

A-1879-83

A-1879-83

New Brunswick Broadcasting Co., Limited
(Appellant)

v.

Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (Respondent)

Court of Appeal, Thurlow C.J., Pratte and Ryan JJ.—Toronto, May 23 and 24; Ottawa, July 27, 1984.

Broadcasting — CRTC limiting renewal of newspaper owner's broadcasting licences — Decision based on direction given by Order in Council pursuant to ss. 27(1) and 22(1)(a)(iii) of Act restricting CRTC's authority to issue or renew licences to owners of newspapers circulated in broadcasting area — Whether direction illegal as made for purpose other than those in s. 3 of Act — Broadcasting policy in s. 3 not exhaustive of purposes of Act — S. 27(1) power exercisable for any valid reason of public policy whether or not expressed in s. 3 — Purpose of direction not to regulate concentration of newspaper ownership — To determine classes of persons entitled to use of radio frequencies is to "regulate and supervise all aspects of the Canadian broadcasting system" — Broadcasting Act, R.S.C. 1970, c. B-11, ss. 3(a),(b), 15, 17, 22(1)(a)(iii), 26, (as am. by R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 65), 27(1),(2) — Direction to the CRTC on Issue and Renewal of Broadcasting Licences to Daily Newspaper Proprietors, SOR/82-746.

Judicial review — Applications to review — Broadcasting — Renewal of appellant's broadcasting licences limited pursuant to direction to CRTC prohibiting newspaper owners from controlling broadcasting undertakings in same market area — Appellant's right to enjoyment of property and right not to be deprived thereof without due process of law allegedly violated — Whether appellant entitled to hearing as to direction — No vested or other property right in renewal of licences — Expectation of longer renewal, not right to renewal, adversely affected — Direction general in scope and application, not specifically aimed at appellant — Authority of Governor in Council under ss. 27(1) and 22(1)(a)(iii) of Broadcasting Act legislative in nature — Courts not giving persons likely to be adversely affected by exercise of legislative authority right to be heard — No opportunity to be heard afforded in s. 27 — Canadian Bill of Rights, R.S.C. 1970, Appendix III, ss. 1(a), 2(e) — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.

Constitutional law — Charter of Rights — Freedom of expression — CRTC limiting renewal of appellant's broadcasting licences — Decision based on direction by Governor in Council prohibiting person or group of persons from control-

New Brunswick Broadcasting Co., Limited (appellante)

a. c.

Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (intimé)

b. Cour d'appel, juge en chef Thurlow, juges Pratte et Ryan—Toronto, 23 et 24 mai; Ottawa, 27 juillet 1984.

Radiodiffusion — Le CRTC a limité le renouvellement des licences de radiodiffusion d'un propriétaire de quotidiens — Cette décision reposait sur les instructions données par décret pris en vertu des art. 27(1) et 22(1)a)(iii) de la Loi et limitant le pouvoir du CRTC de délivrer ou de renouveler des licences aux propriétaires de quotidiens distribués dans la zone de radiodiffusion — Les instructions sont-elles illégales parce qu'elles ont été données non pas aux fins de l'art. 3 de la Loi mais pour une fin étrangère? — La politique de radiodiffusion exposée à l'art. 3 ne comporte pas toutes les fins de la Loi — Le pouvoir prévu à l'art. 27(1) peut être exercé pour une raison valable de politique publique, qu'elle soit ou non exposée à l'art. 3 — Les instructions ne réglementent pas la concentration de la propriété des journaux — Déterminer les classes de personnes ayant le droit de faire usage de fréquences revient à «réglementer et surveiller tous les aspects du système de la radiodiffusion canadienne» — Loi sur la radiodiffusion, S.R.C. 1970, chap. B-11, art. 3a),b), 15, 17, 22(1)a)(iii), 26 (mod. par S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 65), 27(1),(2) — Instructions au CRTC sur l'attribution et le renouvellement limités des licences de radiodiffusion, DORS/82-746.

Contrôle judiciaire — Demandes d'examen — Radiodiffusion — Le renouvellement des licences de radiodiffusion de l'appellante est limité conformément aux instructions au CRTC interdisant aux propriétaires de journaux de contrôler les entreprises de radiodiffusion de la même zone de marché — Le droit de l'appellante de jouir de ses biens et de ne s'en voir privée que par l'application régulière de la loi aurait été violé — L'appellante a-t-elle droit à une audition quant aux instructions? — Il n'existe aucun droit acquis ni aucun autre droit de propriété dans le renouvellement des licences — La possibilité d'un renouvellement pour une plus longue période, et non le droit au renouvellement, est réduite — Les instructions ont une portée et une application générales et ne visaient pas l'appellante en particulier — Le pouvoir que le gouverneur en conseil tient des art. 27(1) et 22(1)a)(iii) de la Loi sur la radiodiffusion est de nature législative — Les tribunaux ne donnent pas le droit à une audition aux personnes qui subiront probablement des inconvénients en raison de l'exercice du pouvoir législatif — L'art. 27 ne prévoit pas la possibilité d'une audition — Déclaration canadienne des droits, S.R.C. 1970, Appendice III, art. 1a), 2e) — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 28.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Liberté d'expression — Le CRTC a limité le renouvellement des licences de radiodiffusion de l'appellante — Cette décision reposait sur les instructions du gouverneur en conseil interdisant à une

ling several forms of media in same market area — Whether appellant and public deprived of right to freedom of expression under s. 2(b) of Charter — Freedom to communicate ideas without restraint excluding freedom to use private or public property to do so — Radio frequencies declared public property — Appellant's freedom to broadcast not denied as it may purchase time on licensed station to air information — Public not entitled to appellant's broadcasting service — No need to resort to Charter limitation clause to justify licensing system — Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), ss. 1, 2(b).

Evidence — Admissibility — Newspaper proprietor attacking CRTC decision to limit renewal of television broadcasting licences — Decision based on direction issued to CRTC by Governor in Council — Direction made following release of Royal Commission report on daily newspaper industry — Legality of direction at issue — Report admissible as evidence of context in which Order in Council passed — Speech delivered to students by Minister responsible for Government response also admissible — Better exposing motivation of Governor in Council — Admissible on same basis as government pamphlet considered in Reference re Upper Churchill Water Rights Reversion Act, [1984] 1 S.C.R. 297.

The appellant attacks, by way of an appeal under section 26 of the *Broadcasting Act* and of an application for judicial review, a decision of the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) which limited the renewal of its television broadcasting licences. The appellant is a wholly-owned subsidiary of New Brunswick Publishing Company, Limited, an Irving interest which publishes two daily newspapers in Saint John, New Brunswick. The appellant is also the owner of a television-broadcasting station in Saint John. In reaching its decision, the CRTC took into account a direction given to it by an Order in Council made pursuant to subsection 27(1) and subparagraph 22(1)(a)(iii) of the *Broadcasting Act*. The direction restricts the authority of the CRTC to issue or renew broadcasting licences to persons who own or control newspapers circulated in the broadcasting area. Tendered as evidence was a report, released following the establishment of a Royal Commission to inquire generally into the daily newspaper industry and specifically into the concentration of the ownership and control of that industry. A further item of evidence was a speech delivered by the Minister responsible for the Government's response to the Royal Commission's report, to University of Western Ontario students. The appellant argues that the direction was illegal on the grounds (1) it was made for a purpose other than one authorized by section 3 of the *Broadcasting Act* and thus made for an improper purpose; (2) it deprived the appellant and the public of the right under paragraph 2(b) of the Charter to freedom of expression including freedom of the press and other media of communication; (3) it deprived the appellant of its right under paragraph 1(a)

personne ou à un groupe de personnes de contrôler divers moyens de communication dans la même zone de marché — L'appelante et le public sont-ils privés du droit à la liberté d'expression sous le régime de l'art. 2b) de la Charte? — Liberté de communiquer des idées sans restriction aucune ne comporte pas la liberté de faire usage d'un bien privé ou public pour le faire — Les fréquences sont du domaine public — La liberté qu'a l'appelante de radiodiffuser n'est pas refusée, parce qu'elle peut acheter le système d'émission à une station titulaire de licence pour diffuser ses informations — Le public n'a pas droit au service de radiodiffusion de l'appelante — Il n'est pas nécessaire de recourir à la disposition restrictive de la Charte pour justifier le système d'octroi de licences — Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la Partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, annexe B, Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), art. 1, 2b).

Preuve — Recevabilité — Un propriétaire de journaux conteste la décision par laquelle le CRTC a limité le renouvellement des licences de télédiffusion — La décision reposait sur les instructions données au CRTC par le gouverneur en conseil — Les instructions ont été données à la suite d'un rapport établi par une commission royale sur l'industrie des quotidiens — La légalité des instructions est mise en question — Le rapport est admissible à titre de preuve du contexte dans lequel le décret a été pris — Le discours prononcé devant les étudiants par le Ministre responsable de la réponse du gouvernement est également recevable — Ce discours expose mieux les motifs du gouverneur en conseil — Recevable au même titre que la brochure du gouvernement examinée dans le Renvoi relatif à la Upper Churchill Water Rights Reversion Act, [1984] 1 R.C.S. 297.

L'appelante conteste, au moyen d'un appel sous le régime de l'article 26 de la *Loi sur la radiodiffusion* et d'une demande de contrôle judiciaire, la décision par laquelle le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) a limité le renouvellement de ses licences de télédiffusion. L'appelante est une filiale en propriété exclusive de New Brunswick Publishing Company, Limited, une société Irving qui publie deux quotidiens à Saint-Jean (Nouveau-Brunswick). L'appelante est également propriétaire d'une station de télédiffusion à Saint-Jean. En rendant sa décision, le CRTC a tenu compte des instructions qu'il a reçues et qui se trouvent dans un décret pris en application du paragraphe 27(1) et du sous-alinéa 22(1)a)(iii) de la *Loi sur la radiodiffusion*. Les instructions restreignent le pouvoir du CRTC de délivrer ou de renouveler des licences de radiodiffusion aux personnes qui possèdent ou contrôlent des quotidiens distribués dans la zone de radiodiffusion. A été produit en preuve un rapport diffusé à la suite de l'institution d'une commission royale pour faire un examen général de la situation dans l'industrie des quotidiens, en particulier en ce qui a trait à la concentration de la propriété et du contrôle de cette industrie. On a produit un autre élément de preuve qui consiste dans un discours prononcé devant les étudiants de l'Université Western Ontario par le Ministre responsable de la réponse du gouvernement au rapport de la Commission royale. L'appelante fait valoir que les instructions étaient illégales et nulles parce que: (1) elles visent une fin autre que celles que permet l'article 3 de la *Loi sur la radiodiffusion* et, par conséquent, une fin illégale; (2) elles privent l'appelante et le public du droit, que prévoit l'alinéa 2b) de la

of the Bill of Rights to the enjoyment of its property and its right not to be deprived thereof without due process of law.

Held, the appeal and the review application should be dismissed.

(1) Admissibility as evidence of the Royal Commission report and of the ministerial speech

In view of the appellant's objections to the direction, the report is admissible as evidence of the situation and context in which the Order in Council was passed.

As to the speech, the respondent's attempt to classify it among the speeches made by members of legislative bodies and thus not reliable as evidence of the intent of legislation, fails. The speech comes much closer to exposing the motivation of the Governor in Council in passing the Order in Council and is therefore akin to and admissible as evidence on the same basis as the government pamphlet titled "The Energy Priority of Newfoundland and Labrador" considered by the Supreme Court of Canada in the *Reference re Upper Churchill Water Rights Reversion Act*.

