”, rather than a “decision or order”, the 30-day time limit does not apply (*Krause*, above, at paragraph 23; *Airth*, above, at paragraphs 5 and 10). Therefore, the question is whether the applicant is seeking judicial review of a decision or of a matter.

[30] Both the Policy and Technical Framework and the Licensing Framework describe the determinations of the Minister as “decisions”. The respondent, in its submissions, describes the Minister’s determinations as policy decisions.

[31] In *Krause*, above, the Federal Court of Appeal held that the time limit imposed by subsection 18.1(2) did not bar the applicants from seeking relief by way of *mandamus*, prohibition and declaration. In that case, while there was a general decision to adopt the 1988 recommendations of the Canadian Institute of Chartered Accountants and to implement those recommendations in each of the following fiscal years, that general decision was not what was being challenged. Rather, the acts of the responsible ministers in implementing that decision were alleged to be invalid or unlawful. The Court stated the following [at paragraphs 23–24]:

The charge is that by acting as they have in the 1993-1994 and subsequent fiscal years the Ministers have contravened the relevant provisions of the two statutes thereby failing to perform their duties, and that this conduct will continue unless the Court intervenes with a view to vindicating the rules of law....

Analyse

[28] Le paragraphe 18.1(1) de la LCF mentionne qu’une demande de contrôle judiciaire peut être présentée par le procureur général du Canada ou par quiconque est directement touché par « l’objet » de la demande. Le paragraphe 18.1(2) mentionne que les demandes de contrôle judiciaire sont à présenter dans les 30 jours qui suivent la première communication, par l’office fédéral, « de sa décision ou de son ordonnance » au bureau du procureur général du Canada ou à la partie concernée.

[29] Par conséquent, lorsque la question sur laquelle porte le contrôle judiciaire a trait à « l’objet de la demande », plutôt qu’à une « décision » ou une « ordonnance », le délai de 30 jours ne s’applique pas (*Krause*, précité, au paragraphe 23; *Airth*, précitée, aux paragraphes 5 et 10). Par conséquent, la question consiste à savoir si la demande de contrôle judiciaire de la demanderesse a trait à une décision ou à un objet.

[30] Tant le Cadre politique et technique que le Cadre de délivrance des licences décrivent les conclusions du ministre comme étant des « décisions ». Dans ses observations, le défendeur décrit les conclusions du ministre comme étant des décisions de politique.

[31] Dans l’arrêt *Krause*, précité, la Cour d’appel fédérale a décidé que le délai fixé par le paragraphe 18.1(2) n’empêchait pas les demandeurs de solliciter de la Cour une ordonnance de *mandamus*, une ordonnance de prohibition et un jugement déclaratoire. Dans cette affaire, bien qu’il fut question d’une décision centrale d’adopter les recommandations de 1988 de l’Institut canadien des comptables agréés et de les mettre en application au cours des cinq exercices subséquents, ce n’était pas cette décision générale qui était contestée, c’était plutôt les actes accomplis par les ministres responsables pour mettre à exécution cette décision qui étaient prétendument invalides ou illégaux. La Cour d’appel a déclaré ce qui suit [aux paragraphes 23 et 24] :

Ce que reprochent les appelants aux ministres responsables c’est qu’en faisant ce qu’ils ont fait au cours de l’exercice 1993-1994 et des exercices subséquents, ils ont contrevenu aux dispositions applicables de ces deux lois et n’ont donc pas rempli leurs obligations en la matière, et que ces agissements se poursuivront si la Cour n’intervient pas pour faire respecter l’état de droit [...]

I am satisfied that the exercise of the jurisdiction under section 18 does not depend on the existence of a “decision or order”. In *Alberta Wilderness Assn. v. Canada (Minister of Fisheries & Oceans)*, Hugessen J. was of the view that a remedy envisaged by that section “does not require that there be a decision or order actually in existence as a prerequisite to its exercise.” In the present case, the existence of the general decision to proceed in accordance with the recommendations of the Canadian Institute of Chartered Accountants does not, in my view, render the subsection 18.1(2) time limit applicable so as to bar the appellants from seeking relief by way of *mandamus*, prohibition and declaration. Otherwise, a person in the position of the appellants would be barred from the possibility of ever obtaining relief under section 18 solely because the alleged invalid or unlawful act stemmed from a decision to take the alleged unlawful step. That decision did not of itself result in a breach of any statutory duties. If such a breach occurred it is because of the actions taken by the responsible Minister in contravention of the relevant statutory provisions. [Endnote omitted.]

[32] The respondent submits that *Krause*, unlike this situation, was not a direct challenge to a decision. Further, unlike *Krause*, this is not a situation of an ongoing course of conduct. On the other hand, the applicant submits that *Krause* is an example of an ongoing course of conduct as is the situation in this case. Further, as stated by the Federal Court of Appeal in *Moresby Explorers Ltd. v. Canada (Attorney General)*, 2007 FCA 273, [2008] 2 F.C.R. 341 (*Moresby*), at paragraph 24, it stands for the proposition that, “[b]ecause illegality goes to the validity of a policy rather than to its application, an illegal policy can be challenged at any time; the claimant need not wait till the policy has been applied to his or her specific case”.

[33] *Sweet*, above, concerned a policy of involuntary “double-bunking” in a correctional institution. There, the Federal Court of Appeal stated the following [at paragraph 11]:

What the appellant is attacking is not so much the decision of the Correctional Service of Canada (“the Service”) to force him to share a cell, as much as the policy of double-bunking in itself. The thrust of the appellant’s argument is that the policy of double-bunking, which affects the appellant and many other inmates, should be declared invalid. That policy is an on-going one which may be challenged at any time; judicial review, with the associated remedies of declaratory, prerogative and

L’exercice de la compétence prévue à l’article 18 n’est pas subordonné à l’existence d’une « décision ou ordonnance ». Dans *Alberta Wilderness Assn. c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans)*, le juge Hugessen a fait observer que le recours prévu par cette disposition « ne dépend pas de l’existence préalable d’une décision ni d’une ordonnance ». En l’espèce, l’existence d’une décision générale d’adopter les recommandations de l’Institut canadien des comptables agréés ne fait pas courir le délai de prescription du paragraphe 18.1(2) de façon à rendre les appelants irrecevables à agir en *mandamus*, prohibition ou jugement déclaratoire. Autrement, quelqu’un qui serait dans le même cas n’aurait jamais la possibilité de demander justice sous le régime de l’article 18 du seul fait que le supposé acte invalide ou illégal découle d’une décision antérieurement prise en la matière. Cette dernière décision n’est pas elle-même un manquement à quelque obligation légale que ce soit. S’il y a eu manquement, celui-ci tient aux actes accomplis par le ministre responsable en violation du texte de loi applicable. [Note en fin de texte omise.]

[32] Selon le défendeur, contrairement à la présente espèce, dans l’arrêt *Krause* il n’était pas question d’une contestation directe d’une décision. En outre, à la différence de l’arrêt *Krause*, nous ne sommes pas en présence en l’espèce d’une conduite continue. À l’opposé, la demanderesse soutient que l’arrêt *Krause* tout comme la situation en l’espèce est un exemple d’une conduite continue. De plus, comme l’a déclaré la Cour d’appel fédérale au paragraphe 24 de l’arrêt *Moresby Explorers Ltd. c. Canada (Procureur général)*, 2007 CAF 273, [2008] 2 R.C.F. 341 (*Moresby*), au paragraphe 24, en citant les propos tenus dans l’arrêt *Krause* « [p]arce que l’illégalité a trait à la validité d’une politique plutôt qu’à son application, une politique illégale peut être contestée en tout temps; le demandeur n’a pas à attendre que la politique ait été appliquée à son cas particulier ».

[33] L’arrêt *Sweet*, précité, concernait une politique de « double occupation » involontaire dans un établissement correctionnel. La Cour d’appel fédérale y a déclaré ce qui suit [au paragraphe 11] :

Ce que l’appelant conteste, ce n’est pas tant la décision du Service correctionnel du Canada (« le Service ») de le forcer à partager une cellule, mais la politique de la double occupation des cellules en soi. L’idée derrière l’argumentation de l’appelant est que la politique de la double occupation des cellules, qui touche l’appelant et de nombreux autres détenus, devrait être déclarée invalide. La politique est d’application courante et peut être contestée à tout moment; le contrôle judiciaire, avec les

injunctive reliefs, is the proper way to bring that challenge to this Court (see *Krause v. Canada*, 1999 CanLII 9338, [1999] 2 F.C. 476 (F.C.A.)).

[34] In *Apotex*, above, at paragraph 10, Justice Pinard, in referring to *Airth*, above, held that a matter is distinguished from a decision or order by considering whether what is at issue is a “singular decision” or instead “part of a course of conduct, all of which the Applicant challenges”. Justice Pinard recognized that the applicant therein was seeking relief arising out of a number of decisions and other conduct of the same decision maker, operating under the same statute and arising out of the same factual matrix. While it was a debatable issue as to whether the applicant’s attack was on a decision or a matter, Justice Pinard found that this ought to be determined by the applications judge.

[35] Subsequently, Justice Barnes dismissed the application on the basis that it was made in an untimely manner (*Apotex Inc. v. Canada (Health)*, 2011 FC 1308 [cited above]) and, in doing so, he distinguished *Krause*, above finding that it was concerned with the lawfulness of implementing policy on an ongoing basis. The case before him involved a challenge to three distinct administrative decisions. Justice Barnes stated the following [at paragraph 19]:

In *Manuge*, above, I made a similar point in the following passage [at paragraph 17]:

There is no question that much of what was of concern to the Court in *Grenier* and in its earlier decisions in *Tremblay v. Canada*, 2004 FCA 267, [2004] 4 F.C.R. 165 and in *Budisukma Puncak Sendirian Berhad v. Canada*, 2005 FCA 267, 338 N.R. 75, had to do with the desire for finality around administrative decisions and to ensure that appropriate deference was accorded to the decision maker (see, for example, paras. 27 to 30 in *Grenier*). The Court was also rightfully concerned about a process which would allow a party to collaterally attack a decision well beyond the 30-day time limit for bringing an application for judicial review. All of these are concerns that carry much less significance in a case where the challenge is limited to the lawfulness of a government policy and where the application of that policy has

réparations y afférentes tels le jugement déclaratoire, les recours extraordinaires et l’injonction, est la procédure appropriée pour porter la contestation devant la Cour (voir *Krause c. Canada*, 1999 CanLII 9338, [1999] 2 C.F. 476 (C.A.F.)).

[34] Au paragraphe 10 de la décision *Apotex*, précitée, le juge Pinard, faisant référence à la décision *Airth*, précitée, a conclu que pour distinguer l’objet d’une demande, d’une décision ou d’une ordonnance il faut se demander s’il est question d’une [TRADUCTION] « “décision unique” » ou d’une décision qui fait « “partie d’une ligne de conduite dont le demandeur conteste l’ensemble” ». Le juge Pinard a reconnu que le demandeur dans cette décision sollicitait une réparation suite à un certain nombre de décisions et de conduites du même décideur, agissant en vertu de la même loi, découlant du même cadre factuel. Selon le juge Pinard, la question de savoir si la contestation du demandeur portait sur une décision ou sur l’objet de la demande devait être tranchée par le juge des faits.

[35] Ultérieurement, le juge Barnes a rejeté la demande au motif qu’elle avait été présentée en retard (*Apotex Inc. c. Canada (Santé)*, 2011 CF 1308 [précitée]) et, ce faisant, il a fait une distinction d’avec l’arrêt *Krause*, précité, lorsqu’il a déclaré que celui-ci portait sur le caractère légal de la mise en œuvre de la politique sur une base continue. L’affaire dont il était saisi portait sur la contestation de trois décisions administratives distinctes. Le juge Barnes a déclaré ce qui suit [au paragraphe 19] :

Dans la décision *Manuge*, susmentionnée, j’ai formulé des remarques semblables [au paragraphe 17] :

Il ne fait aucun doute que la Cour d’appel fédérale, dans l’arrêt *Grenier* et ses arrêts antérieurs, *Tremblay c. Canada*, 2004 CAF 172, 4 R.C.F. 165, et *Budisukma Puncak Send[i]rian Berhad c. Canada*, 2005 CAF 267, 338 N.R. 75, voulait surtout garantir le caractère définitif des décisions administratives et faire en sorte que ces décisions commandent la retenue judiciaire appropriée (voir par exemple les paragraphes 27 à 30 de l’arrêt *Grenier*). Elle était aussi, à juste titre, préoccupée par une procédure où l’une des parties serait à même d’attaquer indirectement une décision, bien au-delà du délai de 30 jours prévu pour le dépôt d’une demande de contrôle judiciaire. Ce sont là des considérations qui revêtent une bien moindre importance dans un cas où la contestation se limite à la légalité d’une politique gouvernementale et

on-going implications for the party affected. It is also perhaps noteworthy that in *Grenier, Tremblay* and *Berhad*, the Court's discussion of these policy considerations invariably referred to the lawfulness of the underlying decisions and no explicit reference was made to challenges to government policy, legislation, or conduct. In *Tremblay*, the Court also noted "the fine line that exists between a judicial review and a court action" where extraordinary remedies are sought. [Footnote omitted.]

[36] Justice Barnes held that allowing Apotex to avoid the 30-day filing requirement would open the door to a multitude of similar belated applications and thereby effectively extinguish the time limit requirement. It would also sidestep the need for finality for discrete administrative decisions which were, as in that case, directly attacked as unlawful. He found that Apotex's position was no more than a colourable device intended to permit it to avoid violating both the letter and the spirit of subsection 18.1(2) of the FCA and rule 302 of the *Federal Courts Rules*, SOR/98-106.

[37] The applicant relies heavily on the decision in *May*, above. There, Elizabeth May, then leader of the Green Party, commenced an application for judicial review of a Canadian Radio-television and Telecommunications Commission's (CRTC) Broadcast Information Bulletin issued pursuant to the *Canada Elections Act* [S.C. 2000, c. 9]. The Bulletin required the CRTC to issue, within four days of the election writ being dropped, a set of guidelines pertaining to the applicability of the *Broadcasting Act* [S.C. 1991, c. 11] and its regulations to the conduct of broadcasters during a general election. The Bulletin referred to the CRTC's 1995 Guidelines to the effect that not all party leaders need be included in the leaders' debates, as long as equitable coverage of all parties is provided. Ms. May submitted that the Bulletin was *ultra vires* the CRTC's powers. The issue before the Federal Court of Appeal was whether to allow Ms. May's motion for an expedited hearing of the judicial review.

où l'application de cette politique a des répercussions durables sur la partie concernée. Il convient peut-être aussi de noter que, dans les arrêts *Grenier, Tremblay* et *Berhad*, les propos de la Cour d'appel fédérale sur ces considérations portaient invariablement sur la légalité des décisions administratives sous-jacentes, sans qu'il soit nullement question de la contestation d'une politique, d'un texte législatif ou d'un acte des pouvoirs publics. Dans l'arrêt *Tremblay*, la Cour d'appel fédérale a aussi noté « la séparation ténue qui existe entre un contrôle judiciaire et une action » lorsqu'est exercé un recours extraordinaire. [Note en bas de texte omise.]

[36] Le juge Barnes a décidé que permettre à Apotex de ne pas respecter le délai de dépôt de 30 jours en ce qui concerne la demande ouvrirait la voie à une multitude de demandes tardives similaires, ce qui entraînerait en pratique l'élimination du délai prescrit. Une décision en ce sens aurait également pour effet de faire fi de la nécessité d'assurer le caractère définitif des décisions administratives distinctes dont la légalité est directement attaquée, comme c'était le cas dans cette affaire. Il a conclu que la position d'Apotex n'était rien de plus qu'un moyen déguisé visant à lui permettre d'éviter d'enfreindre à la fois la lettre et l'esprit du paragraphe 18.1(2) de la LCF et de la règle 302 des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106.

[37] La demanderesse s'appuie fortement sur l'arrêt *May*, précité. Dans cet arrêt, Elizabeth May, alors chef du Parti vert, a présenté une demande de contrôle judiciaire visant le bulletin d'information de radiodiffusion du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) émis conformément à la *Loi électorale du Canada* [L.C. 2000, ch. 9]. Il ressortait de ce bulletin que le CRTC devait adopter, dans les quatre jours suivant la publication du bref électoral, un ensemble de lignes directrices relatives au caractère applicable de la *Loi sur la radiodiffusion* [L.C. 1991, ch. 11] et son règlement quant à la conduite des radiodiffuseurs durant une élection générale. Le bulletin faisait référence aux lignes directrices de 1995 du CRTC selon lesquelles il n'est pas nécessaire que tous les chefs des partis politiques soient inclus dans le débat des chefs, tant qu'une couverture équitable de tous les partis était fournie. M^{me} May a soutenu que le CRTC avait outrepassé ses pouvoirs en émettant ce bulletin. La question en litige

[38] Ms. May argued that she had no choice but to seek urgent relief because the administrative action affecting her rights, the Bulletin, was issued only after the election writ was dropped. If she had brought her application earlier, it would have been premature, and if the hearing were not expedited, it would be moot. Put otherwise, she submitted that the Bulletin was a decision or order within the meaning of subsection 18.1(2) [of the FCA] and that judicial review was impossible until such a decision or order had been made.

[39] The Federal Court of Appeal did not agree with Ms. May's position and ultimately dismissed her motion [at paragraphs 10–11]:

This argument, in my respectful view, is wrong. While it is true that, normally, judicial review applications before this Court seek a review of decisions of federal bodies, it is well established in the jurisprudence that subsection 18.1(1) permits an application for judicial review “by anyone directly affected by the matter in respect of which relief is sought”. The word “matter” embraces more than a mere decision or order of a federal body, but applies to anything in respect of which relief may be sought: *Krause v. Canada*, [1999] 2 F.C. 476 at 491 (F.C.A.). Ongoing policies that are unlawful or unconstitutional may be challenged at any time by way of an application for judicial review seeking, for instance, the remedy of a declaratory judgment: *Sweet v. Canada* (1999), 249 N.R. 17.

Here, the impugned CRTC Bulletin contains a reference to the Guidelines, which contain the same impugned rule. In fact, the same impugned rule has applied to leaders' debates in federal elections since 1995. As such, it qualifies as an “ongoing policy” that could have been and can be challenged at any time by the applicant. Consequently, the applicant did not need to wait until the Bulletin for the 2011 general election was issued to bring her application.

[40] In *Fisher v. Canada (Attorney General)*, 2013 FC 1108 (*Fisher*), an amendment was passed requiring offenders on parole-reduced status to comply with paragraph 161(1)(a) of the *Corrections and Conditional*

devant la Cour d'appel fédérale était de savoir s'il fallait accueillir la requête de M^{me} May visant à obtenir une instruction accélérée de sa demande de contrôle judiciaire.

[38] Selon M^{me} May, elle n'avait pas d'autre choix que de solliciter une réparation urgente, parce que le bulletin était un acte administratif qui touchait ses droits et qu'il avait été émis seulement après l'émission du bref électoral. Si elle avait présenté sa demande plus tôt, celle-ci aurait été prématurée, et si l'instruction n'avait pas lieu rapidement, elle serait théorique. Autrement dit, selon M^{me} May, le bulletin était une décision ou une ordonnance au sens du paragraphe 18.1(2) [de la LCF] et le contrôle judiciaire était impossible tant qu'une telle décision ou ordonnance n'avait pas été rendue.

