

T-2230-85

T-2230-85

**Shuswap Cable Ltd. (Plaintiff) (Defendant by Counterclaim)**

v.

**The Queen, Attorney General of Canada and Minister of Communications (Defendants) (Plaintiffs by Counterclaim)**

INDEXED AS: SHUSWAP CABLE LTD. v. CANADA

Trial Division, Muldoon J.—Vancouver, March 4, 5, 6 and 7; Ottawa, August 29, 1986.

*Broadcasting — Plaintiff operating cable television business — CRTC denying applications for licence under Broadcasting Act — Minister refusing to issue technical construction and operating certificate (TC & OC) although nothing technically wrong with plaintiff's equipment — Hegemony of CRTC as to national broadcasting policy — Minister responsible for coordinating national policies relating to communication services for Canada — Minister must adhere to national policy — Plaintiff broadcasting receiving undertaking required to be licensed under Broadcasting Act — Minister acting in accordance with law in declining to issue TC & OC while plaintiff not having broadcasting licence from CRTC — CRTC's refusal of broadcasting licence aborting process before Minister for TC & OC — Radio Act, R.S.C. 1970, c. R-1, ss. 3(1),(2)(c), 4(1)(b), 10, 11 — Broadcasting Act, R.S.C. 1970, c. B-11, ss. 3, 17(1)(e), 22(1)(b) — Interpretation Act, R.S.C. 1970, c. I-23, s. 14(2)(b) — Department of Communications Act, R.S.C. 1970, c. C-24, ss. 4(b), 5(1)(a).*

*Criminal justice — Writs of assistance — Plaintiff's radio station raided under authority of search warrant issued under ss. 3(1) and 10 of Radio Act — Justice of peace giving proper judicial consideration as to whether sworn information supporting issuance of warrant and had personally signed — Copy exhibited to plaintiff's principals at time of raid bearing rubber stamped imprint of name and office of justice of peace — Stamped true copy lawful where warrant really signed by the justice — Cannot impute unlawful motive to Minister and departmental officials in conduct of search and seizure — Purpose of Radio Act, s. 10 to eliminate unlicensed use of radio apparatus — Although direct effect of s. 10 to terminate operations of illegal broadcasting undertaking, judicial determination of illegality required — Charter, s. 8 not violated — Impartial consideration of conflicting interests — Information indicating reasonable and probable grounds to believe offence committed — Interruption of business not unreasonable as plaintiff's business per se illegal — Radio Act, R.S.C. 1970, c. R-1, ss. 3(1), 10 — Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the Constitution Act, 1982, Schedule B,*

**Shuswap Cable Ltd. (demanderesse) (dépenseresse reconventionnelle)**

a  
c.

**La Reine, procureur général du Canada et ministre des Communications (défendeurs) (demandeurs reconventionnels)**

b

RÉPERTORITÉ: SHUSWAP CABLE LTD. c. CANADA

Division de première instance, juge Muldoon—Vancouver, 4, 5, 6 et 7 mars; Ottawa, 29 août c 1986.

*Radiodiffusion — La demanderesse exploite une entreprise de télédistribution — Le CRTC a rejeté les demandes de licence sous le régime de la Loi sur la radiodiffusion — Le ministre a refusé de délivrer un certificat technique de construction et de fonctionnement (CTCF) même si le matériel de la demanderesse n'avait rien de défectueux sur le plan technique — Autorité suprême du CRTC quant à la politique nationale de radiodiffusion — Le ministre est tenu de coordonner des politiques nationales relatives aux services de communications pour le Canada — Le ministre doit respecter la politique nationale — La demanderesse exploite une entreprise de réception de radiodiffusion qui nécessite une licence sous l'empire de la Loi sur la radiodiffusion — Le ministre a agi conformément à la loi en refusant de délivrer un CTCF parce que la demanderesse ne détenait pas une licence de radiodiffusion délivrée par la CRTC — La décision du CRTC de ne pas accorder une licence de radiodiffusion a empêché le processus d'obtention ministérielle d'un CTCF de suivre son cours — Loi sur la radio, S.R.C. 1970, chap. R-1, art. 3(1), (2)c, 4(1)b, 10, 11 — Loi sur la radiodiffusion, S.R.C. 1970, chap. B-11, art. 3, 17(1)e, 22(1)b) — Loi d'interprétation, S.R.C. 1970, chap. I-23, art. 14(2)b) — Loi sur le ministère des Communications, S.R.C. 1970, chap. C-24, art. 4b), 5(1)a).*

*Justice criminelle et pénale — Mandats de main-forte — La station de radiocommunications de la demanderesse a fait l'objet d'une perquisition faite en vertu d'un mandat décerné sous le régime des art. 3(1) et 10 de la Loi sur la radio — Le juge de paix a examiné d'office la question de savoir si la dénonciation sous serment justifiait le décernement d'un mandat et elle a personnellement signé ce mandat — La copie qu'on a montrée aux commettants de la demanderesse au moment de la perquisition portait un cachet qui imprimait le nom et la fonction du juge de paix — Lorsque le juge signe lui-même le mandat, la copie conforme munie de la formule estampillée est légale — On ne saurait imputer aucun motif illégal au ministre et aux fonctionnaires ministériels qui effectuaient une fouille, une perquisition et une saisie — L'art. 10 de la Loi sur la radio vise à éliminer l'usage non autorisé d'un appareil de radiocommunications — Bien que l'art. 10 ait pour conséquence directe de mettre fin aux activités d'une entreprise de radiodiffusion illégale, il appartient à la cour de trancher la question de l'illégalité — Il n'y a pas eu violation de l'art. 8 de la Charte — Examen impartial des intérêts contradictoires —*

*Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), s. 8 — Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34, s. 25.*

For the facts of this case, see the Editor's Note.

*Held*, the plaintiff's claim should be dismissed. The defendants' claim for an injunction should be dismissed, but certain declarations should be granted.

The *Radio Act* and the *Broadcasting Act* apply to each other, pursuant to paragraph 14(2)(b) of the *Interpretation Act* as they have common definitions. They are *in pari materia*, both dealing with radiocommunications and broadcasting, and broadcasting receiving undertakings.

The Minister of Communications is responsible for coordinating national policies and programs with respect to communication services for Canada. Section 4 of the *Department of Communications Act* denies the Minister power over matters assigned to the CRTC, but he must take cognizance of that agency's authority in the development of communication undertakings, and in his obligation to coordinate and to promote national policies. The *Broadcasting Act* expresses a national policy and the hegemony of the CRTC in that policy. It confers the social, economic and cultural aspects of broadcasting on the CRTC. The Minister is bound to adhere to this policy. The Minister certifies that an applicant has the required technical capabilities, but the CRTC decides who should receive a licence. It is therefore not the Minister's function to issue a TC & OC to an applicant who would not be entitled to operate under a broadcasting licence issued by the CRTC.

Shuswap is a broadcasting receiving undertaking which operates a radio station using radio apparatus which is required to be licensed under the *Broadcasting Act*. The Minister is acting in accordance with the law and his duties, powers and functions in declining to issue a TC & OC to the plaintiff while it does not hold a broadcasting licence from the CRTC. The Minister abides by his powers in accordance with the *Department of Communications Act*, the *Radio Act* and the *Broadcasting Act*, which latter two statutes are *in pari materia*. They explain each other in terms of the Minister's conduct; they refer to each other; and they are united in purpose, explanation and reference by Parliament's declared notion of a single Canadian broadcasting system regulated and supervised by a single independent public authority, the CRTC. In respecting the enactments of Parliament, the Minister evinces no consideration of matters extraneous to the powers, duties and functions which Parliament has conferred upon him.

*La dénonciation révélait l'existence des motifs raisonnables et probables qui permettraient de croire qu'une infraction avait été commise — L'entreprise de la demanderesse étant en soi illégale, il n'est pas question d'une interruption abusive d'activités commerciales — Loi sur la radio, S.R.C. 1970, chap. R-1, art. 3(1), 10 — 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. 8 — Code criminel, S.R.C. 1970, chap. C-34, art. 25.*

Pour ce qui est des faits de l'espèce présente, voir la note de l'arrêstiste.

*Jugement*: La demande de la demanderesse devrait être rejetée. La demande d'injonction présentée par les défendeurs devrait être rejetée, mais ils ont droit à certaines déclarations.

En vertu de l'alinéa 14(2)(b) de la *Loi d'interprétation*, la *Loi sur la radio* et la *Loi sur la radiodiffusion* s'appliquent l'une à l'autre parce qu'elles ont des définitions communes. Elles sont *in pari materia*, portant toutes deux sur la radiocommunication et la radiodiffusion, ainsi que sur les entreprises de réception de radiodiffusion.

Le ministre des Communications est tenu de coordonner des politiques nationales et des programmes nationaux relatifs aux services de communications pour le Canada. L'article 4 de la *Loi sur le ministère des Communications* ne permet pas au ministre de connaître des questions attribuées au CRTC, mais il doit prendre connaissance du pouvoir de cet organisme concernant le développement d'entreprises de communications et de son obligation, en tant que ministre, de coordonner et de favoriser des politiques nationales. La *Loi sur la radiodiffusion* énonce une politique nationale ainsi que l'autorité suprême du CRTC à l'égard de cette politique. En vertu de cette Loi, les aspects sociaux, économiques et culturels de la radiodiffusion relèvent du CRTC. Le ministre est tenu de respecter cette politique. Il appartient au ministre de certifier qu'un requérant possède les connaissances techniques nécessaires, mais c'est le CRTC qui décide qui devrait recevoir une licence. Il n'appartient donc pas au ministre de délivrer un CTCF à un requérant qui ne serait pas en droit d'exploiter une entreprise en vertu d'une licence de radiodiffusion délivrée par le CRTC.

Shuswap est une entreprise de réception de radiodiffusion qui exploite une station de radiocommunications en utilisant un appareil de radiocommunications qui nécessite l'obtention d'une licence sous le régime de la *Loi sur la radiodiffusion*. Le ministre agit conformément à la loi et à ses obligations, pouvoirs et fonctions en refusant de délivrer un CTCF à la demanderesse parce qu'elle ne détient pas une licence de radiodiffusion délivrée par le CRTC. Le ministre exerce ses pouvoirs conformément à la *Loi sur le ministère des Communications*, à la *Loi sur la radio* et à la *Loi sur la radiodiffusion*, ces deux dernières Lois étant *in pari materia*. L'une explique l'autre pour ce qui est de la conduite du ministre; l'une réfère à l'autre; elles visent le même but, donnent la même explication et réfèrent toutes deux à l'idée avouée du Parlement selon laquelle un système unique de la radiodiffusion canadienne doit être réglementé et surveillé par un seul organisme public autonome, le CRTC. En respectant les dispositions législatives adoptées par le Parlement, le ministre ne tient nullement compte des questions qui n'ont aucun rapport avec les pouvoirs, obligations et fonctions que le Parlement lui a conférés.

