

A-66-81

A-66-81

**The Canadian Broadcasting League (Appellant)****La Ligue de la radiodiffusion canadienne (appellante)**

v.

a c.

**Canadian Radio-television and Telecommunications Commission and Kingston Cable T.V. Limited (Respondents)****Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes et Kingston Cable T.V. Limited (intimés)**

Court of Appeal, Urie, Le Dain JJ. and Kelly D.J.—Toronto, March 24; Ottawa, June 30, 1982.

b Cour d'appel, juges Urie et Le Dain, juge suppléant Kelly—Toronto, 24 mars; Ottawa, 30 juin 1982.

*Broadcasting — Appeal from decision of CRTC allowing respondent Kingston Cable T.V. Limited to amend its cable television broadcasting licence by increasing installation fee and maximum monthly fee to subscribers — Whether CRTC authorized by statute or regulation to approve, by way of amendment of licence, such amendment — Broadcasting Act giving CRTC power to issue and amend licences, fix fees and supervise broadcasting system — Whether Commission has general authority to fix fees cable television licensee may charge — When considering validity of regulations under s. 16 or conditions to licence, one must examine whether regulations or conditions fit into one of classes in s. 3 — Where CRTC issues a cable television broadcasting licence conferring a territorial monopoly, authority to fix fees exists by necessary implication to further policy objectives of s. 3 — Specific statutory criteria not required — Appeal dismissed — Broadcasting Act, R.S.C. 1970, c. B-11, ss. 3, 15, 16(1)(b), 17(1)(a),(b), 26(1) — Cable Television Regulations, C.R.C., c. 374, s. 17 — Canadian Radio-television and Telecommunications Commission Act, S.C. 1974-75-76, c. 49.*

*Radiodiffusion — Appel de la décision par laquelle le CRTC a autorisé l'intimée Kingston Cable T.V. Limited à modifier sa licence de télévision par câble en augmentant les frais d'installation et le tarif mensuel maximum qu'elle peut demander à ses abonnés — Il échet d'examiner si une loi ou un règlement autorise le CRTC à approuver une telle modification par voie de modification de la licence — Le CRTC tient de la Loi sur la radiodiffusion le pouvoir d'attribuer et de modifier des licences, de fixer des frais et de surveiller le système de radiodiffusion — Il y a à déterminer si le Conseil a le pouvoir général de fixer les frais qu'un titulaire de licence de télévision par câble peut réclamer à ses abonnés — Quand on examine la validité de règlements pris en vertu de l'art. 16 ou de conditions auxquelles est soumise une licence, on doit déterminer si ces règlements ou ces conditions portent sur une des catégories de sujets mentionnées à l'art. 3 — Lorsque le CRTC attribue à une entreprise de télévision par câble une licence de radiodiffusion conférant un monopole territorial, le pouvoir de fixer des frais existe par voie d'interprétation nécessaire pour la poursuite des objectifs visés à l'art. 3 — Des critères spécifiques dans des textes de lois ne sont pas nécessaires — Appel rejeté — Loi sur la radiodiffusion, S.R.C. 1970, chap. B-11, art. 3, 15, 16(1)(b), 17(1)(a),(b), 26(1) — Règlement sur la télévision par câble, C.R.C., chap. 374, art. 17 — Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, S.C. 1974-75-76, chap. 49.*

This is an appeal under the *Broadcasting Act* from a decision of the CRTC allowing the respondent Kingston Cable T.V. Limited to amend its cable television broadcasting licence by increasing the amount of the installation fee and the maximum monthly fee it may charge its subscribers. Leave was granted by the Court of Appeal on one ground only: whether the CRTC was authorized by statute or regulation to approve such an amendment. The precise issue as to the validity of the CRTC's decision is whether paragraph 17(1)(a) confers authority on the CRTC to authorize that amendment.

g Appel est formé, en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*, contre la décision par laquelle le CRTC a autorisé l'intimée Kingston Cable T.V. Limited à modifier sa licence de télévision par câble en augmentant le montant des frais d'installation et le tarif mensuel maximum qu'elle peut demander à ses abonnés. h La Cour d'appel a accordé l'autorisation d'interjeter appel pour un seul motif: savoir si une loi ou un règlement autorise le CRTC à approuver une telle modification. La question précise quant à la validité de la décision du CRTC est de savoir si l'alinéa 17(1)(a) confère au CRTC le pouvoir d'approuver cette modification.

*Held*, the appeal is dismissed. Cable television is subject to regulation under the *Broadcasting Act* as a "broadcasting receiving undertaking" within the definition of "broadcasting undertaking" in section 2. The decision of the Commission approved an application to amend the licence of Kingston Cable T.V. Limited, thus purporting to be an exercise of the authority conferred by paragraph 17(1)(b) of the Act to amend the conditions to which a licence has been made subject by an exercise of the authority conferred by paragraph 17(1)(a).

i *Arrêt*: l'appel est rejeté. La télévision par câble est soumise au Règlement pris en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion* en tant qu'«entreprise de réception de radiodiffusion» visée dans la définition de l'expression «entreprise de radiodiffusion» à l'article 2. Puisque la décision du Conseil a approuvé la demande de modification de la licence de télévision par câble de Kingston Cable T.V. Limited, il s'agissait là de l'exercice du pouvoir, conféré par l'alinéa 17(1)(b) de la Loi, de modifier les conditions auxquelles une licence a été soumise par l'exercice du

Because the validity of section 17 of the Regulations, which rests on the regulation-making power contained in paragraph 16(1)(b) of the Act, is also in issue the question becomes an issue of the CRTC's power, generally, to fix such fees, not just as a condition of a licence. The appellant argues that the power to regulate rates and fees must be supported by express statutory authority, which power, under the *Broadcasting Act*, is not given to the CRTC. In addition, it is not a power that should exist by necessary implication, as this would have far-reaching effects. The respondents contend that the Act is comprehensive enough to support such power because a broad view is to be taken of the CRTC's powers to implement the broadcasting policy set out in section 3. Also, the power to set fees exists by necessary implication just as does the policy of the CRTC that cable television licensees enjoy a territorial monopoly. When determining the validity of a regulation made under section 16, as well as conditions to a licence made under paragraph 17(1)(b), the same principles apply. One must determine whether the regulation or condition fits within one of the classes set out in section 3. A broad view is to be taken of what is embraced by that section having regard to the latitude or discretion that has been committed to the CRTC to determine what may be necessary in a particular case for the furtherance of its policy objectives. Where the CRTC issues a cable television broadcasting licence that confers a territorial monopoly, it must necessarily have the authority to fix as a condition the maximum fees which a licensee may charge subscribers, if it is to further the policy objective of ensuring the widest possible public access to the services of the Canadian broadcasting system, as contained in paragraph 3(c). The CRTC is capable of considering, in the exercise of its authority, the interests of subscribers and the financial resources required by a licensee to provide the quality of service contemplated in section 3, without the need of specific statutory criteria.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Capital Cities Communications Inc., et al. v. Canadian Radio-Television Commission et al.*, [1978] 2 S.C.R. 141; *CKOY Limited v. The Queen*, [1979] 1 S.C.R. 2.