[39] La Cour d'appel fédérale n'était pas d'accord avec la position de M^{me} May et, en définitive, a rejeté sa requête [aux paragraphes 10 et 11] :

[TRADUCTION] À mon humble avis, cet argument est erroné. Bien qu'il soit vrai que normalement les demandes de contrôle judiciaire présentées à la Cour sollicitent le contrôle de décision d'un office fédéral, il est bien établi dans la jurisprudence que le paragraphe 18.1(1) permet à « quiconque est directement touché par l'objet de la demande » de présenter une demande de contrôle judiciaire. Le terme « objet » inclut plus qu'une simple décision ou une ordonnance d'un office fédéral, et s'applique à tout ce pour quoi une réparation peut être demandée : *Krause c. Canada*, [1999] 2 C.F. 476, à la page 491 (C.A.F.). Les politiques continues qui sont illégales ou inconstitutionnelles peuvent être contestées à tout moment au moyen d'une demande de contrôle judiciaire sollicitant, comme en l'espèce, la réparation que procure un jugement déclaratoire : *Sweet c. Canada* (1999), 249 N.R. 17.

En l'espèce, le bulletin contesté du CRTC contient une référence aux lignes directrices, lesquelles contiennent la même règle contestée. En fait, la même règle contestée a été appliquée aux débats des chefs dans les élections fédérales depuis 1995. Ainsi, elle peut être qualifiée de [TRADUCTION] « politique en cours », laquelle pouvait être et peut être contestée à tout moment par la demanderesse. Par conséquent, la demanderesse n'avait pas besoin d'attendre jusqu'à ce que le bulletin pour l'élection générale de 2011 soit émis pour déposer sa demande.

[40] Dans la décision *Fisher c. Canada (Procureur général)*, 2013 CF 1108 (*Fisher*), il était question d'une modification qui avait été adoptée et qui prévoyait l'obligation pour les délinquants en liberté conditionnelle

Release Regulations [SOR/92-620], from which they had been previously exempt by virtue of subsection 133(6) of the *Corrections and Conditional Release Act* [S.C. 1992, c. 20]. The applicant alleged that the practical effect of the amendment was that it granted his parole officers the discretion to change his terms of parole and also meant that the applicant had to report in person every three months. With respect to the timeliness of his application for judicial review, Justice Russell agreed with the applicant that the amendment was more in the nature of an ongoing policy that was unlawful and unconstitutional and which may be challenged at any time by way of an application for judicial review. In that case, at issue were the acts done in implementing the decision.

[41] In the present application for judicial review, the applicant's stated challenge is that the Minister does not have the legal authority to make decisions or impose spectrum licence conditions which, the applicant submits, have the effect of prescribing eligibility criteria in respect of the granting of those licences. The applicant seeks relief in the nature of a declaration and a prohibition order.

[42] The Minister's decision to attach the subject conditions on any spectrum licences that large wireless service providers may ultimately successfully bid on was made through the Policy and Technical Framework and restated in the Licensing Framework. The Licensing Framework states [at page 36] that the "conditions will apply to all licences issued through the auction process for spectrum in the 700 MHz band". Therefore, in my view, these are decisions which will be unaffected by the ultimate auction process. To that extent, those decisions have been made and they are discrete. They apply to specific spectrum access in specific geographic areas for specific time periods. However, they were made within the context of the Policy and Technical Framework and, therefore, form part of a policy which is ongoing. By

mitigée de se conformer à l'alinéa 161(1)a) du *Règlement sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* [DORS/92-620], à l'application duquel ils avaient auparavant été soustraits en vertu du paragraphe 133(6) de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* [L.C. 1992, ch. 20]. Le demandeur affirmait que la modification avait eu pour effet pratique d'accorder à ses agents de libération conditionnelle le pouvoir discrétionnaire de changer les conditions de sa libération conditionnelle. La modification l'obligeait aussi à se présenter en personne tous les trois mois. En ce qui concerne le délai prescrit pour présenter la demande de contrôle judiciaire, le juge Russell était d'accord avec le demandeur que la modification tenait davantage de la nature d'une politique continue qui est illégale et inconstitutionnelle et qui peut être contestée en tout temps au moyen d'une demande de contrôle judiciaire. Dans cette affaire, la question en litige avait trait aux actions prises dans le cadre de la mise en application de la décision.

[41] Dans la présente demande de contrôle judiciaire, la contestation de la demanderesse porte sur le fait que le ministre n'a pas le pouvoir légal de prendre des décisions ou d'imposer des conditions à la délivrance des licences du spectre, lesquelles, selon la demanderesse, ont pour effet d'ériger des critères d'admissibilité relativement à la délivrance de telles licences. La demanderesse sollicite en guise de réparation un jugement déclaratoire ou une ordonnance de prohibition.

[42] La décision du ministre d'assortir des conditions en cause toutes les licences du spectre pour lesquelles les grands fournisseurs de service sans fil pouvaient ultimement surenchérir a été adoptée au moyen du Cadre politique et technique et énoncée à nouveau dans le Cadre de délivrance des licences. Le Cadre de délivrance des licences énonçait [à la page 41] que « [l]es conditions suivantes s'appliquent à toutes licences délivrées par l'entremise des enchères du spectre pour les fréquences dans la bande de 700 MHz ». Par conséquent, selon moi, il s'agit de décisions qui ne seront pas touchées par l'ultime processus des enchères. À cet égard, ces décisions ont été prises et elles sont distinctes. Elles s'appliquent à des accès au spectre précis, dans des zones géographiques précises, pendant une durée

issuing the licences with the attached conditions, the Minister will be acting upon policy.

[43] Given this, and based on *Moresby* [at paragraph 24], above, which interpreted *Krause* to stand for the proposition that “[b]ecause illegality goes to the validity of the policy rather than to its application, an illegal policy can be challenged at any time”, and the broad definition given to the term “matter” in *May*, I have concluded that the present issue falls within section 18.1 and therefore the 30-day limit has no application.

Issue 2: What is the standard of review?

Applicant’s submissions

[44] The applicant submits that the standard of review is correctness because the dispute in this case involves a true question of *vires*, concerning the drawing of a jurisdictional line between two competing entities which are the Minister and the Governor in Council. The Minister does not have legal expertise superior to that of a court in respect of jurisdictional delineation (*Smith v. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 SCC 7, [2011] 1 S.C.R. 160 (*Alliance*), at paragraph 26; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers’ Association*, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654 (*Alberta Teachers*), at paragraphs 30–31; *Bell Canada v. Canada (Attorney General)*, 2011 FC 1120, 397 F.T.R. 278, at paragraph 16; *Goodwin v. Canada (Attorney General)*, 2005 FC 1185, 279 F.T.R. 100, at paragraphs 22–24).

Respondent’s submissions

[45] The respondent submits that the Minister’s decision is a mixed question of fact, discretion, and policy such that deference will usually apply automatically (*Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190 (*Dunsmuir*), at paragraphs 46–47, 53 and

précise. Toutefois, elles ont été adoptées dans le contexte du Cadre politique et technique et, par conséquent, elles font partie d’une politique continue. Lorsqu’il délivre les licences assorties de conditions, le ministre agit selon une politique.

[43] Compte tenu de ce qui précède et de l’arrêt *Moresby*, précité, lequel [au paragraphe 24] réitère les propos suivants tenus dans l’arrêt *Krause*, à savoir « [p]arce que l’illégalité a trait à la validité d’une politique plutôt qu’à son application, une politique illégale peut être contestée en tout temps », et compte tenu de la large définition donnée au terme « objet » dans l’arrêt *May*, j’ai conclu que la présente question entre dans le champ d’application de l’article 18.1 et, que par conséquent, le délai de 30 jours ne s’applique pas.

Deuxième question en litige : Quelle est la norme de contrôle applicable?

Observations de la demanderesse

[44] La demanderesse soutient que la norme de contrôle applicable est celle de la décision correcte parce qu’en l’espèce, le litige touche véritablement à la compétence. La question porte sur la délimitation des compétences respectives de deux entités concurrentes : le ministre et le gouverneur en conseil. Le ministre ne possède pas une expertise juridique supérieure à celle d’une cour de justice en ce qui a trait à la délimitation des compétences (*Smith c. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 CSC 7, [2011] 1 R.C.S. 160 (*Alliance*), au paragraphe 26; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers’ Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654 (*Alberta Teachers*), aux paragraphes 30 et 31; *Bell Canada c. Canada (Procureur général)*, 2011 CF 1120, au paragraphe 16; *Goodwin c. Canada (Procureur général)*, 2005 CF 1185, aux paragraphes 22 à 24).

Observations du défendeur

[45] Le défendeur soutient que la décision du ministre soulève une question mixte de fait, de pouvoir discrétionnaire, et de politique de telle sorte que la déférence s’applique en général automatiquement (*Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190

62–64). Other than in exceptional circumstances, the interpretation by a tribunal of its own statute or statutes closely connected to its function are presumed to be questions of statutory interpretation and subject to deference (*Alberta Teachers*, above, at paragraphs 30, 34 and 39). The respondent submits that there are in fact two decisions of concern in this application: the Minister’s interpretation of his “home” and closely connected statutes, and, the Minister’s decision to use a spectrum cap.

[46] The Minister interpreted his powers to include the ability to define measures to promote a competitive post-auction marketplace by use of a spectrum cap system. This situation is not unlike the situation in *Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559, at paragraphs 48–50. The Minister’s decision to use a spectrum cap is a pure policy decision and, therefore, it can only be challenged on limited grounds (*Moresby*, above, at paragraph 24).

[47] Further, if the applicant seeks to invoke a true question of jurisdiction, it is required to demonstrate why the Court should not review a tribunal’s interpretation of its home statute on the deferential standard of reasonableness (*Alberta Teachers*, above, at paragraphs 46–47).

Analysis

[48] The first step in determining the appropriate standard of review is to ascertain whether existing jurisprudence has already resolved, in a satisfactory manner, the degree of deference to be afforded a particular category of question. If it has not, then the Court must engage the second step, which is to determine the appropriate standard having regard to the nature of the question, the expertise of the tribunal, the presence or absence of a privative clause, and the purpose of the

(*Dunsmuir*), aux paragraphes 46, 47, 53 et 62 à 64). Sauf dans des circonstances exceptionnelles, lorsqu’un tribunal interprète sa propre loi constitutive ou une loi étroitement liée à son mandat, on présume qu’il s’agit d’une interprétation législative commandant la déférence (*Alberta Teachers*, précité, aux paragraphes 30, 34 et 39). Selon le défendeur, il y a en fait deux décisions en cause dans la présente demande : d’une part l’interprétation faite par le ministre de sa « propre loi constitutive » et des lois étroitement liées à son mandat, d’autre part la décision du ministre d’utiliser un plafond de fréquences.

[46] Le ministre a interprété ses pouvoirs comme s’ils comprennent la capacité de prendre diverses mesures pour favoriser l’émergence d’un marché concurrentiel après les enchères, par l’imposition d’un système de plafond de fréquences. Cette situation n’est pas différente de celle de l’arrêt *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559, aux paragraphes 48 à 50. La décision du ministre d’utiliser un plafond de fréquences est une décision purement politique et, par conséquent, elle ne peut être contestée que sur la base de motifs restreints (*Moresby*, précité, au paragraphe 24).

[47] En outre, si la demanderesse veut soulever une question qui touche véritablement à la compétence, il faudrait qu’elle établisse les raisons pour lesquelles la Cour ne devrait pas contrôler l’interprétation que le tribunal administratif a fait de sa loi constitutive au regard de la norme déférente de la décision raisonnable (*Alberta Teachers*, précité, aux paragraphes 46 et 47).

Analyse

[48] Lorsqu’elle détermine la norme de contrôle applicable, la Cour vérifie en premier lieu si la jurisprudence établit déjà de manière satisfaisante le degré de déférence correspondant à une catégorie de questions en particulier. Lorsque cette démarche se révèle infructueuse, la Cour entreprend la seconde étape qui consiste à déterminer la norme de contrôle applicable en tenant compte d’éléments tels que la nature de la question en cause, l’expertise du tribunal, l’existence ou

tribunal (*Dunsmuir*, above, at paragraphs 51–64; *Agraira*, above, at paragraph 48).

[49] The notice of application challenges the Minister’s authority to prescribe eligibility criteria for persons seeking to be issued spectrum licences for the 700 MHz band. This authority involves interpreting the provisions of the RA, the Regulations and the provisions of the closely related DIA and the TA. As there is no jurisprudence directly on point considering the applicable standard of review, this Court must follow the second stage analysis of *Dunsmuir*, above.

[50] As is apparent from the parties’ submissions, the crux of the question of the standard of review applicable to this matter is the nature of the question that is before this Court.

[51] There is clear authority that “[d]eference will usually result where a tribunal is interpreting its own statute or statutes closely connected to its function, with which it will have particular familiarity” (*Dunsmuir*, above, at paragraph 54; *Alliance*, above, at paragraph 28). This principle applies unless the interpretation of the home statute falls into one of the categories of questions to which the correctness standard continues to apply. As the Supreme Court of Canada stated in *Alliance*, above [at paragraph 26]:

Under *Dunsmuir*, the identified categories are subject to review for either correctness or reasonableness. The standard of correctness governs: (1) a constitutional issue; (2) a question of “general law ‘that is both of central importance to the legal system as a whole and outside the adjudicator’s specialized area of expertise’” (*Dunsmuir*, at para. 60 citing *Toronto (City) v. C.U.P.E., Local 79*, 2003 SCC 63, [2003] 3 S.C.R. 77, at para. 62); (3) the drawing of jurisdictional lines between two or more competing specialized tribunals; and (4) a “true question of jurisdiction or *vires*” (paras. 58-61). On the other hand, reasonableness is normally the governing standard where the question: (1) relates to the interpretation of the tribunal’s enabling (or “home”) statute or “statutes closely connected to its function, with which it will have particular familiarity” (para. 54); (2) raises issues of fact, discretion or policy; or (3)

l’inexistence d’une clause privative et la raison d’être du tribunal (*Dunsmuir*, précité, aux paragraphes 51 à 64; *Agraira*, précité, au paragraphe 48).

[49] L’avis de demande conteste le pouvoir du ministre d’adopter des critères d’admissibilité quant aux personnes qui sollicitent la délivrance de licences du spectre pour la bande de 700 MHz. Ce pouvoir comprend l’interprétation des dispositions de la LR, du Règlement, et des dispositions étroitement liées de la LMI et de la LT. Étant donné qu’il n’y a pas de jurisprudence directement liée à la détermination de la norme de contrôle applicable, la Cour doit entreprendre la seconde étape de l’analyse énoncée dans l’arrêt *Dunsmuir*, précité.

[50] Comme il ressort des observations des parties, le cœur de la question de la norme de contrôle applicable à la présente affaire est la nature de la question posée à la Cour.

[51] Il ressort clairement de la jurisprudence que, « [l]orsqu’un tribunal administratif interprète sa propre loi constitutive ou une loi étroitement liée à son mandat et dont il a une connaissance approfondie, la déférence est habituellement de mise » (*Dunsmuir*, précité, au paragraphe 54; *Alliance*, précité, au paragraphe 28). Ce principe s’applique, sauf si l’interprétation de la loi constitutive appartient à l’une des catégories de questions pour lesquelles la norme de la décision correcte continue de s’appliquer. Comme la Cour suprême du Canada l’a déclaré dans l’arrêt *Alliance*, précité [au paragraphe 26] :

Selon l’arrêt *Dunsmuir*, les catégories énumérées ci-après sont susceptibles de contrôle judiciaire soit selon la norme de la décision correcte soit selon celle de la décision raisonnable. La norme de la décision correcte s’applique : (1) aux questions constitutionnelles; (2) aux questions de « droit générales [qui sont] “à la fois, d’une importance capitale pour le système juridique dans son ensemble et étrangère[s] au domaine d’expertise de l’arbitre ”» (*Dunsmuir*, par. 60, citant l’arrêt *Toronto (Ville) c. S.C.F.P., section locale 79*, 2003 CSC 63, [2003] 3 R.C.S. 77, par. 62); (3) aux questions portant sur la délimitation des compétences respectives de tribunaux spécialisés concurrents; (4) aux « question[s] touchant véritablement à la compétence ou à la constitutionnalité » (par. 58-61). En revanche, c’est généralement la norme de la décision raisonnable qui s’applique dans les cas suivants : (1) la question se rapporte à l’interprétation de la loi

involves inextricably intertwined legal and factual issues (paras. 51 and 53-54).

(See also: *Canada (Canadian Human Rights Commission) v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 53, [2011] 3 S.C.R. 471, at paragraph 18; *Dunsmuir*, above, at paragraphs 58 and 60–61.)

[52] In *Alberta Teachers*, above, Justice Rothstein, writing for the majority, noted that the “true questions of jurisdiction” category “has caused confusion to counsel and judges alike.” He found that he was unable to define a true question of jurisdiction, but stated [at paragraph 39]:

What I propose is, I believe, a natural extension of the approach to simplification set out in *Dunsmuir* and follows directly from *Alliance* (para. 26). True questions of jurisdiction are narrow and will be exceptional. When considering a decision of an administrative tribunal interpreting or applying its home statute, it should be presumed that the appropriate standard of review is reasonableness. As long as the true question of jurisdiction category remains, the party seeking to invoke it must be required to demonstrate why the court should not review a tribunal’s interpretation of its home statute on the deferential standard of reasonableness.

[53] At paragraph 42, Justice Rothstein further stated that, “The practical approach is to direct the courts and counsel that at this time, true questions of jurisdiction will be exceptional and, should the occasion arise, to address in a future case whether such category is indeed helpful or necessary.” *Alberta Teachers* involved the issue of interpreting subsection 50(5) of the *Personal Information Protection Act* [S.A. 2003, c. P-6.5], the Information and Privacy Commissioner’s home statute. Specifically, whether an inquiry automatically terminated as a result of the Commissioner extending the 90-day period only after the expiry of that period. The Court found that the issue did not fall into any of the categories to which the correctness standard applied.

habilitante (ou « constitutive ») du tribunal administratif ou à « une loi étroitement liée à son mandat et dont il a une connaissance approfondie » (par. 54); (2) la question soulève à son tour des questions touchant les faits, le pouvoir discrétionnaire ou des considérations d’intérêt général; (3) la question soulève des questions de droit et de fait intimement liées (par. 51 et 53-54).

(Voir aussi : *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 53, [2011] 3 R.C.S. 471, au paragraphe 18; *Dunsmuir*, précité, aux paragraphes 58, 60 et 61.)

[52] Dans l’arrêt *Alberta Teachers*, précité, le juge Rothstein rédigeant pour la majorité a relevé que la catégorie des « questions touchant véritablement à la compétence sème la confusion tant chez les juges que chez les avocats ». Il a conclu qu’il était incapable de définir ce qui constitue une question touchant véritablement à la compétence, mais il a déclaré ce qui suit [au paragraphe 39] :

À mon sens, ce que je préconise en l’espèce découle naturellement de la volonté de simplification qui anime notre Cour dans *Dunsmuir*, et donne directement suite à *Alliance* (par. 26). Les véritables questions de compétence ont une portée étroite et se présentent rarement. Il convient de présumer que la norme de contrôle à laquelle est assujettie la décision d’un tribunal administratif qui interprète sa loi constitutive ou qui l’applique est celle de la décision raisonnable. Tant que subsiste la catégorie des véritables questions de compétence, la partie qui prétend soulever une question qui y appartient doit établir les raisons pour lesquelles le contrôle visant l’interprétation de sa loi constitutive par le tribunal administratif ne devrait pas s’effectuer au regard de la norme déférente de la décision raisonnable.

[53] Au paragraphe 42, le juge Rothstein a en outre déclaré que, « [c]oncrètement, il convient d’indiquer aux tribunaux et aux plaideurs que, pour l’heure, les questions touchant véritablement à la compétence sont exceptionnelles et que, si l’occasion se présente, il conviendra ultérieurement de se demander si la catégorie est effectivement utile ou nécessaire ». L’arrêt *Alberta Teachers* portait sur l’interprétation du paragraphe 50(5) de la *Personal Information Protection Act* [S.A. 2003, ch. P-6.5], qui est la loi constitutive du commissaire à l’information et à la protection de la vie privée, et plus particulièrement sur la question de savoir si la prorogation du délai par le commissaire après les 90 jours impartis a automatiquement mis fin à l’enquête. La Cour

The Commissioner was interpreting his own statute and the reasonableness standard applied. In my view, that case can be distinguished because the interpretation issue there did not involve a clear question of jurisdiction as between two entities with authority to administer the same statute as in this situation as regards to the Minister and the Governor in Council.