(2) The improper purpose point

While the policy stated in section 3 of the *Broadcasting Act* appears to govern and limit the objects to be implemented by the CRTS, that policy is not exhaustive of the purposes of the Act. The power conferred by subsection 27(1) to issue directions pursuant to subparagraph 22(1)(a)(iii) precluding the issue or the renewal of licences to particular classes of persons is exercisable by the Governor in Council for any valid reason of public policy whether or not it is one expressed in section 3. To deny that power scope for differentiating on grounds of public policy between particular classes of Canadians is to deny it all practical scope. Therefore, it cannot be affirmed that the direction was not made in furtherance of a purpose of the Act.

It cannot be affirmed either that the direction was made solely for the purpose of regulating ownership and control of newspapers. On its face, the direction relates to those persons who may not hold broadcasting licences. In fact what it does is to restrict the classes of persons who may hold such licences. It says nothing and does nothing to regulate either the concentration of ownership of newspapers or the owners of newspapers.

Even if this interpretation were incorrect, the appellant's objection would still fail because such a direction falls within the policy set out in section 3 and thus within the purposes of the Act. The authority conferred on the Governor in Council by subsection 27(1) and subparagraph 22(1)(a)(iii) is broad enough to enable the Governor in Council to decide who or what classes of persons or corporations should be licensed to make use of the radio frequencies that are declared by paragraph 3(a) to be public property. To exercise that authority is to "regulate and supervise all aspects of the Canadian broadcasting system" of which broadcasting undertakings in Canada are, under paragraph 3(a), a part.

Charte, à la liberté d'expression y compris à la liberté de la presse et des autres moyens de communication; (3) elles privent l'appelante du droit que lui accorde l'alinéa 1a) de la Déclaration des droits à la jouissance de ses biens et du droit de ne s'en voir privée que par l'application régulière de la loi.

Arrêt: l'appel et la demande d'examen sont rejetés.

(1) Recevabilité en preuve du rapport établi par la Commission royale et du discours ministériel

Eu égard aux objections de l'appelante face aux instructions, le rapport est admissible à titre de preuve de la situation et du contexte dans lesquels le décret a été pris.

Quant au discours, la tentative par l'intimé de le classer parmi les discours faits par les députés et qui sont donc irrecevables pour établir l'intention de la loi échoue. Ce discours vient bien plus exposer les motifs du gouverneur en conseil lors de l'adoption du décret et s'apparente, à titre de preuve admissible, à la brochure du gouvernement intitulée «The Energy Priority of Newfoundland and Labrador» examinée par la Cour suprême du Canada dans le *Renvoi relatif à la Upper Churchill Water Rights Reversion Act*.

(2) La question relative au but illégal

Certes, la politique exposée à l'article 3 de la *Loi sur la radiodiffusion* semble régir et limiter les objectifs que le CRTS doit réaliser; mais cette politique ne comporte pas toutes les fins de la Loi. Pour une raison valable de politique publique, qu'elle soit ou non prévue à l'article 3, le gouverneur en conseil peut exercer le pouvoir, que confère le paragraphe 27(1), de donner des instructions sous le régime du sous-alinéa 22(1)(a)(iii), interdisant le renouvellement de licences à des catégories particulières de personnes. Ne pas reconnaître à ce pouvoir la faculté de faire la différence, pour des motifs de politique publique, entre des classes particulières de Canadiens revient à nier à ce pouvoir toute portée pratique. En conséquence, on ne saurait affirmer que les instructions n'ont pas été données pour une fin de la Loi.

On ne saurait affirmer non plus que les instructions ont été données dans la seule fin de réglementer la propriété et le contrôle des journaux. Par leur formulation, il s'agit d'instructions relatives à des personnes qui ne peuvent détenir des licences de radiodiffusion. En fait, ces instructions ne font que restreindre les catégories de personnes qui peuvent être titulaires de ces licences. Rien dans leur formulation ne réglemente ou bien la concentration de la propriété de quotidiens ou bien les propriétaires de quotidiens.

Même si cette interprétation n'est pas la bonne, la contestation de l'appelante doit quand même échouer, parce que de telles instructions relèvent de la politique énoncée à l'article 3 et, par conséquent, correspondent aux fins que vise la Loi. Le pouvoir que le gouverneur en conseil tient du paragraphe 27(1) et du sous-alinéa 22(1)(a)(iii) est assez large pour lui permettre de décider qui ou quelles catégories de personnes ou sociétés devraient obtenir des licences pour faire usage de fréquences qui sont, en vertu de l'alinéa 3a), du domaine public. Exercer ce pouvoir revient à «réglementer et surveiller tous les aspects du système de la radiodiffusion canadienne» dont font partie, en vertu de l'alinéa 3a), les entreprises de radiodiffusion au Canada.

(3) The Charter of Rights point

The appellant's argument based on an alleged violation of paragraph 2(b) of the Charter confuses the freedom guaranteed by the Charter with a right to the use of property. The freedom guaranteed by the Charter is a freedom to express and communicate ideas without restraint, whether orally or in print or by other means of communication. It is not a freedom to use someone else's property to do so. It does not give anyone the right to use the radio frequencies which, before the enactment of the Charter, had been declared by Parliament to be and had become public property subject to the licensing provisions of the *Broadcasting Act*. The appellant's freedom to broadcast what it wishes to communicate would not be denied by the refusal of a licence: it would have the same freedom as anyone else to air its information by purchasing time on a licensed station. Nor does the Charter confer on the rest of the public a right to a broadcasting service to be provided by the appellant. Moreover, since the freedom guaranteed by paragraph 2(b) does not include a right for anyone to use the property of another or a public property, the use of which is governed by statute, there is no need to resort to the limitation clause in section 1 of the Charter to justify the licensing system established by the Act.

(4) The Canadian Bill of Rights point

The first issue is whether the appellant may properly invoke the Bill of Rights.

Although the word "individual" in section 1 of the Bill does not include a corporation, there is no reason to conclude that a corporation is not entitled at common law to the enjoyment of property and the right not to be deprived thereof without due process of law. Similarly, there is no reason to conclude that the word "person" in paragraph 2(e) of the Bill, which deals with the right to a fair hearing, cannot refer to a corporation whenever the subject-matter of a provision in which it is found can have application to corporations.

In view of the above, was the appellant entitled to a hearing as to why the direction should not have been made? The answer must be negative. The appellant had no vested or other property right to have its licences renewed. What was adversely affected by the direction was nothing but an expectation: the expectation that the appellant had of a longer renewal than was in fact granted. The appellant's argument that it was forced to sell its broadcasting station is not warranted on the record before the Court. On its face, the direction is not aimed at anyone in particular but is general in scope and in application, and there is nothing in the record establishing that it is applicable only to the appellant's situation or that it has only been applied to the appellant.

The authority conferred on the Governor in Council by subsection 27(1) and subparagraph 22(1)(a)(iii) is neither judicial nor quasi-judicial nor administrative in nature. It is legislative in character. It authorizes the making of orders to the CRTC respecting classes of applicants to whom licences may not be granted, and it is not restricted by wording dealing with the grounds on which particular classes may be disqualified. Furthermore, subsection 27(2) requires that any order

(3) La question relative à la Charte des droits

L'argument de l'appelante reposant sur une allégation de violation de l'alinéa 2b) de la Charte confond la liberté garantie par la Charte avec le droit de faire usage d'un bien. La liberté garantie par la Charte est une liberté d'exprimer et de communiquer des idées sans restriction aucune, que ce soit verbalement, par publication ou par d'autres moyens de communication. Il ne s'agit pas d'une liberté d'utiliser le bien d'autrui pour le faire. Elle ne donne pas à une personne le droit de faire usage de fréquences qui, avant la promulgation de la Charte, avaient été déclarées par le législateur être du domaine public et étaient soumises au régime de licences prévu à la *Loi sur la radiodiffusion*. La liberté qu'a l'appelante de radiodiffuser ce qu'elle désire communiquer ne serait pas refusée par le rejet d'une demande de licence: comme n'importe qui, elle aurait la même liberté de diffuser ses informations en achetant le temps d'émission à une station titulaire de licence. La Charte ne confère pas non plus au reste du public le droit à un service de radiodiffusion que doit fournir l'appelante. Qui plus est, la liberté garantie par l'alinéa 2b) ne comportant pas le droit pour une personne d'utiliser le bien d'autrui ou un immeuble public, dont l'utilisation est régie par une loi, il n'est pas nécessaire de recourir à la disposition restrictive de l'article 1 de la Charte pour justifier le système d'octroi de licences établi par la Loi.

(4) La question relative à la Déclaration canadienne des droits

Tout d'abord, il s'agit de déterminer si l'appelante peut, à juste titre, invoquer la Déclaration des droits.

Bien que le mot «individu» à l'article 1 de la Déclaration ne vise pas une société, il n'y a aucune raison de conclure qu'une société ne possède pas en vertu de la *common law* le droit de jouir de ses biens et le droit de ne s'en voir privée que par l'application régulière de la loi. De même, il n'y a pas lieu de conclure que le mot «personne» utilisé à l'alinéa 2e) de la Déclaration, qui porte sur le droit à une audition impartiale, ne saurait viser une société chaque fois que l'objet de la disposition dans laquelle il se trouve peut s'appliquer à des sociétés.

Compte tenu de ce qui précède, l'appelante avait-elle droit à une audition pour faire valoir les raisons pour lesquelles les instructions n'auraient pas dû être émises? La réponse doit être négative. L'appelante ne possédait aucun droit acquis ni autre droit de propriété lui permettant d'obtenir que ses licences soient renouvelées. Les instructions ne font que réduire de simples possibilités: les possibilités qu'avait l'appelante d'obtenir un renouvellement pour une période plus longue que celle accordée en réalité. Le dossier soumis à la Cour ne permet pas d'accueillir l'argument de l'appelante selon lequel elle était forcée de vendre sa station de radiodiffusion. Il ressort des instructions qu'elles ne visent personne en particulier, mais qu'elles ont une portée et une application générales, et rien dans le dossier n'indique qu'elles ne s'appliquent qu'à la situation de l'appelante ou qu'elles ont été appliquées à celle-ci seulement.

Le pouvoir que confèrent au gouverneur en conseil le paragraphe 27(1) et le sous-alinéa 22(1)(a)(iii) n'est par sa nature ni judiciaire, ni quasi judiciaire, ni administratif. Il s'agit d'un pouvoir de nature législative. Il autorise la prise de décrets pour donner au CRTC des instructions concernant les classes de requérants auxquels les licences ne peuvent être accordées, et le libellé de ces articles ne limite pas ce pouvoir en indiquant les motifs pour lesquels certaines classes particulières de requé-

made under subsection 27(1) be published forthwith in the *Canada Gazette* and laid before Parliament. This affords Parliament the opportunity to consider the direction, and revoke or alter it if it sees fit to do so. Courts have not heretofore conferred on persons likely to be adversely affected by the exercise of legislative authority a right to be heard. Finally, there is no provision in section 27 affording to a member of a class or a class as a whole an opportunity to be heard.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

FOLLOWED:

Reference re Upper Churchill Water Rights Reversion Act, [1984] 1 S.C.R. 297; *Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada et al.*, [1980] 2 S.C.R. 735.

APPLIED:

Bates v. Lord Hailsham of St. Marylebone, et al., [1972] 1 W.L.R. 1373 (Ch.D.).

REFERRED TO:

Thorne's Hardware Ltd. et al. v. The Queen et al., [1983] 1 S.C.R. 106; *Regina v. Colgate Palmolive Ltd.* (1971), 5 C.P.R. (2d) 179 (G.S.P. Ct.).

COUNSEL:

J. Edgar Sexton, Q.C. and *Ronald G. Atkey, Q.C.* for appellant.
Jean L. Doucet for respondent.
Derek H. Aylen, Q.C. and *David Sgayias* for Attorney General of Canada.