##### REFERRED TO:

*Interprovincial Pipe Line Limited v. National Energy Board*, [1978] 1 F.C. 601 (C.A.); *Terra Communications Ltd. et al. v. Communicomp Data Ltd. et al.* (1974), 1 O.R. (2d) 682.

##### APPEAL.

##### COUNSEL:

*A. J. Roman* for appellant.  
*A. Cohen* and *P. A. Wylie* for respondent,  
 Canadian Radio-television and Telecommuni-  
 cations Commission.

pouvoir visé à l'alinéa 17(1)a). Comme la validité de l'article 17 du Règlement, qui repose sur le pouvoir de réglementation conféré par l'alinéa 16(1)b) de la Loi, est également en cause, il s'agit de déterminer le pouvoir général qu'a le CRTC de fixer de tels frais, et non pas simplement de savoir si cela peut se faire en fixant les conditions d'une licence. L'appelante fait valoir que le pouvoir de réglementer les tarifs et frais doit être prévu expressément dans un texte de loi, et que la *Loi sur la radiodiffusion* ne confère pas ce pouvoir au CRTC. En outre, il ne s'agit pas d'un pouvoir à l'existence duquel on peut conclure par voie d'interprétation nécessaire, car cela aurait des conséquences d'une grande portée. Les intimés prétendent que la Loi est d'une portée assez vaste pour comprendre ce pouvoir, les pouvoirs du CRTC devant être interprétés largement aux fins de la mise en œuvre de la politique de radiodiffusion énoncée à l'article 3. Ils prétendent aussi que le pouvoir de fixer des frais existe par voie d'interprétation nécessaire tout comme la politique du CRTC conférant aux titulaires de licences de télévision par câble un monopole territorial. En déterminant la validité de règlements pris en vertu de l'article 16 ainsi que des conditions d'une licence fixées en vertu de l'alinéa 17(1)b), les mêmes principes s'appliquent. On doit déterminer si ces règlements ou ces conditions portent sur une des catégories de sujets mentionnées à l'article 3. Il faut interpréter largement ce que cet article englobe, compte tenu de la latitude ou pouvoir discrétionnaire qui a été confié au CRTC pour déterminer ce qui peut être nécessaire, dans un cas donné, à la poursuite de ses objets. Lorsque le CRTC attribue une licence de télévision par câble qui confère un monopole territorial, il doit nécessairement avoir le droit de fixer, comme condition de ce droit, les tarifs maximums qu'un titulaire de licence peut réclamer à ses abonnés, pour être à même de pouvoir favoriser l'objectif visé par la politique de radiodiffusion d'assurer au public l'accès le plus large possible aux services de la radiodiffusion canadienne, objectif visé à l'alinéa 3c). Dans l'exercice de son pouvoir, le CRTC est en mesure d'examiner les intérêts des abonnés et les ressources financières dont a besoin un titulaire de licence pour fournir un service de qualité, tel qu'envisagé à l'article 3, sans qu'il soit besoin de critères spécifiques dans des textes de lois.

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Capital Cities Communications Inc., et autres c. Le Conseil de la Radio-Télévision canadienne et autres*, [1978] 2 R.C.S. 141; *CKOY Limited c. La Reine*, [1979] 1 R.C.S. 2.

##### DÉCISIONS CITÉES:

*Interprovincial Pipe Line Limited c. L'Office national de l'énergie*, [1978] 1 C.F. 601 (C.A.); *Terra Communications Ltd. et al. v. Communicomp Data Ltd. et al.* (1974), 1 O.R. (2d) 682.

##### APPEL.

##### AVOCATS:

*A. J. Roman* pour l'appelante.  
*A. Cohen* et *P. A. Wylie* pour le Conseil de la  
 radiodiffusion et des télécommunications  
 canadiennes, intimé.

*P. Genest, Q.C. and I. A. Blue* for respondent,  
Kingston Cable T.V. Limited.

SOLICITORS:

*The Public Interest Advocacy Centre*, Toronto, for appellant. <sup>a</sup>

*Canadian Radio-television and Telecommunications Commission*, Ottawa, for respondent, Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. <sup>b</sup>

*Cassels, Brock*, Toronto, for respondent, Kingston Cable T.V. Limited.

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

LE DAIN J.: This is an appeal by leave, pursuant to subsection 26(1) of the *Broadcasting Act*, R.S.C. 1970, c. B-11, from Decision CRTC 80-101 [5 C.R.T. 786] issued February 12, 1980 by the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission wherein the Commission approved in part an application by the respondent Kingston Cable TV Limited (hereinafter "Kingston") to amend its cable television broadcasting licence by increasing the amount of the installation fee and the maximum monthly fee which it may charge to its subscribers.

The operative part of the Commission's decision reads as follows: <sup>f</sup>

Following a Public Hearing held in Toronto, Ontario on 14 November 1979, the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission announces that it approves in part an application to amend the cable television broadcasting licence for Kingston, Ontario by increasing the installation fee from \$15.00 to \$25.00 and the maximum monthly fee from \$6.00 to \$6.50. The Commission approves an installation fee of \$25.00 and a partial increase in the maximum monthly fee to \$6.25.

The appeal is brought by the Canadian Broadcasting League (hereinafter "CBL"), which was an intervener before the Commission.

Leave to appeal was sought on the following three grounds:

1. Parliament does not have jurisdiction under Section 91 of the British North America Act to confer upon the Respondent, Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission the power to fix fees charged to subscribers for the use of cable t.v. systems;

*P. Genest, c.r. et I. A. Blue* pour Kingston Cable T.V. Limited, intimée.