[54] It is of note that subsequent to *Alberta Teachers*, true questions of jurisdiction pertaining to the interpretation of a tribunals' or minister's home statute have continued to be identified by the courts. One of these cases is *David Suzuki Foundation v. Canada (Fisheries and Oceans)*, 2012 FCA 40, [2013] 4 F.C.R. 155. There, Justice Mainville found that the question raised by that appeal, which involved the meaning of the words "legally protected by provisions in, or measures under, this or any other Act of Parliament" found in subsection 58(5) of the *Species at Risk Act* [S.C. 2002, c. 29] (SARA), was a question of statutory interpretation, and was to be reviewed on a correctness standard. He did not accept the Minister's submission that a presumption of deference applied because the Minister was interpreting a provision of his home statute or statutes closely connected to its functions.

[55] Justice Mainville found that the following factors leaned towards a correctness standard:

- there was no privative clause in the statutes before him including the *Fisheries Act* [R.S.C., 1985, c. F-14];
- there was indication in the SARA that Parliament had greatly restricted the Minister's discretion;
- the Minister acted in an administrative capacity, and not as an adjudicator under the provision at issue;

a conclu que la question n'appartenait à aucune des catégories auxquelles la norme de la décision correcte s'applique. Le commissaire interprétait sa loi constitutive et la norme de la décision raisonnable s'appliquait. Selon moi, cette cause doit être distinguée de la présente affaire parce que la question d'interprétation qui y était en litige n'incluait pas, comme en l'espèce, une question touchant véritablement à la compétence respective de deux entités qui ont le pouvoir d'administrer la même loi, à savoir le ministre et le gouverneur en conseil.

[54] Il convient de noter qu'à la suite de l'arrêt *Alberta Teachers*, les questions touchant véritablement à la compétence portant sur l'interprétation par un tribunal ou un ministre de sa loi constitutive ont continué d'être relevées par les tribunaux. L'arrêt *Fondation David Suzuki c. Canada (Pêches et Océans)*, 2012 CAF 40, [2013] 4 R.C.F. 155, en est un exemple. Dans cet arrêt, le juge Mainville a conclu que la question soulevée dans l'appel en cause, à savoir la signification de l'expression « protégés légalement par des dispositions de la présente loi ou de toute autre loi fédérale » employée au paragraphe 58(5) de la *Loi sur les espèces en péril* [L.C. 2002, ch. 29] (la LEP), était une question d'interprétation législative et devait être contrôlée selon la norme de la décision correcte. Le juge Mainville n'a pas fait droit à l'observation du ministre selon laquelle une présomption de déférence s'appliquait parce que le ministre interprétait une disposition de sa loi constitutive ou de lois étroitement liées à son mandat.

[55] Le juge Mainville a conclu que les facteurs suivants penchaient en faveur de l'application de la norme de la décision correcte :

- il n'y avait pas de clause privative dans les lois qui lui étaient soumises notamment, la *Loi sur les pêches* [L.R.C. (1985), ch. F-14];
- il y avait des indications dans la LEP que le législateur avait considérablement limité le pouvoir discrétionnaire du ministre;
- le ministre remplissait une fonction administrative et non pas une fonction judiciaire, en vertu de la disposition en cause;

- the question in issue was one of statutory interpretation which the courts were best equipped to answer in the circumstances of that case; and
- while the Minister had expertise in fisheries, this did not necessarily confer special legal expertise to interpret the statutory provisions of the SARA or of the *Fisheries Act*.

[56] And, in the recent decision of *Clare v. Canada (Attorney General)*, 2013 FCA 265, 451 N.R. 349, the Court found that whether or not the Canadian Agricultural Review Tribunal had the legal authority to grant an extension of time for requesting a review of a violation issued by the Canadian Food Inspection Agency is a question of statutory interpretation and that [at paragraph 10]:

This Court has established that the standard of review applicable to questions of statutory interpretation made by the Tribunal is correctness: *Doyon v. Canada (Attorney General)*, 2009 FCA 152 at paragraphs 30-32 (*Doyon*); *Canada (Attorney General) v. Porcherie des Cèdres Inc.*, 2005 FCA 59 at paragraph 13; *Canada (Canadian Food Inspection Agency) v. Westphal-Larsen*, 2003 FCA 383 at paragraph 7 (*Westphal-Larsen*).

[57] Recently, in *McLean v. British Columbia (Securities Commission)*, 2013 SCC 67, [2013] 3 S.C.R. 895 (*McLean*), the Supreme Court of Canada found that a reasonableness standard applied to the question of determining, for the purposes of section 161(6)(d) of the *Securities Act*, [R.S.B.C. 1966, c. 418] “the events” that trigger the six-year limitation period in section 159. The Court found that the presumption of deference to an administrative decision maker’s interpretation of its home statute or statutes closely connected to its function had not been rebutted. There, it was solely the Commission that was tasked with considering the legal question of interpreting the subject provisions in the first instance, and there was no possibility of conflicting interpretations with respect to the question at issue.

- le point en litige était une question d’interprétation législative que les tribunaux judiciaires étaient le plus aptes à trancher, dans les circonstances de cette affaire;
- bien que le ministre puisse certainement faire état d’expertise en matière de gestion des pêches et de l’habitat des poissons, il n’en est pas pour autant pourvu d’expertise dans l’interprétation des dispositions de la LEP ou de la *Loi sur les pêches*.

[56] De plus, dans le récent arrêt *Clare c. Canada (Procureur général)*, 2013 CAF 265, la Cour d’appel fédérale a conclu que la question de savoir si la Commission de révision agricole du Canada est légalement habilitée à accueillir une demande de prorogation du délai prévu pour présenter une demande de révision relative à un avis de violation émis par l’Agence canadienne d’inspection des aliments est une question d’interprétation législative, et que [au paragraphe 10] :

Notre Cour enseigne que la norme de contrôle applicable lorsque la Commission interprète un texte législatif est celle de la décision correcte : *Doyon c. Canada (Procureur général)*, 2009 CAF 152, aux paragraphes 30 à 32 (*Doyon*); *Canada (Procureur général) c. Porcherie des Cèdres Inc.*, 2005 CAF 59, au paragraphe 13; *Canada (Agence canadienne d’inspection des aliments) c. Westphal-Larsen*, 2003 CAF 383, au paragraphe 7 (*Westphal-Larsen*).

[57] Récemment, dans l’arrêt *McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2013 CSC 67, [2013] 3 R.C.S. 895 (*McLean*), la Cour suprême du Canada a conclu que la norme de la décision raisonnable s’appliquait à la question visant à déterminer, aux fins de l’alinéa 161(6)(d) du *Securities Act* [R.S.B.C. 1996, ch. 418], « l’événement » à partir duquel commence à courir la prescription de six ans prévue à l’article 159. La Cour suprême a conclu que la présomption de déférence à l’égard de l’interprétation faite par un décideur administratif de sa loi constitutive ou de lois étroitement liées à son mandat n’avait pas été réfutée. Dans cet arrêt, le point de droit résidait dans l’interprétation des dispositions en question et son examen en première instance ressortit seulement à la Commission, et il était donc impossible que la question en litige donne lieu à des interprétations divergentes.

[58] Further, at paragraph 22, the Court stated that the presumption endorsed in *Alberta Teachers*, “is not carved in stone” as the Court “has long recognized that certain categories of questions—even when they involve the interpretation of a home statute—warrant review on a correctness standard (*Dunsmuir*, at paras. 58–61).” Further, “a contextual analysis may ‘rebut the presumption of reasonableness review for questions involving the interpretation of the home statute’ (*Rogers Communications Inc. v. Society of Composers, Authors and Music Publishers of Canada*, 2012 SCC 35, [2012] 2 S.C.R. 283, at para. 16)”. Thus, in *McLean*, the Court again acknowledged that *Alberta Teachers* ultimately left the door open to questions raising a true issue of *vires* or jurisdiction, even when the interpretation of a decision maker’s home statute is involved.

[59] In my view, and as acknowledged by the applicant at the hearing of this matter, the present case is not a challenge to the wisdom or soundness of a government policy, but is a question of whether there is authority to enact decisions made under a policy. The applicant has not challenged the reasonableness of the Minister’s decision to impose conditions on spectrum licences in the 700 MHz band. While the interpretation of the Minister’s home and closely related statutes is involved, the nature of the question posed to this Court is one of true jurisdiction in that a jurisdictional line between the authority of the Minister and the Governor in Council is at issue. Therefore, this is a question of statutory interpretation of the nature which attracts a correctness standard of review.

[60] Moreover, the RA does not contain a privative clause, the Minister did not act in an adjudicative capacity, and, while the Minister has expertise in telecommunications, this does not necessarily confer special legal expertise to interpret the relevant statutory provisions to delineate authority as between the Minister and the Governor in Council which is also a question that the Court is better able to answer in these circumstances.

[58] En outre, au paragraphe 22, la Cour suprême a déclaré que la présomption adoptée dans l’arrêt *Alberta Teachers* « n’est pas immuable », puisqu’elle « reconnaît depuis longtemps que certaines catégories de questions, même lorsqu’elles emportent l’interprétation d’une loi constitutive, sont susceptibles de contrôle selon la norme de la décision correcte (*Dunsmuir*, par. 58-61) ». Ensuite, « une analyse contextuelle peut “écarter la présomption d’assujettissement à la norme de la raisonnable de la décision qui résulte d’une interprétation de la loi constitutive” (*Rogers Communications Inc. c. Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique*, 2012 CSC 35, [2012] 2 R.C.S. 283, par. 16) ». Ainsi, dans l’arrêt *McLean*, la Cour suprême a encore une fois reconnu que l’arrêt *Alberta Teachers* avait en définitive laissé la voie ouverte aux questions touchant véritablement à la compétence, même lorsque le décideur interprète sa loi constitutive.

[59] Selon moi, et comme la demanderesse l’a reconnu lors de l’audience, la présente affaire ne porte pas sur une contestation du caractère sage ou juste d’une politique du gouvernement, elle porte plutôt sur la question de savoir si un pouvoir de mettre en œuvre des décisions prises en vertu d’une politique existe. La demanderesse n’a pas contesté le caractère raisonnable de la décision du ministre d’assortir de conditions la délivrance des licences du spectre pour la bande de 700 MHz. Bien que l’interprétation de la loi constitutive du ministre et des lois qui y sont étroitement liées soit en cause, la nature de la question posée à la Cour touche véritablement à la compétence car la délimitation des compétences entre le pouvoir du ministre et celui du gouverneur en conseil est en cause. Par conséquent, il s’agit ici d’une question d’interprétation législative qui commande l’application de la norme de la décision correcte.

[60] En outre, la LR ne contient pas de clause privative, le ministre n’a pas statué sur un litige, et bien que le ministre ait l’expertise en matière de télécommunication, cela ne lui confère pas nécessairement l’expertise juridique nécessaire pour interpréter les dispositions légales pertinentes afin de délimiter le pouvoir du ministre et celui du gouverneur en conseil, question à laquelle la Cour, vu les circonstances, est également la mieux placée pour répondre.

[61] Accordingly, in my view, correctness is the appropriate standard of review on this application.

Issue 3: Did the Minister act outside his authority in prescribing the subject conditions for the issuance of spectrum licences for the 700 MHz frequency band?

Applicant's Submissions

[62] The applicant submits, in essence, that while the Minister has the authority to issue spectrum licences and to fix terms and conditions, this is subordinate to the Governor in Council's regulation making function and it is only the latter who has the authority to determine who shall be eligible to be granted spectrum licences.

[63] Subsection 4(1) of the DIA defines the scope of the Minister's powers, duties and functions which includes telecommunication matters, including spectrum management. However, this authority is limited to the extent that any such matter is not otherwise assigned by law to any other department, board or agency of the Government of Canada. In that regard, subsection 6(1) of the RA confers authority on the Governor in Council to make regulations relating to a broad range of matters including spectrum management. Pursuant to this power, the Governor in Council has enacted the Regulations which include "prescribing the eligibility of persons to whom radio authorizations, or any class thereof, may be issued" by the Minister (paragraph 6(1)(b)).

[64] The applicant submits that the Governor in Council is a "department, board or agency of the Government of Canada" within the meaning of subsection 4(1) of the DIA (*Saskatchewan Wheat Pool v. Canada (Attorney General)*, [1993] F.C.J. No. 902 (QL), (1993), 107 DLR (4th) 190 (F.C.T.D.), at paragraph 6 (QL); *Aviation Roger Forgues Inc. v. Canada (Attorney General)*, 2001 FCT 196; *Momi v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FC 738, [2007] 2 F.C.R. 291, at paragraph 8). Therefore, the effect of paragraph 6(1)(b) of the RA when read together with subsection 4(1) of the DIA, is to exclude from the Minister's powers, duties

[61] Par conséquent, selon moi, la norme de la décision correcte s'applique à la présente demande.

Troisième question en litige : Le ministre a-t-il outrepassé son pouvoir lorsqu'il a assorti la délivrance des licences du spectre pour la bande de fréquence de 700 MHz des conditions en cause?

Observations de la demanderesse

[62] La demanderesse soutient essentiellement que bien que le ministre ait le pouvoir de délivrer les licences du spectre et de les assortir de conditions, ce pouvoir est assujéti à la fonction du gouverneur en conseil de prendre des règlements, et que ce n'est que ce dernier qui a le pouvoir de définir l'admissibilité à la délivrance des licences du spectre.

[63] Le paragraphe 4(1) de la LMI définit l'étendue des pouvoirs et des fonctions du ministre, lesquels comprennent le domaine des télécommunications, y compris la gestion du spectre. Toutefois, ces pouvoirs sont limités, car ils ne visent pas les domaines attribués de droit à d'autres ministères ou organismes fédéraux. À cet égard, le paragraphe 6(1) de la LR confère au gouverneur en conseil le pouvoir de prendre des règlements portant sur une grande variété de questions notamment, la gestion du spectre. En vertu de ce pouvoir, le gouverneur en conseil a pris le Règlement qui vise notamment à « définir l'admissibilité à l'attribution [par le ministre] d'autorisations de radiocommunications, ou de toute catégorie de celle-ci » (alinéa 6(1)(b)).

[64] La demanderesse soutient que le gouverneur en conseil est l'un des « ministères ou organismes fédéraux » au sens du paragraphe 4(1) de la LMI (*Saskatchewan Wheat Pool c. Canada (Procureur général)*, [1993] F.C.J. n° 902 (QL), (1993), 107 D.L.R. (4th) 190 (C.F. 1^{re} inst.), au paragraphe 6 (QL); *Aviation Roger Forgues Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2001 CFPI 196; *Momi c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 738, [2007] 2 R.C.F. 291, au paragraphe 8). Par conséquent, la lecture de l'alinéa 6(1)(b) de la LR de concert avec le paragraphe 4(1) de la LMI a pour effet d'exclure des pouvoirs et

and functions, the power to address matters relating to the eligibility of persons to hold spectrum licences.

[65] The Minister’s intention to refuse to issue licences authorizing use of a second block of spectrum to large wireless service providers relates to “eligibility” and is therefore, beyond his jurisdiction. Subsection 5(1) provides the Minister with authority to select licensees from those who are eligible, but this authority does not extend to deciding who shall be eligible, which is a legislative authority conferred on the Governor in Council (*Procureur Général du Canada v. Compagnie de Publication La Presse, Ltée*, [1967] S.C.R. 60 (*La Compagnie*), at pages 75–76).

[66] The RA, the TA, and the *Broadcasting Act* form part of the same “interrelated statutory scheme” and where telecommunications and broadcasting are concerned, it is the Governor in Council, not the Minister who determines eligibility (*Reference re Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2010-167 and Broadcasting Order CRTC 2010-168*, 2012 SCC 68, [2012] 3 S.C.R. 489 (*Reference Re Broadcasting*), at paragraph 34; TA, subsection 16(2); *Canadian Telecommunications Common Carrier Ownership and Control Regulations*, SOR/94-667; *Broadcasting Act*, subsection 9(1); *Direction to the CRTC (Ineligibility of Non-Canadians)*, SOR 97-192).

[67] Telecommunications common carriers and broadcasters rely heavily on radiocommunication to provide their services. If the Minister was empowered to determine “eligibility”, then the eligibility of a telecommunications common carrier or a broadcaster using spectrum would be determined twice by two different arms of government with the Governor in Council in respect of eligibility to operate as a telecommunications common carrier or broadcaster, and the Minister in respect of the use of spectrum by these entities. Statutes with similar subjects must be presumed to be coherent yielding harmonious interpretations (*Reference Re Broadcasting*, above).

fonctions du ministre le pouvoir de traiter des questions relatives à l’admissibilité des personnes à détenir des licences du spectre.

[65] L’intention du ministre de refuser la délivrance de licences autorisant l’utilisation d’un deuxième bloc de fréquences aux grands fournisseurs de service sans fil a trait à « l’admissibilité », et par conséquent, outre-passe sa compétence. Le paragraphe 5(1) confère au ministre le pouvoir de choisir les titulaires de licences parmi ceux qui sont admissibles, mais ce pouvoir ne permet pas de décider qui est admissible; ce pouvoir est conféré par la loi au gouverneur en conseil (*Procureur général du Canada c. Compagnie de Publication La Presse, Ltée*, [1967] R.C.S. 60 (*La Compagnie*), aux pages 75 et 76).

[66] La LR, la LT, et la *Loi sur la radiodiffusion* font partie du même « régime législatif étroitement lié » et lorsque les télécommunications et la radiodiffusion sont en cause, c’est le gouverneur en conseil et non pas le ministre qui détermine l’admissibilité (*Renvoi relatif à la Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2010-167 et l’ordonnance de radiodiffusion CRTC 2010-168*, 2012 CSC 68, [2012] 3 R.C.S. 489 (*Renvoi relatif à la radiodiffusion*), au paragraphe 34; la LT, paragraphe 16(2); le *Règlement sur la propriété et le contrôle des entreprises de télécommunications canadiennes*, DORS/94-667; la *Loi sur la radiodiffusion*, paragraphe 9(1); les *Instructions au CRTC (Inadmissibilité de non-Canadiens)*, DORS 97-192).

[67] Les entreprises de télécommunications et les radiodiffuseurs s’appuient grandement sur la radiocommunication pour offrir leurs services. Si le ministre se voyait conférer le pouvoir de déterminer « l’admissibilité », alors l’admissibilité d’une entreprise de télécommunications ou d’un radiodiffuseur à l’utilisation du spectre serait déterminée deux fois par deux différents organismes du gouvernement : le gouverneur en conseil relativement à l’admissibilité à agir en tant qu’entreprise de télécommunication ou de radiodiffusion, et le ministre relativement à l’utilisation du spectre par ces entreprises. Les lois qui portent sur des sujets analogues doivent être présumées cohérentes et harmonieuses (*Renvoi relatif à la radiodiffusion*, précité).

[68] Pursuant to section 6 of the RA, Parliament has expressly granted power to the Governor in Council to determine eligibility which is not included in the list of powers conferred on the Minister in subsection 5(1). This is a strong indication by Parliament that it did not intend the Minister to have that power (*Tétreault-Gadoury v. Canada (Employment and Immigration Commission)*, [1991] 2 S.C.R. 22, at page 33). There are also no grounds on which to imply such a power on the basis that the power is “necessarily incidental” to the Minister’s explicit powers (*ATCO Gas and Pipelines Ltd. v. Alberta (Energy and Utilities Board)*, 2006 SCC 4, [2006] 1 S.C.R. 140 (*ATCO*), at paragraph 39).