SOLICITORS:

Osler, Hoskin & Harcourt, Toronto, for appellant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

THURLOW C.J.: This is a joint proceeding consisting of an appeal under section 26 of the *Broadcasting Act* [R.S.C. 1970, c. B-11 (as am. by R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 65)] and an application under section 28 of the *Federal Court Act* [R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10]. What is attacked by both the appeal and the review application is a decision of the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission [CRTC] dated August 11, 1983, which limited the renewal of the television broadcasting licences of the appellant and its rebroadcasters to a term

rants peuvent être exclus. De plus, le paragraphe 27(2) exige qu'un décret pris conformément au paragraphe 27(1) doive être publié immédiatement dans la *Gazette du Canada* et déposé devant le Parlement. Cela donne au Parlement la possibilité d'examiner les instructions et d'annuler ou de modifier celles-ci s'il estime approprié de le faire. Les tribunaux n'ont pas jusqu'ici donné le droit à une audition aux personnes qui subiront probablement des inconvénients en raison de l'exercice du pouvoir législatif. Finalement, rien dans l'article 27 ne prévoit qu'il faut accorder à un membre d'une classe ou à une classe de requérants la possibilité de se faire entendre.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS SUIVIES:

Renvoi relatif à la Upper Churchill Water Rights Reversion Act, [1984] 1 R.C.S. 297; *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada et autre*, [1980] 2 R.C.S. 735.

DÉCISION APPLIQUÉE:

Bates v. Lord Hailsham of St. Marylebone, et al., [1972] 1 W.L.R. 1373 (Ch.D.).

DÉCISIONS CITÉES:

Thorne's Hardware Ltd. et autres c. La Reine et autre, [1983] 1 R.C.S. 106; *Regina v. Colgate Palmolive Ltd.* (1971), 5 C.P.R. (2d) 179 (G.S.P. Ct.).

AVOCATS:

J. Edgar Sexton, c.r. et *Ronald G. Atkey, c.r.*, pour l'appelante.
Jean L. Doucet pour l'intimé.
Derek H. Aylen, c.r. et *David Sgayias* pour le procureur général du Canada.

PROCUREURS:

Osler, Hoskin & Harcourt, Toronto, pour l'appelante.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé.

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

LE JUGE EN CHEF THURLOW: La Cour est saisie d'une procédure conjointe comprenant un appel formé en vertu de l'article 26 de la *Loi sur la radiodiffusion* [S.R.C. 1970, chap. B-11 (mod. par S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 65)] et une demande en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* [S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10]. L'appel et la demande d'examen attaquent tous deux une décision du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes [CRTC] en date du 11 août 1983, qui limite le renouvellement des licences de télédiffusion de l'appelante et

expiring on January 1, 1986. It is common ground that but for a direction to the Commission given by Order in Council dated July 29, 1982, and purporting to be made pursuant to section 22¹ of the *Broadcasting Act*, which the Commission took into account in reaching its decision, the period for which the renewal of the licences was granted by the Commission would have been at least somewhat longer, though, for reasons appearing in the decision, it would not have been for the full five-year period for which the Commission has, under section 17, authority to grant or renew broadcasting licences.

The appellant's case is that the direction was illegal and void and should not have been taken into account by the Commission because:

(1) it was made for a purpose other than one authorized by the *Broadcasting Act* and thus for an improper purpose;

(2) it deprived the appellant and the public of the right under paragraph 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.)*], to freedom of thought, belief, opinion and expression, including freedom of the press and other media of communication;

(3) it deprived the appellant of its rights under paragraph 1(a) of the *Canadian Bill of Rights* [R.S.C. 1970, Appendix III] to the enjoyment of its property and not to be deprived of its property without due process of law.

¹ 22. (1) No broadcasting licence shall be issued, amended or renewed pursuant to this Part

(a) in contravention of any direction to the Commission issued by the Governor in Council under the authority of this Act respecting

(iii) the classes of applicants to whom broadcasting licences may not be issued or to whom amendments or renewals thereof may not be granted and any such class may, notwithstanding section 3, be limited so as not to preclude the amendment or renewal of a broadcasting licence that is outstanding on the 1st day of April 1968; and

27. (1) The Governor in Council may by order from time to time issue directions to the Commission as provided for by subsection 18(2) and paragraph 22(1)(a).

de ses stations réémettrices à une période prenant fin le 1^{er} janvier 1986. Il est constant que, n'eût été des instructions au Conseil données par décret en date du 29 juillet 1982 qui sont censées avoir été prises conformément à l'article 22¹ de la *Loi sur la radiodiffusion* et dont le Conseil a tenu compte en prenant sa décision, la période pour laquelle le renouvellement des licences a été accordé par le Conseil aurait été au moins un peu plus longue, bien que, d'après les motifs de la décision, ce renouvellement n'aurait pas été accordé pour toute la période de cinq ans pour laquelle la Commission a, en vertu de l'article 17, le pouvoir d'accorder ou de renouveler les licences de radiodiffusion.

L'appelante prétend que les instructions étaient illégales et nulles et que le Conseil n'aurait pas dû en tenir compte parce que:

(1) elles visent une fin autre que celles que permet la *Loi sur la radiodiffusion* et, par conséquent, une fin illégale;

(2) elles privent l'appelante et le public du droit à la liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression, y compris la liberté de la presse et des autres moyens de communication que prévoit l'alinéa 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.)];

(3) elles privent l'appelante du droit que lui accorde l'alinéa 1a) de la *Déclaration canadienne des droits* [S.R.C. 1970, Appendice III] à la jouissance de ses biens et du droit de ne s'en voir privée que par l'application régulière de la loi.

¹ 22. (1) Aucune licence de radiodiffusion ne doit être attribuée, modifiée ou renouvelée en conformité de la présente Partie

a) en contravention d'instructions données au Conseil par le gouverneur en conseil sous l'autorité de la présente loi concernant

(iii) les classes de requérants auxquels des licences de radiodiffusion ne peuvent être attribuées ou auxquels des modifications ou des renouvellements de ces licences ne peuvent être accordés, et une telle classe peut, nonobstant l'article 3, être restreinte de façon à ne pas rendre impossible la modification ou le renouvellement d'une licence de radiodiffusion en vigueur le 1^{er} avril 1968; et

27. (1) Le gouverneur en conseil peut, à l'occasion, par décret, émettre des instructions à l'intention du Conseil comme le prévoient le paragraphe 18(2) et l'alinéa 22(1)a).

At the centre of the situation from which the problem arises is the fact that the appellant is a wholly-owned subsidiary of New Brunswick Publishing Company, Limited, a company which is owned by James K. Irving, Arthur L. Irving and K. C. Irving Limited and which publishes two daily newspapers in Saint John, New Brunswick. The direction, the text of which is cited later [at page 420], restricts the authority of the Commission to issue broadcasting licences to persons who own or control newspapers circulated in the broadcasting area.

The appellant's broadcasting station, CJCH-TV, began television-broadcasting on March 22, 1954. It was the second privately-owned English-language television broadcaster to receive a television-broadcasting licence and its television licences have been successively renewed ever since, permitting it to provide some 30 years of uninterrupted television-broadcasting service. It employs some 104 persons and through its CHSJ-TV station at Saint John, which is a CBC affiliate, and its rebroadcasters it extends the English-language CBC television network throughout the Province of New Brunswick and parts of Nova Scotia and Prince Edward Island. The viewing audience of CHSJ-TV and the rebroadcasters is approximately 100,000 persons. The CBC reserves approximately half of CHSJ-TV's broadcasting time for CBC programs and produces the majority of the news and public affairs programming offered by CHSJ-TV. The appellant has a very substantial investment in transmission and ancillary broadcasting equipment and in premises used to house the equipment and offices required for the operation.

The appellant's owners do not want to discontinue the television-broadcasting operation. Nor do they want to dispose of their newspaper-publishing operations. On the other hand, it is apparent from the historical facts appearing in the record as well as the opposition mounted by the Consumers' Association of Canada and others to the renewal of the appellant's television-broadcasting licences that not everyone is persuaded that it is a good thing to have several forms of media communica-

La question principale à l'origine du litige est que l'appelante est une filiale en propriété exclusive de New Brunswick Publishing Company, Limited, une société dont James K. Irving, Arthur L. Irving et K. C. Irving Limited sont propriétaires et qui publie deux quotidiens à Saint-Jean (Nouveau-Brunswick). Les instructions, dont le texte est cité ci-après [à la page 420], restreignent le pouvoir de la Commission de délivrer des licences de radiodiffusion aux personnes qui possèdent ou contrôlent des quotidiens distribués dans la zone de radiodiffusion.

La station de télédiffusion de l'appelante, CJCH-TV, a commencé à faire de la télédiffusion le 22 mars 1954. Elle était la deuxième station de télédiffusion privée de langue anglaise à recevoir une licence de télédiffusion. Ses licences de télédiffusion ont été successivement renouvelées depuis, lui permettant ainsi d'offrir quelque 30 ans de service de télédiffusion sans interruption. Elle emploie environ 104 personnes et, par le truchement de sa station CHSJ-TV de Saint-Jean, qui est une station affiliée de la Société Radio-Canada, et de ses stations réémettrices, elle offre les services du réseau de télévision de langue anglaise de Radio-Canada à toute la province du Nouveau-Brunswick et à certaines parties de la Nouvelle-Écosse et de l'Île-du-Prince-Édouard. On évalue à environ 100 000 le nombre des téléspectateurs de CHSJ-TV et de ses stations réémettrices. Radio-Canada se réserve environ la moitié des heures de diffusion de CHSJ-TV pour ses émissions et produit la majorité des émissions d'information et d'affaires publiques offertes par CHSJ-TV. L'appelante a investi de très grosses sommes dans les installations de transmission et l'équipement accessoire à la radiodiffusion ainsi que dans les locaux où sont situés l'équipement et les bureaux requis pour l'exploitation de ce service.

Les propriétaires de l'appelante ne veulent pas abandonner l'exploitation de leur service de télédiffusion. Ils ne veulent pas non plus se défaire de leur entreprise de publication de quotidiens. Par ailleurs, il ressort d'événements passés mentionnés au dossier de même que de l'opposition formée par l'Association des consommateurs du Canada et par d'autres personnes contre le renouvellement des licences de télédiffusion de l'appelante, que tout le monde n'est pas convaincu qu'il est bon que plu-

tion in the same market controlled by a single person or group of persons.

As a result of the simultaneous closing on August 27, 1980, of the *Ottawa Journal* and the *Winnipeg Tribune*, a Royal Commission was established to inquire generally into the daily newspaper industry in Canada and specifically into the concentration of the ownership and control of that industry. The Commission and its report take their name from the Chairman, Mr. Tom Kent. The report was tendered by counsel for the appellant at the hearing and was, without objection by the respondent as to its reception or to the timeliness of its being tendered, added to the case on which the proceeding is to be determined.

The report proposed that a Canada Newspaper Act be enacted to secure for the press of Canada "the freedom that is essential to a democratic society". The main features of the proposed legislation included:

- (1) It would prohibit significant further concentration of the ownership and control of daily newspapers and of the common ownership of these newspapers and other media.
- (2) It would correct the very worst cases of concentration that now exist.

The report also included the following:

In New Brunswick, the principle to be expressed in our proposed Newspaper Act requires that the Irving interests divest themselves of either their two-in-one papers in Saint John or their similar Moncton papers. They would also have to decide, under the rules against cross-media ownership, whether to keep the Saint John papers or their television and radio stations.

Having regard to the objections of the appellant to the direction, the Commission's report is, in my opinion, admissible as evidence of the situation and context in which the Order in Council was passed.