The Minister correctly did not consider further the issuance of a TC & OC, once the CRTC refused a broadcasting licence, because the process was aborted by the CRTC decision. Because the procedure to obtain a TC & OC is properly tied to the procedure to obtain a licence from the CRTC, it cannot be maintained that the Minister had ever made a deliberate attempt to deny Shuswap a TC & OC. The Minister is under no duty to entertain the plaintiff's abortive application any further.

The final issue was as to whether the search of the plaintiff's premises was illegal or unreasonable. While a stamped copy of the search warrant was exhibited to the plaintiff's principals, the original warrant had been signed by the justice of the peace in her own handwriting. The name is legible and the authority to issue a warrant is clearly shown. It is less likely to cause apprehension of forgery than a warrant which bears an illegible handwritten scrawl for a signature. It would have been better for the justice of the peace to have written her name as well as to have applied her stamp, but it is unrealistic to propound that double indication as a necessary rule. Many justices of the peace are called upon to issue a prodigious quantity of process. For them the rubber stamp is a crucial aid. In the circumstances, the stamped true copy was lawful and acceptable.

The purpose of section 10 of the *Radio Act* is to eliminate the use and operation of radio apparatus without a licence or a TC & OC by means of a search for and seizure of the same for evidence in a prosecution. Upon conviction, the radio apparatus may be forfeited. The intent of Parliament is to invoke stern measures to ensure the enforcement of the regulatory scheme which it created. This purpose and legislative intention are within Parliament's jurisdiction. No oblique or nefarious motive can be imputed to the Minister or departmental officials in seeking to enforce the law. The plaintiff contends that the defendants' true motive was to shut down its operations. The direct effect of section 10 is to terminate operations of an illegal broadcasting undertaking. The determination of illegality must be left to judicial determination. As to a TC & OC, no one knows better than the Minister and departmental officials whether such has been issued, and no one knows better than the applicant whether one has been received. Section 8 of the Charter, guaranteeing the right to be secure against unreasonable search and seizure, has not been violated. The justice of the peace assessed the conflicting interests in a neutral and impartial manner. The information indicated reasonable and probable grounds to believe that the offence had been committed, and that there was evidence of the commission of the offence to be found at Shuswap's business premises. The inspectors' action in attempting to enforce the warrant was not an unreasonable disruption of a legitimate business, as Shuswap's business in the absence of a TC & OC was *per se* illegal.

Shuswap is not entitled to even nominal damages as the search was not unlawful nor unreasonable. Shuswap's is not an innocent third party. Its illegal use of radio apparatus was the cause of the lawful search.

Le ministre a eu raison de ne pas examiner davantage la question de délivrance d'un CTCF une fois que le CRTC a refusé une licence de radiodiffusion, parce que la décision du CRTC a empêché le processus de suivre son cours. Puisque la procédure permettant d'obtenir un CTCF est liée à la procédure visant à obtenir une licence du CRTC, on ne saurait soutenir que le ministre a décidé de refuser d'accorder à Shuswap un tel certificat. Le ministre n'est nullement tenu de continuer à se pencher sur la demande infructueuse de la demanderesse.

Il reste à trancher la question de savoir si la perquisition effectuée dans les locaux de la demanderesse était illégale ou abusive. Bien qu'on n'ait présenté aux commettants de la demanderesse qu'une copie munie de la formule estampillée du mandat de perquisition, c'est le juge de paix qui a signé de sa propre main le mandat originare. Le nom est lisible et le pouvoir de décerner un mandat est clairement indiqué. Elle est moins susceptible de susciter une crainte de falsification qu'un mandat portant une signature griffonnée et illisible. Il aurait été préférable que le juge de paix écrive son nom et appose en même temps son cachet, mais il n'est pas réaliste de proposer que cette double indication soit une règle obligatoire. Beaucoup de juges de paix sont appelés à décerner une quantité prodigieuse de mandats. Pour eux, le tampon est un moyen essentiel. Dans les circonstances, la copie conforme munie de la formule estampillée était légale et acceptable.

L'article 10 de la *Loi sur la radio* vise à éliminer l'usage et l'exploitation d'un appareil de radiocommunications, à moins qu'une licence n'ait été délivrée ou qu'un CTCF n'ait été obtenu, et ce, par la saisie de cet appareil qui servira de pièce à conviction en vue d'une poursuite. S'il y a condamnation, l'appareil de radiocommunications peut être confisqué. Le Parlement a l'intention de recourir à des mesures sévères pour assurer l'application du système de réglementation qu'il a créé. Ce but et cette intention relèvent de sa compétence. On ne saurait imputer aucun mobile indirect ou odieux au ministre ou aux fonctionnaires ministériels qui cherchaient à appliquer la loi. La demanderesse soutient que le mobile véritable des défendeurs était de mettre fin à ses activités. L'article 10 a pour conséquence directe de mettre fin aux activités d'une entreprise de radiodiffusion illégale. Il appartient à la cour de trancher la question de l'illégalité. En ce qui concerne un CTCF, personne ne sait mieux que le ministre et ses fonctionnaires ministériels si un tel certificat a été délivré, et personne ne sait mieux que la requérante si elle a reçu un tel certificat. Il n'y a pas eu violation de l'article 8 de la Charte, qui garantit le droit d'être protégé contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives. Le juge de paix a évalué les intérêts contradictoires d'une manière neutre et impartiale. La dénonciation révélait l'existence des motifs raisonnables et probables qui permettraient de croire que l'infraction avait été commise et qu'on pouvait trouver des pièces à conviction dans les locaux de l'entreprise de Shuswap. Le fait pour les inspecteurs de tenter d'exécuter le mandat ne constituait pas une interférence abusive contre une entreprise légitime, puisque l'entreprise de Shuswap était en soi illégale en l'absence d'un CTCF.

Shuswap n'a même pas droit à des dommages-intérêts symboliques, la perquisition n'étant pas illégale ni abusive. Elle n'est pas une tierce partie de bonne foi. Le fait pour elle d'avoir illégalement utilisé un appareil de radiocommunications a donné lieu à la perquisition légale.

The Court will not issue an injunction restraining the plaintiff from operating as a broadcasting undertaking without the necessary statutory authorizations. The enforcement provisions of the *Radio Act* are adequate to counter any apprehended future misconduct on the part of Shuswap. The nature of the use of radio apparatus in a cable television service renders that apparatus readily discoverable. The statute law is readily enforceable.

The defendants are entitled to declarations that the plaintiff operates a radio station subject to the *Radio Act* and requiring a TC & OC and that the Minister is justified in discontinuing consideration of any application for a TC & OC if the applicant lacks CRTC approval for a broadcasting licence.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*R. v. Fox*, [1958] O.W.N. 141; 120 C.C.C. 289; 27 C.R. 132 (C.A.)

##### DISTINGUISHED:

*Re Black and The Queen* (1973), 13 C.C.C. (2d) 446 (B.C.S.C.); *Queen, The v. Welsford*, [1969] S.C.R. 438; 4 D.L.R. (3d) 350; affg. *Re R. v. Welsford*, [1967] 2 O.R. 496 (C.A.).

##### CONSIDERED:

*Lount Corporation v. Attorney General of Canada*, [1984] 1 F.C. 332 (T.D.); affd. *sub nom. Attorney General of Canada v. Lount Corporation*, [1985] 2 F.C. 185 (C.A.).

##### REFERRED TO:

*Roncarelli v. Duplessis*, [1959] S.C.R. 121; *Padfield v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food*, [1968] 1 All E.R. 694 (H.L.); *Re Multi-Malls Inc. et al. and Minister of Transportation and Communications et al.* (1976), 73 D.L.R. (3d) 18 (Ont. C.A.); *Re Doctors Hospital and Minister of Health et al.* (1976), 12 O.R. (2d) 164 (H.C.); *Village Shopping Plaza (Waterdown) Ltd. et al. v. Regional Municipality of Hamilton-Wentworth et al.* (1981), 34 O.R. (2d) 311 (H.C.); *Hunter et al. v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145; [1984] 6 W.W.R. 577.

##### COUNSEL:

*G. K. MacIntosh* for plaintiff.  
*D. M. M. Goldie, Q.C.* and *J. C. McKechnie* for defendants.

##### SOLICITORS:

*Farris, Vaughan, Wills & Murphy*, Vancouver, for plaintiff.

La Cour ne décernera pas une injonction interdisant à la demanderesse d'exploiter une entreprise de radiodiffusion sans les autorisations nécessaires prévues par la loi. Les dispositions de la *Loi sur la radio* qui assurent son application sont suffisamment efficaces pour dissiper toute crainte d'inconduite future de la part de Shuswap. L'usage d'un appareil de radio-communications dans un service de télédistribution rend cet appareil facilement décelable. La loi est facilement applicable.

Les défendeurs ont droit à un jugement déclaratoire portant que la demanderesse exploite une station de radiocommunications qui est régie par la *Loi sur la radio* et qui nécessite l'obtention d'un CTCF, et que le ministre peut cesser d'examiner une demande de CTCF si le requérant n'est pas autorisé par le CRTC à détenir une licence de radiodiffusion.

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISION APPLIQUÉE:

*R. v. Fox*, [1958] O.W.N. 141; 120 C.C.C. 289; 27 C.R. 132 (C.A.).

##### DISTINCTION FAITE AVEC:

*Re Black and The Queen* (1973), 13 C.C.C. (2d) 446 (C.S.C.-B.); *Queen, The v. Welsford*, [1969] R.C.S. 438; 4 D.L.R. (3d) 350; confirmant *Re R. v. Welsford*, [1967] 2 O.R. 496 (C.A.).

##### DÉCISION EXAMINÉE:

*Lount Corporation c. Procureur général du Canada*, [1984] 1 C.F. 332 (1<sup>re</sup> inst.); confirmée sous l'intitulé *Procureur général du Canada c. Lount Corporation*, [1985] 2 C.F. 185 (C.A.).

##### DÉCISIONS CITÉES:

*Roncarelli v. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121; *Padfield v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food*, [1968] 1 All E.R. 694 (H.L.); *Re Multi-Malls Inc. et al. and Minister of Transportation and Communications et al.* (1976), 73 D.L.R. (3d) 18 (C.A. Ont.); *Re Doctors Hospital and Minister of Health et al.* (1976), 12 O.R. (2d) 164 (H.C.); *Village Shopping Plaza (Waterdown) Ltd. et al. v. Regional Municipality of Hamilton-Wentworth et al.* (1981), 34 O.R. (2d) 311 (H.C.); *Hunter et autres c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145; [1984] 6 W.W.R. 577.

##### AVOCATS:

*G. K. MacIntosh* pour la demanderesse.  
*D. M. M. Goldie, c.r.* et *J. C. McKechnie* pour les défendeurs.

##### PROCUREURS:

*Farris, Vaughan, Wills & Murphy*, Vancouver, pour la demanderesse.

*Russell & Dumoulin*, Vancouver, for defendants.

EDITOR'S NOTE

The Executive Editor has decided to report His Lordship's 37-page reasons for judgment herein as abridged.