PROCUREURS:

*Le Centre pour la promotion de l'intérêt public*, Toronto, pour l'appelante.

*Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, Ottawa, pour le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, intimé.

*Cassels, Brock*, Toronto, pour Kingston Cable T.V. Limited, intimée.

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

LE JUGE LE DAIN: Il s'agit d'un appel sur autorisation formé en vertu du paragraphe 26(1) de la *Loi sur la radiodiffusion*, S.R.C. 1970, chap. B-11, contre la décision CRTC 80-101 [5 R.T.C. 786], en date du 12 février 1980. Par cette décision, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes approuvait en partie la demande de modification de licence de télévision par câble présentée par l'intimée Kingston Cable TV Limited (ci-après «Kingston») en vue d'augmenter les frais d'installation et le tarif mensuel maximum qu'elle peut demander à ses abonnés.

Le dispositif de la décision du Conseil est ainsi rédigé:

A la suite de l'audience publique tenue à Toronto (Ontario) le 14 novembre 1979, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes annonce qu'il approuve en partie une demande de modification de la licence de radiodiffusion de l'entreprise de télévision par câble desservant Kingston (Ontario), en vue d'augmenter les frais d'installation de \$15.00 à \$25.00 et le tarif mensuel maximum, de \$6.00 à \$6.50. Le Conseil approuve des frais d'installation de \$25.00 et une augmentation partielle, à \$6.25, du tarif mensuel maximum.

L'appel est interjeté par la Ligue de la radiodiffusion canadienne (ci-après «LRC»), qui était intervenante devant le Conseil.

Les trois motifs suivants ont été invoqués à l'appui de la demande d'autorisation d'interjeter appel:

[TRADUCTION] 1. L'article 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique ne donne pas au Parlement le pouvoir de conférer au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, intimé, le droit de fixer les frais demandés aux abonnés pour l'utilisation des systèmes de télévision par câble;

2. The Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission is not authorized by statute to fix such installation and maximum monthly fees for the use by subscribers of cable t.v. systems;

3. The Respondent, Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission erred in principle in fixing a rate of return which was not based on a rate of return on capital invested by the Respondent, Kingston Cable T.V. Limited.

Leave to appeal was granted by this Court on December 11, 1980 on the following terms:

Leave to appeal is granted on the second ground only of the three grounds set forth in the applicant's notice of motion, namely, whether the Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission was authorized by statute or regulation to approve, by way of amendment of the licence, the installation fee and the maximum monthly fee which the respondent cable television licensee [sic] may charge to its subscribers. The application is dismissed in respect of the first and third grounds.

The applicable statute and regulations are the *Broadcasting Act* and the *Cable Television Regulations*, C.R.C., c. 374. Cable television is subject to regulation under the Act as a "broadcasting receiving undertaking" within the definition of "broadcasting undertaking" in section 2. See *Capital Cities Communications Inc., et al. v. Canadian Radio-Television Commission et al.*, [1978] 2 S.C.R. 141, at page 166.

The relevant provisions of the Act for purposes of the issue in the appeal are sections 3, 15, 16(1)(b) and 17(1)(a) and (b).

Section 3 of the Act, under the heading "*Broadcasting Policy for Canada*", is as follows:

3. It is hereby declared that

(a) broadcasting undertakings in Canada make use of radio frequencies that are public property and such undertakings constitute a single system, herein referred to as the Canadian broadcasting system, comprising public and private elements;

(b) the Canadian broadcasting system should be effectively owned and controlled by Canadians so as to safeguard, enrich and strengthen the cultural, political, social and economic fabric of Canada;

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

(d) the programming provided by the Canadian broadcasting system should be varied and comprehensive and should pro-

2. La loi n'autorise pas le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes à fixer les frais d'installation et le tarif mensuel maximum pouvant être demandés pour l'utilisation par les abonnés des systèmes de télévision par câble;

3. Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, intimé, a commis une erreur de principe en fixant un taux de rentabilité qui n'était pas fondé sur le taux de rentabilité du capital investi par l'intimée, Kingston Cable T.V. Limited.

Le 11 décembre 1980, cette Cour a accordé l'autorisation d'appel en ces termes:

[TRADUCTION] L'autorisation d'appel est accordée seulement pour le deuxième des trois motifs exposés dans l'avis de requête de la requérante, savoir si une loi ou un règlement autorise le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes à approuver, par voie de modification de la licence, les frais d'installation et le tarif mensuel maximum que le titulaire de la licence de radiodiffusion de l'entreprise de télévision par câble (l'intimée) peut demander à ses abonnés. La demande est rejetée quant aux premier et troisième motifs.

La loi et le règlement applicables sont la *Loi sur la radiodiffusion* et le *Règlement sur la télévision par câble*, C.R.C., chap. 374. La télévision par câble est soumise au Règlement pris en vertu de la Loi en tant qu'«entreprise de réception de radiodiffusion» visée dans la définition de l'expression «entreprise de radiodiffusion» à l'article 2. Voir *Capital Cities Communications Inc., et autres c. Le Conseil de la Radio-Télévision canadienne et autres*, [1978] 2 R.C.S. 141, à la page 166.

Les dispositions de la Loi applicables au litige dans le présent appel sont les articles 3, 15, 16(1)(b) et 17(1)(a) et (b).

L'article 3 de la Loi, sous la rubrique «*Politique de la radiodiffusion pour le Canada*», est ainsi conçu:

3. Il est, par les présentes, déclaré

a) que les entreprises de radiodiffusion au Canada font usage de fréquences qui sont du domaine public et que de telles entreprises constituent un système unique, ci-après appelé le système de la radiodiffusion canadienne, comprenant des secteurs public et privé;

b) que le système de la radiodiffusion canadienne devrait être possédé et contrôlé effectivement par des Canadiens de façon à sauvegarder, enrichir et raffermir la structure culturelle, politique, sociale et économique du Canada;

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

d) que la programmation offerte par le système de la radiodiffusion canadienne devrait être variée et compréhensive et

vide reasonable, balanced opportunity for the expression of differing views on matters of public concern, and the programming provided by each broadcaster should be of high standard, using predominantly Canadian creative and other resources;

(e) all Canadians are entitled to broadcasting service in English and French as public funds become available;