A further item of evidence tendered by the appellant was a printed copy of a speech delivered on May 25, 1982, by the Honourable Jim Fleming, the Minister responsible for the Government's response to the Royal Commission on Newspapers, to the Graduate School of Journalism at the University of Western Ontario. The speech is entitled "Government Proposals on Freedom of the Press in Relation to the Canadian Daily Newspaper

sieurs formes de moyens de communication dans un même marché soient contrôlées par une seule personne ou un seul groupe de personnes.

À la suite de la fermeture simultanée le 27 août 1980 de l'*Ottawa Journal* et du *Winnipeg Tribune*, une commission royale a été instituée pour faire un examen général de la situation dans l'industrie des quotidiens au Canada, en particulier en ce qui a trait à la concentration de la propriété et du contrôle de cette industrie. La Commission et son rapport tirent leur nom du président de la Commission, M. Tom Kent. Le rapport a été soumis par l'avocat de l'appelante à l'audition et a été versé au dossier à partir duquel le litige sera tranché sans objection de l'intimé quant à son admissibilité ou à l'opportunité de le soumettre.

Le rapport propose l'adoption d'une loi sur les journaux du Canada pour assurer à la presse canadienne «la liberté qui est essentielle au règne de la démocratie». Les principales caractéristiques de la loi proposée comprendraient ce qui suit:

- (1) Elle interdirait toute nouvelle concentration importante de la propriété et du contrôle des quotidiens, et de la propriété concomitante de ces journaux et d'autres média.
- (2) Elle corrigerait les problèmes de concentration les plus graves qui existent actuellement.

Le rapport comporte également le passage suivant:

Dans le cas du Nouveau-Brunswick, l'esprit de la Loi sur les journaux que nous proposons exigerait que les intérêts Irving se départissent soit de leurs journaux couplés de Saint-Jean, soit de leurs journaux analogues de Moncton. Ils seraient également obligés, en vertu des prescriptions interdisant la propriété de différents média, de faire un choix entre leurs journaux de Saint-Jean et leurs stations de radio et de télévision.

Eu égard aux objections de l'appelante face aux instructions, le rapport de la Commission est, à mon avis, admissible à titre de preuve de la situation et du contexte dans lesquels le décret a été pris.

L'appelante a également soumis en preuve un exemplaire d'un discours que le ministre Jim Fleming, responsable de la réponse du gouvernement à la Commission royale sur les quotidiens, a prononcé le 25 mai 1982 à l'École des études supérieures en journalisme de l'Université Western Ontario. Ce discours s'intitule «Propositions du gouvernement concernant la liberté de la presse et la situation des quotidiens canadiens». Il a été

Industry". It was received over the objection of the respondent and added to the case for whatever weight, if any, might properly be attributed to it.

The speech, which runs for some eight printed pages, includes the following:

During my consideration of the Canadian newspaper industry I have endeavoured to address three fundamental premises:

—First, newspapers are a special business. They are the printed record. Unlike other media, they provide daily, in-depth coverage of events.

—Secondly, diversity of information sources is a cornerstone of democracy.

—Thirdly, concentration of control by any power, private or public, over the press is an issue of great import and concern.

Having considered the current state of the Canadian newspaper industry in the light of these basic ideas, the Cabinet has concluded that certain governmental actions must be taken to control potential interference with or infringement of freedom of the press in Canada.

The argument has come from certain quarters that any action by the Government would threaten freedom of the press. I certainly agree that the Government must at all costs avoid intruding or appearing to intrude in a manner intimidating to editorial freedom. On the other hand, for a government to remain passive while concentration or conglomerate ownership can endanger a free press is equally wrong. There arrives thus a point at which failure by the Government to intervene makes the Government an accomplice against a free press through dereliction.

The proposals I shall set forth today are an effort to see the Government take up its responsibilities through the legislative process and then step back. Our goal is to protect a free press by ensuring diversity and avoiding intimidation through public or private power.

Parliament will be asked to pass a Canadian newspaper act and amendments to other acts, which will prohibit any one owner from gaining control, through acquisition or merger, of newspapers whose total circulation would exceed 20 per cent of the average Canadian circulation of daily newspapers. This limit will not be retroactive for the two owners who now exceed the limit but it will not allow them to acquire any additional papers so long as they are in excess of the 20 per cent level. This legislative action will not prohibit an increase in circulation of newspapers already owned.

After describing further features of the proposed legislation and the system to be established under it, the Minister proceeded:

Beyond these legislative initiatives, the Cabinet agreed that the Governor in Council direct the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) when considering licence renewals or applications to prohibit newspapers as a

admis malgré l'objection de l'intimé et a été versé au dossier, quelle que soit la valeur probante qu'on voudra bien lui reconnaître.

Le discours, qui compte quelque huit pages, comprend ce qui suit:

En considérant l'industrie des quotidiens au Canada, je me suis attardé à trois grands principes:

—Premièrement, les quotidiens constituent un secteur à part. Ils nous offrent une relation écrite de l'actualité. Seuls parmi les média, ils nous informent quotidiennement et en profondeur sur les événements de l'heure.

—Deuxièmement, la diversité des sources d'information est l'une des assises de la démocratie.

—Troisièmement, la concentration de la presse entre les mains d'une puissance, publique ou privée, est une question capitale qui doit nous préoccuper au plus haut point.

Après avoir examiné la situation de l'industrie des quotidiens au Canada à la lumière de ces trois grands principes, les membres du Cabinet ont conclu à la nécessité d'une intervention gouvernementale afin de protéger la liberté de la presse au Canada contre toute atteinte ou ingérence.

D'aucuns ont exprimé l'avis que toute intervention gouvernementale constituerait une menace pour la liberté de la presse. Certes, le gouvernement doit à tout prix éviter de s'ingérer, ou de paraître s'ingérer, d'une manière qui porte atteinte à la liberté rédactionnelle. Par contre, il serait tout aussi malavisé de ne pas réagir face à une concentration qui serait de nature à compromettre la liberté de la presse. Arrive un moment où le gouvernement se doit d'intervenir s'il ne veut pas être associé par sa négligence à une action qui aboutit à l'érosion de la liberté de la presse.

Les propositions que je vais vous exposer aujourd'hui sont destinées à faire en sorte que le gouvernement assume ses responsabilités par l'entremise du législateur, puis qu'il laisse les choses suivre leur cours. En somme, ce que nous voulons, c'est garantir la liberté de la presse en évitant la concentration de celle-ci aux mains d'une puissance, publique ou privée, et les mesures d'intimidation qui pourraient en découler.

On demandera au Parlement d'adopter une loi sur les quotidiens et de modifier des lois existantes afin d'interdire à un seul propriétaire de prendre le contrôle, par l'achat ou la fusion, de quotidiens dont le tirage total dépasserait 20 p. 100 du tirage moyen des quotidiens au Canada. Cette limite ne sera pas rétroactive pour les deux propriétaires qui l'excèdent déjà, mais elle les empêchera d'acheter d'autres journaux tant que le tirage de leurs quotidiens sera supérieur au seuil de 20 p. 100. Cette mesure législative n'entravera pas un accroissement du tirage des quotidiens qu'un propriétaire possède déjà.

Après avoir décrit d'autres caractéristiques de la législation proposée et du système institué sous son régime, le Ministre a poursuivi:

Au-delà de ces mesures législatives, le Cabinet a donné son accord pour que le gouverneur en conseil ordonne au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) lors de l'étude du renouvellement ou d'une demande

class of applicants from holding controlling interest in companies holding federal broadcasting licences in the same market area.

This would be subject only to overriding public interest considerations and/or consequences that would create exceptional and unreasonable hardship. The strictures on cross-media ownership in a particular market would also take into consideration existing competition and dominance by a corporate owner in that area, the decision resting with the CRTC.

In simple language, this decision means that, with clear exceptions, a company will not be allowed to control a newspaper and a television or radio station in the same locale. Given the nature of the marketplace, of course, there may be cities where there is so much cross-media competition that the CRTC would have no justifiable reason to prohibit specific instances of cross-ownership; the directive will take account of this reality. Moreover, there may be very unusual local situations where the CRTC feels that a divestiture would create exceptional hardship upon an owner; the directive also will take account of this reality but in such a case would insist on clear proof of independent and competitive news services.

In my opinion this speech would serve at the least to show that what was being dealt with by the Governor in Council when giving the impugned direction was a matter of general broadcasting policy² rather than a measure aimed specifically at the appellant and its ownership of newspapers or generally at the concentration of newspaper ownership. Further, while counsel for the respondent sought to class it with the parliamentary and other speeches made by members of legislative bodies and thus not reliable as evidence of the intent of legislation, this particular speech, having been made by the responsible Minister and purporting as it does to announce policy decided upon by the Cabinet, comes much closer to exposing the motivation of the Governor in Council in passing the Order in Council and appears to me to be akin to and admissible on the same basis as the government pamphlet entitled "The Energy Priority of Newfoundland and Labrador" considered in *Reference re Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 S.C.R. 297. There McIntyre J., for the Supreme Court, said [at page 319]:

² See *Thorne's Hardware Ltd. et al. v. The Queen et al.*, [1983] 1 S.C.R. 106, per Dickson J., (as he then was), at p. 115.

de licences d'interdire aux quotidiens d'acquérir le contrôle de sociétés détentrices de licences de radiodiffusion fédérales dans la même région.

Cette interdiction ne serait levée que lorsqu'il irait de l'intérêt du public ou que les conséquences entraînées par son maintien occasionneraient aux intéressés des difficultés exceptionnelles. Les restrictions concernant le cumul de propriété dans une région donnée tiendraient également compte de la concurrence existante et de la prédominance d'un grand groupe de presse dans la région; la décision en cette matière relèverait également du CRTC.

Bref, la décision du Cabinet signifie sauf dans des cas précis, qu'une société ne sera pas autorisée à contrôler un quotidien ainsi qu'une station de radio ou de télévision dans la même région. Bien sûr, étant donné la nature du marché, il se peut que dans certaines grandes villes la concurrence entre les médias soit telle que le CRTC n'aurait aucune raison valable d'interdire le cumul de propriété dans certains cas; la directive tiendra compte de cette réalité. De plus, il se peut qu'il existe au niveau local certaines situations où le CRTC estimera que le dessaisissement occasionnerait des difficultés exceptionnelles à un propriétaire; la directive tiendra également compte de cette réalité, mais insistera sur la nécessité de s'assurer que les services d'information seront indépendants et concurrentiels.

À mon avis, ce discours sert au moins à démontrer que le but visé par le gouverneur en conseil en donnant les instructions contestées était une question de politique d'ensemble de la radiodiffusion² plutôt qu'une mesure visant en particulier l'appellante et sa propriété des journaux, ou visant en général la concentration de la propriété de journaux. En outre, bien que l'avocat de l'intimé cherche à faire classer ce discours avec les discours prononcés devant le Parlement et d'autres discours faits par les députés et qui sont irrecevables pour établir l'intention de la loi, ce discours en particulier, qui a été prononcé par le Ministre responsable de la politique adoptée par le Cabinet et qui visait à annoncer ces mesures, vient bien plus exposer les motifs du gouverneur en conseil lors de l'adoption du décret. Il m'apparaît que ce discours s'apparente à la brochure du gouvernement intitulée «The Energy Priority of Newfoundland and Labrador» examinée dans le *Renvoi relatif à la Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 R.C.S. 297, et qu'il soit tout aussi recevable. Dans cet arrêt, le juge McIntyre a dit au nom de la Cour suprême [à la page 319]:

² Voir *Thorne's Hardware Ltd. et autres c. La Reine et autre*, [1983] 1 R.C.S. 106, le juge Dickson (alors juge puîné), à la p. 115.