The plaintiff, a corporation, operates a cable television business. Signals are received from satellites in geostationary orbit by parabolic dish antennae on the roof of the plaintiff's premises. Eighteen of the twenty signals distributed to the plaintiff's customers originated in the United States of America. The technical aspects of this case are accordingly similar to those described in *Lount Corporation v. Attorney General of Canada*, [1984] 1 F.C. 332 (T.D.), affirmed (sub nom. *Attorney General of Canada v. Lount Corporation*) at [1985] 2 F.C. 185 (C.A.).

The CRTC had denied the plaintiff's applications for a licence under the Broadcasting Act, R.S.C. 1970, c. B-11, and, for that reason, the Minister of Communications has refused to issue a technical construction and operating certificate. There was nothing technically wrong with the plaintiff's equipment. While operating what appeared to be "radio apparatus" at its "radio station", the plaintiff contended that it was not receiving "radiocommunication" as defined in the Broadcasting Act.

In November, 1984, plaintiff was charged with broadcasting without a licence, contrary to subsection 29(3) of the Act and a conviction—relating only to the C.B.C. and C.T.V.—was obtained. The plaintiff ceased distributing those two signals.

On June 12, 1985, the plaintiff's radio station was raided by police under the authority of a search warrant issued pursuant to the Radio Act, R.S.C. 1970, c. R-1, subsection 3(1) and section 10. There was evidence that the justice of the peace had given proper judicial consideration as

*Russell & Dumoulin*, Vancouver, pour les défendeurs.

NOTE DE L'ARRÊTISTE

<sup>a</sup> Le directeur général a décidé de publier en version abrégée les motifs de jugement de 37 pages prononcés en l'espèce par Sa Seigneurie.

<sup>b</sup> La société demanderesse exploite une entreprise de télédistribution. Des antennes à réflecteur parabolique sur le toit de ses locaux captent des signaux des satellites placés sur orbite géostationnaire. Dix-huit des vingt signaux fournis par la demanderesse à ses abonnés provenaient des États-Unis d'Amérique. Les aspects techniques de l'espèce ressemblent donc à ceux décrits dans l'affaire *Lount Corporation c. Procureur général du Canada*, [1984] 1 C.F. 332 (1<sup>re</sup> inst.), confirmée (sous l'intitulé *Procureur général du Canada c. Lount Corporation*) par [1985] 2 C.F. 185 (C.A.).

<sup>c</sup> Le CRTC avait rejeté les demandes présentées par la demanderesse en vue d'obtenir une licence sous le régime de la Loi sur la radiodiffusion, S.R.C. 1970, chap. B-11, et c'est pour cette raison que le ministre des Communications a refusé de délivrer un certificat technique de construction et de fonctionnement (CTCF). Du point de vue technique le matériel de la demanderesse n'avait rien de défectueux. Bien qu'elle ait mis en service ce qui semblait être «un appareil de radiocommunications» à sa «station de radiocommunications», la demanderesse a soutenu qu'elle ne recevait pas de «radiocommunication» au sens de la Loi sur la radiodiffusion.

<sup>d</sup> En novembre 1984, la demanderesse a été accusée, en vertu du paragraphe 29(3) de la Loi, d'avoir exploité une entreprise de radiodiffusion sans une licence, et elle a été déclarée coupable de l'infraction reprochée—relativement à la réception des signaux de R.-C. et de C.T.V. seulement. La demanderesse a cessé de diffuser ces deux signaux.

<sup>e</sup> Le 12 juin 1985, la police, munie d'un mandat décerné en vertu du paragraphe 3(1) et de l'article 10 de la Loi sur la radio, S.R.C. 1970, chap. R-1, a perquisitionné la station de radiocommunications de la demanderesse. Il y a eu preuve que le juge de paix avait examiné d'office la question

to whether the sworn information would support issuance of a warrant and had personally signed it. The copy exhibited to the plaintiff's principals at the time of the raid bore a rubber stamped imprint of the name and office of the justice of the peace. Since the raid was anticipated, defence counsel were standing by and they secured an interim order from the Supreme Court of British Columbia that the search and seizure be discontinued. The plaintiff says that the search and seizure were unlawful because the purpose was not to acquire evidence for a prosecution, but rather to shut its operation down. Further, it was contended that the search and seizure were unreasonable in light of a letter from an official in which it was stated that since "your system . . . is a B.C.U.C. and not CRTC licensed system and you do not hold a Technical Construction and Operating Certificate (TC & OC) from the Department we will not request a proof for this type of system".

The plaintiff's claims were for: (1) a declaration that the Radio Act did not apply to its operation; (2) a declaration that its Charter (Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.)) rights had been violated; (3) general and exemplary damages for trespass and unlawful search and seizure; (4) alternatively to (1), mandamus compelling the Minister of Communications to entertain its application; and (5) in the alternative, certiorari to quash the Minister's refusal to grant its application. The defendants (plaintiffs by counterclaim) sought a declaration that: (1) the plaintiff operated a radio station as defined in the Act; (2) it was subject to the provisions of subsection 3(1) thereof; and (3) the plaintiff's operation constituted a broadcasting undertaking, unlawful without a TC & OC. Also sought was a permanent injunction restraining the plaintiff from operating in the absence of statutory authorizations.

de savoir si la dénonciation sous serment justifiait le décernement d'un mandat et avait personnellement signé ce mandat. La copie qu'on a montrée aux commettants de la demanderesse portait un cachet qui imprimait le nom et la fonction du juge de paix. En prévision de cette perquisition, la demanderesse pouvait consulter sur place ses avocats, et ceux-ci ont obtenu de la Cour suprême de la Colombie-Britannique une ordonnance provisoire enjoignant d'interrompre la perquisition et la saisie. La demanderesse a soutenu que la perquisition et la saisie étaient illégales parce que le but de cette action n'était pas d'obtenir des pièces à conviction en vue d'une poursuite, mais plutôt de mettre fin à ses activités. La demanderesse a en outre soutenu que la perquisition et la saisie étaient abusives compte tenu d'une lettre écrite par un fonctionnaire qui disait que puisque [TRADUCTION] «votre système . . . est un système licencié par B.C.U.C. et non par le CRTC et que vous ne détenez pas un certificat technique de construction et de fonctionnement (CTCF) délivré par le Ministère, nous n'exigerons pas une preuve de ce type de système».

La demanderesse sollicitait: (1) un jugement déclarant que la Loi sur la radio ne s'appliquait pas à son entreprise; (2) un jugement déclarant que les droits que lui garantit la Charte (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.)) avaient été violés; (3) des dommages-intérêts généraux et exemplaires pour intrusion illicite et pour perquisition, fouille ou saisie abusives; (4) subsidiairement à (1), une ordonnance de mandamus forçant le ministre des Communications à connaître de sa demande; et (5) subsidiairement, une ordonnance de certiorari annulant le refus du ministre d'accueillir sa demande. Les défendeurs (demandeurs reconventionnels) sollicitaient un jugement déclarant (1) que la demanderesse exploitait une station de radiocommunications au sens de la Loi; (2) que cette station était régie par son paragraphe 3(1); et (3) que l'exploitation par la demanderesse constituait une entreprise de radiodiffusion, qui serait illégale en l'absence d'un CTCF. Il a été également sollicité une injonction permanente interdisant à la demanderesse de fonctionner en l'absence des autorisations prévues par la loi.

There were three issues for determination: (1) whether the Radio Act applies to the plaintiff's undertaking, which depended on whether or not its undertaking received signals by an "artificial guide"; (2) could the Minister use the Radio Act to enforce the Broadcasting Act; (3) was the search illegal or unreasonable.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

MULDOON J.:

#### THE FIRST ISSUE

Despite the clear findings and admissions of what constitutes "broadcasting", including "radio-communication", in the *Lount* case, in technical circumstances identically the same as those presented here, Shuswap contends that the signals which it receives and passes on to subscribers are not "without artificial guide". The commercial and technical operations of Shuswap constitute, without doubt, a receiving undertaking. The Court so finds. Shuswap questions whether that which its undertaking is receiving constitutes broadcasting.

"Broadcasting" is a term which along with its constituent elements, is defined in section 2 of the *Radio Act*, thus:

2. (1) ...

"broadcasting" means any radiocommunication in which the transmissions are intended for direct reception by the general public;

"broadcasting undertaking" includes a broadcasting transmitting undertaking, a broadcasting receiving undertaking and a network operation located in whole or in part within Canada or on a ship or aircraft registered in Canada;

"radio apparatus" means a reasonably complete and sufficient combination of distinct appliances intended for or capable of being used for radiocommunication;

"radiocommunication" or "radio" means any transmission, emission or reception of signs, signals, writing, images, sounds or intelligence of any nature by means of electromagnetic waves of frequencies lower than 3,000 Gigacycles per second propagated in space without artificial guide;

"radio station" or "station" means a place wherein radio apparatus is located;

The very same definitions of "broadcasting", "broadcasting undertaking" and "radiocommuni-

Il y avait à trancher trois questions: (1) La Loi sur la radio s'appliquait-elle à l'entreprise de la demanderesse, ce qui revenait à se demander si son entreprise captait des signaux au moyen d'un «guide artificiel»? (2) Le ministre pouvait-il recourir à la Loi sur la radio pour faire appliquer la Loi sur la radiodiffusion? (3) La perquisition était-elle illégale ou abusive?

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

LE JUGE MULDOON:

#### LA PREMIÈRE QUESTION

Malgré les conclusions et les aveux qui, dans l'affaire *Lount*, indiquent clairement ce qui constitue une «radiodiffusion», notamment une «radio-communication», les aspects techniques étant les mêmes que ceux présentés en l'espèce, Shuswap fait valoir que les signaux qu'elle capte et transmet à ses abonnés ne sont pas «sans guide artificiel». Les opérations commerciales et techniques de Shuswap en font indubitablement une entreprise de réception. Telle est la conclusion de la Cour. Shuswap doute que ce que capte son entreprise constitue une radiodiffusion.

«Radiodiffusion» est un terme qui, avec ses éléments constitutifs, est défini à l'article 2 de la *Loi sur la radio*:

2. (1) ...

«radiodiffusion» désigne toute radiocommunication dans laquelle les émissions sont destinées à être reçues directement par le public en général;

«entreprise de radiodiffusion» comprend une entreprise d'émission de radiodiffusion, une entreprise de réception de radiodiffusion et l'exploitation d'un réseau situés en tout ou en partie au Canada ou sur un navire ou un aéronef immatriculé au Canada;

«appareil de radiocommunications» désigne un assemblage suffisamment complet d'organes distincts destinés ou pouvant servir aux radiocommunications;

«radiocommunication» ou «radio» désigne toute transmission, émission ou réception de signes, signaux, écrits, images, sons ou renseignements de toute nature, au moyen d'ondes électromagnétiques de fréquences inférieures à 3,000 gigacycles par seconde transmises dans l'espace sans guide artificiel;

«station de radiocommunications» ou «station» désigne un lieu où est situé un appareil de radiocommunications;

Les définitions de «radiodiffusion», d'«entreprise de radiodiffusion» et de «radiocommunication» sont

ation” are enacted by section 2 of the *Broadcasting Act*.