[69] Consistent with Driedger’s approach to statutory interpretation, adopted by the Supreme Court of Canada, the power to issue licences conferred on the Minister by subsection 5(1) of the RA must be interpreted in light of subsection 4(1) of the DIA, the other provisions of the RA including section 6, and the wider statutory scheme of the TA and the *Broadcasting Act*.

[70] Subsection 5(1.4) of the RA, which gives the Minister authority to adopt bidding qualifications, does not confer on him the power to prescribe eligibility criteria. While the terms “eligibility” and “qualification” are related, the RA uses them differently. Therefore, this must be considered “intentional and indicative of a change in meaning or a different meaning” (*Jabel Image Concepts Inc. v. Canada*, 2000 CanLII 15319, 257 N.R. 193 (F.C.A.), at paragraph 12). The term “bidder qualification” as used in the RA relates to technical and administrative aspects of the auction process (*R. v. Daoust*, 2004 SCC 6, [2004] 1 S.C.R. 217, at paragraph 51). The Minister also differentiates between the terms “eligibility” and “bidder qualifications” in the Licensing Framework.

[71] Subsection 5(1) of the RA and section 7 of the TA do not confer authority on the Minister to prescribe eligibility criteria. Policy cannot be used as authority to confer jurisdiction (*Barrie Public Utilities v. Canadian Cable Television Assn.*, 2001 FCA 236, [2001] 4 F.C. 237, at paragraph 53, affd 2003 SCC 28, [2003] 1 S.C.R. 476; *Canada (Attorney General) v. Mowat*, 2009 FCA

[68] Conformément à l’article 6 de la LR, le législateur a expressément octroyé au gouverneur en conseil le pouvoir de déterminer l’admissibilité qui ne fait pas partie de la liste des pouvoirs conférés au ministre par le paragraphe 5(1). Cela donne fortement à penser que le législateur ne voulait pas que le ministre ait ce pouvoir (*Tétreault-Gadoury c. Canada (Commission de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1991] 2 R.C.S. 22, à la page 33). Il n’y a pas de fondement permettant de déduire que ce pouvoir existe parce qu’il « découle nécessairement » du pouvoir exprès du ministre (*ATCO Gas and Pipelines Ltd. c. Alberta (Energy and Utilities Board)*, 2006 CSC 4, [2006] 1 R.C.S. 140 (*ATCO*), au paragraphe 39).

[69] Conformément à la méthode d’interprétation des lois de Driedger, utilisée par la Cour suprême du Canada, le pouvoir de délivrer des licences conféré au ministre par le paragraphe 5(1) de la LR doit être interprété à la lumière des dispositions suivantes : le paragraphe 4(1) de la LMI, les autres dispositions de la LR, notamment l’article 6, le vaste régime législatif de la LT, et la *Loi sur la radiodiffusion*.

[70] Le paragraphe 5(1.4) de la LR confère au ministre le pouvoir de fixer les qualités des enchérisseurs, mais il ne lui confère pas le pouvoir de définir les critères d’admissibilité. Bien que les termes « admissibilité » et « qualités » soient reliés, la LR les utilise de façon différente. Par conséquent, il faut considérer cela comme étant « une indication de changement de sens ou de différence de sens » (*Jabel Image Concepts Inc. c. Canada*, 2000 CanLII 15319 (C.A.F.), au paragraphe 12). L’expression « qualités des enchérisseurs » telle qu’elle est utilisée dans la LR a trait aux aspects techniques et administratifs du processus des enchères (*R. c. Daoust*, 2004 CSC 6, [2004] 1 R.C.S. 217, au paragraphe 51). Dans le Cadre de délivrance des licences, le ministre fait aussi la différence entre le terme « admissibilité » et l’expression « qualités des enchérisseurs ».

[71] Le paragraphe 5(1) de la LR et l’article 7 de la LT ne confèrent pas au ministre le pouvoir de définir les critères d’admissibilité. Les politiques ne peuvent pas servir à conférer une compétence (*Barrie Public Utilities c. Assoc. canadienne de télévision par câble*, 2001 CAF 236, [2001] 4 C.F. 237, au paragraphe 53, confirmé par l’arrêt de la Cour suprême 2003 CSC 28, [2003]

309, [2010] 4 F.C.R. 579, at paragraph 99, affd *sub nom. Canada (Canadian Human Rights Commission) v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 53, [2011] 3 S.C.R. 471). Nor does the Minister’s responsibility for “orderly development and efficient operation of radio-communication” pursuant to subsection 5(1) confer authority upon him to prescribe eligibility criteria. It only defines the purposes for which the licensing power may be exercised, but does not expand the Minister’s powers, which remain subject to the Governor in Council’s regulatory authority pursuant to section 6.

Respondent’s Submissions

[72] The respondent submits, essentially, that the Minister has the authority to issue spectrum licences and to fix the terms and conditions of such licences. The Minister exercised this authority reasonably in accordance with important policy considerations.

[73] The respondent submits that the Governor in Council is not a “department, board, or agency of the Government of Canada” within the meaning of subsection 4(1) of the DIA. The applicant has misread the decision in *R. in right of Canada v. Saskatchewan Wheat Pool*, [1983] 1 S.C.R. 205. Similar language to that effect in another statute has been interpreted to refer to a single governmental minister or minister and not the Governor in Council (*Angus v. Canada*, [1990] 3 F.C. 410 (C.A.), at pages 424–425).

[74] The TA governs telecommunication in Canada generally, with the telecommunications policy objectives set out in section 7 of that statute. The RA governs the licensing and regulation of radio apparatus and the use of the radio frequency in Canada. A “radio authorization” is a licence, certificate or authorization issued by the Minister pursuant to paragraph 5(1)(a) of the RA. A “radio licence” is a licence issued pursuant to subparagraph 5(1)(a)(i) and a “spectrum licence” is issued pursuant to subparagraph 5(1)(a)(i.1). A spectrum licence is a radio authorization, but is not a radio licence.

1 R.C.S. 476; *Canada (Procureur général) c. Mowat*, 2009 CAF 309, [2010] 4 R.C.F. 579, au paragraphe 99, confirmé par *sub nom. Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 53, [2011] 3 R.C.S. 471). La responsabilité attribuée au ministre par le paragraphe 5(1) quant au « développement ordonné et à l’exploitation efficace de la radiocommunication » ne lui confère pas non plus le pouvoir de définir les critères d’admissibilité. Il permet simplement de définir les objectifs pour lesquels le pouvoir d’attribuer des licences peut être exercé, mais il n’élargit pas les pouvoirs du ministre, lesquels demeurent assujettis aux pouvoirs réglementaires du gouverneur en conseil prévus à l’article 6.

Observations du défendeur

[72] Le défendeur soutient essentiellement que le ministre a le pouvoir de délivrer les licences de spectre et de les assortir de conditions. Le ministre a raisonnablement exercé son pouvoir conformément aux importantes considérations de politique.

[73] Le défendeur soutient que le gouverneur en conseil n’appartient pas à la catégorie des « ministères ou organismes fédéraux » au sens du paragraphe 4(1) de la LMI. La demanderesse a mal compris l’arrêt *R. du chef du Canada c. Saskatchewan Wheat Pool*, [1983] 1 R.C.S. 205. Aux pages 424 et 425 de l’arrêt *Angus c. Canada*, [1990] 3 C.F. 410 (C.A.), la Cour d’appel fédérale a déclaré qu’un libellé semblable en ce sens dans une autre loi doit être interprété comme renvoyant à un seul office fédéral ou ministère et non pas au gouverneur en conseil.

[74] La LT régit les télécommunications au Canada en général, et les objectifs de la politique canadienne de télécommunication sont énoncés à l’article 7 de cette loi. La LR régit l’attribution de licences, la réglementation d’appareils radio, et l’utilisation de fréquences de radiocommunication au Canada. Une « autorisation de radiocommunication » est toute licence ou autorisation et tout certificat délivré par le ministre conformément à l’alinéa 5(1)a) de la LR. Une « licence radio » est toute licence délivrée en application du sous-alinéa 5(1)a)(i), et la « licence de spectre » est délivrée au titre du

The Minister's powers under subsection 5(1) are broad and include fixing the terms and conditions of licences and planning the allocation and use of spectrum. In exercising his power, the Minister may take into consideration all matters that he considers relevant for the orderly development and efficient operation of radiocommunication in Canada and may have regard to the telecommunications policy in section 7 of the TA. He also has the authority to utilize a competitive bidding process pursuant to subsections 5(1.2) and (1.4).

[75] The Governor in Council has the power to prescribe eligibility criteria with respect to radio licences, not spectrum licences, pursuant to sections 9 and 10 of the Regulations. As the applicant conceded, the Governor in Council has not exercised its authority to prescribe eligibility criteria applicable to spectrum licences.

[76] The respondent submits that the Minister's interpretation of his broad powers related to spectrum management was reasonable as it employed a contextual analysis of his home statute, the RA, and other closely connected statutes.

[77] In deciding to impose conditions on spectrum licences for the 700 MHz band, the Minister considered all matters relevant to the orderly development and efficient operation of radiocommunication in Canada. Further, the Minister had the authority to use a system of competitive bidding to select the persons to whom spectrum licences will be issued in the 700 MHz band and to establish procedures, standards and conditions applicable to that system of competitive bidding. The Minister interpreted his powers to include the ability to define measures to promote a competitive post-auction market place by the use of a spectrum cap.

[78] The respondent submits that if the Governor in Council had exclusive authority as suggested by the applicant, then the Minister's powers would be reduced

sous-alinéa 5(1*a*)(i.1). Une licence de spectre est une autorisation de radiocommunication, mais ce n'est pas une licence radio. Les pouvoirs du ministre, prévus au paragraphe 5(1) sont vastes et ils incluent l'établissement des conditions de licences, la planification et l'attribution de l'utilisation du spectre. Lorsqu'il exerce ce pouvoir, le ministre peut prendre en compte toutes les questions qu'il estime pertinentes pour le développement ordonné et l'exploitation efficace de la radiocommunication au Canada et il peut tenir compte de la politique canadienne de télécommunication énoncée à l'article 7 de la LT. Selon les paragraphes 5(1.2) et (1.4), il a aussi le pouvoir de recourir à un processus d'adjudication.

[75] Conformément aux articles 9 et 10 du Règlement, le gouverneur en conseil a le pouvoir de définir les critères d'admissibilité relativement aux licences radio et non pas aux licences du spectre. Comme la demanderesse l'a reconnu, le gouverneur en conseil n'a pas exercé son pouvoir de définir les critères d'admissibilité applicables aux licences du spectre.

[76] Le défendeur soutient que l'interprétation faite par le ministre de ses vastes pouvoirs relatifs à la gestion du spectre était raisonnable parce qu'il a eu recours à une analyse contextuelle de sa loi constitutive, la LR, et d'autres lois qui y sont étroitement liées.

[77] Lorsqu'il a décidé d'assortir de conditions la délivrance de licences du spectre pour la bande de 700 MHz, le ministre a pris en compte toutes les questions pertinentes au développement ordonné et à l'exploitation efficace de la radiocommunication au Canada. En outre, le ministre avait le pouvoir d'utiliser un système d'adjudication pour choisir les personnes auxquelles les licences du spectre seraient délivrées dans la bande de 700 MHz et d'établir les procédures, les normes et les conditions applicables à ce système d'adjudication. Le ministre a interprété ses pouvoirs comme s'ils incluaient la capacité de prendre diverses mesures pour favoriser l'émergence d'un marché concurrentiel après les enchères, au moyen de plafond de fréquences.

[78] Le défendeur soutient que si le gouverneur en conseil avait un pouvoir exclusif comme l'a donné à penser la demanderesse, alors les pouvoirs du ministre

to that of rubber-stamping the issuance of licences. Even if they applied, the Regulations would serve to prevent the Minister from offering a licence to anyone who does not meet the threshold eligibility requirements concerning Canadian incorporation and ownership and control, but they would not exhaust the measures that the Minister is legally able to consider. The decision to grant or deny a licence remains a matter of ministerial discretion (Sunny Handa *et al.*, *Communications Law in Canada*, Issue No. 46 (looseleaf (consulted on 22 November, 2013) Markham: LexisNexis, September 2013); Michael H. Ryan, *Canadian Telecommunications Law and Regulation* (Scarborough, Ont.: Carswell, 1993). The power to define the conditions for the auction of the 700 MHz band necessarily includes the power to define measures to promote competition by establishing parameters of the spectrum licences (*ATCO*, above, at paragraph 51).

[79] The respondent submits that the Minister's decision to use a spectrum cap was reasonable as he exercised his discretion in the public interest for the benefit of all Canadians. The rationale for the cap was clearly articulated in the Policy and Technical Framework and in the Licensing Framework. TELUS and other large wireless service providers are not ineligible to participate in the auction as they can bid on spectrum within the parameters established by the Minister. The spectrum cap governs how the Minister grants licences for available spectrum in specific geographic areas. It is a temporary restriction specific to the 700 MHz band that functions for a defined period of five years as a condition of the spectrum licences to prevent the transfer from an existing licence to large wireless service providers. It is also a temporary restriction on the ability of large wireless service providers to aggregate prime spectrum in greater amounts in defined geographic areas.

[80] The respondent states that the courts have accepted the validity of similar policies that allocate access to a scarce and commercially valuable resource

seraient réduits à ceux d'une délivrance à l'aveuglette des licences. Même s'il s'appliquait, le Règlement servirait à empêcher le ministre de délivrer une licence à quiconque ne satisfait pas aux exigences d'admissibilité concernant les sociétés canadiennes, leur propriété et leur contrôle, mais il n'épuiserait pas les mesures que le ministre est légalement autorisé à prendre. La décision d'accorder ou de refuser une licence demeure une question qui relève du pouvoir discrétionnaire du ministre (Sunny Handa *et al.*, *Communications Law in Canada*, fascicule n° 46 (édition feuilles mobiles (consulté le 22 novembre 2013) Markham : LexisNexis , septembre 2013); Michael H. Ryan, *Canadian Telecommunications Law and Regulation* (Scarborough, Ont. : Carswell, 1993). Le pouvoir de définir les conditions de la mise aux enchères de la bande de 700 MHz inclut nécessairement le pouvoir de définir les mesures visant à favoriser la concurrence par l'établissement de paramètres quant aux licences du spectre (*ATCO*, précité, au paragraphe 51).

[79] Le défendeur soutient que la décision du ministre d'utiliser un plafond de fréquences était raisonnable, car il a exercé son pouvoir discrétionnaire dans l'intérêt du public et au profit de tous les Canadiens. La raison d'être du plafond était clairement énoncée dans le Cadre politique et technique et dans le Cadre de délivrance des licences. TELUS et d'autres grands fournisseurs de service sans fil ne sont pas inadmissibles à participer aux enchères étant donné qu'ils peuvent soumissionner quant au spectre dans le cadre des paramètres établis par le ministre. Le plafond de fréquences régit la façon dont le ministre délivre les licences quant au spectre disponible dans des zones géographiques précises. Il s'agit d'une restriction temporaire visant la bande de 700 MHz qui est en place pour une période déterminée de cinq ans, comme condition des licences du spectre afin d'empêcher le transfert d'une licence existante à de grands fournisseurs de service sans fil. Il s'agit aussi d'une restriction temporaire à la capacité des grands fournisseurs de service sans fil d'accumuler de grands volumes de fréquences de choix dans des zones géographiques précises.

[80] Le défendeur déclare que les tribunaux ont accepté la validité de politiques semblables qui répartissent entre de nombreux demandeurs l'accès à une

among many applicants or prioritize applicants (*Carpenter Fishing Corp. v. Canada*, [1998] 2 F.C. 548 (C.A.) (*Carpenter Fishing*); *Association des crevettiers acadiens du Golfe inc. v. Canada (Attorney General)*, 2011 FC 305, 385 F.T.R. 302 (*Association des crevettiers acadiens du Golfe inc.*); *Vaziri v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FC 1159, 52 Admin. L.R. (4th) 118 (*Vaziri*). Similar considerations are relevant in allocating radiocommunication and which flow from the explicit powers of the Minister to promote the establishment, development and efficiency of communication systems. The Minister's decision is clearly and unequivocally linked to enhancing industry efficiency and competitiveness and is consistent with the mandates under the DIA and the RA.

[81] Further, the Regulations do not apply to the 700 MHz band spectrum auction as they apply to radio licences and not spectrum licences. Therefore, there is no conflict between the regulatory provisions and the Minister's policy decision. The existence of an unused regulation making power does not automatically function to limit the Minister's ability to exercise his statutory discretionary authority (*Vaziri*, above, at paragraph 35).

Analysis

[82] The dispute in the present case concerns whether in fixing the conditions on spectrum licences for the 700 MHz band, the Minister acted outside his authority in making a determination on eligibility. That is, whether the conditions imposed by the Minister, in effect, pertain to "eligibility" and are therefore beyond his jurisdiction.

[83] The Minister's authority derives from statute and the Minister can only act within the constraints of that legislated jurisdiction. In *Vaziri*, above, Justice Snider quoted [at paragraph 21] the following from *Greenisle Environmental Inc. v. Prince Edward Island*, 2005 PESCTD 33, 248 Nfld. & P.E.I.R. 39, at paragraph 17:

ressource rare et ayant une grande valeur commerciale ou qui donnent la priorité à certains demandeurs (*Carpenter Fishing Corp. c. Canada*, [1998] 2 C.F. 548 (C.A.) (*Carpenter Fishing*); *Association des crevettiers acadiens du Golfe inc. c. Canada (Procureur général)*, 2011 CF 305 (*Association des crevettiers acadiens du Golfe inc.*); *Vaziri c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 1159 (*Vaziri*). Des considérations semblables sont pertinentes dans l'attribution de radiocommunication et elles découlent du pouvoir explicite du ministre d'encourager la mise sur pied, le développement et l'efficacité des systèmes de communication. La décision du ministre est clairement liée à l'amélioration de l'efficacité de l'industrie et de la concurrence, et elle est cohérente avec les mandats prévus dans la LMI et la LR.

[81] En outre, le Règlement ne s'applique pas aux enchères du spectre pour la bande de 700 MHz étant donné qu'il s'applique aux licences radio et non pas aux licences du spectre. Par conséquent, il n'y a pas de conflit entre les dispositions réglementaires et la décision de politique du ministre. Le fait que le pouvoir réglementaire existant n'a pas été exercé n'entraîne pas automatiquement une limitation à la capacité du ministre d'exercer le pouvoir discrétionnaire qui lui est accordé par le Règlement (*Vaziri*, précitée, au paragraphe 35).

Analyse

[82] Dans la présente espèce, le point litigieux consiste à savoir si, lorsque le ministre a assorti de conditions la délivrance des licences du spectre pour la bande de 700 MHz, il a outrepassé son pouvoir en prenant une décision quant à l'admissibilité. Il s'agit de savoir si les conditions imposées par le ministre ont en fait trait à « l'admissibilité » et outrepassent donc sa compétence.

[83] Les pouvoirs du ministre découlent de la loi et le ministre ne peut agir que dans le cadre des contraintes de cette compétence établie par la loi. Dans la décision *Vaziri*, précitée [au paragraphe 21], la juge Snider a cité le paragraphe 17 de la décision *Greenisle Environmental Inc. v. Prince Edward Island*, 2005 PESCTD 33, 248 Nfld. & P.E.I.R. 39 :

...[it is a] fundamental principle that executive powers are granted by statute and defined and limited by statute. A statutory delegate may make a decision or rule only if authorized by statute to do so. A statutory delegate has no inherent authority....

[84] Accordingly, in the present case, the Court must interpret the relevant statutes and determine whether the Minister acted within his lawful authority.

[85] In *Apotex Inc. v. Canada (Health)*, 2012 FCA 322, 112 C.P.R. (4th) 185, the Federal Court of Appeal provided the following summary of the preferred approach to statutory interpretation as described by the Supreme Court of Canada [at paragraphs 24–26 and 28]:

First, while I agree that it is necessary to review the scope and nature of the Minister's authority under the Regulations, the Regulations must be interpreted in accordance with the preferred approach to statutory interpretation.