I am also of the view that the government pamphlet entitled, "*The Energy Priority of Newfoundland and Labrador*", may be considered. The purpose of this pamphlet, explained in the pamphlet itself, is to inform the financial community of the Government's reasons for enacting the *Reversion Act*. It was published by the Government less than one month before the *Reversion Act* was given Royal Assent, and actually includes a copy of the Act. It is my opinion that this pamphlet comes within the categorization of materials which are "not inherently unreliable or offending against public policy", to use the words of Dickson J. quoted above, and are receivable as evidence of the intent and purpose of the Legislature of Newfoundland in enacting the *Reversion Act*.

The speech, however, appears to me to add little if anything to what becomes apparent from the record, the Kent report and the explanatory note which is appended to the direction itself.

The direction and the explanatory note follow:

Registration
SOR/82-746 29 July, 1982

BROADCASTING ACT

Direction to the CRTC on Issue and Renewal of Broadcasting Licences to Daily Newspaper Proprietors

P.C. 1982-2294 29 July, 1982

His Excellency the Governor General in Council, on the recommendation of the Minister of Communications, pursuant to subparagraph 22(1)(a)(iii) and section 27 of the Broadcasting Act, is pleased hereby to issue the annexed Direction to the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission respecting the issue and renewal of broadcasting licences to daily newspaper proprietors.

**DIRECTION TO THE CANADIAN
RADIO-TELEVISION AND TELECOMMUNICATIONS
COMMISSION RESPECTING THE ISSUE AND
RENEWAL OF BROADCASTING LICENCES TO
DAILY NEWSPAPER PROPRIETORS**

Short Title

1. This Direction may be cited as the *Direction to the CRTC on Issue and Renewal of Broadcasting Licences to Daily Newspaper Proprietors*.

Definitions

2. For the purposes of this Direction, "daily newspaper" means a newspaper that is generally published and circulated five or more days per week; and

Je suis aussi d'avis que la brochure publiée par le gouvernement et intitulée "*The Energy Priority of Newfoundland and Labrador*" est recevable. Le but de cette brochure, comme on l'y explique, est de faire connaître aux milieux financiers les motifs de l'adoption de la *Reversion Act* par le gouvernement. Le gouvernement l'a publiée moins d'un mois avant que la *Reversion Act* ne reçoive la sanction royale et le texte de cette loi s'y trouve même reproduit. J'estime que cette brochure se situe dans la catégorie des documents «qui ne sont pas douteux en soi et qui ne pèchent pas contre l'ordre public», pour reprendre les termes du juge Dickson dans le passage précité, et qui sont recevables comme preuve de l'intention et du but visés par la législature de Terre-Neuve en adoptant la *Reversion Act*.

Le discours, toutefois, me semble n'ajouter que peu de chose à ce qui ressort du dossier, du rapport Kent et de la note explicative qui est jointe aux instructions mêmes.

Voici les instructions et la note explicative:

^d Enregistrement
DORS/82-746 29 juillet 1982

LOI SUR LA RADIODIFFUSION

Instructions au CRTC sur l'attribution et le renouvellement limités des licences de radiodiffusion

^e C.P. 1982-2294 29 juillet 1982

Sur avis conforme du ministre des Communications et en vertu du sous-alinéa 22(1)a)(iii) et de l'article 27 de la Loi sur la radiodiffusion, il plaît à Son Excellence le Gouverneur général en conseil d'émettre les instructions à l'intention du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes concernant l'attribution et le renouvellement de licences de radiodiffusion des propriétaires de quotidiens, ci-après.

^g **INSTRUCTIONS À L'INTENTION DU CONSEIL DE LA
RADIODIFFUSION ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS
CANADIENNES
CONCERNANT L'ATTRIBUTION ET LE RENOUVELLEMENT DE
LICENCES DE RADIODIFFUSION DES PROPRIÉTAIRES DE
QUOTIDIENS**

^h

Titre abrégé

1. Les présentes instructions peuvent être citées sous le titre: *Instructions au CRTC sur l'attribution et le renouvellement limités des licences de radiodiffusion*.

ⁱ

Définitions

2. Aux fins des présentes instructions, «propriétaire d'un quotidien» désigne toute personne qui, de l'avis du Conseil, effectivement possède ou contrôle ou est en

^j

“proprietor of a daily newspaper” means a person who, in the opinion of the Commission, alone or jointly or in concert with one or more other persons, effectively owns or controls or is in a position to effectively own or control directly or indirectly an enterprise engaged in the publication of a daily newspaper and includes, where the enterprise is a corporation having share capital, a person who, in the opinion of the Commission, alone or jointly or in concert with one or more other persons, effectively owns or controls or is in a position to effectively own or control the corporation, whether directly through the ownership of shares of the corporation or indirectly through a trust, a contract, the ownership of shares of any other corporation, the holding of a significant portion of the outstanding debt of the corporation or by any other manner whatever.

Direction

3. The Canadian Radio-television and Telecommunications Commission is hereby directed that, on and after July 29, 1982, broadcasting licences may not be issued and renewals of broadcasting licences may not be granted to an applicant who is a member of the class described in section 4.

4. The class of applicants referred to in section 3 consists of

- (a) the proprietors of daily newspapers, and
- (b) the applicants who, in the opinion of the Commission, are effectively owned or controlled, or are in a position to be effectively owned or controlled directly or indirectly, by the proprietor of a daily newspaper

where the major circulation area of the daily newspaper substantially encompasses the major market area served or to be served by the broadcasting undertaking.

5. Where the Commission is satisfied that a refusal to grant a broadcasting licence or renewal applied for by an applicant of the class described in section 4 would be contrary to overriding public interest considerations taking into consideration all relevant factors including consequences that would adversely affect service to the public or create exceptional or unreasonable hardship to the applicant and the level of existing competition in the area served or to be served under the broadcasting licence, the Commission may, notwithstanding section 3, grant a licence or a renewal thereof.

6. Nothing in this Direction shall be construed as limiting the power of the Governor in Council to direct that broadcasting licences may not be issued and amendments or renewals thereof may not be granted to applicants of classes other than the class described in section 4 or as limiting the power of the Commission, in carrying out its objects, to refuse to issue a broadcasting licence to or to grant an amendment or renewal thereof to an applicant of a class other than the class described in section 4.

situation de contrôler ou de posséder, directement ou indirectement, à elle seule ou conjointement ou de concert avec une ou plusieurs autres personnes, une entreprise chargée de la publication d'un quotidien et comprend, dans le cas d'une société à capital-actions, toute personne qui, de l'avis du Conseil, à elle seule ou conjointement ou de concert avec une ou plusieurs autres personnes, effectivement possède ou contrôle la société ou est en situation de le faire, soit directement par la possession d'actions de ladite société, soit indirectement en vertu d'une fiducie ou d'un contrat ou par la possession d'actions d'une autre société, par la possession d'une partie importante de la dette de la société ou de quelque autre façon que ce soit;

«quotidien» désigne un journal qui est, règle générale, publié et distribué cinq jours ou plus par semaine.

Instructions

3. Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes est prié de se conformer à la présente directive, à savoir qu'à compter du 29 juillet 1982, aucune licence de radiodiffusion ne pourra être délivrée ou renouvelée dans le cas d'un requérant qui fait partie d'une catégorie visée à l'article 4.

4. Est considéré comme faisant partie de la catégorie visée à l'article 3 tout requérant qui

- a) est propriétaire d'un quotidien, ou
- b) de l'avis du Conseil, est effectivement possédé ou contrôlé ou est en situation de l'être, de façon directe ou indirecte, par le propriétaire d'un quotidien

dont la zone principale de distribution couvre substantiellement le marché principal desservi ou devant être desservi par l'entreprise de radiodiffusion.

5. Lorsque le Conseil est convaincu qu'il serait contraire à l'intérêt public primordial de ne pas accorder une licence de radiodiffusion ou son renouvellement à un requérant de la catégorie visée à l'article 4, compte tenu de tous les facteurs en jeu, y compris les inconvénients qui pourraient en résulter pour le service au public, les difficultés exceptionnelles ou excessives que ce refus risque d'occasionner au requérant et le niveau de concurrence existant dans la zone desservie ou devant être desservie en vertu de la licence de radiodiffusion, le Conseil peut, par dérogation à l'article 3, accorder une licence ou son renouvellement.

6. Aucune disposition des présentes instructions ne doit s'interpréter comme limitant le pouvoir du Gouverneur en conseil d'ordonner qu'une licence de radiodiffusion ne soit pas délivrée et que la modification ou le renouvellement d'une telle licence soit refusé à des requérants d'une catégorie autre que celle décrite à l'article 4 ou comme limitant le pouvoir du Conseil, dans l'exécution de son mandat, de refuser de délivrer une licence de radiodiffusion ou d'autoriser la modification ou le renouvellement d'une telle licence à un requérant n'appartenant pas à la classe décrite à l'article 4.

EXPLANATORY NOTE

(This note is not part of the Direction, but is intended only for information purposes.)

This Direction is to ensure that, with certain exceptions, enterprises engaged in the publication of daily newspapers shall be prohibited from owning or controlling broadcasting undertakings operating in the same market area for the general purpose of fostering independent, competitive and diverse sources of news and viewpoints within Canada.

That the appellant fell within the definition of "proprietor of a daily newspaper" in section 2 and the prohibition of sections 3 and 4 of this direction was not a subject of argument on the appeal. The Commission found the prohibition applicable but went on to hold, under section 5, that:

While the Commission acknowledges that there may be some hardship for the licensee, as well as other potential adverse consequences if the licences issued to NB Broadcasting were not renewed, the Commission is not satisfied that a refusal to grant renewal would be contrary to the overriding public interest considerations contemplated under section 5 of the Direction, but for the fact that the licences in question all expire on 30 September 1983 with the result that there would be a sudden cessation of the only source of CBC English-language television service in New Brunswick. Such a cessation of service would be contrary to overriding public interest considerations in that it would adversely affect service to the public.

Accordingly, the Commission renews the licences for CHSJ-TV Saint John and its rebroadcasters in New Brunswick for a term expiring 1 January 1986. This term will provide sufficient time for NB Broadcasting to rearrange its affairs or for other arrangements to be made which will ensure that the people of New Brunswick are not deprived of the CBC network service. The Commission intends, at this time, to call the licensee to a public hearing early in 1985 to review the overall situation.

The improper purpose point

The appellant's submissions on its first point were:

(1) that the Kent Commission report and the Fleming speech show that the direction was not issued in furtherance of the purposes of the *Broadcasting Act* as enumerated in section 3 thereof, but rather was issued for the extraneous purpose of regulating concentration of ownership in the Canadian newspaper industry, that in object, purpose and effect it was not aimed at broadcasting, but rather newspapers; and further,

(2) that in the result the Governor in Council, which had no statutory or other authority to give directions in regard to the ownership of

NOTE EXPLICATIVE

(La présente note ne fait pas partie des instructions et n'est publiée qu'à titre d'information.)

Ces instructions sont de faire en sorte qu'à quelques exceptions près, les entreprises qui s'occupent de la publication de quotidiens ne soient pas autorisées à posséder ni à contrôler les entreprises de radiodiffusion exploitées sur le même territoire commercial, afin de promouvoir au Canada la présence de sources d'information et de points de vue indépendants, concurrentiels et diversifiés.

On n'a pas contesté en appel que l'appelante s'inscrit dans la définition de «propriétaire d'un quotidien» donnée à l'article 2 et qu'elle est visée par l'interdiction prévue aux articles 3 et 4 de ces instructions. Le Conseil a conclu que l'interdiction est applicable, mais il a, en vertu de l'article 5, décidé en outre que:

Le Conseil juge que le non-renouvellement des licences de la NB Broadcasting pourrait occasionner quelques difficultés inévitables pour la titulaire et avoir éventuellement d'autres conséquences néfastes, mais il n'est pas convaincu qu'un refus de la demande de renouvellement irait à l'encontre de l'intérêt public primordial, dont il est question à l'article 5 des Instructions, sauf pour le fait que les licences en question expirent toutes le 30 septembre 1983 et qu'il mettrait fin soudainement à la seule source de service de télévision de langue anglaise de Radio-Canada au Nouveau-Brunswick. Cet arrêt de service irait à l'encontre de l'intérêt public primordial car le service au public en souffrirait.