#### EDITOR'S NOTE

His Lordship proceeded to review the expert evidence which conflicted as to the meaning of what happens in the satellite's radio apparatus. The plaintiff's expert saw that apparatus as an integral part of a system which redirects the signals as an intermediate stage of a process between initial transmission and ultimate reception. But the statutes avoid any notion of a “system” or “process”. They define radiocommunication as “any transmission . . . propagated in space without artificial guide”. The opinion of the defendants' expert, that, in retransmitting to earth from a satellite, the medium is outer space or the earth's atmosphere and that there is no man-made device along which the waves are propagated, was correct. Accordingly, the plaintiff was “broadcasting” as defined in the Radio Act and Broadcasting Act. It was receiving “radiocommunication in which the signals are intended for direct reception by the general public” as that expression was interpreted in *Lount*.

#### THE SECOND ISSUE

The defendants' counsel, in effect, adopted the plaintiff's counsel's statement of this issue, although the former referred to it as the plaintiff's “water tight compartment theory” (transcript: page 509). In essence the question is whether or not the Minister of Communications is justified in declining to make a decision, or in refusing to issue a TC & OC to Shuswap so long as it has no licence from the CRTC, pursuant to the *Broadcasting Act*. Shuswap's counsel contends that the power—and, he asserts, the duty—of the Minister to grant a TC & OC to the plaintiff, has in law nothing whatever to do with the CRTC's refusal to issue a broadcasting receiving licence.

Having as it does those common definitions with the *Broadcasting Act*, it appears that the *Radio Act* must be construed as being applicable to the

exactement les mêmes à l'article 2 de la *Loi sur la radiodiffusion*.

#### NOTE DE L'ARRÊTISTE

<sup>a</sup> Sa Seigneurie a procédé à l'examen du témoignage des experts qui ne s'entendaient pas sur le sens de ce qui arrive dans l'appareil de radiocommunications du satellite. L'expert de la demanderesse a considéré cet appareil comme un dispositif qui, en tant que partie intégrante du système, réachemine les signaux comme s'il s'agissait d'un stade intermédiaire du processus entre la transmission initiale et la réception finale. Mais les lois évitent les notions de «système» ou de «processus». Elles définissent la radiocommunication comme «toute transmission . . . transmise dans l'espace sans guide artificiel». La Cour retient l'avis de l'expert des défendeurs selon lequel <sup>d</sup> lorsque les ondes sont retransmises du satellite à la terre, c'est le cosmos ou l'atmosphère de la terre qui sert d'intermédiaire, et il n'existe pas de dispositif artificiel au moyen duquel ces ondes sont transmises. En conséquence, ce que la demanderesse captait était une «radiodiffusion» <sup>e</sup> au sens de la Loi sur la radio et de la Loi sur la radiodiffusion. Elle recevait «une radiocommunication dans laquelle les signaux sont destinés à être reçus directement par le public en général» <sup>f</sup> selon l'interprétation de cette expression dans l'affaire *Lount*.

#### LA DEUXIÈME QUESTION

En fait, les avocats des défendeurs ont adopté <sup>g</sup> l'énoncé de l'avocat de la demanderesse sur cette question, bien qu'ils l'aient décrit comme étant la [TRADUCTION] «théorie de la cloison étanche» (page 509 de la transcription). Il s'agit essentiellement de savoir si le ministre des Communications <sup>h</sup> est fondé à refuser de rendre une décision ou à refuser de délivrer un CTCF à Shuswap tant que celle-ci ne détient pas une licence délivrée par le CRTC, conformément à la *Loi sur la radiodiffusion*. D'après l'avocat de Shuswap, le pouvoir et <sup>i</sup> l'obligation du ministre d'accorder un CTCF à la demanderesse n'ont aucun lien de droit avec le refus du CRTC de délivrer une licence de réception de radiodiffusion.

<sup>j</sup> Ces définitions contenues dans la *Loi sur la radio* étant semblables à celles de la *Loi sur la radiodiffusion*, il appert qu'on doit interpréter la

former, and vice versa. Paragraph 14(2)(b) of the *Interpretation Act*, R.S.C. 1970, c. I-23, so provides, thus:

14. ...

(2) Where an enactment contains an interpretation section or provision, it shall be read and construed

(b) as being applicable to all other enactments relating to the same subject-matter unless the contrary intention appears.

The two companion enactments here under consideration are *in pari materia* because they have much to do with each other in regard to the same classes of subjects, radiocommunications and broadcasting, and the same class of enterprises, broadcasting receiving undertakings, among others. The plaintiff has not demonstrated that the *Radio Act's* context otherwise requires in this regard.

Shuswap's principals' bewilderment at being time and again denied a broadcasting licence when they have always been ready and able to provide licensed services in Salmon Arm, and when their competitor applicants have not always been ready and able despite being licensed, is not surprising. George Ronald Begley, Director General of Broadcasting Regulations in the Department of Communications, certainly agreed in his testimony that the information contained in Shuswap's applications for a TC & OC met with the Department's technical acceptance (transcript: page 352). Exhibits 1(19),(20),(21),(22) and (27), among others, confirm that the plaintiff's equipment and technical operations are not deficient, but rather, are technically acceptable. However, the plaintiff has had no success in trying to obtain a broadcasting licence. The CRTC has so ordained; and neither it, nor its decisions, is before the Court in this case.

The plaintiff's counsel rejects the characterization of his argument as asserting that the two Acts form watertight compartments, (transcript: page 612) and acknowledges (pages 612 and 613) the interface or interaction provided by section 22 of the *Broadcasting Act*. Paragraph 22(1)(b) provides:

première de ces lois comme s'appliquant à la seconde et vice versa. L'alinéa 14(2)(b) de la *Loi d'interprétation*, S.R.C. 1970, chap. I-23, est ainsi rédigé:

a 14. ...

(2) Lorsqu'un texte législatif renferme un article interprétatif ou une disposition interprétative, l'article ou la disposition en question doit se lire et s'interpréter

b b) comme étant applicable à tous les autres textes législatifs concernant le même sujet, à moins que l'intention contraire n'apparaisse.

Les deux textes législatifs à l'étude en l'espèce sont *in pari materia* parce qu'ils portent tous deux sur les mêmes catégories de sujets, à savoir la radiocommunication et la radiodiffusion, et sur la même catégorie d'entreprises, notamment les entreprises de réception de radiodiffusion. La demanderesse n'a pas démontré que le contexte de la *Loi sur la radio* exige autre chose à cet égard.

Il n'est pas surprenant que les commettants de Shuswap aient été désorientés après s'être vu refuser à plusieurs reprises une licence de radiodiffusion alors qu'ils ont toujours été en mesure de desservir Salmon Arm, et que les requérants concurrents ne l'ont pas toujours été bien qu'ils détiennent une licence. George Ronald Begley, directeur général de la réglementation de la radiodiffusion au ministère des Communications, a clairement admis dans son témoignage que les renseignements figurant dans les demandes de Shuswap en vue de l'obtention d'un CTCF répondaient aux exigences techniques du Ministère (page 352 de la transcription). Les pièces 1(19),(20),(21),(22) et (27), pour ne citer que celles-là, confirment que l'équipement et les opérations techniques de la demanderesse sont acceptables sur le plan technique. Celle-ci n'a pourtant pas réussi à obtenir une licence de radiodiffusion. Le CRTC a ainsi statué. En l'espèce, il n'est pas partie à l'action, et la Cour n'est pas non plus saisie des décisions qu'il a rendues.

L'avocat de la demanderesse rejette la façon dont on a interprété son argument, savoir que les deux Lois sont séparées par des cloisons étanches (page 612 de la transcription) et il reconnaît (pages 612 et 613) l'existence de l'interaction prévue à l'article 22 de la *Loi sur la radiodiffusion*. L'alinéa 22(1)(b) est ainsi conçu:

22. (1) No broadcasting licence shall be issued . . . pursuant to this Part

(b) unless the Minister of Communications certifies to the Commission that the applicant has satisfied the requirements of the *Radio Act* and regulations thereunder and has been or will be issued a technical construction and operating certificate under that Act with respect to the radio apparatus that the applicant would be entitled to operate under the broadcasting licence applied for . . . ;

and any broadcasting licence issued . . . in contravention of this section is of no force or effect. [Emphasis added.]

Overlooking for the moment the emphasized expressions, it remains the contention of Shuswap that if Parliament had intended reciprocity between the two Acts, there would have been a provision like the above recited one emplaced in the *Radio Act* or at least some legislative guidance of that sort. Counsel argues that nowhere in the *Radio Act* is any authority given to the Minister to make it a condition of a TC & OC that there will be approval or a licence pursuant to the *Broadcasting Act*.

The defendant Minister is granted an array of powers by Parliament and they must be reviewed and analysed in order to test the validity of the plaintiff's argument. One might start with the *Department of Communications Act*, R.S.C. 1970, c. C-24, whereby the Minister's office is created and its basic, general powers and duties are defined. Selected provisions are:

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

(b) the development and utilization generally of communication undertakings, facilities, systems and services for Canada.

5. (1) The Minister of Communications, in exercising his powers and carrying out his duties and functions under section 4, shall

(a) coordinate [and] promote . . . national policies and programs with respect to communication services for Canada . . . ;

Among the national policies and programs which the Minister is obligated to coordinate and to promote are, of course, the policies enunciated

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

b) à moins que le ministre des Communications ne certifie au Conseil que le requérant a satisfait aux exigences de la *Loi sur la radio* et de ses règlements et qu'un certificat technique de construction et de fonctionnement lui a été ou lui sera délivré en vertu de cette loi pour les appareils de radiocommunications que le requérant aurait le droit d'exploiter aux termes de la licence de radiodiffusion qu'il demande . . . ;

b et toute licence de radiodiffusion attribuée . . . en contravention du présent article est inapplicable et de nul effet. [Non souligné dans le texte original.]

On pourrait oublier, pour le moment, les expressions soulignées. Il reste à examiner la prétention de Shuswap selon laquelle, si le législateur avait voulu qu'il y ait réciprocité entre les deux Lois, il aurait inclus dans la *Loi sur la radio* une disposition semblable à celle précitée ou au moins une indication de ce genre. Selon l'avocat de la demanderesse, rien dans la *Loi sur la radio* n'autorise le Ministre à délivrer un CTCF à la condition qu'une approbation soit donnée ou qu'une licence soit accordée sous le régime de la *Loi sur la radiodiffusion*.