(f) there should be provided, through a corporation established by Parliament for the purpose, a national broadcasting service that is predominantly Canadian in content and character;

g) the national broadcasting service should

(i) be a balanced service of information, enlightenment and entertainment for people of different ages, interests and tastes covering the whole range of programming in fair proportion,

(ii) be extended to all parts of Canada, as public funds become available,

(iii) be in English and French, serving the special needs of geographic regions, and actively contributing to the flow and exchange of cultural and regional information and entertainment, and

(iv) contribute to the development of national unity and provide for a continuing expression of Canadian identity;

(h) where any conflict arises between the objectives of the national broadcasting service and the interests of the private element of the Canadian broadcasting system, it shall be resolved in the public interest but paramount consideration shall be given to the objectives of the national broadcasting service;

(i) facilities should be provided within the Canadian broadcasting system for educational broadcasting; and

(j) the regulation and supervision of the Canadian broadcasting system should be flexible and readily adaptable to scientific and technical advances;

and that the objectives of the broadcasting policy for Canada enunciated in this section can best be achieved by providing for the regulation and supervision of the Canadian broadcasting system by single independent public authority.

Section 15, under the heading, "*Objects of the Commission*", provides:

15. Subject to this Act and the *Radio Act* and any directions to the Commission issued from time to time by the Governor in Council under the authority of this Act, the Commission shall regulate and supervise all aspects of the Canadian broadcasting system with a view to implementing the broadcasting policy enunciated in section 3 of this Act.

Paragraph 16(1)(b) confers authority on the Commission to make regulations as follows:

16. (1) In furtherance of its objects, the Commission, on the recommendation of the Executive Committee, may

qu'elle devrait fournir la possibilité raisonnable et équilibrée d'exprimer des vues différentes sur des sujets qui préoccupent le public et que la programmation de chaque radiodiffuseur devrait être de haute qualité et utiliser principalement des ressources canadiennes créatrices et autres;

e) que tous les Canadiens ont droit à un service de radiodiffusion dans les langues anglaise et française, au fur et à mesure que des fonds publics deviennent disponibles;

f) qu'il y aurait lieu d'assurer, par l'intermédiaire d'une corporation établie par le Parlement à cet effet, un service national de radiodiffusion dont la teneur et la nature soient principalement canadiennes;

g) que le service national de radiodiffusion devrait

(i) être un service équilibré qui renseigne, éclaire et divertisse des personnes de tous âges, aux intérêts et aux goûts divers, et qui offre une répartition équitable de toute la gamme de la programmation,

(ii) être étendu à toutes les régions du Canada, au fur et à mesure que des fonds publics deviennent disponibles,

(iii) être de langue anglaise et de langue française, répondre aux besoins particuliers des diverses régions et contribuer activement à la fourniture et à l'échange d'informations et de divertissements d'ordre culturel et régional, et

(iv) contribuer au développement de l'unité nationale et exprimer constamment la réalité canadienne;

h) que, lorsqu'un conflit survient entre les objectifs du service national de radiodiffusion et les intérêts du secteur privé du système de la radiodiffusion canadienne, il soit résolu dans l'intérêt public mais qu'une importance primordiale soit accordée aux objectifs du service national de radiodiffusion;

i) que le système de la radiodiffusion canadienne devrait être doté d'un équipement de radiodiffusion éducative; et

j) que la réglementation et la surveillance du système de la radiodiffusion canadienne devraient être souples et aisément adaptables aux progrès scientifiques ou techniques;

et que la meilleure façon d'atteindre les objectifs de la politique de la radiodiffusion pour le Canada énoncée au présent article consiste à confier la réglementation et la surveillance du système de la radiodiffusion canadienne à un seul organisme public autonome.

L'article 15, sous la rubrique, «*Objets du Conseil*», est ainsi rédigé:

15. Sous réserve de la présente loi, de la *Loi sur la radio* et des instructions à l'intention du Conseil émises, à l'occasion, par le gouverneur en conseil sous l'autorité de la présente loi, le Conseil doit réglementer et surveiller tous les aspects du système de la radiodiffusion canadienne en vue de mettre en œuvre la politique de radiodiffusion énoncée dans l'article 3 de la présente loi.

L'alinéa 16(1)b) confère au Conseil le pouvoir d'établir des règlements. Il est ainsi conçu:

16. (1) Dans la poursuite de ses objets, le Conseil, sur la recommandation du comité de direction, peut

(b) make regulations applicable to all persons holding broadcasting licences, or to all persons holding broadcasting licences of one or more classes,

- (i) respecting standards of programs and the allocation of broadcasting time for the purpose of giving effect to paragraph 3(d), <sup>a</sup>
- (ii) respecting the character of advertising and the amount of time that may be devoted to advertising,
- (iii) respecting the proportion of time that may be devoted to the broadcasting of programs, advertisements or announcements of a partisan political character and the assignment of such time on an equitable basis to political parties and candidates, <sup>b</sup>
- (iv) respecting the use of dramatization in programs, advertisements or announcements of a partisan political character, <sup>c</sup>
- (v) respecting the broadcasting times to be reserved for network programs by any broadcasting station operated as part of a network,
- (vi) prescribing the conditions for the operation of broadcasting stations as part of a network and the conditions for the broadcasting of network programs, <sup>d</sup>
- (vii) with the approval of the Treasury Board, fixing the schedules of fees to be paid by licensees and providing for the payment thereof,
- (viii) requiring licensees to submit to the Commission such information regarding their programs and financial affairs or otherwise relating to the conduct and management of their affairs as the regulations may specify, and <sup>e</sup>
- (ix) respecting such other matters as it deems necessary for the furtherance of its objects; and

Paragraphs 17(1)(a) and (b) provide in part for the licensing authority of the Commission as follows:

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

- (a) issue broadcasting licences for such terms not exceeding five years and subject to such conditions related to the circumstances of the licensee <sup>g</sup>
  - (i) as the Executive Committee deems appropriate for the implementation of the broadcasting policy enunciated in section 3, and <sup>h</sup>
  - (ii) in the case of broadcasting licences issued to the Corporation, as the Executive Committee deems consistent with the provision, through the Corporation, of the national broadcasting service contemplated by section 3;
- (b) upon application by a licensee, amend any conditions of a broadcasting licence issued to him; <sup>i</sup>

The relevant provision of the *Cable Television Regulations* is section 17, which reads:

17. No licensee shall charge any fee or other sum of money for

b) établir des règlements applicables à toutes les personnes qui détiennent des licences de radiodiffusion ou aux personnes qui détiennent des licences d'une ou de plusieurs classes et

- (i) concernant les normes des émissions et l'attribution du temps d'émission afin de donner effet à l'alinéa 3d), <sup>a</sup>
- (ii) concernant la nature de la publicité et le temps qui peut y être consacré,
- (iii) concernant la proportion du temps pouvant être consacré à la radiodiffusion d'émissions, annonces ou avis qui exposent la politique d'un parti, et l'affectation, sur une base équitable, de ce temps entre les partis politiques et les candidats, <sup>b</sup>
- (iv) concernant l'utilisation de mises en scène dans des émissions, annonces ou avis qui exposent la politique d'un parti, <sup>c</sup>
- (v) concernant les périodes de radiodiffusion qui doivent être réservées aux émissions de réseau par toute station de radiodiffusion exploitée en tant qu'élément d'un réseau,
- (vi) prescrivant les conditions de l'exploitation des stations de radiodiffusion en tant qu'éléments d'un réseau ainsi que les conditions de radiodiffusion des émissions de réseaux, <sup>d</sup>
- (vii) fixant, avec l'approbation du conseil du Trésor, les tarifs de droits à acquitter par les titulaires de licences et prévoyant leur paiement,
- (viii) astreignant les titulaires de licences à fournir au Conseil les renseignements que peuvent spécifier les règlements en ce qui concerne leurs émissions et leur situation financière ou qui ont quelque autre rapport avec l'expédition et la direction de leurs affaires, et <sup>e</sup>
- (ix) concernant telles autres questions qu'il estime nécessaires à la poursuite de ses objets; et

<sup>f</sup> Les alinéas 17(1)a) et b), qui prévoient en partie le pouvoir d'accorder des licences du Conseil, sont ainsi rédigés:

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

- a) attribuer des licences de radiodiffusion pour les périodes d'au plus cinq ans et sous réserve des conditions propres à la situation du titulaire <sup>g</sup>
  - (i) que le comité de direction estime appropriées pour la mise en œuvre de la politique de radiodiffusion énoncée dans l'article 3, et <sup>h</sup>
  - (ii) dans le cas de licences de radiodiffusion attribuées à la Société, que le comité de direction juge compatibles avec la fourniture, par l'intermédiaire de la Société, du service national de radiodiffusion envisagé par l'article 3;
- b) à la demande d'un titulaire de licence, modifier toutes conditions d'une licence de radiodiffusion à lui attribuée; <sup>i</sup>

<sup>j</sup> La disposition applicable du *Règlement sur la télévision par câble* est l'article 17, qui est ainsi conçu:

17. Aucun titulaire ne peut réclamer quelques frais ou autre considération pécuniaire

- (a) any service provided by its undertaking, or  
 (b) the use of its undertaking,

in excess of the amount authorized by the Commission.

Although section 16 of the Regulations refers to the installation fee it would not appear to have a direct bearing on the issue in the appeal. It prescribes the duty of a licensee to install equipment "on receipt of the amount of the installation fee authorized by the Commission", or where applicable, an amount equal to the actual expense of installation, which a licensee is authorized by section 16 to charge in certain circumstances. I may observe here, for such significance as it may have, that it was asserted by counsel for the Commission at the hearing, and as I understood not disputed, that the installation fee authorized by the Commission was also intended to be a maximum fee, although not expressed as such in the Commission's decision.

Since the decision of the Commission approves an application to amend the cable television licence of Kingston it purports to be an exercise of the authority conferred by paragraph 17(1)(b) of the Act to amend the conditions to which a licence has been made subject by an exercise of the authority conferred by paragraph 17(1)(a). The precise issue as to the validity of the Commission's decision would appear, therefore, to be whether paragraph 17(1)(a) confers authority on the Commission to fix, as a condition of a licence, the installation fee and the maximum monthly fee which a cable television licensee may charge to its subscribers. The appeal was also argued, however, as if the validity of section 17 of the Regulations, which rests on the regulation-making authority conferred by paragraph 16(1)(b) of the Act, was directly involved as a legal foundation of the Commission's decision. That provision prohibits a licensee from charging fees in excess of those authorized by the Commission. If valid, it provides a legal basis for authorizing or fixing maximum fees, apart from paragraph 17(1)(a) of the Act. I am, therefore, inclined to agree that its validity should be considered at the same time as the authority conferred by paragraph 17(1)(a), since what is really being put in issue by the appeal is the general authority of the Commission to fix the fees which a cable television licensee may charge to its subscribers and not simply whether that can be

- a) pour quelque service fourni par son entreprise, ou  
 b) pour l'utilisation de son entreprise,  
 qui excède le montant autorisé par le Conseil.

Bien qu'il soit question des frais d'installation à l'article 16 du Règlement, il ne semblerait pas que cet article influe directement sur le litige dans le présent appel. Il prévoit l'obligation par un titulaire de licence d'installer son service «sur réception du montant des frais d'installation autorisés par le Conseil», ou, le cas échéant, du montant des dépenses réelles encourues pour l'installation, qu'un titulaire est autorisé par l'article 16 à réclamer dans certaines circonstances. Je signale ici, sans y attacher plus d'importance qu'il ne faut, qu'il a été affirmé à l'audition par l'avocat du Conseil, et, si je comprends bien, il n'y a pas eu contestation là-dessus, que les frais d'installation autorisés par le Conseil devaient également être des frais maximums, bien que la décision du Conseil ne l'ait pas dit expressément.