Le Conseil renouvelle donc les licences de CHSJ-TV Saint-Jean et de ses stations réémettrices au Nouveau-Brunswick pour une période prenant fin le 1^{er} janvier 1986. Ce délai donnera à la NB Broadcasting le temps de réarranger ses affaires ou de prendre d'autres mesures, de sorte que les habitants du Nouveau-Brunswick ne soient pas privés du service du réseau de Radio-Canada. Le Conseil a l'intention, en ce moment, de convoquer la titulaire à une audience publique au début de 1985 afin de passer en revue la situation globale.

La question relative au but illégal

Voici les prétentions de l'appelante sur son premier point:

(1) il ressort du rapport de la Commission Kent et du discours de M. Fleming que ces instructions ont été données non pas aux fins de la *Loi sur la radiodiffusion* énumérées à son article 3, mais pour une fin étrangère, soit celle de réglementer la concentration de la possession dans l'industrie journalistique canadienne, et que dans leurs objectifs, leurs fins et leur effet, elles ne visaient pas la radiodiffusion, mais plutôt les journaux;

(2) et en outre, en fin de compte, le gouverneur en conseil, qui ne tenait ni de la loi ni d'aucune autre source le pouvoir de donner des instruc-

newspapers exceeded its jurisdiction in issuing the direction because it was not issued in furtherance of the purposes of the *Broadcasting Act* as set out in section 3 thereof, but rather was issued for the extraneous and improper purpose of regulating concentration of ownership in the Canadian newspaper industry.

While the policy stated in section 3 of the *Broadcasting Act* appears to govern and limit the objects to be implemented by the CRTC, I do not think what is set out in that policy is exhaustive of the purposes of the Act or that it limits the purposes or reasons for which the powers of the Governor in Council to prescribe classes of persons to whom broadcasting licences may not be granted. As I see it the power conferred by subsection 27(1) to issue directions precluding the issue of licences to particular classes of persons is exercisable by the Governor in Council for any valid reason of public policy whether or not it is one expressed in section 3. I may add that I do not regard the reference to section 3 in subparagraph 22(1)(a)(iii), which permits an exception in respect of persons who held a licence on April 1, 1968, from a general prohibition of a particular class, as having any restrictive effect on the otherwise broad power conferred on the Governor in Council. Since the only reference in section 3 to ownership and control of broadcasting undertakings is that in paragraph (b) stipulating that the broadcasting system should be effectively owned and controlled by Canadians, there would be little point in conferring a power to give directions on the subject if all that could be done under it were to direct that licences be not issued to persons who were not Canadians. To deny it scope for differentiating on grounds of public policy between particular classes of Canadians is to deny the power any practical scope at all.

It seems to me to follow from this interpretation of subsection 27(1) and subparagraph 22(1)(a)(iii) that even if it can be said that the direction was not issued in furtherance of a purpose of the Act set out in section 3 and even if it can be said that the direction was issued for a purpose concerned with a problem of public policy

tions relatives à la possession des journaux, a outrepassé sa compétence en donnant les instructions parce qu'elles ont été émises non pas aux fins de la *Loi sur la radiodiffusion*, exposées à son article 3, mais pour une fin étrangère et illégale, soit celle de régler la concentration de la possession dans l'industrie journalistique canadienne.

Certes, la politique exposée à l'article 3 de la *Loi sur la radiodiffusion* semble régir et limiter les objectifs que le CRTC doit réaliser, mais je ne crois pas qu'elle comporte toutes les fins de la Loi ou qu'elle limite les buts ou les motifs pour lesquels le gouverneur en conseil peut prescrire des catégories de personnes à qui des licences de radiodiffusion ne peuvent être attribuées. Si je comprends bien, pour une raison valable de politique publique, qu'elle soit ou non prévue à l'article 3, le gouverneur en conseil peut exercer le pouvoir, que confère le paragraphe 27(1), de donner des instructions interdisant l'attribution de licences à des catégories particulières de personnes. J'ajouterai que je ne considère pas la mention de l'article 3 au sous-alinéa 22(1)a(iii), qui autorise une dérogation à l'interdiction générale d'une catégorie particulière dans le cas de personnes qui étaient titulaires d'une licence au 1^{er} avril 1968, comme limitant le pouvoir par ailleurs large conféré au gouverneur en conseil. Puisque, à l'article 3, la seule mention de possession et de contrôle d'entreprises de radiodiffusion se trouve à l'alinéa b), qui prévoit que le système de la radiodiffusion devrait être possédé et contrôlé effectivement par des Canadiens, il serait peu utile de conférer le pouvoir de donner des instructions sur le sujet si ce pouvoir permettait seulement d'ordonner que des licences ne soient pas attribuées à des personnes qui ne sont pas canadiennes. Ne pas reconnaître à ce pouvoir la faculté de faire la différence, pour des motifs de politique publique, entre des classes particulières de Canadiens revient à nier à ce pouvoir toute portée pratique.

Il découle, à mon avis, de cette interprétation du paragraphe 27(1) et du sous-alinéa 22(1)a(iii) que même si on peut dire que les instructions ont été données non pas pour une fin de la Loi, exposée à l'article 3, et même si on peut prétendre que ces instructions ont été données pour une fin relative à un problème de politique publique ne se rattachant

relating not merely to the concentration of ownership of newspapers, which is regarded as a problem in itself, but relating to a broader problem of concentration of ownership and control of both newspapers and broadcasting operations, as in my view it was, it cannot be affirmed either that the direction was not made in furtherance of a purpose of the *Broadcasting Act* or that it was made solely for the purpose of regulating ownership and control of newspapers. On its face it is a direction relating to who may not hold broadcasting licences. In fact what it does is to restrict the classes of who may hold broadcasting licences. It says nothing and does nothing to regulate either the concentration of ownership of newspapers or the owners of newspapers. They are as free as ever to own and control newspapers. But if they own newspapers it is not regarded as appropriate for them to hold broadcasting licences as well for the areas where these newspapers circulate.

On this view the appellant's objection would fail. But even if the interpretation so put on the statute is incorrect, the objection, in my opinion, would fail as well because such a direction falls within the policy set out in section 3 and thus within the purposes of the Act. The section reads in part:

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;

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 a single independent public authority.

What the section does is to declare a policy and how it can best be achieved.

Coming next to section 15, it is provided that:

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

pas simplement à la concentration de la possession de journaux, qu'on considère comme un problème en soi, mais se rattachant au problème plus grand de la concentration de la possession et du contrôle de journaux et d'entreprises de radiodiffusion, comme c'est le cas, à mon avis, on ne saurait affirmer que les instructions n'ont pas été données pour une fin de la *Loi sur la radiodiffusion*, ou qu'elles ont été données pour la seule fin de régler la possession et le contrôle des journaux. Par leur formulation, il s'agit d'instructions relatives à des personnes qui ne peuvent détenir de licences de radiodiffusion. En fait, ces instructions ne font que restreindre les catégories de personnes qui peuvent être titulaires de licences de radiodiffusion. Rien dans leur formulation ne réglemente ou bien la concentration de la possession de quotidiens ou bien les propriétaires de quotidiens. Comme toujours, ils sont libres de posséder et de contrôler des quotidiens. Mais s'ils sont propriétaires de quotidiens, on considère qu'il n'est pas convenable qu'ils soient également titulaires de licences de radiodiffusion pour les régions où circulent ces quotidiens.

Pour ces motifs, la contestation de l'appelante doit échouer. Mais même si cette interprétation de la loi n'est pas la bonne, la contestation, à mon avis, doit quand même échouer parce qu'une telle directive relève de la politique énoncée à l'article 3 et, par conséquent, correspond aux fins que vise la Loi. Cet article prévoit notamment:

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;

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.

Cet article énonce une politique et la meilleure façon d'atteindre ses objectifs.

Et voici l'article 15, qui dispose:

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 sys-

system with a view to implementing the broadcasting policy enunciated in section 3 of this Act.

Notwithstanding what is declared at the end of section 3, the opening words of this provision subtract from and restrict what the Commission is to regulate and supervise with a view to implementing the policy enunciated in section 3. Assuming that the power under subsection 27(1) and subparagraph 22(1)(a)(iii) is one of the powers that would otherwise be included in the general power to "regulate and supervise all aspects of the Canadian broadcasting system with a view to implementing the broadcasting policy enunciated in section 3" and is thus exercisable only to implement policies so enunciated, it seems to me that the authority conferred on the Governor in Council by subsection 27(1) and subparagraph 22(1)(a)(iii) is broad enough to enable the Governor in Council to decide who or what classes of persons or corporations should be licensed to make use of the radio frequencies that are declared by paragraph 3(a) to be public property. To do that seems to me to fall easily within the meaning of "regulation and supervision of all aspects of the Canadian broadcasting system" of which system broadcasting undertakings in Canada are, under paragraph 3(a), a part.

Accordingly, I would reject the appellant's first point.

The Charter of Rights point

The appellant's submission on the Charter proceeds thus:

(1) since freedom of the press and other media of communication is constitutionally guaranteed, the requirement of a licence for the operation of a broadcasting undertaking is in breach of paragraph 2(b) of the Charter;

(2) it is acknowledged, however, that the requirement of a licence is a limit which can be demonstrably justified in a free and democratic society because:

(a) as set out in section 3 of the *Broadcasting Act* radio frequencies are a public property which have to be allotted according to agreement in order to ensure a fair allocation of available frequencies, and

tème de la radiodiffusion canadienne en vue de mettre en œuvre la politique de radiodiffusion énoncée dans l'article 3 de la présente loi.

Malgré l'énoncé donné à la fin de l'article 3, les premiers mots de cette disposition restreignent ce que le Conseil doit réglementer et surveiller en vue de mettre en œuvre la politique énoncée à l'article 3. À supposer que le pouvoir prévu au paragraphe 27(1) et au sous-alinéa 22(1)a)(iii) soit l'un des pouvoirs qui seraient par ailleurs inclus dans le pouvoir général de «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», et puisse donc être exercé seulement pour mettre en œuvre la politique ainsi énoncée, il me semble que le pouvoir que le gouverneur en conseil tient du paragraphe 27(1) et du sous-alinéa 22(1)a)(iii) est assez large pour lui permettre de décider qui ou quelles catégories de personnes ou sociétés devraient obtenir des licences pour faire usage de fréquences qui sont, en vertu de l'alinéa 3a), du domaine public. À mon avis, cela correspond facilement au sens de «la réglementation et de la surveillance de tous les aspects du système de la radiodiffusion canadienne» dont font partie, en vertu de l'alinéa 3a), les entreprises de radiodiffusion au Canada.

En conséquence, je rejetterais le premier argument de l'appelante.