Le législateur confère au ministre défendeur un ensemble de pouvoirs qu'il faut examiner et analyser pour déterminer le bien-fondé de l'argument de la demanderesse. On pourrait commencer avec la *Loi sur le ministère des Communications*, S.R.C. 1970, chap. C-24, qui crée la charge du ministre et définit les fonctions et pouvoirs fondamentaux et généraux de cette charge. Voici les dispositions pertinentes:

4. Les fonctions et pouvoirs du ministre des Communications englobent toutes les questions qui sont du ressort du Parlement du Canada et que les lois n'attribuent pas à quelque autre ministère, département, direction ou organisme du gouvernement du Canada, concernant

b) la mise au point, le développement et l'utilisation, en général, d'entreprises, installations, systèmes et services de communications pour le Canada.

5. (1) Le ministre des Communications, dans l'exercice de ses pouvoirs et fonctions en vertu de l'article 4, doit

a) coordonner [et] favoriser . . . des politiques nationales et des programmes nationaux relatifs aux services de communications pour le Canada . . . ;

Parmi les politiques et programmes nationaux que le ministre est tenu de coordonner et de favoriser figurent bien entendu les politiques énoncées

or discerned in the statutes of Parliament. Of course, the Minister is, by section 4 of the above-recited provisions, denied power over matters assigned by law to the CRTC; but it is clear that he must take cognizance of that agency's authority in the development and utilization generally of communication undertakings and in the Minister's obligation to coordinate and to promote national policies and programs regarding communication services throughout Canada.

In fact, there is a national broadcasting policy expressed in section 3 of the *Broadcasting Act*. Clearly, it is the Minister's duty to promote it and to coordinate it with the statutory functions and powers of his office and those of his Department, however and wherever duly enacted by Parliament. Pertinent provisions of this national policy are:

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;

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

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

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

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

Once again, one notes the hegemony of the CRTC's independence and authority in that national policy, which the Minister is obliged to coordinate and to promote. In paragraph (c) it is

ou désignées dans les lois du Parlement. Naturellement, l'article 4 des dispositions précitées ne permet pas au ministre de connaître des questions que la loi attribue au CRTC; mais il est clair qu'il doit prendre connaissance du pouvoir de cet organisme concernant la mise au point, le développement et l'utilisation, en général, d'entreprises de communications et de son obligation, en tant que ministre, de coordonner et de favoriser des politiques nationales et des programmes nationaux relatifs aux services de communications à travers le Canada.

En fait, l'article 3 de la *Loi sur la radiodiffusion* énonce une politique nationale de radiodiffusion. De toute évidence, il incombe au ministre de favoriser cette politique et de la coordonner avec les fonctions et pouvoirs de sa charge et avec ceux de son Ministère, dûment conférés par le législateur. Voici les dispositions applicables de cette politique nationale:

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;

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

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

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

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

Encore une fois, on note l'indépendance et l'autorité suprêmes du CRTC à l'égard de cette politique nationale, que le ministre est tenu de coordonner et de favoriser. À l'alinéa c), il est établi que le

established that the right of persons (including Shuswap) to receive programs is unquestioned, but is subject only to generally applicable statutes (plural) and regulations. So it is, that adherence to this policy is among the duties, and *a fortiori* is necessarily among the array of powers, delegated by Parliament to the defendant Minister.

It is apparent, in construing the *Broadcasting Act*, that the social, economic and cultural aspects of broadcasting are firmly confided to the authority of the CRTC. Paragraph 22(1)(b) has already been noticed. That paragraph's provision, that a TC & OC has been or will be issued "with respect to the radio apparatus that the applicant would be entitled to operate under the broadcasting licence applied for", means the Minister must certify that an applicant who receives a licence from the CRTC will have the technical capability to make use of radio frequencies which are public property whose regulation and supervision are committed to the CRTC. The Minister's function, in promoting and coordinating that policy, is to inform the CRTC that all technical capabilities of the applicants are in readiness for the CRTC to choose among the applicants who would be entitled to operate a broadcasting undertaking, if and when the CRTC so chooses. The CRTC will not license an applicant who cannot demonstrate those capabilities, and any licence issued will not endure if and while the licensed operator loses those capabilities as subsection 22(2) provides.

The paramount authority, which the Minister is bound to respect, resides in the CRTC. Indeed, in paragraph 17(1)(e) Parliament even authorizes the CRTC to exempt persons carrying on broadcasting receiving undertakings (as Shuswap does) from the requirement of holding broadcasting licences. But that exemption has not been shown to have been accorded in Shuswap's case. Since the regulation and supervision of the Canadian broadcasting system are conferred on a single independent public authority, which is the CRTC, it is clearly no function of the Minister, or departmental officials, to issue any TC & OC to an applicant who would not be entitled to operate under a broadcasting licence issued by the CRTC.

droit des personnes (y compris Shuswap) de capter les émissions est incontesté, sous la seule réserve des lois (pluriel) et règlements généralement applicables. Ainsi donc, l'observation de cette politique *a* figure parmi les fonctions du ministre défendeur et *a fortiori* parmi l'ensemble des pouvoirs que le Parlement lui a délégués.

Il ressort de l'interprétation de la *Loi sur la radiodiffusion* que les aspects sociaux, économiques et culturels de la radiodiffusion relèvent clairement de l'autorité du CRTC. L'alinéa 22(1)b) a déjà été cité. Dans cet alinéa, la disposition selon laquelle un CTCF a été ou sera délivré «pour les appareils de radiocommunications que le requérant aurait le droit d'exploiter aux termes de la licence de radiodiffusion qu'il demande», signifie que le ministre doit certifier qu'un requérant qui reçoit une licence du CRTC possède les connaissances techniques nécessaires pour utiliser les fréquences de radio qui sont du domaine public et dont la réglementation et la surveillance sont confiées au CRTC. En favorisant et en coordonnant cette politique, le ministre doit informer le CRTC que les requérants possèdent toutes les connaissances techniques nécessaires pour que ce dernier puisse, le cas échéant, choisir ceux qui auraient le droit d'exploiter une entreprise de radiodiffusion. Le CRTC ne délivrera pas de licence à un requérant qui ne saurait prouver qu'il possède ces connaissances et il retirera une licence à un exploitant détenteur d'une licence qui perd ces moyens, ainsi que le prévoit le paragraphe 22(2).

Le CRTC est investi d'un pouvoir souverain que le ministre doit respecter. En fait, aux termes de l'alinéa 17(1)e), le législateur autorise même le CRTC à exempter de la nécessité de détenir des licences de radiodiffusion les personnes qui exploitent (comme Shuswap) des entreprises de réception de radiodiffusion. Mais, dans le cas de Shuswap, on n'a pas rapporté la preuve d'une telle exemption. Puisque la réglementation et la surveillance du système de la radiodiffusion canadienne sont confiées à un seul organisme public autonome, qui est le CRTC, il n'appartient manifestement pas au ministre, ni à ses fonctionnaires, de délivrer un CTCF à un requérant qui ne serait pas en droit d'exploiter une entreprise en vertu d'une licence de radiodiffusion délivrée par le CRTC.

The Minister's function is established and confirmed in the provisions of the *Radio Act*, thus:

3. (1) Subject to subsections (2) and (3), no person shall  
 (a) establish a radio station, or  
 (b) install, operate or have in his possession a radio apparatus

at any place in Canada . . .

. . . and, to the extent that it is a broadcasting undertaking, except under and in accordance with a technical construction and operating certificate, issued by the Minister under this Act. [Emphasis added.]

Thus, it appears that the absence of either a TC & OC or a broadcasting licence renders unlawful the operation of radio apparatus in a broadcasting undertaking. Why? The Minister may exempt a radio station or apparatus from the requirement of holding a TC & OC by regulation, but he is not entitled to do so if that station or apparatus be "part of a broadcasting receiving undertaking of a class . . . required to be licensed under the *Broadcasting Act*" according to paragraph 3(2)(c) of the *Radio Act*. This latter Act provides, also:

4. (1) The Minister may

(b) issue

(ii) technical construction and operating certificates in respect of radio stations and radio apparatus to the extent that they are broadcasting undertakings,

for such terms and subject to such conditions as he considers appropriate for ensuring the orderly development and operation of radiocommunication in Canada; [Emphasis added.]

Clearly, the Minister cannot proceed in disregard of the orderly development and operation of radiocommunication, in contemplation of all three relevant Acts of Parliament which have been reviewed here.

The Court has found, and finds that Shuswap is a broadcasting receiving undertaking which operates a radio station using radio apparatus which is required to be licensed under the *Broadcasting Act*. In declining to issue a TC & OC to Shuswap while it holds no broadcasting licence from the CRTC, the Minister does nothing unlawful whatever. He acts fully in accordance with the law and

Les dispositions de la *Loi sur la radio* établissent et confirment le rôle du ministre:

3. (1) Sous réserve des paragraphes (2) et (3), nul ne doit  
 a) établir une station de radiocommunications, ou  
 b) installer, exploiter ou avoir en sa possession un appareil de radiocommunications

en quelque lieu du Canada . . .

. . . et, dans la mesure où il s'agit d'une entreprise de radiodiffusion, si ce n'est aux termes et en conformité d'un certificat technique de construction et de fonctionnement délivré par le Ministre en vertu de la présente loi. [Non souligné dans le texte original.]

Il appert donc que l'absence soit d'un CTCF ou d'une licence de radiodiffusion rend illégale l'exploitation d'un appareil de radiocommunications dans une entreprise de radiodiffusion. Pourquoi? Le ministre peut, par règlement, exempter une station ou un appareil de radiocommunications de la nécessité d'un CTCF, mais il n'est pas en droit de le faire si cette station ou cet appareil fait «partie d'une entreprise de réception de radiodiffusion d'une classe pour laquelle [une] licence . . . est requise en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*», ainsi que le prévoit l'alinéa 3(2)c) de la *Loi sur la radio*. Celle-ci prévoit également:

4. (1) Le Ministre peut

b) délivrer

(ii) des certificats techniques de construction et de fonctionnement pour des stations et des appareils de radiocommunications dans la mesure où ceux-ci constituent des entreprises de radiodiffusion,

dans les termes et sous réserve des conditions qu'il estime appropriés pour assurer le développement et l'exploitation ordonnés des radiocommunications au Canada; [Non souligné dans le texte original.]

Évidemment, le ministre ne saurait agir en tenant aucunement compte du développement et de l'exploitation ordonnés des radiocommunications, et il devra également prendre en considération les trois Lois pertinentes du Parlement examinées en l'espèce.

La Cour conclut que Shuswap est une entreprise de réception de radiodiffusion qui exploite une station de radiocommunications en utilisant un appareil de radiocommunications qui nécessite l'obtention d'une licence sous le régime de la *Loi sur la radiodiffusion*. Le fait pour le ministre de refuser de délivrer à Shuswap un CTCF parce qu'elle ne détient pas une licence de radiodiffusion

his duties, powers and functions as therein prescribed.