Puisque la décision du Conseil approuve la demande de modification de la licence de télévision par câble de Kingston, il s'agit là de l'exercice du pouvoir, conféré par l'alinéa 17(1)(b) de la Loi, de modifier les conditions auxquelles une licence a été soumise par l'exercice du pouvoir visé à l'alinéa 17(1)(a). Donc, la question de la validité de la décision du Conseil consisterait précisément à savoir si le Conseil tient de l'alinéa 17(1)(a) le pouvoir de fixer comme condition d'une licence, les frais d'installation et le tarif mensuel maximum qu'un titulaire de licence de télévision par câble peut demander à ses abonnés. Toutefois, l'appel a également été plaidé comme si la validité de l'article 17 du Règlement, qui repose sur le pouvoir de réglementation conféré par l'alinéa 16(1)(b) de la Loi, était directement en cause en tant que fondement légal de la décision du Conseil. Cette disposition interdit à un titulaire de licence de réclamer des frais qui excèdent ceux qu'autorise le Conseil. Si elle est valide, elle prévoit une base légale pour l'autorisation ou la fixation des frais maximums, à part l'alinéa 17(1)(a) de la Loi. Je suis donc porté à admettre que sa validité devrait être examinée en même temps que le pouvoir conféré par l'alinéa 17(1)(a), puisque ce que le présent appel soulève réellement, c'est le pouvoir général qu'a le Conseil de fixer les frais qu'un titulaire de licence de télévision par câble peut réclamer à ses abonnés, et non pas simplement la question de savoir si cela

done, as a matter of form, as a condition of a licence.

It is a curious feature of this appeal that it is the consumer-oriented CBL which challenges the authority of the Commission to control the fees of cable television licensees and it is the licensee Kingston which defends the Commission's authority, but the particular interests or motives of the parties to the appeal cannot, of course, affect the consideration of the issue of statutory construction which is raised by it.

Counsel for CBL contended that there must be express statutory authority for a power to regulate rates or fees and that the *Broadcasting Act* does not confer such authority on the Commission. He argued that because of the nature and effect of rate regulation and the need of authorized criteria or standards for its exercise it is not a power which should be found to exist by necessary implication. He said that an implied power of rate regulation would be a wholly arbitrary and uncontrolled power. An attempt was made to show by various examples, including the authority under section 320 of the *Railway Act*, R.S.C. 1970, c. R-2, to regulate tolls in respect of telegraph and telephone which was formerly vested in the Canadian Transport Commission and was transferred to the CRTC by section 14 of the *Canadian Radio-television and Telecommunications Commission Act*, S.C. 1974-75-76, c. 49, that such authority is always conferred by express statutory provision. It was pointed out that the issue has larger implications than the power to regulate the rates or fees which a cable television licensee may charge to its subscribers since, if such authority is found in the Act in the absence of express provision, it must extend to the rates or fees, if any, which other broadcasting licensees may charge for service.

Counsel for Kingston, supported by counsel for the Commission, contended that judicial authority indicates that a broad view is to be taken of the Commission's powers for the purpose of implementing the broadcasting policy set out in section

peut se faire, sur le plan de la procédure, en fixant les conditions d'une licence.

Le présent appel comporte cet aspect étrange que c'est la LRC, défenseur du consommateur, qui conteste le pouvoir du Conseil de contrôler les frais demandés par les titulaires de licences de télévision par câble, et que c'est la titulaire Kingston qui défend le pouvoir du Conseil. Toutefois, les intérêts ou mobiles particuliers des parties à l'appel ne sauraient, bien entendu, influencer sur l'examen de la question d'interprétation de dispositions législatives que soulève le présent appel.

L'avocat de la LRC fait valoir que le pouvoir de réglementer les tarifs ou frais doit être prévu expressément dans un texte de loi, et que la *Loi sur la radiodiffusion* ne confère pas ce pouvoir au Conseil. Il soutient qu'étant donné la nature et l'effet de la réglementation des prix, et la nécessité que l'exercice de ce pouvoir soit régi par des critères ou normes approuvés, il ne s'agit pas d'un pouvoir à l'existence duquel on peut conclure par voie d'interprétation nécessaire. Selon lui, un pouvoir implicite de réglementation des prix serait un pouvoir totalement arbitraire et absolu. Par divers exemples, on a essayé de démontrer que ce pouvoir fait toujours l'objet d'une disposition légale expresse. On a cité notamment le pouvoir, sous le régime de l'article 320 de la *Loi sur les chemins de fer*, S.R.C. 1970, chap. R-2, de réglementer des taxes de télégraphe et de téléphone dont était autrefois investie la Commission canadienne des transports et qui a été transféré au CRTC par l'article 14 de la *Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, S.C. 1974-75-76, chap. 49. On a souligné que la question est d'une portée plus grande que celle du pouvoir de réglementer les tarifs ou frais qu'un titulaire de licence de télévision par câble peut demander à ses abonnés puisque, si on conclut à l'existence de ce pouvoir dans la Loi en l'absence d'une disposition expresse, il doit s'étendre aux tarifs ou frais, s'il y en a, que d'autres titulaires de licences de radiodiffusion peuvent demander pour les services fournis.

L'avocat de Kingston, avec l'appui de l'avocat du Conseil, fait valoir que selon la jurisprudence, les pouvoirs du Conseil doivent être interprétés largement aux fins de la mise en œuvre de la politique de radiodiffusion énoncée à l'article 3 de

3 of the Act, and that on such a view, the terms of the Act are comprehensive enough to include the power to regulate the fees which a cable television licensee may charge to its subscribers. In the alternative, it was contended that such a power exists by necessary implication on the principle that was applied by this Court in *Interprovincial Pipe Line Limited v. National Energy Board*, [1978] 1 F.C. 601 (C.A.) and is set out in *Halsbury's Laws of England*, 3rd ed., vol. 36, para. 657, page 436 as follows: "The powers conferred by an enabling statute include not only such as are expressly granted but also, by implication, all powers which are reasonably necessary for the accomplishment of the object intended to be secured." In support of the necessity of such authority it was emphasized that by an established policy of the Commission cable television licensees enjoyed a territorial monopoly. This was not disputed by CBL, and it has been the subject of judicial notice: see *Terra Communications Ltd. et al. v. Communicomp Data Ltd. et al.* (1974), 1 O.R. (2d) 682 at 696; *Capital Cities Communications Inc., et al. v. Canadian Radio-Television Commission et al.*, [1978] 2 S.C.R. 141 at pages 180-181.