La question relative à la Charte des droits

Voici la prétention de l'appelante quant à la Charte:

(1) la liberté de la presse et des autres moyens de communication étant garantie par la Constitution, l'exigence d'une licence pour l'exploitation d'une entreprise de radiodiffusion va à l'encontre de l'alinéa 2b) de la Charte;

(2) il est toutefois reconnu que l'exigence d'une licence constitue une limite dont la justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique parce que:

a) comme le dit l'article 3 de la *Loi sur la radiodiffusion*, les fréquences sont du domaine public et doivent être réparties selon une entente afin d'assurer une répartition équitable des fréquences disponibles, et

(b) there has to be an individual (company) responsible for civil and criminal liability;

b) il doit y avoir un particulier (ou une société) responsable en matière civile et criminelle;

(3) however, the direction, in so far as it denies broadcasting licences to “newspaper proprietors”, is inconsistent with and in violation of the appellant’s right of freedom of the press and other media of communication guaranteed to everyone by paragraph 2(b) of the Charter. Further, in so far as the direction denies to the public broadcasting service because a newspaper proprietor controls a broadcasting undertaking, it is inconsistent with and in violation of the rights and freedoms guaranteed to everyone by paragraph 2(b) of the Charter.

(3) toutefois, les instructions, dans la mesure où elles interdisent d’accorder des licences à des «propriétaires de quotidiens» sont incompatibles avec le droit de l’appelante à la liberté de la presse et des autres moyens de communication garantie à tous par l’alinéa 2b) de la Charte et portent atteinte à ce droit. De plus, dans la mesure où les instructions refusent au public un service de radiodiffusion parce qu’un propriétaire de quotidien contrôle une entreprise de radiodiffusion, elles sont incompatibles avec les droits et libertés garantis à chacun par l’alinéa 2b) de la Charte et violent ces droits.

In my opinion, the argument confuses the freedom guaranteed by the Charter with a right to the use of property and is not sustainable. The freedom guaranteed by the Charter is a freedom to express and communicate ideas without restraint, whether orally or in print or by other means of communication. It is not a freedom to use someone else’s property to do so. It gives no right to anyone to use someone else’s land or platform to make a speech, or someone else’s printing press to publish his ideas. It gives no right to anyone to enter and use a public building for such purposes. And it gives no right to anyone to use the radio frequencies which, before the enactment of the Charter, had been declared by Parliament to be and had become public property and subject to the licensing and other provisions of the *Broadcasting Act*. The appellant’s freedom to broadcast what it wishes to communicate would not be denied by the refusal of a licence to operate a broadcasting undertaking. It would have the same freedom as anyone else to air its information by purchasing time on a licensed station. Nor does the Charter confer on the rest of the public a right to a broadcasting service to be provided by the appellant. Moreover, since the freedom guaranteed by paragraph 2(b) does not include a right for anyone to use the property of another or public property, the use of which was subject to and governed by the provisions of a statute, there is, in my opinion, no occasion or need to resort to section 1 of the Charter to justify the licensing system established by the *Broadcasting Act*.

À mon avis, l’argument confond la liberté garantie par la Charte avec le droit de faire usage d’un bien, et il ne saurait être accueilli. La liberté garantie par la Charte est la liberté d’exprimer et de communiquer des idées sans restriction aucune, que ce soit verbalement, par publication ou par d’autres moyens de communication. Il ne s’agit pas d’une liberté d’utiliser le bien d’autrui pour le faire. Elle ne confère nullement à une personne le droit d’utiliser le terrain ou la terrasse d’autrui pour faire un discours, ou la presse d’imprimerie de quelqu’un d’autre pour publier ses idées. Elle ne donne à personne le droit d’entrer dans un immeuble public et de l’utiliser pour de telles fins. Et elle ne donne pas non plus à une personne le droit de faire usage des fréquences qui, avant la promulgation de la Charte, avaient été déclarées par le législateur être du domaine public et étaient soumises au régime de licences et aux autres dispositions de la *Loi sur la radiodiffusion*. La liberté qu’a l’appelante de radiodiffuser ce qu’elle désire communiquer ne serait pas refusée par le rejet d’une demande de licence pour exploiter une entreprise de radiodiffusion. Comme n’importe qui, elle aurait la liberté de diffuser ses informations en achetant le temps d’émission à une station titulaire de licence. La Charte ne confère pas non plus au reste du public le droit à un service de radiodiffusion que doit fournir l’appelante. Qui plus est, la liberté garantie par l’alinéa 2b) ne comportant pas le droit pour une personne d’utiliser le bien d’autrui ou un immeuble public, dont l’utilisation est régie par les dispositions d’une loi, j’estime qu’il

Accordingly, I would reject the appellant's submission.

The Canadian Bill of Rights point

The appellant's submission on this point invoked that part of paragraph 1(a)³ of the *Canadian Bill of Rights* which recognizes and declares as existing human rights and fundamental freedoms the right of the individual to enjoyment of property, and the right not to be deprived thereof except by due process of law. The submission was that the principal purpose of the direction was to force the appellant to sell its broadcasting station and rebroadcasters to the CBC, that the word "law" in the expression "due process of law" means not only statutory law but includes what are known as the principles of natural justice, that the direction was issued without notice thereof being given to the appellant, with the result that the appellant was denied the opportunity to make representations or be otherwise heard with respect to the issuance and content of the direction and that the appellant was thereby denied its rights, as protected by paragraph 1(a) of the *Canadian Bill of Rights*, to due process of law.

I am of the opinion that the word "individual" in section 1 of the *Canadian Bill of Rights* does not include a corporation⁴ and that the text of section 1 of the statute does not apply or secure rights to the appellant. However, what is recognized and declared by the statute are existing fundamental legal rights and I know of no reason

³ 1. It is hereby recognized and declared that in Canada there have existed and shall continue to exist without discrimination by reason of race, national origin, colour, religion or sex, the following human rights and fundamental freedoms, namely,

(a) the right of the individual to life, liberty, security of the person and enjoyment of property, and the right not to be deprived thereof except by due process of law;

⁴ See *Regina v. Colgate Palmolive Ltd.* (1971), 5 C.P.R. (2d) 179 (G.S.P. Ct.).

n'y a pas lieu et qu'il n'est pas nécessaire de recourir à l'article 1 de la Charte pour justifier le système d'octroi de licences établi par la *Loi sur la radiodiffusion*.

^a Par conséquent, je rejetterais la prétention de l'appelante.

La question relative à la Déclaration canadienne des droits

L'appelante a invoqué dans son argumentation sur ce point la portion de l'alinéa 1a)³ de la *Déclaration canadienne des droits* qui reconnaît et déclare que le droit de l'individu à la jouissance de ses biens et le droit de ne s'en voir privée que par l'application régulière de la loi font partie des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Elle a prétendu que le but principal des instructions était de la contraindre à vendre sa station de télédiffusion et ses stations réémettrices à Radio-Canada, que le mot «loi» dans l'expression «application régulière de la loi» ne vise pas seulement les textes législatifs mais comprend aussi ce qu'on appelle les principes de justice naturelle, que les instructions ont été émises sans qu'un avis ne lui en soit donné, ce qui a eu pour résultat qu'on ne lui a pas accordé l'occasion d'exposer ses prétentions ou de se faire entendre par un autre moyen au sujet de l'émission des instructions et de leur contenu et qu'on l'a, par conséquent, empêché d'exercer ses droits à l'application régulière de la loi, garantis par l'alinéa 1a) de la *Déclaration canadienne des droits*.

J'estime que le mot «individu» à l'article 1 de la *Déclaration canadienne des droits* ne vise pas une société⁴ et que le texte de cet article ne s'applique pas à l'appelante ni ne lui garantit de droits. Cependant, ce texte législatif reconnaît et déclare l'existence de droits fondamentaux, et il n'y a, à mon avis, aucune raison de conclure qu'une société

³ 1. Il est par les présentes reconnu et déclaré que les droits de l'homme et les libertés fondamentales ci-après énoncés ont existé et continueront à exister pour tout individu au Canada quels que soient sa race, son origine nationale, sa couleur, sa religion ou son sexe:

a) le droit de l'individu à la vie, à la liberté, à la sécurité de la personne ainsi qu'à la jouissance de ses biens, et le droit de ne s'en voir privé que par l'application régulière de la loi;

⁴ Voir *Regina v. Colgate Palmolive Ltd.* (1971), 5 C.P.R. (2d) 179 (G.S.P. Ct.).

for concluding that a corporation is not entitled at common law to the same rights as a natural person to the enjoyment of property and the right not to be deprived thereof except by due process of law.

Section 2 of the Bill goes on to provide that:

2. Every law of Canada shall, unless it is expressly declared by an Act of the Parliament of Canada that it shall operate notwithstanding the *Canadian Bill of Rights*, be so construed and applied as not to abrogate, abridge or infringe or to authorize the abrogation, abridgment or infringement of any of the rights or freedoms herein recognized and declared, and in particular, no law of Canada shall be construed or applied so as to

(e) deprive a person of the right to a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice for the determination of his rights and obligations;

In this section the word "person" is used in contexts which suggest that it is concerned with natural persons but I see no compelling reason why the word should not be interpreted as referring as well to corporations wherever the subject-matter of a provision in which it is found can have application to corporations. Paragraph 2(e) is, in my view, such a provision.

Assuming then that paragraph 2(e) would apply, a question that arises is what were the "rights" of the appellant for the determination of which the appellant was entitled to a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice.

It appears to me that what the appellant had at the time the direction was issued was:

(1) a television broadcasting licence or licences issued under the *Broadcasting Act* authorizing the carrying on of a television broadcasting operation for a period terminating on September 30, 1983;

(2) a pending application before the CRTC for renewal of the licences for a further period of five years; and

(3) a reasonable expectation, arising from its having had licences and renewals of licences over a period of 28 years, from its record of broadcasting services provided over that period and from its having a considerable investment in equipment and facilities, that, on the basis of the

ne possède pas en vertu de la *common law* les mêmes droits que ceux dont bénéficie une personne physique quant à la jouissance de ses biens et au droit de ne s'en voir privée que par l'application régulière de la loi.

L'article 2 de la Déclaration ajoute:

2. Toute loi du Canada, à moins qu'une loi du Parlement du Canada ne déclare expressément qu'elle s'appliquera nonobstant la *Déclaration canadienne des droits*, doit s'interpréter et s'appliquer de manière à ne pas supprimer, restreindre ou enfreindre l'un quelconque des droits ou des libertés reconnus et déclarés aux présentes, ni à en autoriser la suppression, la diminution ou la transgression, et en particulier, nulle loi du Canada ne doit s'interpréter ni s'appliquer comme

e) privant une personne du droit à une audition impartiale de sa cause, selon les principes de justice fondamentale, pour la définition de ses droits et obligations;

Dans cet article, le mot «personne» est utilisé dans des contextes qui laissent supposer qu'il vise des personnes physiques, mais il n'existe pas que je sache de raison impérieuse pour laquelle on ne devrait pas conclure que ce mot vise aussi des sociétés, chaque fois que l'objet de la disposition dans laquelle il se trouve peut s'appliquer à des sociétés. À mon avis, l'alinéa 2e) constitue une disposition de ce genre.

Si on présume que l'alinéa 2e) s'applique, il y a lieu de se demander quels étaient les «droits» pour la définition desquels l'appelante avait droit à une audition impartiale de sa cause selon les principes de justice fondamentale.

Il semble qu'au moment où les instructions ont été émises, l'appelante:

(1) détenait une ou des licences de télédiffusion, délivrées conformément à la *Loi sur la radiodiffusion*, autorisant l'exploitation d'une station de télévision pour une période se terminant le 30 septembre 1983;

(2) avait déposé devant le CRTC une demande de renouvellement de ces licences pour une période additionnelle de cinq ans; et

(3) pouvait raisonnablement s'attendre, compte tenu qu'elle a détenu des licences et obtenu leur renouvellement pendant une période de 28 ans, compte tenu des services de radiodiffusion qu'elle a fournis pendant cette période et du fait qu'elle a investi des sommes considérables dans

authority of the Commission a month earlier when the application for renewal was initiated, renewals would be granted for some portion, if not for the whole, of the five-year period.

The appellant had, however, no vested or other property right to have its licences renewed or to have the authority of the Commission maintained either until the disposition of its application or for the future.