The plaintiff has invoked for support the judgments in *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] S.C.R. 121, *Padfield v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food*, [1968] 1 All E.R. 694 (H.L.), *Re Multi-Malls Inc. et al. and Minister of Transportation and Communications et al.* (1976), 73 D.L.R. (3d) 18 (Ont. C.A.), *Re Doctors Hospital and Minister of Health et al.* (1976), 12 O.R. (2d) 164 (H.C.) and *Village Shopping Plaza (Waterdown) Ltd. et al. v. Regional Municipality of Hamilton-Wentworth et al.* (1981), 34 O.R. (2d) 311 (H.C.) among others. None of this line of jurisprudence aids the plaintiff, because here the Minister abides by his powers, duties and functions in accordance with the *Department of Communications Act*, and with the *Radio Act* and the *Broadcasting Act* which latter two statutes are *in pari materia*. They explain each other in terms of the Minister's conduct; they refer to each other; and they are united in purpose, explanation and reference by Parliament's declared notion of a single Canadian broadcasting system regulated and supervised by a single independent public authority, the CRTC. In respecting the enactments of Parliament, the Minister evinces no consideration whatever of matters extraneous to the powers, duties and functions which Parliament has conferred upon him. Furthermore, the manner in which the Minister and departmental officials carry out their role, as demonstrated in Exhibits 1(10), 1(10.1) and 10, evinces no departure from the compendium of duties accorded and imposed by any of the three statutes.

Therefore, on this second issue, the plaintiff's contention "that nowhere in the Act is authority given to the Minister to make it a condition of a TC & OC that there will be *Broadcasting Act* approval" states the true issue too narrowly. The Acts are *in pari materia*. The plaintiff's contention is wrong. The Minister is correct.

The Minister is correct in law, but the defendants further aver in paragraph 17 of their statement of defence that the Minister has never

délivrée par le CRTC n'a rien d'illégal. Son acte est tout à fait conforme à la loi et aux obligations, pouvoirs et fonctions qui y sont prescrits.

<sup>a</sup> Pour étayer ses arguments, la demanderesse a notamment cité les décisions *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121, *Padfield v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food*, [1968] 1 All E.R. 694 (H.L.), *Re Multi-Malls Inc. et al. and Minister of Transportation and Communications et al.* (1976), 73 D.L.R. (3d) 18 (C.A. Ont.), *Re Doctors Hospital and Minister of Health et al.* (1976), 12 O.R. (2d) 164 (H.C.) et *Village Shopping Plaza (Waterdown) Ltd. et al. v. Regional Municipality of Hamilton-Wentworth et al.* (1981), 34 O.R. (2d) 311 (H.C.). Cette jurisprudence n'aide aucunement la demanderesse parce que, en l'espèce, le ministre exerce ses pouvoirs et fonctions conformément à la *Loi sur le ministère des Communications*, à la *Loi sur la radio* et à la *Loi sur la radiodiffusion*, ces deux dernières Lois portant sur le même sujet *in pari materia*. L'une explique l'autre pour ce qui est de la conduite du ministre et l'une réfère à l'autre; elles visent le même but, donnent la même explication et réfèrent toutes deux à l'idée avouée du Parlement selon laquelle un système unique de la radiodiffusion canadienne doit être réglementé et surveillé par un seul organisme public autonome, le CRTC. En respectant les dispositions législatives adoptées par le Parlement, le ministre ne tient nullement compte des questions qui n'ont aucun rapport avec les pouvoirs, obligations et fonctions que le Parlement lui a conférés. De plus, la manière dont le ministre et ses fonctionnaires s'acquittent de leur tâche, ainsi qu'il est démontré dans les pièces 1(10), 1(10.1) et 10, est conforme à l'ensemble des fonctions accordées et imposées par l'une quelconque de ces trois Lois.

<sup>h</sup> En conséquence, la demanderesse pose cette deuxième question de façon trop étroite en prétendant [TRADUCTION] «que rien dans la loi n'autorise le ministre à délivrer un CTCF à la condition qu'une approbation soit donnée sous le régime de la *Loi sur la radiodiffusion*». Les Lois sont *in pari materia*. La prétention de la demanderesse est mal fondée et le ministre a raison.

<sup>j</sup> L'acte du ministre est fondé en droit, mais les défendeurs déclarent en outre, au paragraphe 17 de leur défense, que celui-ci n'a jamais refusé de

refused to entertain an application by the plaintiff pursuant to the *Radio Act*. Paragraphs 14 and 15 of the statement of claim speak of applying for a licence pursuant to subsections 3(1) and 4(1) of that Act. Shuswap's counsel spoke only of TVRO licences as "a source of some perplexity" (transcript: page 389) for which the plaintiff had made no application for the last few years. (See, also, transcript: page 399.) This was confirmed by Mr. Begley (transcript: page 351). At all material times after 1983 the plaintiff would have required a TVRO licence under the *Radio Act* for reception of foreign satellite signals only.

In so far as the Minister gave, or would give, no further consideration to the issuance of such a licence once the CRTC refused a broadcasting licence, he was just as correct in that as he has been in regard to an application for a TC & OC. In any event, Shuswap's counsel made clear (transcript: page 491) that the "licence" referred to in the statement of claim means a TC & OC. Indeed, such has been the main focus of the trial.

In regard to its last application for a broadcasting licence, upon which the CRTC held a hearing in Kelowna, in March, 1984, Shuswap received from the Department a letter (Ex. 1(22)) advising Shuswap of the technical acceptability of its application for a TC & OC. This is the kind of letter referred to in Exhibit 10 and it is part of the normal procedure involved in applications for a broadcasting licence. When Shuswap's application for that licence was refused by the CRTC, the Minister simply discontinued consideration of granting a TC & OC, because the process was aborted by the CRTC's decision. The plaintiff's assertion that the Minister made a decision to deny it a TC & OC is based simply on the fact that it presently has none, (transcript: page 129) and that it will be impossible to obtain one without a licence from the CRTC. Because the procedure to obtain a TC & OC is, as has been found by the Court, properly tied to the procedure to obtain a licence from the CRTC, it cannot be maintained that the Minister has ever made a deliberate decision to deny Shuswap a TC & OC. By defending and counterclaiming in this action it is clear, how-

connaître d'une demande présentée par la demanderesse en vertu de la *Loi sur la radio*. Aux paragraphes 14 et 15 de la déclaration, on parle d'une demande de licence fondée sur les paragraphes 3(1) et 4(1) de la Loi. L'avocat de Shuswap n'a parlé que de licences TVRO qui, selon lui, sont [TRADUCTION] «une source de perplexité» (page 389 de la transcription) et pour lesquelles la demanderesse n'avait pas fait de demande ces dernières années (voir également la page 399 de la transcription). M. Begley l'a confirmé (page 351 de la transcription). À toutes les époques en cause après 1983, la demanderesse aurait demandé, en vertu de la *Loi sur la radio*, une licence TVRO pour la réception des signaux transmis par satellite étranger seulement.

Le ministre a eu raison de ne pas examiner davantage la question de la délivrance d'une telle licence une fois que le CRTC a refusé une licence de radiodiffusion, tout comme il a eu raison de le faire à l'égard de la demande de CTCF. Quoi qu'il en soit, l'avocat de Shuswap a précisé (page 491 de la transcription) que la «licence» mentionnée dans la déclaration s'entend d'un CTCF. En fait, le procès a essentiellement porté sur ce point.

Quant à sa dernière demande de licence de radiodiffusion, à propos de laquelle le CRTC a tenu une audience à Kelowna en mars 1984, Shuswap a reçu du ministre une lettre (pièce 1(22)), l'informant que sa demande de CTCF était acceptable sur le plan technique. C'est le genre de lettre dont fait état la pièce 10 et il s'agit de la procédure normale concernant les demandes de licence de radiodiffusion. Lorsque le CRTC a rejeté la demande présentée par Shuswap en vue d'obtenir cette licence, le ministre a tout simplement décidé de ne pas accorder à cette dernière un CTCF, parce que la décision du CRTC a empêché le processus de suivre son cours. L'affirmation de la demanderesse selon laquelle le ministre a décidé de lui refuser un CTCF repose simplement sur le fait qu'elle n'en a aucun actuellement (page 129 de la transcription) et qu'il lui sera impossible d'en obtenir un si une licence ne lui est pas délivrée par le CRTC. Comme la Cour a conclu que la procédure permettant d'obtenir un CTCF est liée à la procédure visant à obtenir une licence du CRTC, on ne saurait soutenir que le ministre a décidé de refuser d'accorder à Shuswap un tel certificat. Par sa

ever, that the Minister resists the attempt to compel him to make any decision about granting a TC & OC to Shuswap. The Minister, in light of the Court's findings in regard to this second issue, is under no duty to entertain the plaintiff's abortive application any further, or to consider it anew. Any such duty evaporated on July 5, 1984, as indicated in Exhibit 1(24), the CRTC's decision.

The above conclusions seal the fate of Shuswap's claims (a), (d) and (e), being respectively for a declaration, for *mandamus*, and for *certiorari*. They are to be dismissed.

#### THE REMAINING ISSUE

Here arises the question of whether the search of the plaintiff's premises on June 12, 1985, was illegal or unreasonable. Upon the resolution of this issue will turn the disposition of Shuswap's claims for a declaration of violation of its rights under the Charter, and for damages.

There is no complaint from Shuswap in regard to the completion of the information sworn by Mr. Renneberg, and indeed the Court has already found it to be proper and lawful. Shuswap's complaint turns on the lawfulness of the stamped copy of the search warrant (Ex. 1(38)), which alone was exhibited to the plaintiff's principals in rejection of their demand to see the warrant which was truly signed by the justice of the peace in her own handwriting.

The plaintiff's principals, Messrs. MacKay and Hillier were not deceived by the stamped copy. They never harboured any belief that it was, or could be, a forgery or a sham (transcript: page 472). Indeed a reasonable inference may be drawn from Mr. Hillier's testimony (transcript: page 145) that he did believe in the existence of a signed warrant at the office which was "only a matter of two or three blocks from our office".

In this regard, the decision in *Re Black and The Queen* (1973), 13 C.C.C. (2d) 446 (B.C.S.C.) does not advance the plaintiff's contention. There, the

défense et sa demande reconventionnelle dans la présente action, il est toutefois clair que le ministre ne veut pas être forcé de rendre une décision concernant l'octroi d'un CTCF à Shuswap.

*a* Compte tenu des conclusions de la Cour relatives à cette deuxième question, le ministre n'est nullement tenu de continuer à se pencher sur la demande infructueuse de la demanderesse, ni de l'examiner à nouveau. Une telle obligation n'existait plus depuis le 5 juillet 1984, ainsi qu'il est indiqué dans la pièce 1(24), la décision du CRTC.

Les conclusions ci-dessus décident du sort des revendications a), d) et e) de Shuswap, qui visent à obtenir un jugement déclaratoire, un bref de *mandamus* et un bref de *certiorari* respectivement. Ces revendications doivent être rejetées.

#### LA DERNIÈRE QUESTION

*d* Il s'agit de savoir en l'espèce si la perquisition effectuée dans les locaux de la demanderesse le 12 juin 1985 était illégale ou abusive. De cette décision dépend le sort de la demande de Shuswap tendant à obtenir un jugement déclarant que ses droits garantis par la Charte ont été violés, ainsi que des dommages-intérêts.