This approach has been expressed in the following terms by the Supreme Court of Canada:

Although much has been written about the interpretation of legislation (see, e.g., Ruth Sullivan, *Statutory Interpretation* (1997); Ruth Sullivan, *Driedger on the Construction of Statutes* (3rd ed. 1994) (hereinafter “*Construction of Statutes*”); Pierre-André Côté, *The Interpretation of Legislation in Canada* (2nd ed. 1991)), Elmer Driedger in *Construction of Statutes* (2nd ed. 1983) best encapsulates the approach upon which I prefer to rely. He recognizes that statutory interpretation cannot be founded on the wording of the legislation alone. At p. 87 he states:

Today there is only one principle or approach, namely, the words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament.

...

The Supreme Court restated this principle in the following terms in *Canada Trustco Mortgage Co. v. Canada*, 2005 SCC 54, [2005] 2 S.C.R. 601 at paragraph 10 (emphasis added):

[TRADUCTION] [...] Selon un principe fondamental, c'est le législateur qui attribue les pouvoirs exécutifs et ceux-ci sont définis et délimités par la loi. Le titulaire de pouvoirs délégués par la loi ne peut prendre une décision ou établir une règle que si la loi l'habilite à le faire. Les titulaires de pouvoirs délégués par la loi n'ont pas de pouvoirs inhérents [...]

[84] Par conséquent, dans la présente espèce, la Cour doit interpréter les lois pertinentes et déterminer si le ministre a agi dans le cadre des pouvoirs qui lui sont conférés par la loi.

[85] Dans l'arrêt *Apotex Inc. c. Canada (Santé)*, 2012 CAF 322, la Cour d'appel fédérale a résumé de la façon suivante la méthode privilégiée d'interprétation des lois, telle que décrite par la Cour suprême du Canada [aux paragraphes 24, 25, 26 et 28] :

Premièrement, bien que je convienne de la nécessité d'examiner la portée et la nature du pouvoir que le Règlement confère à la ministre, j'estime que le Règlement doit être interprété selon la méthode privilégiée d'interprétation des lois.

La Cour suprême du Canada a formulé cette méthode en ces termes :

Bien que l'interprétation législative ait fait couler beaucoup d'encre, voir par ex. Ruth Sullivan, *Statutory Interpretation* (1997); Ruth Sullivan, *Driedger on the Construction of Statutes* (3^e éd., 1994) (ci-après « *Construction of Statutes* »); Pierre-André Côté, *Interprétation des lois* (2^e éd., 1990)). Elmer Driedger dans son ouvrage intitulé *Construction of Statutes* (2^e éd., 1983) résume le mieux la méthode que je privilégie. Il reconnaît que l'interprétation législative ne peut pas être fondée sur le seul libellé du texte de loi. À la p. 87, il dit :

Aujourd'hui, il n'y a qu'un seul principe ou solution : il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur.

[...]

La Cour suprême a reformulé ce principe de la manière suivante par l'arrêt *Hypothèques Trustco Canada c. Canada*, 2005 CSC 54, [2005] 2 R.C.S. 601, au paragraphe 10 (non souligné dans l'original) :

It has been long established as a matter of statutory interpretation that “the words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament”: see 65302 *British Columbia Ltd. v. Canada*, [1999] 3 S.C.R. 804, at para. 50. The interpretation of a statutory provision must be made according to a textual, contextual and purposive analysis to find a meaning that is harmonious with the Act as a whole. When the words of a provision are precise and unequivocal, the ordinary meaning of the words play a dominant role in the interpretive process. On the other hand, where the words can support more than one reasonable meaning, the ordinary meaning of the words plays a lesser role. The relative effects of ordinary meaning, context and purpose on the interpretive process may vary, but in all cases the court must seek to read the provisions of an Act as a harmonious whole.

...

The proper limit to the use of context was explained in the following way by the majority of the Supreme Court in *Montréal (City) v. 2952-1366 Québec Inc.*, 2005 SCC 62, [2005] 3 S.C.R. 141 at paragraph 15:

In the interpretation process, the more general the wording adopted by the lawmakers, the more important the context becomes. The contextual approach to interpretation has its limits. Courts perform their interpretative role only when the two components of communication converge toward the same point: the text must lend itself to interpretation, and the lawmakers’ intention must be clear from the context. [Emphasis added by the Federal Court of Appeal.]

[86] Therefore, the words of the statute are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament. In the present case, the relevant statutes are the RA and its Regulations, the DIA, and the TA. In *Reference Re Broadcasting*, above, Justice Rothstein found that the RA, the TA as well as the *Copyright Act* [R.S.C., 1985, c. C-42] and the *Broadcasting Act*, form part of an interrelated statutory scheme. In my view, the same is true of the RA, its Regulations, the TA and the DIA.

Il est depuis longtemps établi en matière d’interprétation des lois qu’« il faut lire les termes d’une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s’harmonise avec l’esprit de la loi, l’objet de la loi et l’intention du législateur » : voir 65302 *British Columbia Ltd. c. Canada*, [1999] 3 R.C.S. 804, par. 50. L’interprétation d’une disposition législative doit être fondée sur une analyse textuelle, contextuelle et téléologique destinée à dégager un sens qui s’harmonise avec la Loi dans son ensemble. Lorsque le libellé d’une disposition est précis et non équivoque, le sens ordinaire des mots joue un rôle primordial dans le processus d’interprétation. Par contre, lorsque les mots utilisés peuvent avoir plus d’un sens raisonnable, leur sens ordinaire joue un rôle moins important. L’incidence relative du sens ordinaire, du contexte et de l’objet sur le processus d’interprétation peut varier, mais les tribunaux doivent, dans tous les cas, chercher à interpréter les dispositions d’une loi comme formant un tout harmonieux.

[...]

Les juges majoritaires ont expliqué comme suit, par l’arrêt de la Cour suprême *Montréal (Ville) c. 2952-1366 Québec Inc.*, 2005 CSC 62, [2005] 3 R.C.S. 141, au paragraphe 15, dans quelles limites il convient de recourir au contexte :

Dans l’exercice d’interprétation, plus le texte choisi par le législateur sera général, plus le contexte sera important. L’exercice d’interprétation contextuelle comporte ses limites. Le tribunal n’endosse son rôle d’interprète que lorsque les deux éléments de la communication convergent vers une même direction : le texte s’y prête et l’intention du législateur se dégage clairement du contexte. [Souligné par la Cour d’appel fédérale.]

[86] Par conséquent, les mots contenus dans la loi doivent être interprétés dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s’harmonise avec l’esprit de la loi, l’objet de la loi et l’intention du législateur. En l’espèce, les lois pertinentes sont la LR et son Règlement, la LMI, et la LT. Dans l’arrêt *Renvoi relatif à la radiodiffusion*, précité, le juge Rothstein a conclu que la LR, la LT, de même que la *Loi sur le droit d’auteur* [L.R.C. (1985), ch. C-42] et la *Loi sur la radiodiffusion*, font partie d’un régime législatif indissociable. Selon moi, il en est de même de la LR, de son Règlement, de la LT, et de la LMI.

[87] In *ATCO*, above, the Supreme Court of Canada offered further guidance in statutory interpretation which is of relevance in this matter [at paragraph 51]:

The mandate of this Court is to determine and apply the intention of the legislature (*Bell ExpressVu*, at para. 62) without crossing the line between judicial interpretation and legislative drafting (see *R. v. McIntosh*, 1995 CanLII 124 (SCC), [1995] 1 S.C.R. 686, at para. 26; *Bristol-Myers Squibb Co.*, at para. 174). That being said, this rule allows for the application of the “doctrine of jurisdiction by necessary implication”; the powers conferred by an enabling statute are construed to include not only those expressly granted but also, by implication, all powers which are practically necessary for the accomplishment of the object intended to be secured by the statutory regime created by the legislature (see Brown, at p. 2-16.2; *Bell Canada*, at p. 1756). Canadian courts have in the past applied the doctrine to ensure that administrative bodies have the necessary jurisdiction to accomplish their statutory mandate:

When legislation attempts to create a comprehensive regulatory framework, the tribunal must have the powers which by practical necessity and necessary implication flow from the regulatory authority explicitly conferred upon it.

[88] The RA provides a division of powers between the Minister of Industry and the Governor in Council. Pursuant to the RA, the Minister has the authority to grant and deny spectrum licences and among other powers, to:

- fix spectrum licence terms and conditions (subparagraph 5(1)(a)(i.1));
- plan the allocation and use of the spectrum (paragraph 5(1)(e)); and
- do any other thing necessary for the effective administration of that Act (paragraph 5(1)(n)).

In exercising his powers, the Minister is to take into account all matters that he considers relevant for ensuring the orderly development and efficient operation of radiocommunication in Canada (subsection 5(1)) and may have regard to the objectives of the Canadian telecommunications policy objectives set out in section 7 of the TA (subsection 5(1.1)).

[87] Dans l’arrêt *ATCO*, précité, la Cour suprême du Canada a offert d’autres précisions en matière d’interprétation des lois qui sont pertinentes dans la présente affaire [au paragraphe 51] :

Il incombe à notre Cour de déterminer l’intention du législateur et d’y donner effet (*Bell ExpressVu*, par. 62) sans franchir la ligne qui sépare l’interprétation judiciaire de la formulation législative (voir *R. c. McIntosh*, [1995] 1 R.C.S. 686, par. 26; *Bristol-Myers Squibb Co.*, par. 174). Cela dit, cette règle permet l’application de « la doctrine de la compétence par déduction nécessaire » : sont compris dans les pouvoirs conférés par la loi habilitante non seulement ceux qui y sont expressément énoncés, mais aussi, par déduction, tous ceux qui sont de fait nécessaires à la réalisation de l’objectif du régime législatif : voir Brown, p. 2-16.2; *Bell Canada*, p. 1756. Par le passé, les cours de justice canadiennes ont appliqué la doctrine de manière à investir les organismes administratifs de la compétence nécessaire à l’exécution de leur mandat légal :

[TRADUCTION] Lorsque l’objet de la législation est de créer un vaste cadre réglementaire, le tribunal administratif doit posséder les pouvoirs qui, par nécessité pratique et déduction nécessaire, découlent du pouvoir réglementaire qui lui est expressément conféré.

[88] La LR prévoit une séparation des pouvoirs entre le ministre de l’Industrie et le gouverneur en conseil. Conformément à la LR, le ministre a le pouvoir de délivrer et de refuser les licences du spectre, et il peut de plus :

- délivrer et assortir de conditions les licences du spectre (sous-alinéa 5(1)(a)(i.1));
- planifier l’attribution et l’utilisation du spectre (alinéa 5(1)(e));
- prendre toute autre mesure propre à favoriser l’application efficace de cette loi (alinéa 5(1)(n)).

Lorsqu’il exerce ses pouvoirs, le ministre prend en compte toutes les questions qu’il estime pertinentes afin d’assurer le développement ordonné et l’exploitation efficace de la radiocommunication au Canada (paragraphe 5(1)) et il peut aussi tenir compte de la politique canadienne de télécommunication énoncée à l’article 7 de la LT (paragraphe 5(1.1)).

[89] The Minister is also authorized, when exercising his powers to issue radio licences pursuant to paragraph 5(1)(a), to use a system of competitive bidding “to select the persons to whom radio authorizations will be issued” (subsection 5(1.2)) and to establish procedures, standards and conditions including bidder’s qualifications, in selecting those persons (subsection 5(1.4)). Parliament has not, however, used the term “eligibility” in subsection 5(1).

[90] The RA empowers the Governor in Council to make regulations prescribing the eligibility of persons to whom radio authorizations may be issued including eligibility criteria based on individual citizenship or permanent residence and corporate residence, ownership and control (paragraph 6(1)(b)); prescribing the qualifications of persons to whom such authorizations may be issued (paragraph 6(1)(c)); the terms and conditions of radio authorizations, including in the case of a radio licence, terms and conditions as to service that may be provided (paragraph 6(1)(e)); conditions and restrictions applicable in respect of any prescribed radio service (paragraph 6(1)(f)); and, otherwise. The authority to make regulations relating to prescribing eligibility for radio authorizations, as well as their terms and conditions, therefore lies with the Governor in Council.

[91] As noted above, section 2 of the RA defines “radio authorization” as a licence, certificate or authorization issued by the Minister under paragraph 5(1)(a) and comprises both radio licences and spectrum licences. Therefore, the Governor in Council can prescribe eligibility criteria for spectrum licences including their terms and conditions. While the Governor in Council has effected eligibility requirements respecting “radio licences” in section 9 and 10 of the Regulations, it has not promulgated similar regulations with respect to spectrum licences.

[92] In the result, both the Minister and the Governor in Council have the authority to impose terms and

[89] Dans l’exercice, en vertu de l’alinéa 5(1)a), de son pouvoir de délivrance des licences radio, le ministre peut aussi recourir à un processus d’adjudication « pour délivrer des autorisations de radiocommunication » (paragraphe 5(1.2)) et il peut établir les formalités, les normes et les modalités applicables au processus d’adjudication visé au paragraphe (1.2) lorsqu’il délivre ces autorisations (paragraphe 5(1.4)). Toutefois, le législateur n’a pas utilisé le terme « admissibilité » au paragraphe 5(1).

[90] La LR confère au gouverneur en conseil le pouvoir de prendre des règlements définissant l’admissibilité à l’attribution d’autorisations de radiocommunication, notamment les critères d’admissibilité fondés sur la citoyenneté ou la résidence permanente des personnes physiques, et dans le cas d’une personne morale, la résidence, le lien de propriété ou le pouvoir de contrôle (alinéa 6(1)b)); définissant les qualités requises pour l’attribution d’autorisations de radiocommunication (alinéa 6(1)c)); précisant les conditions des autorisations de radiocommunication et, dans le cas des licences radio, celles qui concernent les services pouvant être fournis par leurs titulaires (alinéa 6(1)e)); précisant les conditions et les restrictions applicables au service radio réglementaire (alinéa 6(1)f)). Par conséquent, c’est le gouverneur en conseil qui a le pouvoir de prendre des règlements quant à la détermination de l’admissibilité aux autorisations de radiocommunication, et quant à leurs conditions.

[91] Comme je l’ai relevé ci-dessus, l’article 2 de la LR définit l’« autorisation de radiocommunication » comme toute licence ou autorisation et tout certificat visé à l’alinéa 5(1)a), ce qui comprend tant les licences radio que les licences du spectre. Par conséquent, le gouverneur en conseil peut définir les critères d’admissibilité quant aux licences du spectre, y compris leurs conditions. Bien que le gouverneur en conseil, aux articles 9 et 10 du Règlement, ait prescrit des exigences relativement à l’admissibilité en ce qui concerne les « licences radio », il n’a pas pris de règlement quant aux licences du spectre.

[92] En conséquence, tant le ministre que le gouverneur en conseil ont le pouvoir d’assortir de conditions

conditions on spectrum licences, but only the Governor in Council has the authority to prescribe eligibility criteria. The Minister's authority is subject to the Governor in Council's power to regulate which has not been exercised in the field of spectrum licences. If the Governor in Council chooses to regulate in this area, this would circumscribe the Minister's discretion, but that is not the situation now before us.

[93] This leaves the question of whether by imposing the subject spectrum cap licence conditions, the Minister was making a determination about eligibility. And, if so, whether this falls within the exclusive domain of the Governor in Council.

[94] In considering that question, it is significant that the powers granted to the Minister by subsection 5(1) of the RA are broad. Subsection 5(1) provides that in exercising his or her powers, the Minister may take into account all matters relevant ensuring the orderly development and efficient operation of radio-communication in Canada. Subsection 5 (1.1) provides that in exercising the powers conferred by subsection (1), the Minister may have regard to the objectives of the Canadian telecommunications policy set out in section 7 of the TA which provides the following:

Objectives 7. It is hereby affirmed that telecommunications performs an essential role in the maintenance of Canada's identity and sovereignty and that the Canadian telecommunications policy has as its objectives

(a) to facilitate the orderly development throughout Canada of a telecommunications system that serves to safeguard, enrich and strengthen the social and economic fabric of Canada and its regions;

(b) to render reliable and affordable telecommunications services of high quality accessible to Canadians in both urban and rural areas in all regions of Canada;

les licences du spectre, mais seul le gouverneur en conseil a le pouvoir de définir les critères d'admissibilité. Le pouvoir du ministre est assujéti au pouvoir réglementaire du gouverneur en conseil, lequel n'a pas été exercé dans le domaine des licences du spectre. Si le gouverneur en conseil décidait de prendre un règlement dans ce domaine, cela aurait pour conséquence de circonscrire le pouvoir discrétionnaire du ministre, mais tel n'est pas le cas en l'espèce.

[93] Il reste donc la question de savoir si, lorsqu'il a imposé des plafonds de fréquences quant aux licences du spectre, le ministre rendait une décision relativement à l'admissibilité. S'il en était ainsi, il faut savoir si ce pouvoir appartient exclusivement au gouverneur en conseil.

[94] Lors de l'examen de cette question, il est important de souligner que les pouvoirs conférés au ministre par le paragraphe 5(1) de la LR sont vastes. Le paragraphe 5(1) mentionne que lorsqu'il exerce ses pouvoirs, le ministre peut tenir compte des questions qu'il juge pertinentes afin d'assurer le développement ordonné et l'exploitation efficace de la radiocommunication au Canada. Le paragraphe 5(1.1) mentionne que dans l'exercice des pouvoirs prévus au paragraphe (1), le ministre peut aussi tenir compte de la politique canadienne de télécommunication indiquée à l'article 7 de la LT, lequel est libellé de la façon suivante :

7. La présente loi affirme le caractère essentiel des télécommunications pour l'identité et la souveraineté canadiennes; la politique canadienne de télécommunication vise à : Politique

a) favoriser le développement ordonné des télécommunications partout au Canada en un système qui contribue à sauvegarder, enrichir et renforcer la structure sociale et économique du Canada et de ses régions;

b) permettre l'accès aux Canadiens dans toutes les régions—rurales ou urbaines—du Canada à des services de télécommunication sûrs, abordables et de qualité;

(c) to enhance the efficiency and competitiveness, at the national and international levels, of Canadian telecommunications;

...

(h) to respond to the economic and social requirements of users of telecommunications services.

c) accroître l'efficacité et la compétitivité, sur les plans national et international, des télécommunications canadiennes;

[...]

h) satisfaire les exigences économiques et sociales des usagers des services de télécommunication.

[95] The Minister's powers in subsection 4(1) of the DIA are similarly broad and are to be exercised so as to achieve the objectives of Parliament set out in section 5.

[96] Given this, and in accordance with the interpretative approach outlined in *ATCO*, above, reading the provisions of the RA which equip the Minister with the authority to impose spectrum licence terms and conditions, together with the policy objectives of both the TA and of the DIA, it was well within the Minister's authority to impose spectrum caps as a condition of licence. And, in my view, by doing so the Minister did not impose eligibility requirements or transgress into the Governor in Council's regulatory powers. I reach this conclusion for the following additional reasons.

[97] First, the imposing of spectrum caps, or aggregation limits, was for the purpose of implementing and furthering the objectives of clearly stated telecommunications policy in the context of the inter-related legislative scheme as a whole and including Canada's telecommunication policy as set out in section 7 of the TA. This purpose is also reflected in the policy objectives contained in the Spectrum Policy Framework which states that it is intended to maximize the economic and social benefits that Canadians derive from the use of radio frequency spectrum. Further, in the policy objectives found in the Policy and Technical Framework which include fostering and sustaining competition in the wireless telecommunications services market for the benefit of consumers.