Counsel for Kingston and the Commission placed particular reliance on the judgment of the Supreme Court of Canada in *CKOY Limited v. The Queen on the relation of Lorne Mahoney*, [1979] 1 S.C.R. 2, as indicating in their submission, the broad view which must be taken of the Commission's powers. The issue in that case was the validity of a Regulation prohibiting a station or network operator from broadcasting a telephone interview or conversation with a person without that person's prior consent, unless the person telephoned the station for the purpose of participating in the broadcast. A majority of the Court held the Regulation to be valid under section 16 of the Act as being in furtherance of policy expressed in section 3. The majority found that the impugned Regulation dealt with "standards of programs" in subparagraph 16(1)(b)(i) and "programming", including high standards of programming, in paragraph 3(d), but it also found support for the Regulation in subparagraph 16(1)(b)(ix), which confers authority on the Commission to make regulations "respecting such other matters as it

la Loi, et que, selon ce point de vue, le texte de la Loi est d'une portée assez vaste pour comprendre le pouvoir de réglementer les frais qu'un titulaire de licence de télévision par câble peut réclamer à ses abonnés. On soutient subsidiairement que ce pouvoir existe par voie d'interprétation nécessaire, selon la règle appliquée par cette Cour dans l'affaire *Interprovincial Pipe Line Limited c. L'Office national de l'énergie*, [1978] 1 C.F. 601 (C.A.), et exposée comme suit dans *Halsbury's Laws of England*, 3<sup>e</sup> éd., vol. 36, par. 657, à la page 436: [TRADUCTION] «Les pouvoirs accordés par une loi habilitante ne comprennent pas seulement les pouvoirs accordés expressément, mais également par implication, tous les pouvoirs raisonnablement nécessaires pour atteindre l'objectif visé.» A l'appui de la nécessité d'un tel pouvoir, on a insisté sur le fait que par une politique établie du Conseil, les titulaires de licences de télévision par câble jouissent d'un monopole territorial. Ce fait n'a pas été contesté par la LRC et a même fait l'objet d'une admission d'office en justice: voir *Terra Communications Ltd. et al. v. Communicomp Data Ltd. et al.* (1974), 1 O.R. (2d) 682, à la page 696; *Capital Cities Communications Inc., et autres c. Le Conseil de la Radio-Télévision canadienne et autres*, [1978] 2 R.C.S. 141, aux pages 180 et 181.

Les avocats de Kingston et du Conseil s'appuient particulièrement sur le jugement rendu par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *CKOY Limited c. La Reine sur la dénonciation de Lorne Mahoney*, [1979] 1 R.C.S. 2. Cet arrêt démontre bien, selon eux, qu'il faut interpréter largement les pouvoirs du Conseil. Dans cette affaire, le litige portait sur la validité d'un article du Règlement qui interdit à une station ou à un exploitant de réseau de diffuser une conversation téléphonique avec une personne sans son consentement préalable, à moins que la personne en cause n'ait téléphoné à la station afin de prendre part à l'émission. Une majorité des juges de la Cour a décidé que l'article du Règlement était valide en vertu de l'article 16 de la Loi parce qu'adopté dans la poursuite de la politique mentionnée à l'article 3. La majorité a jugé que l'article contesté du Règlement portait sur les «normes des émissions» visées au sous-alinéa 16(1)(b)(i) et sur la «programmation», notamment sur la haute qualité de la programmation prévue à l'alinéa 3d), mais elle a également trouvé à l'article du Règlement un fon-

deems necessary for the furtherance of its objects”, and thereby refers to the whole of section 3.

On the test to be applied to determine the validity of a regulation purporting to be made under section 16, Spence J., delivering the judgment of the majority, said at pages 11-12:

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

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

Therefore, whether we consider that the impugned regulation will implement a policy or not is irrelevant so long as we determine objectively that it is upon a class of subject referred to in s. 3.

With respect to subparagraph 16(1)(b)(ix) as a foundation for the Regulation, Spence J. said at pages 13-14:

I find a basis for the enactment of Regulation 5(k) also in s. 16(1)(b)(ix) of the statute. It is to be noted that its very broad words are not, as are those of s. 16(1)(b)(i), confined to the policy expressed in s. 3(d) and, therefore, authorize one enactment of regulations to further any policy outlined in the whole of s. 3. It was submitted that s. 16(1)(b)(ix) should be confined to matters of procedure since it followed s. 16(1)(b)(viii) enabling the Commission to require licensees to submit information. But the information which may be required under (viii) is very broad covering not only the licensees’ financial affairs but “programs” and “the conduct and management of their affairs.” Therefore, the information obtained under a regulation enacted by virtue of s. 16(1)(b)(viii) may well provide the basis for a regulation which the Commission might deem necessary under s. 16(1)(b)(ix). Such regulation would, of course, have to be to further the “Broadcasting Policy of Canada” but it might be difficult to fit it under any of the other numbered paragraphs of s.16(1)(b). I find it of some importance that the broad words appearing in s. 16(1)(b)(ix) “as it deems necessary” emphasize the discretion granted to the Commission in determining what is necessary for the further-

dement au sous-alinéa 16(1)(b)(ix), qui autorise le Conseil à établir des règlements «concernant telles autres questions qu’il estime nécessaires à la poursuite de ses objets» et qui, de ce fait, se rapporte à l’article 3 tout entier.

Quant au critère à appliquer pour déterminer la validité d’un règlement qui est censé être pris sous le régime de l’article 16, le juge Spence, qui rendait le jugement de la majorité, dit ceci aux pages 11 et 12:

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

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

En conséquence, il importe peu que l’article litigieux mette en œuvre une politique du moment qu’on établit objectivement qu’il vise une catégorie de sujets mentionnée à l’art. 3.

Pour ce qui est du sous-alinéa 16(1)(b)(ix) comme fondement à l’article du Règlement, le juge Spence s’exprime en ces termes aux pages 13 et 14:

Je trouve également un fondement à l’al. 5(k) du Règlement au sous-al. 16(1)(b)(ix) de la Loi. Il faut noter que ce sous-alinéa est très général et n’est pas restreint comme le sous-al. 16(1)(b)(i) à la politique énoncée à l’al. 3(d). En conséquence, il autorise la promulgation de règlements visant à mettre en œuvre toute politique énoncée à l’art. 3 dans son ensemble. On a prétendu que le sous-al. 16(1)(b)(ix) ne s’applique qu’à des questions de procédure parce qu’il suit le sous-al. 16(1)(b)(viii) qui autorise le Conseil à contraindre les titulaires de licences à fournir certains renseignements. Mais les renseignements visés au sous-al. (viii) sont d’ordre très général et portent non seulement sur la situation financière des titulaires de licences, mais également sur les «émissions» et «l’expédition et la direction de leurs affaires». En conséquence, les renseignements obtenus en vertu d’un règlement établi sous le régime du sous-al. 16(1)(b)(viii) peuvent justifier la promulgation d’un autre règlement que le Conseil peut juger nécessaire en vertu du sous-al. 16(1)(b)(ix). Ce règlement devrait évidemment viser à mettre en œuvre la «politique de radiodiffusion du Canada», mais il pourrait être difficile de le relier à un autre sous-alinéa de l’al. 16(1)(b). A mon avis, il n’est pas sans importance que les

ance of its objects. Therefore, even if the word "programming" were to receive the narrow meaning advanced by counsel for the appellant, then s. 16(1)(b)(ix) would authorize the enactment of Regulation 5(k). So, the said regulation may well be in furtherance of the policy set out in, for instance, s. 3(c), that is, responsibility for the programmes which the licensee broadcasts.