It is, I think, in this context that the alleged entitlement of the appellant to an opportunity to make representations or be otherwise heard before the direction was made, must be considered. The direction in no way affected the existing licence referred to above as (1). Nor did it put an end to the application for renewal referred to as (2). That is evident from the fact that the application succeeded in part. What the direction did was to affect adversely the expectation referred to as (3) which the appellant had of a longer renewal than was in fact granted.

Was the appellant then entitled to a hearing, whether by an opportunity to present representations or to be otherwise heard, as to why the direction should not be made? I have had some doubts on this point because of the fact that the direction was made at a time when the appellant's application for renewal had been initiated and was pending before the CRTC, but on reflection I think that for several reasons the answer must be negative.

First, what was adversely affected by the direction was nothing but an expectation. It was not something recognizable as a property right.

Second, while there seems to be no reason to doubt that the direction profoundly affected the appellant's prospects for continuing indefinitely to own and operate in the same market area both its broadcasting and its newspaper publishing enterprises or that the direction in fact poses for the

l'achat d'équipement et d'installations, à ce que, en conséquence de la décision du Conseil rendue un mois plus tôt lorsque la demande de renouvellement a été présentée, des renouvellements lui soient accordés pour une certaine partie, sinon pour la totalité, de la période de cinq ans.

L'appelante ne possédait cependant aucun droit acquis ni autre droit de propriété lui permettant d'obtenir que ses licences soient renouvelées ou que la décision du Conseil soit maintenue jusqu'à ce qu'une décision ait été rendue sur sa demande ou pour l'avenir.

Je pense que c'est dans ce contexte qu'il faut examiner le droit qu'aurait eu l'appelante de se voir accorder l'occasion d'exposer ses prétentions ou de se faire entendre autrement avant que les instructions aient été émises. Les instructions n'ont nullement porté atteinte aux licences existantes mentionnées ci-dessus au paragraphe (1). Elles n'ont pas mis fin non plus à la demande de renouvellement mentionnée au paragraphe (2). C'est ce qui ressort du fait que la demande a été accueillie en partie. Les instructions ont eu pour effet de réduire les possibilités, mentionnées au paragraphe (3), qu'avait l'appelante d'obtenir un renouvellement pour une période plus longue que celle accordée en réalité.

Que ce soit en se voyant accorder l'occasion d'exposer ses prétentions ou celle de se faire entendre par un autre moyen, l'appelante avait-elle alors droit à une audition pour faire valoir les raisons pour lesquelles les instructions ne devaient pas être émises? J'ai quelques doutes sur ce point parce que les instructions ont été émises au moment où la demande de renouvellement de l'appelante avait été présentée et était pendante devant le CRTC, mais après réflexion, je crois pour plusieurs motifs que la réponse doit être négative.

Premièrement, les instructions n'ont fait que réduire de simples possibilités. Il ne s'agissait pas de quelque chose que l'on pouvait reconnaître comme un droit de propriété.

Deuxièmement, il semble qu'il n'existe aucune raison de douter que les instructions aient eu une influence marquée sur les possibilités pour l'appelante de continuer indéfiniment à posséder et à exploiter simultanément dans la même zone de marché son entreprise de radiodiffusion et son

appellant the prospect that at some future time it may not succeed in obtaining a renewal of its broadcasting licences if it continues to carry on its newspaper operations and while it may also be, because of what is in the Kent report, that the appellant's situation was one that was in contemplation when the direction was made, to say that the principal purpose of the direction was to force the appellant to sell its television station and rebroadcasters to the CBC and that in that regard the direction was specifically aimed at the appellant is, in my opinion, not warranted on the record before the Court. On its face the direction is not aimed at anyone in particular but is general in scope and in application and there is nothing in the record which establishes that it is applicable only to the appellant's situation or that it has only been applied to the appellant.

Next, the authority conferred on the Governor in Council by subsection 27(1) and subparagraph 22(1)(a)(iii) of the *Broadcasting Act*, in my opinion, is neither judicial nor quasi-judicial nor administrative in nature. It is, in my view, legislative in character. It authorizes the making of orders to the CRTC respecting *inter alia* the classes of applicants, not individual applicants, to whom broadcasting licences or renewals thereof may not be granted. The authority is not restricted by wording dealing with bases on which particular classes may be disqualified. That is left for determination by the Governor in Council for such reasons of public policy as the Governor in Council may adopt. It is also not without significance on this point that subsection 27(2) requires that any order made under subsection 27(1) be not only published forthwith in the *Canada Gazette* but be laid before Parliament within fifteen days if Parliament is then sitting and if Parliament is not then sitting on any of the first fifteen days next thereafter that Parliament is sitting. This affords Parliament itself the opportunity to consider what has been done and to revoke or alter the direction if it sees fit to do so. In my view these features of the statute tend to show the legislative character of the direction and of the authority to make it.

entreprise de publication de quotidiens, ou que les instructions présentent en réalité, pour l'appelante, la possibilité qu'à un moment donné dans l'avenir, elle ne puisse obtenir un renouvellement de ses licences de radiodiffusion si elle continue à exploiter ses quotidiens. Il semble également que, compte tenu du contenu du rapport Kent, la situation de l'appelante était l'une de celles visées lorsque les instructions ont été émises. Cependant, le dossier soumis à la Cour ne permet pas, à mon avis, d'affirmer que le but principal des instructions était de contraindre l'appelante à vendre sa station de télédiffusion et ses stations réémettrices à Radio-Canada et qu'à cet égard, les instructions visaient spécifiquement l'appelante. Il ressort des instructions qu'elles ne visent personne en particulier, mais qu'elles ont une portée et une application générales, et rien dans le dossier n'indique qu'elles ne s'appliquent qu'à la situation de l'appelante ou qu'elles ont été appliquées à celle-ci seulement.

Troisièmement, à mon avis, le pouvoir que confèrent au gouverneur en conseil le paragraphe 27(1) et le sous-alinéa 22(1)a)(iii) de la *Loi sur la radiodiffusion* n'est par sa nature ni judiciaire, ni quasi judiciaire, ni administratif. Il s'agit, selon moi, d'un pouvoir de nature législative. Il autorise la prise de décrets pour donner au CRTC des instructions concernant notamment les classes de requérants, et non les requérants individuels, auxquels les licences de radiodiffusion et leurs renouvellements ne peuvent être accordés. Le libellé de ces articles ne limite pas ce pouvoir en indiquant les motifs pour lesquels certaines classes de requérants peuvent être exclues. Ce rôle revient au gouverneur en conseil qui doit en décider pour les motifs de politique générale qu'il peut adopter. Ce n'est pas sans raison que le paragraphe 27(2) exige qu'un décret pris conformément au paragraphe 27(1) doit non seulement être publié immédiatement dans la *Gazette du Canada*, mais doit aussi être déposé devant le Parlement dans les quinze jours, et si le Parlement n'est pas alors en session, dans les quinze premiers jours où il siège par la suite. Cela donne au Parlement lui-même la possibilité d'examiner ce qui a été fait et d'annuler ou de modifier les instructions, s'il estime approprié de le faire. À mon avis, ces particularités du texte de la loi montrent la nature législative des instructions et du pouvoir de les émettre.

In the absence of specific requirements prescribed by statute authorities to legislate have not heretofore been considered to give rise to a right to be heard for persons likely to be adversely affected by the exercise of the authority. Thus in *Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada et al.*, [1980] 2 S.C.R. 735, Estey J., in delivering the judgment of the Supreme Court, said [at page 758]:

It is clear that the orders in question in *Bates* and the case at bar were legislative in nature and I adopt the reasoning of Megarry J. to the effect that no hearing is required in such cases. I realize, however, that the dividing line between legislative and administrative functions is not always easy to draw: see *Essex County Council v. Minister of Housing* ((1967), 66 L.G.R. 23).

Earlier the learned Judge had cited the following passage from the judgment of Megarry J., in *Bates v. Lord Hailsham of St. Marylebone, et al.*, [1972] 1 W.L.R. 1373 (Ch.D.) [at page 1378]:⁵

Let me accept that in the sphere of the so-called quasi-judicial the rules of natural justice run, and that in the administrative or executive field there is a general duty of fairness. Nevertheless, these considerations do not seem to me to affect the process of legislation, whether primary or delegated. Many of those affected by delegated legislation, and affected very substantially, are never consulted in the process of enacting that legislation, and yet they have no remedy . . . I do not know of any implied right to be consulted or make objections, or any principle upon which the courts may enjoin the legislative process at the suit of those who contend that insufficient time for consultation and consideration has been given.

Finally, the procedure prescribed by section 27, that is to say, by order, such order to be published in the *Canada Gazette* and laid before Parliament, nowhere provides for affording any member of a class or the class as a whole an opportunity to make representations or to be otherwise heard before such an order is made.

Accordingly I would reject the appellant's submission.

The appeal and the review application therefore fail and should be dismissed.

PRATTE J.: I agree.

RYAN J.: I concur.

⁵ [1980] 2 S.C.R. 735, at p. 757.

En l'absence de conditions particulières prescrites par les textes de loi, les tribunaux n'ont pas jusqu'ici considéré que les pouvoirs de légiférer donnent le droit à une audition de leur cause aux personnes qui subiront probablement des inconvénients en raison de l'exercice de ces pouvoirs. Ainsi, dans l'arrêt *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada et autre*, [1980] 2 R.C.S. 735, le juge Estey a déclaré en rendant le jugement de la Cour suprême [à la page 758]:

Les ordonnances en cause dans l'affaire *Bates* et en l'espèce sont manifestement de nature législative et j'adopte le raisonnement du juge Megarry qu'aucune audition n'est requise en pareils cas. Je suis conscient, cependant, que la ligne de démarcation entre les fonctions de nature législative et les fonctions de nature administratives [sic] n'est pas toujours facile à tracer: voir *Essex County Council v. Minister of Housing* ((1967), 66 L.G.R. 23).

Plus haut, le juge avait cité le passage suivant tiré de la décision du juge Megarry dans l'arrêt *Bates v. Lord Hailsham of St. Marylebone, et al.*, [1972] 1 W.L.R. 1373 (Ch.D.) [à la page 1378]:⁵

[TRADUCTION] Admettons que dans le domaine de ce qu'on appelle le quasi-judiciaire, on applique les règles de justice naturelle et, dans le domaine administratif ou exécutif, l'obligation générale d'agir équitablement. Mais cela ne me paraît pas s'appliquer au processus législatif, qu'il s'agisse de lois ou de législation déléguée. Plusieurs de ceux que la législation déléguée concerne, et souvent de façon très importante, ne sont jamais consultés au cours de son processus d'adoption; et pourtant ils n'ont aucun recours . . . Il n'existe, que je sache, aucun droit implicite d'être consulté ou de présenter des objections, ni aucun principe en vertu duquel les tribunaux peuvent donner des ordres au pouvoir législatif à la demande de ceux qui prétendent qu'il n'a pas consacré un temps suffisant à la consultation et à l'étude de la question.

Enfin, la procédure prescrite par l'article 27, c'est-à-dire la prise d'un décret qui devra être publié dans la *Gazette du Canada* et être déposé devant le Parlement, ne prévoit pas qu'il faut accorder à un membre d'une classe ou à une classe de requérants la possibilité d'exposer leurs prétentions ou de se faire entendre par un autre moyen avant qu'un tel décret ne soit pris.

Par conséquent, je rejetterais l'argumentation de l'appelante.

L'appel et la demande d'examen devraient donc être rejetés.

LE JUGE PRATTE: Je souscris à ces motifs.

LE JUGE RYAN: J'y souscris également.

⁵ [1980] 2 R.C.S. 735, à la p. 757.