[95] Les pouvoirs du ministre, prévus au paragraphe 4(1) de la LMI, sont tout aussi vastes et doivent être exercés de façon à atteindre les objectifs que le législateur a énoncés à l'article 5.

[96] Cela étant, selon la méthode d'interprétation soulignée dans l'arrêt *ATCO*, précité, lorsqu'on lit les dispositions de la LR qui confèrent au ministre le pouvoir de délivrer les licences du spectre et de les assortir de conditions, de concert avec les objectifs de politique tant de la LT que de la LMI, le ministre dispose bien du pouvoir d'établir des plafonds de fréquences comme condition dans le cadre de la délivrance des licences. Selon moi, ce faisant, le ministre n'a pas imposé d'exigences d'admissibilité ou transgressé les pouvoirs réglementaires du gouverneur en conseil. J'en arrive à cette conclusion en raison des motifs supplémentaires suivants.

[97] Premièrement, l'imposition de plafonds de fréquences ou de limites de regroupement de fréquences avait pour but la concrétisation et l'avancement des objectifs de la politique de télécommunication clairement formulée, dans le contexte du régime de lois interreliées dans son ensemble, y compris la politique canadienne de télécommunication indiquée à l'article 7 de la LT. Ce but est aussi reflété dans les objectifs de politique contenus dans le Cadre de politique du spectre, lequel mentionne qu'il vise à maximiser les avantages économiques et sociaux que les Canadiens tirent de l'utilisation du spectre de fréquences radio. En outre, les objectifs de politique figurant dans le Cadre politique et technique comprennent la promotion et le maintien de la concurrence dans le marché des services de télécommunications sans fil au bénéfice des consommateurs.

[98] Pursuant to subsections 5(1.2) and 5(1.4) of the RA, the Minister also has the authority to use a system of competitive bidding and establish procedures, standards and conditions, including bidders qualifications, in selecting the person to whom a radio authorization will be issued. The fact that such a condition or qualification serves to limit large wireless services providers' ability, as opposed to a right, to acquire desired 700 MHz spectrum band in more blocks does not impose an eligibility requirement, but instead furthers the implementation of the intended policy. Even if eligibility was impacted, this was incidental to the overall intent of Parliament.

[99] The manner in which the Licensing Framework uses the term "eligibility" is also of note. Section 6 of the Licensing Framework is entitled "Conditions of Licence for Spectrum in the 700 MHz Band". It concerns among other items, licence terms (section 6.1), spectrum aggregation limits (section 6.2), licence transferability (section 6.3), eligibility (section 6.4), treatment of existing spectrum uses (section 6.5), radio station installation (section 6.6), provision of technical information (section 6.7), and compliance with legislation, regulation and other obligations (section 6.8). Eligibility is addressed as follows [at page 43]:

6.4 Eligibility

268. As stated in the consultation, generally, spectrum licences contain an eligibility condition of licence that reads as follows:

The licensee must comply on an ongoing basis with the eligibility criteria for a radiocommunication carrier, including compliance with subsection 10(2) of the Radiocommunication Regulations. The licensee must notify the Minister of Industry of any change which would have a material effect on its eligibility. Such notification must be made in advance for any proposed transaction within its knowledge.

[100] Subsection 10(2) of the Regulations applies to telecommunications carriers seeking radio licences.

[98] Conformément aux paragraphes 5(1.2) et 5(1.4) de la LR, le ministre peut recourir à un processus d'adjudication et établir les formalités, les normes et les modalités y afférant, notamment les qualités des enchérisseurs, lorsqu'il choisit les personnes auxquelles les autorisations de radiocommunication seront délivrées. Le fait que de telles conditions ou qualités servent à limiter la capacité, et non pas le droit, des grands fournisseurs de service sans fil d'acquérir plus de blocs dans la bande attrayante de 700 MHz du spectre, n'impose pas une exigence quant à l'admissibilité; au contraire, il s'agit de la mise en œuvre de la politique envisagée. Même si l'admissibilité était touchée, cela serait accessoire à l'intention générale du législateur.

[99] Il convient aussi de souligner la façon dont le Cadre de délivrance des licences utilise le terme « admissibilité ». La partie 6 du Cadre de délivrance des licences est intitulée « Conditions de licence pour les fréquences dans la bande de 700 MHz ». Elle porte notamment sur : la période de validité (partie 6.1), les limites de regroupement de fréquences (partie 6.2), la transférabilité et la divisibilité des licences et l'octroi de licences subordonnées (partie 6.3), l'admissibilité (partie 6.4), le traitement des utilisateurs actuels du spectre (partie 6.5), les installations de stations radio (partie 6.6), la communication de données techniques (partie 6.7), la conformité aux lois, aux règlements et à d'autres obligations (partie 6.8). L'admissibilité est analysée de la façon suivante [à la page 49] :

6.4 Admissibilité

268. Tel qu'énoncé dans le document de consultation, dans l'ensemble, les licences de spectre contiennent une condition de licence concernant l'admissibilité. Elle se lit ainsi :

Le titulaire offrant des services à titre de transporteur de radiocommunications doit satisfaire en permanence aux critères d'admissibilité qui s'applique, exposés au paragraphe 10(2) du Règlement sur la radiocommunication. Le titulaire doit aviser le ministre de l'Industrie de tout changement qui aurait une incidence déterminante sur son admissibilité. Cet avis doit être donné avant toute transaction proposée dont il a connaissance.

[100] Le paragraphe 10(2) du Règlement s'applique aux transporteurs de radiocommunication qui sollicitent

Subsection 9(1) of the Regulations addresses eligibility of persons seeking to be issued radio licences as radio-communication users or service providers, other than radio communications carriers. Neither of these provisions are applicable to spectrum licences, however, it is significant that the only eligibility requirements that have been imposed by the Governor in Council by these sections are primarily concerned with the citizenship or residency of individuals and the ownership and control status of potential corporate licence holders. And, to the extent that the Licensing Framework addresses “eligibility” in the context of spectrum licence terms and conditions, it is confined to the limited references contained in the Regulations.

[101] As indicated in the Framework for Spectrum Auctions in Canada, radio frequency spectrum is a finite public resource which both private users and wireless communications service providers require to offer a diverse range of uses. The respondent submits that the courts have accepted the validity of similar policies, such as fisheries quotas (*Carpenter Fishing; Association des crevettiers acadiens du Golfe inc.; Vaziri*, all above), which allocate access to a scarce and commercially valuable resource. This is true, but in the present case, the applicant does not dispute the substance of the conditions imposed, but rather the authority of the Minister to impose them. That said, I do agree with the respondent that similar considerations are relevant in telecommunications policy which flow from the Minister’s objectives to promote the efficiency of communication systems and competitiveness and is consistent with his mandates under the DIA and the RA.

[102] The applicant relies on *La Compagnie*, above in support of its submission that the Minister only has the administrative discretion to select licensees from among those who are eligible. That case was decided pursuant to the previous *Radio Act* [R.S.C. 1952, c. 233] which is now the RA. The Court stated the following [at pages 75–76]:

des licences radio. Le paragraphe 9(1) du Règlement traite de l’admissibilité des personnes qui sollicitent l’attribution de licences radio à titre d’usagers radio ou de fournisseurs de service radio autres que les transporteurs de radiocommunications. Aucune de ces dispositions n’est applicable aux licences du spectre; toutefois, il est important de souligner que les seules exigences en matière d’admissibilité établies par le gouverneur en conseil au moyen de ces paragraphes traitent principalement de la citoyenneté ou de la résidence des personnes physiques, et, dans le cas d’une personne morale, du lien de propriété ou du pouvoir de contrôle. Ainsi, le Cadre de délivrance des licences traite de « l’admissibilité » dans le contexte des conditions de délivrance des licences du spectre, mais il est confiné aux références limitées contenues dans le Règlement.

[101] Comme il ressort de la Politique cadre sur la vente aux enchères du spectre au Canada, le spectre des fréquences radio électriques est une ressource publique limitée dont les utilisateurs privés et les fournisseurs de service de communications sans fil ont besoin pour toute une gamme d’utilisations. Le défendeur soutient que les tribunaux ont reconnu la validité de politiques semblables, tels que les quotas de pêche (*Carpenter Fishing; Association des crevettiers acadiens du Golfe inc.; Vaziri*, tous précités), lesquels permettent l’accès à des ressources rares et précieuses sur le plan commercial. Cela est vrai, mais, en l’espèce, la demanderesse ne conteste pas l’essence des conditions établies, mais plutôt le pouvoir du ministre de les imposer. Cela dit, je suis d’accord avec le défendeur pour affirmer que des considérations semblables sont pertinentes dans les politiques de télécommunication qui découlent des objectifs du ministre visant à promouvoir l’efficacité des systèmes de communication et la concurrence, et qui est cohérente avec son mandat prévu dans la LMI et la LR.

[102] La demanderesse se fonde sur l’arrêt *La Compagnie*, précité, à l’appui de son observation selon laquelle le ministre a uniquement le pouvoir discrétionnaire administratif de choisir les titulaires de licences parmi ceux qui sont admissibles. Cette affaire a été tranchée eu égard à la précédente *Loi sur la radio* [S.R.C. 1952, ch. 233], laquelle est maintenant la LR. La Cour suprême a déclaré ce qui suit [aux pages 75 et 76] :

Under s. 4 of the *Radio Act*, exclusive authority concerning the issue of licences is given to the Minister of Transport. Under s. 3 of the said Act exclusive authority to prescribe the tariff of fees to be paid for such licences is given to the Governor in Council. In the one case an administrative discretion has been granted and in the other case an authority to legislate. The Minister of Transport, as the minister responsible for the administration of the *Radio Act*, is no doubt required to collect the licence fees prescribed by the Governor in Council but, except in his capacity as one member of the executive branch of government, he has no authority to determine what the tariff of such fees should be.

[103] In my view, *La Compagnie* is distinguished from the present case. It concerned a provision regarding the authority to prescribe tariffs or fees, a discreet and limited activity. The Court held that the Minister of Transport had the exclusive authority to issue licences while exclusive authority to prescribe the tariff of fees to be paid for such licences was given to the Governor in Council.

[104] Here, subject to any regulations made pursuant to section 6, the Minister may issue spectrum licences and fix their terms and conditions. The Governor in Council has the regulatory authority to prescribe spectrum licence terms and conditions and eligibility criteria. Thus, there is concurrent jurisdiction to impose licence conditions with the Governor in Council having exclusive authority to legislate. And, because the Governor in Council has not elected to do so with respect to spectrum licences, this permits the Minister to exercise his power and authority to impose licence terms and conditions which may, incidentally, affect eligibility.

[105] Further, if the applicant's interpretation of *La Compagnie*, above were correct, being that the Minister only has the administrative discretion to select licensees from among those who are eligible pursuant to the Regulations, this would render the telecommunications policy and the Minister's authority to administer it by way of imposing terms and conditions on spectrum licences hollow. That is because, in the absence of regulations prescribing the eligibility of potential spectrum licence holders, there would be no pool to select from, essentially bringing to an end the entire process. Further, eligibility criteria in the Regulations with respect to

[TRADUCTION] En vertu de l'article 4 de la *Loi sur la radio*, le ministre des Transports a le pouvoir exclusif de délivrer des licences. L'article 3 de ladite Loi confère au gouverneur en conseil le pouvoir exclusif de prescrire le tarif des droits à payer pour ces licences dans un cas où un pouvoir discrétionnaire administratif a été accordé et dans un cas il s'agit d'un pouvoir de légiférer. Le ministre des Transports, en tant que ministre responsable de la gestion de la *Loi sur la radio*, a indubitablement l'obligation de recueillir les droits de licence prescrits par le gouverneur en conseil mais, sauf en sa capacité à titre de l'un des membres de l'exécutif du gouvernement, il n'a pas le pouvoir de déterminer quel devrait être le tarif des droits en question.

[103] Selon moi, l'arrêt *La Compagnie* doit être distingué de la présente affaire. Il portait sur une disposition relative au pouvoir de prescrire le tarif ou les droits, une activité distincte et limitée. La Cour suprême a décidé que le ministre des Transports avait le pouvoir exclusif de délivrer des licences, tandis que le pouvoir exclusif de prescrire le tarif des droits à payer pour ces licences était attribué au gouverneur en conseil.

[104] En l'espèce, sous réserve de tout règlement adopté en vertu de l'article 6, le ministre peut délivrer des licences du spectre et les assortir de conditions. Le gouverneur en conseil a le pouvoir réglementaire de définir les conditions d'attribution des licences du spectre et les critères d'admissibilité. Ainsi, il y a une compétence concurrente d'établir les conditions de délivrance des licences, le gouverneur en conseil ayant le pouvoir exclusif de légiférer. Par ailleurs, comme le gouverneur en conseil n'a pas encore légiféré quant aux licences du spectre, cela permet au ministre d'exercer son pouvoir et d'assortir les licences de conditions, ce qui touche accessoirement à l'admissibilité.

[105] En outre, si l'interprétation faite par la demanderesse de l'arrêt *La Compagnie*, précité, était juste, c'est-à-dire que le ministre a uniquement le pouvoir discrétionnaire administratif de choisir les titulaires de licences parmi ceux qui sont admissibles, conformément au Règlement, cela viderait de son essence la politique de télécommunication et le pouvoir du ministre de l'administrer au moyen de l'imposition de conditions à la délivrance des licences du spectre. Il en est ainsi parce qu'en l'absence de règlement régissant l'admissibilité de titulaires potentiels de licences du spectre, il n'y aurait pas de bassin à partir duquel on pourrait choisir, ce qui

radio licences, and otherwise, are concerned with the citizenship status of individuals and ownership and control status of corporate potential licence holders. This suggests, therefore, that the Governor in Council has decided at present not to circumscribe licensing terms and conditions, such as those at issue in this case, by way of regulation.

[106] As the respondent submits, even if the Regulations did apply, and thereby precluded the Minister from granting a spectrum licence to anyone who did not meet the threshold requirements concerning Canadian ownership and control, this would not exhaust the other measures that the Minister may lawfully consider such as imposing terms and conditions including spectrum caps on spectrum licences. Satisfaction of the eligibility criteria does not automatically entitle a person to a licence, and it remains within the Minister's discretion to grant or deny a licence (Ryan, above; Handa, above, at paragraph 4.117). Here, Parliament has specifically afforded the Minister discretion to grant or deny a licence in accordance with his mandate and jurisdiction. If the imposition of a spectrum cap has the effect of denying a licence to a particular category of applicants, this is the exercise of a discretionary power and not the unlawful imposition of eligibility criteria.

[107] Moreover, the existence of an unused regulation making power, as in this case, does not function to limit the Minister's ability to exercise his statutory and discretionary authority. In *Vaziri*, above, Justice Snider considered a similar issue, albeit in a different factual circumstances and in the context of the *Immigration and Refugee Protection Act* [S.C. 2001, c. 27]. She stated the following [at paragraphs 30–35]:

There are cases, however, that are helpful in analyzing the question before me of the authority of the Minister in the face of an unused regulation making power.

mènerait essentiellement l'ensemble du processus à une impasse. En outre, les critères d'admissibilité prévus dans le Règlement relatif aux licences radio et autres, traitent du statut de citoyenneté des personnes physiques, et pour ce qui est des personnes morales titulaires potentielles de licences, de la propriété et du contrôle. Par conséquent, cela donne à entendre que le gouverneur en conseil a décidé, pour l'instant, de ne pas limiter les conditions de délivrance de licences, telles que celles qui sont en litige dans la présente espèce, au moyen d'un règlement.

[106] Comme le défendeur le soutient, même si le Règlement s'appliquait, et par conséquent interdisait au ministre d'accorder des licences de spectre à toute personne qui ne satisfaisait pas aux exigences minimales concernant le contrôle et la propriété canadienne, cela n'épuiserait pas les autres voies que le ministre peut légalement emprunter telles que l'adoption de conditions, notamment des plafonds de fréquences pour les licences du spectre. Le fait de satisfaire aux critères d'admissibilité ne donne pas automatiquement le droit à une personne d'obtenir une licence, et le ministre conserve le pouvoir discrétionnaire d'octroyer ou de refuser d'octroyer une licence (Ryan, précité; Handa, précité, au paragraphe 4.117). En l'espèce, le législateur a spécifiquement accordé au ministre le pouvoir discrétionnaire d'octroyer ou de refuser d'octroyer une licence conformément à son mandat et à sa compétence. Si l'établissement d'un plafond de fréquences entraîne le refus d'une licence à une catégorie précise de demandeurs, il s'agit là de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire et non pas de l'imposition illégale de critères d'admissibilité.

[107] En outre, l'existence d'un pouvoir réglementaire non utilisé, comme c'est le cas en l'espèce, n'a pas pour fonction de limiter la capacité du ministre d'exercer son pouvoir discrétionnaire réglementaire. Dans la décision *Vaziri*, précitée, la juge Snider a examiné une question similaire, bien que ce fût dans des circonstances factuelles différentes et dans le contexte de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* [L.C. 2001, ch. 27]. La juge a déclaré ce qui suit [aux paragraphes 30 à 35] :

Il existe toutefois des décisions utiles pour analyser la question qui m'est soumise en ce qui concerne la compétence du ministre en cas de défaut d'exercer un pouvoir de réglementation.

The first of these cases is *Capital Cities Communications Inc. v. Canadian Radio-Television Commission*, [1978] 2 S.C.R. 141. In *Capital Cities*, the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) had refused to alter a licen[s]e granted to Rogers Cable TV Ltd. based on previous policy statements issued by itself and the Department of Transport. No regulations, upon which the CRTC could have based their decision, had been enacted in spite of the existence of a regulation-making power vested with the Governor in Council under the *Broadcasting Act*. The majority of the Court asked this question (at 170):

However, absent any regulations, is the Commission obliged to act only *ad hoc* in respect of any application for a licence or an amendment thereto, and is it precluded from announcing policies upon which it may act when considering any such applications?

As in the present case, in *Capital Cities* the regulatory power under the governing statute was very broad. The majority of the Supreme Court found that it was “eminently proper that [the CRTC] lay down guidelines from time to time”, since the governing statute had wide-ranging, embracive objects, the CRTC was given a broad mandate to manage the Canadian broadcasting scheme, and the stated policies were arrived at after input from and consultation with the interested parties.

Capital Cities was followed four years later by *CTV*, above. That case dealt with a decision by the CRTC Executive Committee to impose, without regulatory authority, a condition on CTV’s broadcasting licen[s]e to include a certain amount of Canadian content. The Supreme Court unanimously adopted the reasoning of the Chief Justice of the Court of Appeal’s decision that went before them, to the effect that the broad terms found in the objectives of the governing statute authorized the CRTC to impose the licence condition. The CRTC maintained the power to fulfil the objectives of the statute by imposing conditions in an *ad hoc* manner unless and until regulations were enacted; the regulations would have the effect of ousting the Executive Council’s *ad hoc* power.

Carpenter Fishing Corp. v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans), [1997] F.C.J. No. 1811 (QL) (F.C.A.) is also relevant to the issue before me. In that case, the Minister of Fisheries and Oceans (MFO) created a formula, which was in the nature of both a policy and a guideline, to govern how fishing licences would be granted by his Department on an individual basis. The Federal Court of Appeal found the MFO’s decision to be lawful. The decision made by the MFO is similar to the Minister of Citizenship and Immigration’s decision to prioritize certain applications. It was made

La première de ces décisions est l’arrêt *Capital Cities Communications Inc. c. Conseil de la radiodiffusion et les télécommunications canadiennes*, [1978] 2 R.C.S. 141. Dans l’affaire *Capital Cities*, le Conseil de la radiodiffusion et les télécommunications canadiennes (le CRTC) avait refusé de modifier la licence accordée à Rogers Cable TV Ltd. en se fondant sur les orientations antérieurement établies par lui-même et par le ministère des Transports. Aucun règlement sur lequel le CRTC aurait pu fonder sa décision n’avait été édicté malgré l’existence du pouvoir de réglementation conféré au gouverneur en conseil par la *Loi sur la radiodiffusion*. Les juges majoritaires ont posé la question suivante (à la page 170) :

Toutefois, en l’absence de règlement, le Conseil est-il tenu de ne rendre que des décisions *ad hoc* sur les demandes de licences ou de modifications de licences et lui est-il interdit d’annoncer les politiques sur lesquelles il se fondera lorsqu’il examinera ces demandes?