Spence J. also referred at page 14 to the "broad interpretation" given by Laskin C.J. "to the Commission's powers under s. 15 of the *Broadcasting Act*" in *Capital Cities Communications, supra*, where the Chief Justice spoke at p. 171 of "the embracing objects committed to the Commission under s. 15 of the Act".

I conclude from these passages in the judgment of Spence J. in the *CKOY* case that while it is for the Court to determine objectively whether a regulation deals with or is upon a subject referred to in section 3 of the Act, a broad view is to be taken of what is embraced by that section, having regard to the latitude or discretion that has been committed to the Commission to determine what may be necessary in a particular case for the furtherance of its policy objectives.

What was said concerning the validity of a regulation under section 16 applies equally in my opinion to the validity of a condition attached to a licence under paragraph 17(1)(a). That section begins, like section 16, with the words "In furtherance of the objects of the Commission", and empowers the Executive Committee to subject a broadcasting licence to such conditions related to the circumstances of the licensee as it "deems appropriate for the implementation of the broadcasting policy enunciated in section 3", an authority that is, if anything, even broader than that which is conferred by subparagraph 16(1)(b)(ix).

Where the Commission issues a cable television broadcasting licence that confers a territorial monopoly it must surely have the authority to fix as a condition of that right the maximum fees which the licensee may charge to its subscribers. That would appear to be not only appropriate but necessary to further the policy objective of assuring the widest possible public access to the services

termes généraux «qu'il estime nécessaires», au sous-al. 16(1)(b)(ix), insistent sur le pouvoir discrétionnaire du Conseil de déterminer ce qui est nécessaire à la poursuite de ses objets. Ainsi, même si le mot «programmation» devait recevoir l'interprétation restrictive que lui donne l'avocat de l'appelante, le sous-al. 16(1)(b)(ix) pourrait alors autoriser l'adoption de l'al. 5(k) du Règlement. Cet alinéa peut donc se justifier par la poursuite de la politique énoncée à l'al. 3(c), savoir, la responsabilité des titulaires de licences à l'égard des émissions qu'ils diffusent.

A la page 14, le juge Spence parle également de l'interprétation large qu'a donnée le juge en chef Laskin «des pouvoirs conférés au Conseil par l'art. 15 de la *Loi sur la radiodiffusion*» dans l'arrêt *Capital Cities Communications*, susmentionné, où, à la page 171, le juge en chef parle de «la grande portée des matières confiées au Conseil par l'art. 15 de la Loi».

De ces passages de l'arrêt rendu par le juge Spence dans l'affaire *CKOY*, je conclus que bien que la Cour ait à déterminer objectivement si un règlement porte sur un sujet mentionné à l'article 3 de la Loi, il faut interpréter largement ce que cet article englobe, compte tenu de la latitude ou pouvoir discrétionnaire qui a été confié au Conseil pour déterminer ce qui peut être nécessaire, dans un cas donné, à la poursuite de ses objets.

Ce qu'on a dit au sujet de la validité d'un règlement pris en vertu de l'article 16 s'applique également, à mon sens, à la validité d'une condition à laquelle est soumise une licence attribuée sous le régime de l'alinéa 17(1)(a). Comme l'article 16, cet article commence par l'expression «Dans la poursuite des objets du Conseil», et autorise le comité de direction à soumettre une licence de radiodiffusion aux conditions propres à la situation du titulaire que le comité «estime appropriées pour la mise en œuvre de la politique de radiodiffusion énoncée dans l'article 3», pouvoir qui est même plus large que celui conféré par le sous-alinéa 16(1)(b)(ix).

Lorsque le Conseil attribue une licence de télévision par câble conférant un monopole territorial, il doit sûrement avoir le pouvoir de fixer, comme condition de ce droit, les tarifs maximums que le titulaire de licence peut réclamer à ses abonnés. Cela semblerait non seulement approprié mais aussi nécessaire pour favoriser l'objectif visé par la politique de radiodiffusion d'assurer au public l'ac-

of the Canadian broadcasting system, an objective that is explicitly referred to by the words "the right . . . to receive programs" in paragraph 3(c) and is implicit in the whole of section 3 because of the importance attached to broadcasting in the life of the country. In the exercise of this authority the Commission must, of course, consider not only the interests of subscribers but also the financial resources required by a licensee to provide the quality and extent of service contemplated by section 3. That is something which the Commission is capable of doing without the need of specific statutory criteria or directions.

For these reasons I am of the opinion that the Commission's decision was valid, and I would accordingly dismiss the appeal.

URIE J.: I agree.

KELLY D.J.: I concur.

cès le plus large possible aux services de la radiodiffusion canadienne, objectif qui se traduit explicitement par l'expression «le droit . . . de capter les émissions» employée à l'alinéa 3c) et qui est implicite dans l'ensemble de l'article 3 en raison de l'importance attachée à la radiodiffusion dans la vie du pays. Dans l'exercice de ce pouvoir, le Conseil doit, bien entendu, examiner non seulement les intérêts des abonnés, mais aussi les ressources financières dont a besoin un titulaire de licence pour fournir un service de qualité dans tout le Canada, tel qu'envisagé à l'article 3. Le Conseil est en mesure de ce faire sans qu'il soit besoin de critères ou directives spécifiques dans des textes de lois.

Par ces motifs, j'estime que la décision du Conseil était valide, et qu'il y a lieu de rejeter l'appel.

*d* LE JUGE URIE: Je souscris aux motifs ci-dessus.

LE JUGE SUPPLÉANT KELLY: Je souscris aux motifs ci-dessus.