Shuswap ne formule aucune plainte en ce qui concerne la rédaction de la dénonciation faite sous serment par M. Renneberg et la Cour l'a d'ailleurs déclarée licite. La plainte de Shuswap porte sur la légalité de la copie munie de la formule estampillée du mandat de perquisition (pièce 1(38)), qui était la seule pièce présentée aux commettants de Shuswap et dont on s'est servi pour rejeter leur demande lorsqu'ils ont voulu voir le mandat que le juge de paix a vraiment signé de sa propre main.

Les commettants de la demanderesse, MM. MacKay et Hillier, n'ont pas été induits en erreur par la copie munie de la formule estampillée. Ils n'ont jamais pensé qu'il s'agissait ou pourrait s'agir d'une falsification ou d'un faux (page 472 de la transcription). En fait, du témoignage de M. Hillier (page 145 de la transcription) on peut conclure qu'il croyait effectivement qu'un mandat avait été signé au bureau qui était [TRADUCTION] «à seulement deux ou trois rues plus loin».

À cet égard, la décision *Re Black and The Queen* (1973), 13 C.C.C. (2d) 446 (C.S.C.-B.) n'appuie pas la prétention de la demanderesse.

signature on the search warrant was not accompanied by any designation of the office or authority of the person who signed it. In his reasons for quashing that warrant, Mr. Justice Berger asked pointly how the person whose premises are to be searched is to know whether someone empowered by law to issue a warrant signed it. Such is not the circumstance here.

Nor is the plaintiff's case advanced by the circumstances evinced in *Queen, The v. Welsford*, [1969] S.C.R. 438; 4 D.L.R. (3d) 350, which moreover makes reference to jurisprudence arguably opposed to the plaintiff's contention. In *Welsford* the Ontario Court of Appeal had unanimously held that an information, whose jurat bore a stamped facsimile signature of a justice of the peace above the words "A Justice of the Peace for the County of York", was a nullity. This decision was unanimously affirmed by the Supreme Court of Canada which simply adopted the reasons of McGillivray J.A., who spoke for the Court of Appeal. In adopting those reasons, however, the Chief Justice of Canada added (S.C.R., at page 441), that he expressed no opinion respecting the case to which McGillivray J.A. referred in which a typed or stamped signature was held to be valid.

Mr. Justice McGillivray, in *Re R. v. Welsford*, [1967] 2 O.R. 496 (C.A.), referred (at page 498) to the case of *R. v. Fox*, [1958] O.W.N. 141; 120 C.C.C. 289; 27 C.R. 132 (C.A.). This latter was a case, not of an absent designation of authority, nor yet of a stamped facsimile for a signature to a jurat, but of a summons under *The Highway Traffic Act* [R.S.O. 1950, c. 167] bearing a stamped name for the signature of the justice of the peace. After reviewing the authorities, Laidlaw J.A., on behalf of the Court of Appeal, wrote as follows (at pages 144-145 O.W.N.; 293 C.C.C.; 137 C.R.):

I have no doubt whatever that the signature of the Justice, stamped on the summons in question, was placed there with the intention of authenticating the summons as being that of the Justice whose name was so stamped on it. Finally, in every case where a Justice has reached a judicial decision that a case for the issue of a summons is made out, then a summons must be issued as a matter of course pursuant to s. 440 of the Criminal Code, and the act of issuing it may be properly regarded as an

Dans cette décision, la signature figurant sur le mandat de perquisition n'était pas accompagnée de la désignation de la charge ou du pouvoir de la personne qui l'a signé. Dans les motifs qu'il a prononcés pour annuler ce mandat, le juge Berger s'est à juste titre demandé comment la personne dont les locaux doivent faire l'objet d'une perquisition peut savoir si quelqu'un autorisé par la loi à décerner un mandat l'a signé. Tel n'est pas le cas en l'espèce.

La demanderesse ne peut non plus se fonder sur les faits de l'arrêt *Queen, The v. Welsford*, [1969] R.C.S. 438; 4 D.L.R. (3d) 350, qui, en outre, renvoie à une jurisprudence pouvant être contraire à sa prétention. Dans l'affaire *Welsford*, la Cour d'appel de l'Ontario a statué à l'unanimité qu'une dénonciation, dont le constat d'assermentation portait une signature autographiée et estampillée d'un juge de paix au-dessus de l'expression [TRADUCTION] «Un juge de paix pour le comté de York», était nulle. Cet arrêt a été unanimement confirmé par la Cour suprême du Canada qui a tout simplement fait siens les motifs du juge d'appel McGillivray qui s'est prononcé au nom de la Cour d'appel. En adoptant ces motifs, le juge en chef a toutefois ajouté (R.C.S., à la page 441) qu'il n'exprimait pas d'avis sur l'affaire que le juge d'appel McGillivray avait mentionnée et où une signature frappée ou estampillée avait été déclarée valide.

Dans *Re R. v. Welsford*, [1967] 2 O.R. 496 (C.A.), le juge McGillivray a cité (à la page 498) l'affaire *R. v. Fox*, [1958] O.W.N. 141; 120 C.C.C. 289; 27 C.R. 132 (C.A.). Dans celle-ci, il s'agissait, non pas de l'absence de désignation d'une autorité, ni d'une signature autographiée et estampillée pour un constat d'assermentation mais d'une assignation sous le régime du Code de la route [*The Highway Traffic Act*, R.S.O. 1950, chap. 167] portant un nom estampillé pour la signature du juge de paix. Après avoir examiné la jurisprudence, le juge d'appel Laidlaw a tenu ces propos au nom de la Cour d'appel (aux pages 144 et 145 O.W.N.; 293 C.C.C.; 137 C.R.):

[TRADUCTION] Je ne doute nullement que la signature estampillée du juge figurant sur l'assignation en question visait à certifier que celle-ci provenait du juge dont le nom a été ainsi estampillé. Finalement, toutes les fois qu'un juge décide qu'il y a lieu de lancer une assignation, celle-ci doit tout naturellement être conforme à l'art. 440 du Code criminel, et elle peut à juste titre être considérée comme un acte revêtant un caractère procédural plutôt que judiciaire. Si la signature d'un juge a été

act in the nature of procedure, and not judicial in character. If the signature of a Justice were stamped on a summons properly completed in form and content by some person in accordance with express authority or direction of the Justice, then, in my opinion, the issue of that summons would be valid. Likewise, in my opinion, a summons so stamped by a person subject to the control and direction of a Justice and acting in accordance with long established practice in his office, must be deemed to be signed by his authority, and the issue of it is valid.

I hold that the summons in question was validly signed and issued and, therefore, this appeal should be dismissed.

Clearly, the authority of *R. v. Fox*, which the Supreme Court of Canada did not repudiate, tells against the plaintiff's contention of illegality.

In the case at bar the warrant was signed in the handwriting of the justice of the peace. The true copy of the warrant which was exhibited to Messrs. MacKay and Hillier, Exhibit 1(38), bore the stamped words:

Margaret Mann  
JUSTICE OF THE PEACE  
in and for the PROVINCE  
OF BRITISH COLUMBIA

and it was dated June 12, 1985, at Municipality of Salmon Arm. The printed form of warrant discloses that it was prepared for issuance pursuant to section 10 of the *Radio Act*.

This true copy of the warrant, bearing as it does the stamped name and office, manifests two virtues of which no one can seriously complain: the name is perfectly legible and unmistakable; and the official authority to issue a warrant is clearly shown. It is less likely to cause apprehension of forgery or fakery than a warrant which might bear an illegible handwritten scrawl for a signature, for in this latter instance the occupier of the premises would not know how to verify the identity of the writer. With a perfectly legible stamped name printed as that of the justice of the peace, in most instances in these days of widespread telephone services, verification is infinitely easier than it would be if one had to decypher or describe an illegibly penned scrawl. Many signatures unfortunately do correspond with that description for those who see them for the first time, and who know not by whom they are penned.

estampillée sur une assignation remplie en bonne et due forme par une personne en vertu du pouvoir ou d'une directive explicite du juge, j'estime alors qu'on serait en droit de lancer une telle assignation. Je crois en outre qu'une assignation ainsi estampillée par une personne assujettie au contrôle et aux directives d'un juge et agissant selon la pratique depuis longtemps établie dans l'exercice de sa charge, est censée être signée en vertu de son pouvoir, et qu'on est en droit de lancer cette assignation.

Je conclus que l'assignation en question a été valablement signée et émise et que, par conséquent, le présent appel doit être rejeté.

À l'évidence, l'autorité de la décision *R. v. Fox*, que la Cour suprême du Canada n'a pas désavouée, va à l'encontre de l'allégation d'illégalité avancée par la demanderesse.

En l'espèce, c'est le juge de paix qui a signé de sa propre main le mandat. La copie conforme du mandat qu'on a présentée à MM. MacKay et Hillier, pièce 1(38), portait les mots estampillés:

[TRADUCTION] Margaret Mann  
JUGE DE PAIX  
dans et pour la PROVINCE  
DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE

elle était datée du 12 juin 1985 et a été signée dans la municipalité de Salmon Arm. Il ressort de la formule imprimée du mandat qu'elle devait être décernée en vertu de l'article 10 de la *Loi sur la radio*.

Cette copie conforme du mandat, sur laquelle sont estampillés le nom et la fonction, ont deux qualités que personne ne peut sérieusement contester: le nom est parfaitement lisible, et reconnaissable; et le pouvoir officiel de décerner un mandat est clairement indiqué. Elle est moins susceptible de susciter une crainte de falsification qu'un mandat portant une signature griffonnée et illisible, car, dans ce dernier cas, l'occupant des lieux ne saurait comment vérifier l'identité de l'auteur. Maintenant que, dans la plupart des cas, les services téléphoniques sont très répandus, il est infiniment plus facile de vérifier un nom estampillé parfaitement lisible, comme celui d'un juge de paix, que de déchiffrer ou décrire un gribouillage. Beaucoup de signatures constituent malheureusement une telle énigme pour ceux qui les voient pour la première fois et qui ne connaissent pas leur auteur.

Of course, it would have been better for the justice of the peace to have written her name as well as to have applied her stamp. That would be the best of both worlds, but it is unrealistic to propound that double indication as a necessary rule. Many justices of the peace, this one perhaps among them, are called upon from time to time, or even daily, to issue a prodigious quantity of process. For them, the rubber stamp is a valuable, if not crucial, aid of constant and legible quality. In this instance, where the warrant was really signed by the justice's own hand, the stamped true copy is quite acceptable. It is lawful.