Comme c’est le cas en l’espèce, dans l’affaire *Capital Cities*, le pouvoir de réglementation prévu par la loi habilitante était très large. La Cour suprême a jugé, à la majorité, qu’il était « tout à fait approprié d’énoncer des principes directeurs comme le Conseil [le CRTC] l’a fait », car, compte tenu de la grande portée des objets visés par la loi applicable, le CRTC s’était vu confier un vaste mandat, en l’occurrence la gestion de tous les aspects du système de radiodiffusion canadienne, et il avait formulé ces principes directeurs après avoir consulté les intéressés.

L’arrêt *Capital Cities* a été suivi quatre ans plus tard par l’arrêt *CTV*, précité. Cette affaire portait sur une décision par laquelle le comité de direction du CRTC avait, sans y être autorisé par ses règlements, assorti la licence de radiodiffusion accordée au réseau CTV d’une condition l’obligeant à respecter un certain niveau de contenu canadien dans ses émissions. La Cour suprême a adopté à l’unanimité le raisonnement suivi par le juge en chef de la Cour d’appel dans la décision faisant l’objet du pourvoi formé devant elle. Dans cette décision, la Cour d’appel s’était dite d’avis que la généralité des objets formulés dans la loi habilitante autorisait le CRTC à assortir les licences de radiodiffusion de conditions. Il était loisible au CRTC de remplir les objectifs de la loi en imposant des conditions au cas par cas tant que ne serait pas édicté un règlement, lequel aurait pour effet de supplanter le pouvoir *ad hoc* du conseil exécutif.

L’affaire *Carpenter Fishing Corp. c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans)*, [1997] A.C.F. n° 1811; [1998] 2 C.F. 548 (QL) (C.A.F.) est également utile pour trancher la question qui m’est soumise. Dans cette affaire, le ministre des Pêches et des Océans avait choisi une formule, qui se voulait à la fois une ligne directrice générale et une ligne directrice stratégique, pour l’attribution par son ministère de quotas individuels aux détenteurs de permis. La Cour d’appel fédérale a jugé légale la décision du ministre. Cette décision rappelle celle qu’a prise en l’espèce le ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration en accordant

in response to serious concerns which fell directly under his responsibilities. Hence, the situation in *Carpenter Fishing* and here are comparable. The actions of both Ministers were practical responses informed by the legitimate policy considerations. The legislative schemes under which each Minister acts are complex and involve dynamic issues.

Taken together, *Carpenter Fishing*, *Capital Cities*, and *CTV* provide direction in this case. The Minister is responsible for the administration of *IRPA*. In the absence of enacted regulations, he has the power to set policies governing the management of the flow of immigrants to Canada, so long as those policies and decisions are made in good faith and are consistent with the purpose, objectives, and scheme of *IRPA*. The Governor in Council retains the power to direct how the Minister should administer *IRPA* through regulations, and may oust the Minister's powers. However, where there is a vacuum of express statutory or regulatory authority, the Minister must be permitted the flexible authority to administer the system. Without the policies and procedures impugned by the Applicants, the system would fail. Parliament could not have intended that the system fail.

[108] While *Vaziri* involved a different statutory regime, in my view the principles are equally applicable in this case.

[109] In conclusion, the Minister had the authority to impose conditions on spectrum licences for the 700 MHz band, including spectrum caps applicable to large wireless service providers such as TELUS. Having regard to the Minister's authority in light of the policy objectives of the inter-related statutory scheme comprised of the RA, the Regulations, the TA and the DIA, and applying a textual, contextual and purposive analysis, in my view the subject conditions do not comprise eligibility requirements but serve to further the implementation of clearly articulated telecommunications policy. If there is any aspect of the conditions that affect eligibility, then this is incidental to the Minister's authority to administer spectrum management in accordance with those policy objectives. And, in any event, in the absence of promulgated regulations by the Governor in Council pertaining to spectrum licence eligibility, the conditions do not exceed the Minister's authority or conflict with the Governor in Council's legislative authority. The

la priorité à certaines demandes. Dans les deux cas, la décision avait été prise en réponse à de graves préoccupations qui relevaient directement des attributions du ministre. La situation en cause dans l'affaire *Carpenter Fishing* est par conséquent comparable à celle qui nous intéresse en l'espèce. Les actes des deux ministres concernés se voulaient des réponses pratiques inspirées de considérations de principe légitimes. Les régimes législatifs en vertu desquels les deux ministres ont agi sont complexes et ils impliquent des questions dynamiques.

Pris globalement, les arrêts *Carpenter Fishing*, *Capital Cities* et *CTV* offrent des pistes de solution utiles pour trancher la présente demande. Le ministre est chargé de l'application de la *LIPR*. Si aucun règlement n'a été pris, il a le pouvoir de définir les orientations du gouvernement en ce qui concerne la gestion de l'afflux des immigrants au Canada, à condition que ses orientations et ses décisions soient prises de bonne foi et qu'elles soient compatibles avec l'objet et l'esprit de la *LIPR*. Le gouverneur en conseil conserve le pouvoir de définir par règlement la façon dont le ministre doit appliquer la *LIPR* et il peut supplanter les pouvoirs du ministre. Cependant, lorsque aucun pouvoir législatif ou réglementaire n'a été exercé de façon expresse, le ministre doit pouvoir disposer de toute la latitude nécessaire pour administrer le système. Sans les orientations et les méthodes que les demandeurs contestent, le système ne pourrait fonctionner. Or, il n'est pas possible que le législateur fédéral ait voulu que le système ne fonctionne pas.

[108] Bien que la décision *Vaziri* ait trait à un régime législatif différent, selon moi, ces principes sont applicables en l'espèce.

[109] En conclusion, le ministre avait le pouvoir d'établir des conditions pour les licences de spectre dans la bande de 700 MHz, notamment les plafonds de fréquences applicables aux grands fournisseurs de service sans fil comme TELUS. Compte tenu du pouvoir du ministre au vu des objectifs de politique du régime de lois inter-reliées composé de la LR, du Règlement, de la LT et de la LMI, et après une analyse textuelle, contextuelle et téléologique, selon moi, les conditions en cause ne comprennent pas d'exigences relatives à l'admissibilité, mais elles servent à favoriser la mise en œuvre d'une politique de télécommunication clairement formulée. S'il y a un quelconque aspect des conditions qui touche à l'admissibilité, alors cela est accessoire au pouvoir du ministre d'administrer la gestion du spectre, conformément aux objectifs de cette politique. Ainsi, quoi qu'il en soit, en l'absence de règlement adopté par le gouverneur en conseil relativement à l'admissibilité aux licences du spectre, l'imposition de conditions n'outrepasse pas le

Minister correctly and reasonably exercised his authority in this regard.

pouvoir du ministre ou n'entre pas en conflit avec le pouvoir réglementaire du gouverneur en conseil. Le ministre a correctement et raisonnablement exercé son pouvoir à cet égard.

[110] For those reasons, this application for judicial review is dismissed.

[110] Pour les motifs exposés ci-dessus, la présente demande de contrôle judiciaire est rejetée.

JUDGMENT

JUGEMENT

THIS COURT ORDERS AND ADJUDGES that:

LA COUR STATUE que :

1. this application for judicial review is dismissed with costs payable to the respondent; and

1. la présente demande de contrôle judiciaire est rejetée et les dépens sont payables au défendeur;

2. in the event the parties cannot agree as to the quantum of the costs to be paid to the respondent, they may file written submissions to the Court within 10 days of the issuance of this decision.

2. dans le cas où les parties ne peuvent pas s'accorder sur le montant des dépens à payer au défendeur, ils peuvent déposer des observations écrites à la Cour dans les 10 jours de la présente décision.

ANNEX

ANNEXE

Radiocommunications Act, R.S.C., 1985, c. R-2

Loi sur la radiocommunication, L.R.C. (1985), ch. R-2

INTERPRETATION

DÉFINITIONS

Definitions **2.** In this Act,

2. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi. Définitions

...

[...]

“radio authorization”
« autorisation de radiocommunication »

“radio authorization” means a licence, certificate or authorization issued by the Minister under paragraph 5(1)(a);

...

« autorisation de radiocommunication » Toute licence ou autorisation et tout certificat visés à l'alinéa 5(1)a).

[...]

« autorisation de radiocommunication »
“radio authorization”

MINISTER'S POWERS

POUVOIRS MINISTÉRIELS

Minister's powers **5.** (1) Subject to any regulations made under section 6, the Minister may, taking into account all matters that the Minister considers relevant for ensuring the orderly establishment or modification of radio stations and the orderly development and efficient operation of radiocommunication in Canada,

5. (1) Sous réserve de tout règlement pris en application de l'article 6, le ministre peut, compte tenu des questions qu'il juge pertinentes afin d'assurer la constitution ou les modifications ordonnées de stations de radiocommunication ainsi que le développement ordonné et l'exploitation efficace de la radiocommunication au Canada :

Pouvoirs ministériels

	(a) issue	a) délivrer et assortir de conditions :	
	(i) radio licences in respect of radio apparatus,	(i) les licences radio à l'égard d'appareils radio, et notamment prévoir les conditions spécifiques relatives aux services pouvant être fournis par leur titulaire,	
	(i.1) spectrum licences in respect of the utilization of specified radio frequencies within a defined geographic area,	(i.1) les licences de spectre à l'égard de l'utilisation de fréquences de radio-communication définies dans une zone géographique déterminée, et notamment prévoir les conditions spécifiques relatives aux services pouvant être fournis par leur titulaire,	
	...	[...]	
	(v) any other authorization relating to radiocommunication that the Minister considers appropriate,	(v) toute autre autorisation relative à la radiocommunication qu'il estime indiquée;	
	and may fix the terms and conditions of any such licence, certificate or authorization including, in the case of a radio licence and a spectrum licence, terms and conditions as to the services that may be provided by the holder thereof;		
	(b) amend the terms and conditions of any licence, certificate or authorization issued under paragraph (a);	b) modifier les conditions de toute licence ou autorisation ou de tout certificat ainsi délivrés;	
	...	[...]	
	(e) plan the allocation and use of the spectrum;	e) planifier l'attribution et l'utilisation du spectre;	
	...	[...]	
	(n) do any other thing necessary for the effective administration of this Act.	n) prendre toute autre mesure propre à favoriser l'application efficace de la présente loi.	
Canadian telecommunications policy	(1.1) In exercising the powers conferred by subsection (1), the Minister may have regard to the objectives of the Canadian telecommunications policy set out in section 7 of the <i>Telecommunications Act</i> .	(1.1) Dans l'exercice des pouvoirs prévus au paragraphe (1), le ministre peut aussi tenir compte de la politique canadienne de télécommunication indiquée à l'article 7 de la <i>Loi sur les télécommunications</i> .	Politique canadienne de télécommunication
Bidding system for radio authorizations	(1.2) In exercising the power under paragraph (1)(a) to issue radio authorizations, the Minister may use a system of competitive bidding to select the persons to whom radio authorizations will be issued.	(1.2) Dans l'exercice du pouvoir qui lui est conféré par l'alinéa (1)a), le ministre peut recourir à un processus d'adjudication pour délivrer des autorisations de radiocommunication.	Adjudication d'autorisations de radiocommunication
	...	[...]	

Procedures
for bidding
system

(1.4) The Minister may establish procedures, standards and conditions, including, without limiting the generality of the foregoing, bidding mechanisms, minimum bids, bidders' qualifications, acceptance of bids, application fees for bidders, deposit requirements, withdrawal penalties and payment schedules, applicable in respect of a system of competitive bidding used under subsection (1.2) in selecting the person to whom a radio authorization will be issued.

...

POWERS OF GOVERNOR IN COUNCIL AND OTHERS

Regulations

6. (1) The Governor in Council may make regulations

(a) respecting technical requirements and technical standards in relation to

- (i) radio apparatus,
- (ii) interference-causing equipment, and
- (iii) radio-sensitive equipment,

or any class thereof;

(b) prescribing the eligibility of persons to whom radio authorizations, or any class thereof, may be issued, including eligibility criteria based on

- (i) in the case of an individual, citizenship or permanent residence, or
- (ii) in the case of a corporation, residence, ownership or control of the corporation, and the citizenship or permanent residence status of the directors and officers of the corporation;

(c) prescribing the qualifications of persons to whom radio authorizations, or any class thereof, may be issued, including examinations to be administered;

(d) prescribing the procedure governing the making of applications for radio authorizations, or any class thereof, including form and manner, and prescribing the processing and

(1.4) Le ministre peut établir les formalités, les normes et les modalités applicables au processus d'adjudication visé au paragraphe (1.2) et notamment fixer les mécanismes d'enchère, la mise à prix, les qualités des enchérisseurs, les modalités d'acceptation des enchères, les frais de demande exigibles des enchérisseurs, les exigences de dépôt, les pénalités pour retrait et les calendriers de paiement.

[...]

POUVOIRS DU GOUVERNEUR EN CONSEIL ET AUTRES

Processus
d'adjudica-
tion

6. (1) Le gouverneur en conseil peut, par règlement :

a) fixer les exigences et les normes techniques à l'égard d'appareils radio, de matériel brouilleur et de matériel radiosensible, ou de toute catégorie de ceux-ci;

b) définir l'admissibilité à l'attribution d'autorisations de radiocommunication, ou de toute catégorie de celles-ci, notamment les critères d'admissibilité fondés sur :

- (i) dans le cas d'une personne physique, la citoyenneté ou la résidence permanente,
- (ii) dans le cas d'une personne morale, la résidence, le lien de propriété ou le pouvoir de contrôle, ainsi que le statut de citoyen ou de résident permanent de ses administrateurs et dirigeants;

c) définir les qualités requises pour l'attribution d'autorisations de radiocommunication, ou de toute catégorie de celles-ci, notamment l'examen à subir;

d) préciser la procédure applicable à la présentation des demandes d'autorisations de radiocommunication, ou de toute catégorie de celles-ci, notamment quant aux modalités

Règlements

disposition of those applications and the issuing of radio authorizations by the Minister;

(e) prescribing the terms and conditions of radio authorizations, including, in the case of a radio licence, terms and conditions as to the services that may be provided by the holder thereof;

(f) prescribing conditions and restrictions applicable in respect of any prescribed radio service;

...

(s) prescribing anything that by this Act is to be prescribed; and

(t) generally for carrying out the purposes and provisions of this Act.

de forme, au mode de traitement et au sort de ces demandes, ainsi qu'à la délivrance des autorisations par le ministre;

e) préciser les conditions des autorisations de radiocommunication et, dans le cas des licences radio, celles qui concernent les services pouvant être fournis par leur titulaire;

f) préciser les conditions et les restrictions applicables aux services radio réglementaires;

[...]

s) prendre toute mesure d'ordre réglementaire prévue par la présente loi;

t) prendre toute autre mesure d'application de la présente loi.

Radiocommunication Regulations, SOR/96-484

Eligibility

9. (1) The following persons are eligible to be issued radio licences as radiocommunication users or radiocommunication service providers other than radiocommunication carriers in all services except the amateur radio service:

(a) an individual who is

(i) a citizen within the meaning of subsection 2(1) of the *Citizenship Act*,

(ii) a permanent resident within the meaning of subsection 2(1) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, or

(iii) a non-resident who has been issued an employment authorization under the *Immigration and Refugee Protection Act*;

(b) a corporation that is incorporated or continued under the laws of Canada or a province;

...

10. (1) ...

(2) The following persons or entities are eligible to be issued radio licences as radiocommunication carriers:

Règlement sur la radiocommunication, DORS/96-484

Admissibilité

9. (1) Pour tous les services sauf le service de radioamateur, sont admissibles à l'attribution d'une licence radio soit à titre d'utilisateur radio, soit à titre de fournisseur de services radio autre qu'un transporteur de radiocommunications :

a) la personne physique qui est :

(i) soit un citoyen au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur la citoyenneté*,

(ii) soit un résident permanent au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur l'immigration*,

(iii) soit un non-résident qui a obtenu une autorisation d'emploi sous le régime de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*;

b) la personne morale qui est constituée ou prorogée sous le régime des lois fédérales ou provinciales;

[...]

10. (1) [...]

(2) Sont admissibles à l'attribution d'une licence radio, à titre de transporteur de radiocommunications :

(a) an individual who is

(i) a citizen within the meaning of subsection 2(1) of the *Citizenship Act* who is ordinarily resident in Canada, or

(ii) a permanent resident within the meaning of subsection 2(1) of the *Immigration and Refugee Protection Act* who is ordinarily resident in Canada, and who has been ordinarily resident in Canada for not more than one year after the date on which that person first became eligible to apply for Canadian citizenship;

(b) a partnership or joint venture where each partner or co-venturer is eligible to be issued a radio licence under this subsection;

(c) a Canadian government, whether federal, provincial or local, or an agency thereof; and

(d) a corporation that is

(i) Canadian-owned and controlled and is incorporated or continued under the laws of Canada or a province, or

(ii) a Canadian carrier that meets the eligibility criteria set out in subsection 16(1) or (2) of the *Telecommunications Act*, whether or not the carrier is exempt from the application of that Act or that Act does not otherwise apply to the corporation.

a) la personne physique qui est :

(i) soit un citoyen au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur la citoyenneté* et un résident habituel du Canada,

(ii) soit un résident permanent au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur l'immigration* et un résident habituel du Canada depuis une période maximale d'un an à compter de l'expiration de la date où elle est devenue pour la première fois admissible à demander la citoyenneté canadienne;

b) la société de personnes ou la coentreprise dont chaque associé ou coentrepreneur est admissible à l'attribution d'une licence radio en vertu du présent paragraphe;

c) le gouvernement fédéral, un gouvernement provincial ou une administration locale au Canada, ou un organisme de l'un d'eux;

d) la personne morale qui est :

(i) soit constituée ou prorogée sous le régime des lois fédérales ou provinciales et est la propriété de Canadiens et sous contrôle canadien,

(ii) soit une entreprise canadienne qui remplit les conditions d'admissibilité prévues aux paragraphes 16(1) ou (2) de la *Loi sur les télécommunications*, qu'elle soit ou non exemptée de l'application de cette loi ou autrement soustraite à son application.

Department of Industry Act, S.C. 1995, c. 1

Loi sur le ministère de l'Industrie, L.C. 1995, ch. 1

POWERS, DUTIES AND FUNCTIONS OF THE MINISTER

Powers,
duties and
functions

4. (1) The powers, duties and functions of the Minister extend to and include all matters over which Parliament has jurisdiction, not by law assigned to any other department, board or agency of the Government of Canada, relating to

...

(k) telecommunications, except in relation to

(i) the planning and coordination of telecommunication services for departments, boards and agencies of the Government of Canada, and

POUVOIRS ET FONCTIONS DU MINISTRE

Compétence
générale

4. (1) Les pouvoirs et fonctions du ministre s'étendent de façon générale à tous les domaines de compétence du Parlement non attribués de droit à d'autres ministères ou organismes fédéraux et liés :

[...]

k) aux télécommunications, sauf en ce qui a trait à la planification et à la coordination des services de télécommunication aux ministères et aux organismes fédéraux et à la radiodiffusion — à l'exception de la gestion du spectre et des aspects techniques de la radiodiffusion.

(ii) broadcasting, other than in relation to spectrum management and the technical aspects of broadcasting.

...

[...]

Objectives

5. The Minister shall exercise the powers and perform the duties and functions assigned by subsection 4(1) in a manner that will

(a) strengthen the national economy and promote sustainable development;

(b) promote the mobility of goods, services and factors of production and of trade and commerce in Canada;

(c) increase the international competitiveness of Canadian industry, goods and services and assist in the adjustment to changing domestic and international conditions;

(d) encourage the fullest and most efficient and effective development and use of science and technology;

(e) foster and promote science and technology in Canada;

(f) strengthen the framework for the development and efficiency of the Canadian marketplace;

(g) promote the establishment, development and efficiency of Canadian communications systems and facilities and assist in the adjustment to changing domestic and international conditions;

(h) stimulate investment; and

(i) promote the interests and protection of Canadian consumers.

Telecommunications Act, S.C. 1993, c. 38

CANADIAN TELECOMMUNICATIONS POLICY

Objectives

7. It is hereby affirmed that telecommunications performs an essential role in the maintenance of Canada's identity and sovereignty and that the Canadian telecommunications policy has as its objectives

5. Le ministre exerce les pouvoirs et fonctions que lui confère le paragraphe 4(1) de manière à :

a) renforcer l'économie nationale et promouvoir le développement durable;

b) favoriser la circulation des biens, des services et des facteurs de production ainsi que le commerce intérieur;

c) accroître la compétitivité de l'industrie, des biens et des services canadiens sur le plan international et faciliter l'adaptation aux situations intérieure et internationale;

d) favoriser le plein essor de la science et de la technologie et encourager leur utilisation optimale;

e) favoriser la science et la technologie au Canada;

f) renforcer la structure nécessaire à l'essor et à l'efficacité du marché canadien;

g) encourager la mise sur pied, le développement et l'efficacité des systèmes et installations de communications du pays et faciliter l'adaptation aux situations intérieure et internationale;

h) stimuler l'investissement;

i) promouvoir les intérêts et la protection du consommateur canadien.

Loi sur les télécommunications, L.C. 1993, ch. 38

POLITIQUE CANADIENNE DE TÉLÉCOMMUNICATION

Objectifs

7. La présente loi affirme le caractère essentiel des télécommunications pour l'identité et la souveraineté canadiennes; la politique canadienne de télécommunication vise à :

Politique

- | | |
|---|---|
| <p>(a) to facilitate the orderly development throughout Canada of a telecommunications system that serves to safeguard, enrich and strengthen the social and economic fabric of Canada and its regions;</p> <p>(b) to render reliable and affordable telecommunications services of high quality accessible to Canadians in both urban and rural areas in all regions of Canada;</p> <p>(c) to enhance the efficiency and competitiveness, at the national and international levels, of Canadian telecommunications;</p> <p>(d) to promote the ownership and control of Canadian carriers by Canadians;</p> <p>(e) to promote the use of Canadian transmission facilities for telecommunications within Canada and between Canada and points outside Canada;</p> <p>(f) to foster increased reliance on market forces for the provision of telecommunications services and to ensure that regulation, where required, is efficient and effective;</p> <p>(g) to stimulate research and development in Canada in the field of telecommunications and to encourage innovation in the provision of telecommunications services;</p> <p>(h) to respond to the economic and social requirements of users of telecommunications services; and</p> <p>(i) to contribute to the protection of the privacy of persons.</p> | <p>a) favoriser le développement ordonné des télécommunications partout au Canada en un système qui contribue à sauvegarder, enrichir et renforcer la structure sociale et économique du Canada et de ses régions;</p> <p>b) permettre l'accès aux Canadiens dans toutes les régions — rurales ou urbaines — du Canada à des services de télécommunication sûrs, abordables et de qualité;</p> <p>c) accroître l'efficacité et la compétitivité, sur les plans national et international, des télécommunications canadiennes;</p> <p>d) promouvoir l'accession à la propriété des entreprises canadiennes, et à leur contrôle, par des Canadiens;</p> <p>e) promouvoir l'utilisation d'installations de transmission canadiennes pour les télécommunications à l'intérieur du Canada et à destination ou en provenance de l'étranger;</p> <p>f) favoriser le libre jeu du marché en ce qui concerne la fourniture de services de télécommunication et assurer l'efficacité de la réglementation, dans le cas où celle-ci est nécessaire;</p> <p>g) stimuler la recherche et le développement au Canada dans le domaine des télécommunications ainsi que l'innovation en ce qui touche la fourniture de services dans ce domaine;</p> <p>h) satisfaire les exigences économiques et sociales des usagers des services de télécommunication;</p> <p>i) contribuer à la protection de la vie privée des personnes.</p> |
|---|---|

...

[...]

CANADIAN OWNERSHIP AND CONTROL

PROPRIÉTÉ ET CONTRÔLE CANADIENS

Definitions

16. (1) The following definitions apply in this section.

“entity”
« entité »

“entity” means a corporation, partnership, trust or joint venture.

16. (1) Les définitions qui suivent s'appliquent au présent article.

Définitions

« coentreprise » Association d'entités dans le cas où leurs rapports ne constituent pas, en vertu

« coentreprise » “joint venture”

“joint venture” « coentreprise »	“joint venture” means an association of two or more entities, if the relationship among those associated entities does not, under the laws in Canada, constitute a corporation, a partnership or a trust and if all the undivided ownership interests in the assets of the Canadian carrier or in the voting interests of the Canadian carrier are or will be owned by all the entities that are so associated.	des lois canadiennes, une personne morale, une société de personnes ou une fiducie et si les droits de participation indivise à la propriété des actifs de l’entreprise canadienne ou des intérêts avec droit de vote de l’entreprise canadienne appartiennent ou appartiendront à celles-ci.	« entité » “entity”
“voting interest” « intérêt avec droit de vote »	“voting interest”, with respect to (a) a corporation with share capital, means a voting share; (b) a corporation without share capital, means an ownership interest in the assets of the corporation that entitles the owner to rights similar to those enjoyed by the owner of a voting share; and (c) a partnership, trust or joint venture, means an ownership interest in the assets of the partnership, trust or joint venture that entitles the owner to receive a share of the profits and to share in the assets on dissolution.	« intérêt avec droit de vote » a) Action avec droit de vote d’une personne morale avec capital social; b) titre de participation d’une personne morale sans capital social qui accorde à son propriétaire des droits semblables à ceux du propriétaire d’une action avec droit de vote; c) titre de participation d’une société de personnes, d’une fiducie ou d’une coentreprise qui permet à son propriétaire de recevoir une partie des profits et, en cas de dissolution, une partie des actifs.	« intérêt avec droit de vote » “voting interest”
Eligibility	(2) A Canadian carrier is eligible to operate as a telecommunications common carrier if (a) it is an entity incorporated, organized or continued under the laws of Canada or a province and is Canadian-owned and controlled; (b) it owns or operates only a transmission facility that is referred to in subsection (5); or (c) it has annual revenues from the provision of telecommunications services in Canada that represent less than 10% of the total annual revenues, as determined by the Commission, from the provision of telecommunications services in Canada.	(2) Est admise à agir comme entreprise de télécommunication l’entreprise canadienne, selon le cas : a) qui est une entité constituée, organisée ou prorogée sous le régime des lois fédérales ou provinciales et qui est la propriété de Canadiens et sous contrôle canadien; b) qui n’est propriétaire ou exploitante que d’une installation de transmission visée au paragraphe (5); c) dont les revenus annuels provenant de la fourniture de services de télécommunication au Canada représentent moins de dix pour cent de l’ensemble des revenus pour l’année, déterminé par le Conseil, provenant de la fourniture de ces services au Canada.	Admissibilité
Canadian ownership and control	(3) For the purposes of paragraph (2)(a), an entity is Canadian-owned and controlled if (a) in the case of a corporation, not less than 80% of the members of the board of directors are individual Canadians;	(3) Pour l’application de l’alinéa (2)a), est la propriété de Canadiens et est contrôlée par ceux-ci l’entité : a) dans le cas d’une personne morale, dont au moins quatre-vingts pour cent des administrateurs sont des Canadiens;	Contrôle et propriété canadiens

	<p>(b) Canadians beneficially own, directly or indirectly, in the aggregate and otherwise than by way of security only, not less than 80% of the entity's voting interests; and</p> <p>(c) the entity is not otherwise controlled by persons that are not Canadians.</p>	<p>b) dont au moins quatre-vingts pour cent des intérêts avec droit de vote sont la propriété effective, directe ou indirecte, de Canadiens, à l'exception de ceux qui sont détenus à titre de sûreté uniquement;</p> <p>c) qui n'est pas par ailleurs contrôlée par des non-Canadiens.</p>	
Prohibition	<p>(4) No Canadian carrier shall operate as a telecommunications common carrier unless it is eligible under this section to operate as such.</p>	<p>(4) Il est interdit à l'entreprise canadienne d'agir comme entreprise de télécommunication si elle n'y est pas admise aux termes du présent article.</p>	Interdiction
Exemption	<p>(5) Paragraph (2)(a) and subsection (4) do not apply in respect of the ownership or operation of</p> <p>(a) international submarine cables;</p> <p>(b) earth stations that provide telecommunications services by means of satellites; or</p> <p>(c) satellites.</p>	<p>(5) L'alinéa (2)a) et le paragraphe (4) ne s'appliquent pas en ce qui touche la propriété ou l'exploitation :</p> <p>a) de câbles sous-marins internationaux;</p> <p>b) de stations terriennes qui assurent des services de télécommunication par satellites;</p> <p>c) de satellites.</p>	Exclusion
Exception	<p>(6) A Canadian carrier that is eligible to operate under paragraph (2)(c) remains eligible to operate even if it has annual revenues from the provision of telecommunications services in Canada that represent 10% or more of the total annual revenues from the provision of telecommunications services in Canada as long as the increase in its annual revenues from the provision of telecommunications services in Canada to 10% or more of the total annual revenues from the provision of telecommunications services in Canada did not result from the acquisition of control of another Canadian carrier or from the acquisition of assets used by another Canadian carrier to provide telecommunications services.</p>	<p>(6) L'entreprise canadienne admise à agir comme entreprise de télécommunication au titre de l'alinéa (2)c) demeure ainsi admise même si ses revenus annuels provenant de la fourniture de services de télécommunication au Canada représentent dix pour cent ou plus de l'ensemble des revenus pour l'année provenant de la fourniture de ces services au Canada si l'augmentation de ses revenus annuels provenant de la fourniture de ces services au Canada à dix pour cent ou plus de l'ensemble des revenus pour l'année provenant de la fourniture de ces services au Canada ne découlait pas de l'acquisition du contrôle d'une autre entreprise canadienne ni de l'acquisition d'actifs utilisés par une autre entreprise canadienne pour la fourniture de service de télécommunication.</p>	Exception
Acquisition	<p>(7) A Canadian carrier to which subsection (6) applies is not authorized to acquire control of a Canadian carrier or acquire assets used by another Canadian carrier to provide telecommunications services.</p>	<p>(7) L'entreprise canadienne visée au paragraphe (6) ne peut acquérir le contrôle d'une autre entreprise canadienne ni acquérir des actifs utilisés par une autre entreprise canadienne pour la fourniture de service de télécommunication.</p>	Acquisition
Notice	<p>(8) A Canadian carrier that is eligible to operate under paragraph (2)(c) shall notify the Commission when it acquires control of another Canadian carrier or acquires assets used by</p>	<p>(8) L'entreprise canadienne admise à agir comme entreprise de télécommunication au titre de l'alinéa (2)c) avise le Conseil de l'acquisition du contrôle de toute entreprise canadienne ou de</p>	Avis

another Canadian carrier to provide telecommunications services.

l'acquisition des actifs utilisés par une autre entreprise canadienne pour la fourniture de service de télécommunication.

Affiliates

(9) For the purposes of determining annual revenues from the provision of telecommunications services in Canada under this section, the annual revenues of a Canadian carrier include the annual revenues from the provision of telecommunications services in Canada of its affiliates as defined in subsection 35(3).

(9) Pour déterminer les revenus annuels provenant de la fourniture de services de télécommunication au Canada pour l'application du présent article, sont également visés les revenus provenant de la fourniture de tels services au Canada par tout affilié — au sens prévu au paragraphe 35(3) — de l'entreprise canadienne.

Affilié

...

[...]

REGULATIONS

RÈGLEMENTS

Regulations

22. (1) The Governor in Council may, in relation to Canadian carriers' eligibility under section 16 to operate as telecommunications common carriers, make regulations

22. (1) Le gouverneur en conseil peut prendre des règlements concernant l'admissibilité des entreprises canadiennes prévue à l'article 16. Il peut notamment prendre des règlements :

Règlements

(a) respecting information that is to be provided, the persons by whom and to whom it is to be provided, the manner in which and the time within which it is to be provided and the consequences of failing to provide it;

a) sur les renseignements à fournir, les personnes par qui et à qui ils doivent être fournis, les modalités de temps ou autres de leur fourniture et les conséquences du défaut de les fournir;

(b) respecting the circumstances and the manner in which a Canadian carrier, in order to maintain its eligibility, may control the acquisition and ownership of its voting shares, restrict, suspend or refuse to recognize ownership rights in respect of those shares and require holders of those shares to dispose of them;

b) sur les circonstances dans lesquelles l'entreprise canadienne peut, pour maintenir son admissibilité, contrôler l'acquisition et la propriété de ses actions avec droit de vote, ainsi que limiter, suspendre ou refuser de reconnaître des droits de propriété à l'égard de celles-ci ou obliger ses actionnaires à en disposer, ainsi que sur les modalités afférentes à la prise de ces mesures;

(c) authorizing the board of directors of a Canadian carrier to pay a dividend or to make any other distribution with respect to voting shares that would otherwise be prohibited because the shares were held in contravention of section 16 or any regulations made under this subsection where, in the board's opinion, the contravention was inadvertent or of a technical nature or it would be otherwise inequitable not to pay the dividend or make the distribution;

c) autorisant le conseil d'administration de l'entreprise canadienne à procéder, à l'égard des actions avec droit de vote, à un versement de dividendes ou à toute autre distribution qui seraient par ailleurs interdits en raison de la détention de celles-ci en violation de l'article 16 ou des règlements d'application du présent paragraphe, dans les cas où, selon le Conseil, soit la violation est involontaire ou de nature technique, soit il serait injuste de ne pas procéder au versement ou à la distribution;

(d) respecting the circumstances and the manner in which a Canadian carrier may restrict voting rights attached to shares, or suspend or void the exercise of those rights, in order to maintain its eligibility;

d) sur les circonstances dans lesquelles l'entreprise canadienne peut limiter les droits de vote afférents aux actions — ou suspendre ou annuler leur exercice — pour maintenir son admissibilité, ainsi que sur les modalités afférentes à la prise de ces mesures;

(e) respecting the circumstances and the manner in which a Canadian carrier may

(i) sell, redeem or purchase shares held contrary to section 16 or any regulations made under this subsection, and

(ii) deal with the proceeds of sale and reimburse any purchasers of the shares in good faith;

(f) respecting the powers of a Canadian carrier to require disclosure of the beneficial ownership of its shares, the right of the carrier and its directors, officers and employees, and its agents or mandataries, to rely on any required disclosure and the effects of their reliance;

(g) respecting the verification by the Commission of a Canadian carrier's eligibility, the measures the Commission may take to maintain the carrier's eligibility, including exercising the powers of the carrier's board of directors and countermanding its decisions, and the circumstances and manner in which the Commission may take those measures;

(h) respecting the circumstances and manner in which the Commission and its members, officers or employees, or its agents or mandataries, or a Canadian carrier and its directors, officers and employees, and its agents or mandataries, may be protected from liability for actions taken by them in order to maintain the carrier's eligibility;

(i) defining the words "successor" and "Canadian" for the purposes of section 16; and

(j) prescribing anything that is to be prescribed and generally for carrying out the purposes and provisions of section 16 and this subsection.

Idem

(2) The Governor in Council may, in relation to international submarine cable licences, make regulations

(a) prescribing the procedure governing applications for licences, including the form of

e) sur les circonstances dans lesquelles l'entreprise canadienne peut vendre ou racheter les actions détenues en violation de l'article 16 ou des règlements d'application du présent paragraphe, disposer du produit de la vente et rembourser les acheteurs de bonne foi, ainsi que sur les modalités afférentes à la prise de ces mesures;

f) sur les pouvoirs de l'entreprise canadienne lui permettant d'exiger la divulgation de l'identité des véritables propriétaires de ses actions, sur le droit de l'entreprise et de ses administrateurs, dirigeants, employés et mandataires de se fier à cette divulgation, ainsi que sur les effets qui peuvent en résulter;

g) sur la vérification par le Conseil de l'admissibilité de l'entreprise canadienne, ainsi que sur les mesures que celui-ci peut prendre pour maintenir cette admissibilité, notamment l'exercice des pouvoirs du conseil d'administration de l'entreprise et l'annulation des décisions de celui-ci, ainsi que sur les circonstances justifiant la prise de ces mesures et les modalités afférentes à celle-ci;

h) sur les circonstances dans lesquelles le Conseil et ses conseillers, dirigeants, employés ou mandataires ou l'entreprise canadienne et ses administrateurs, dirigeants, employés ou mandataires peuvent être exemptés de toute responsabilité pour les mesures qu'ils ont prises afin de maintenir l'admissibilité de l'entreprise, ainsi que sur les modalités afférentes à l'octroi de cette exemption;

i) en vue de définir les termes « ayant droit » et « Canadiens » pour l'application de l'article 16;

j) en vue de prendre toute mesure d'ordre réglementaire et, d'une façon générale, toute mesure d'application de l'article 16 et du présent paragraphe.

Idem

(2) Le gouverneur en conseil peut, par règlement relatif aux licences de câble sous-marin international :

a) préciser les renseignements devant accompagner les demandes de licence et la

	<p>applications, the information to accompany them and the manner of filing, processing and disposing of them;</p> <p>(b) respecting the form of licences and the information they must include and requiring licensees to publish or otherwise make them available for public inspection;</p> <p>(c) prescribing classes of international submarine cable licences and determining the persons eligible to hold licences of any particular class;</p> <p>(d) prescribing fees, or the manner of calculating fees, in respect of licences and prescribing the manner in which the fees are to be paid; and</p> <p>(e) generally for carrying out the purposes and provisions of sections 17 to 20.</p>	<p>procédure applicable à la présentation de celles-ci — notamment quant à leurs modalités de forme, à leur mode de traitement et à leur sort;</p> <p>b) régir la forme des licences ainsi que les renseignements devant y figurer, et exiger de leur titulaire, leur publication ou leur mise à la disposition du public;</p> <p>c) établir les catégories de licences de câble sous-marin international et déterminer les personnes pouvant être titulaires de telles licences;</p> <p>d) fixer le montant des droits à acquitter pour les licences — ou le mode de leur calcul — ainsi que les modalités de leur paiement;</p> <p>e) prendre toute autre mesure nécessaire pour l'application des articles 17 à 20.</p>	
Liability for fees	(3) Fees required to be paid under this Part constitute a debt due to Her Majesty in right of Canada and may be recovered in a court of competent jurisdiction.	(3) Les droits payables dans le cadre de la présente partie constituent une créance de Sa Majesté du chef du Canada, dont le recouvrement peut être poursuivi à ce titre devant tout tribunal compétent.	Créances de Sa Majesté
Publication of proposed regulations	(4) Any regulations proposed to be made under this section shall be published in the <i>Canada Gazette</i> at least sixty days before their proposed effective date, and a reasonable opportunity shall be given to interested persons to make representations to the Minister with respect to the proposed regulations.	(4) Les projets de règlement visés au présent article sont publiés dans la Gazette du Canada au moins soixante jours avant la date prévue pour leur entrée en vigueur, les intéressés se voyant accorder la possibilité de présenter au ministre leurs observations à cet égard.	Publication des projets de règlement
Idem	(5) Proposed regulations that are modified after publication need not be published again under subsection (4).	(5) Une seule publication suffit, que le projet ait ou non été modifié.	Idem