Ordinarily, peace officers do not give advance warning of their intentions to obtain a search warrant. They are not required to do so. It is right, prudent and almost always necessary to swoop down without notice once the warrant has been issued. Such is surely the case when that which is sought can easily be moved in order to evade seizure. That is obvious. It is, however, equally obvious that Shuswap was unlikely to move its radio station and all of its radio apparatus, if notified of the impending search. Shuswap would have had to be that thorough in order to evade the scope of section 10 of the *Radio Act*. In fact Shuswap's principals were expecting the search action which did occur (transcript: page 153) and they made no attempt to hide their radio apparatus. Now, it may be that Mr. Whiteside felt that, in the manner of regular peace officers, he ought not to give advance warning to Mr. MacKay, with whom he spoke by telephone, about 9:00 a.m. on June 12, 1985. His response to Mr. MacKay's question (transcript: page 368) was calculated to deceive Mr. MacKay. That attempt to deceive may be morally deplorable, but it does not render the subsequent search unlawful or unreasonable. To hold otherwise would be to jeopardize necessary police powers of search and seizure in law enforcement.

Neither the warrant nor the ensuing, but aborted, search and seizure action has been invalidated upon any of the foregoing considerations.

Bien entendu, il aurait été préférable que le juge de paix écrive son nom et appose en même temps son cachet. Ce serait l'idéal, mais il n'est pas réaliste de proposer que cette double indication soit une règle obligatoire. Beaucoup de juges de paix, le juge de paix en cause étant peut-être du nombre, sont appelés de temps à autre, ou même quotidiennement, à décerner une quantité prodigieuse de mandats. Pour eux, le tampon est un moyen précieux pour ne pas dire essentiel et qui produit constamment de bons résultats. Lorsque, comme en l'espèce, le juge de paix signe lui-même le mandat, la copie conforme munie de la formule estampillée est tout à fait acceptable. Elle est légale.

D'habitude, les agents de la paix n'indiquent pas à l'avance leur intention d'obtenir un mandat de perquisition. Ils ne sont pas tenus de le faire. Il est juste, prudent et presque toujours nécessaire de faire une descente sans préavis, une fois le mandat décerné. Il en est sûrement ainsi lorsque ce qui est cherché peut facilement être déplacé pour éviter la saisie. Cela est évident. Toutefois, et cela est tout aussi évident, il était peu probable que Shuswap déplace sa station de radiocommunications et tous ses appareils de radiocommunications, une fois avisée qu'une perquisition était imminente. Il aurait pourtant fallu qu'elle le fasse pour éviter l'application de l'article 10 de la *Loi sur la radio*. En fait, les commettants de Shuswap s'attendaient à la perquisition qui a effectivement eu lieu (page 153 de la transcription), et ils n'ont pas tenté de cacher leur appareil de radiocommunications. Or, M. Whiteside a peut-être estimé que, comme tout bon agent de la paix, il ne devait pas donner un préavis à M. MacKay, à qui il a parlé au téléphone le 12 juin 1985, à 9 h. Sa réponse à la question de M. MacKay (page 368 de la transcription) visait à induire celui-ci en erreur. Cette tentative d'induire en erreur peut être déplorable sur le plan moral, mais elle ne rend pas illégale ou abusive la perquisition ultérieure. Décider autrement reviendrait à compromettre les pouvoirs de perquisition et de saisie de la police aux fins de l'application de la loi.

Ni le mandat ni la perquisition et la saisie qui y ont fait suite mais qui ont avorté n'ont été rendus nuls par l'un quelconque des facteurs susmentionnés.

Section 10 of the *Radio Act* is recited earlier in these reasons. The purpose or objective of that provision is to prevent—indeed, to suppress or to eliminate—the use and operation of radio apparatus without a licence under that Act or a TC & OC in that behalf, by means of search for and seizure of the same for evidence in a prosecution under sections 3 and 11 of the Act. Upon conviction of the accused, the radio apparatus to which the offence relates may, in the Minister's discretion, be forfeited to Her Majesty for such disposition as the Minister may direct. The clear intent of Parliament is to invoke stern measures to ensure the enforcement and to compel observance of the regulatory regime which it created. The above-mentioned purpose, objective and legislative intention, are entirely legitimate in terms of Parliament's jurisdiction and justifiable. No oblique or nefarious motive can be imputed to the Minister or departmental officials in seeking to enforce the law. Their intentions must be held to be in complete conformity with Parliament's intentions. (Transcript: pages 373 and following.)

The plaintiff, however, contends that their true motive must have been to terminate or at least temporarily shut down Shuswap's operations. Shuswap asserts this in light of Mr. Hillier's offer, to the departmental inspectors, to admit possession of the radio apparatus for the purpose of operating Shuswap's receiving undertaking. Such an admission was offered and accepted in the *Lount* case, to endure until final judgment. No doubt the direct effect of section 10, when invoked, is to terminate operations of an illegal broadcasting undertaking. The determination of illegality, if disputed, must be left to judicial determination. However, in terms of a TC & OC, no one knows better than the Minister and departmental officials whether a TC & OC has been issued; and no one knows better than Shuswap whether a TC & OC has been received. Mr. Hillier, thoroughly cognizant of Shuswap's earlier conviction under the *Broadcasting Act* made his offer of admissions too late and to persons who had no authority to accept them. Because civil proceedings for a declaration may be less draconian than a prosecution, and since Shuswap has continued to operate after the searchers

L'article 10 de la *Loi sur la radio* a déjà été cité dans les présents motifs. Il vise à prévenir—et en fait à supprimer ou à éliminer—l'usage et l'exploitation d'un appareil de radiocommunications, à moins qu'une licence n'ait été délivrée sous le régime de cette Loi ou qu'un CTCF n'ait été obtenu à cet égard, et ce, par la saisie de cet appareil qui servira de pièce à conviction en vue d'une poursuite sous le régime des articles 3 et 11 de la Loi. Si l'accusé est déclaré coupable, l'appareil de radiocommunications que concerne l'infraction peut, à la discrétion du ministre, être confisqué au profit de Sa Majesté pour qu'il en soit disposé suivant les instructions du ministre. Le Parlement a manifestement l'intention de recourir à des mesures sévères pour assurer l'application et le respect du système de réglementation qu'il a créé. Son but, son objectif et son intention susmentionnés sont parfaitement légitimes compte tenu de sa compétence, et ils sont justifiables. On ne saurait imputer aucun mobile indirect ou odieux au ministre ou aux fonctionnaires ministériels qui cherchaient à appliquer la loi. Leurs intentions doivent être considérées comme tout à fait conformes à celles du législateur (pages 373 et suiv. de la transcription).

La demanderesse soutient toutefois que le mobile véritable des défendeurs était de mettre fin à ses activités ou, à tout le moins, de les interrompre provisoirement. Cette prétention de Shuswap reposait sur l'offre faite par M. Hillier aux inspecteurs ministériels d'admettre que la possession de l'appareil de radiocommunications servait à l'exploitation de l'entreprise de réception de Shuswap. Un tel aveu a été offert et accepté dans l'affaire *Lount* et il a duré jusqu'au jugement final. Il ne fait pas de doute que l'article 10 a pour conséquence directe, lorsqu'on s'en autorise, de mettre fin aux activités illégales d'une entreprise de radiodiffusion. S'il y a contestation quant à l'illégalité, il appartient à la cour de trancher la question. Toutefois, en ce qui concerne un CTCF, personne ne sait mieux que le ministre et ses fonctionnaires si un tel certificat a été délivré; et personne ne sait mieux que Shuswap si elle a reçu un tel certificat. M. Hillier, qui était parfaitement au courant de la condamnation antérieure de Shuswap sous le régime de la *Loi sur la radiodiffusion*, a offert des aveux trop tard et à des personnes qui n'étaient pas autorisées à les accepter. Étant donné que les

were restrained on June 12, 1985, the formal arrangement made in the *Lount* case has been effected *de facto* in these proceedings, at least until this judgment of the Trial Division is concerned.

That artificial person, Shuswap, has the right to be secure against unreasonable search and seizure, as proclaimed in section 8 of the Charter. The circumstances of this case, all above described in pertinent detail, do not evince the violations of section 8 which were described and found by the Supreme Court of Canada in *Hunter et al. v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145; [1984] 6 W.W.R. 577. The justice of the peace, here, in fact, according to the evidence, did assess the conflicting interests of the State and of Shuswap in an entirely neutral and impartial manner. The information indicated reasonable and probable grounds, established upon oath, to believe that the offence had been, and was being, committed and that there was evidence of the commission of the offence to be found at Shuswap's business premises.

Moreover, the inspectors' action in attempting to enforce the warrant was no descent upon, or disruption of, an enterprise which was merely going about its unexceptionably lawful business. Its business, a broadcasting receiving undertaking, in the absence of a TC & OC, is *per se* illegal. Hence considerations of unreasonable disruption of legitimate business operations or professional practice do not arise here.

The Court finds that the plaintiff's right to be secure against unreasonable search and seizure was respected and was not violated on June 12, 1985.

#### DAMAGES

The plaintiff's counsel indicated (transcript: pages 131 to 139, and page 490) that Shuswap seeks only nominal damages or damages at large. The departmental inspectors and the members of the RCM Police who assisted them, acting as they were, on reasonable and probable grounds, were

procédures civiles en vue d'un jugement déclaratoire sont moins draconiennes qu'une poursuite, et que Shuswap a continué à fonctionner après que la perquisition eut été interdite le 12 juin 1985, l'accord formel intervenu dans l'affaire *Lount* s'applique *de facto* en l'espèce, du moins en ce qui concerne le présent jugement de la Division de première instance.

Cette personne morale qui a pour nom Shuswap a le droit d'être protégée contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives, en vertu de l'article 8 de la Charte. Suivant les faits de l'espèce, décrits ci-dessus avec tous les détails pertinents, il n'y a pas eu violation de l'article 8, contrairement à ce que la Cour suprême du Canada a décrit et conclu dans l'affaire *Hunter et autres c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145; [1984] 6 W.W.R. 577. Il ressort de la preuve que, en l'espèce, le juge de paix a effectivement évalué les intérêts contradictoires de l'État et de Shuswap, et ce d'une manière tout à fait neutre et impartiale. La dénonciation révélait l'existence des motifs raisonnables et probables, établis sous serment, qui permettraient de croire que l'infraction avait été commise et qu'on pouvait trouver des pièces à conviction dans les locaux de l'entreprise de Shuswap.

Qui plus est, le fait pour les inspecteurs de tenter d'exécuter le mandat ne constituait ni une descente sur les lieux d'une entreprise, ni une interférence contre celle-ci, qui vaquait simplement à ses activités tout à fait légales. Son entreprise de réception de radiodiffusion est en soi illégale en l'absence d'un CTCF. Il n'est donc pas question en l'espèce d'une interruption abusive d'activités commerciales ou d'une pratique professionnelle légitimes.

La Cour conclut que le droit de la demanderesse d'être protégée contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives a été respecté et n'a pas été violé le 12 juin 1985.

#### LES DOMMAGES-INTÉRÊTS

L'avocat de la demanderesse a fait valoir (pages 131 à 139, et page 490 de la transcription) que Shuswap ne réclame que des dommages-intérêts symboliques ou généraux. S'appuyant sur des motifs raisonnables et probables, les inspecteurs ministériels et les membres de la GRC qui les ont

justified in doing what they were authorized or required to do pursuant to the warrant. Section 25 of the *Criminal Code* [R.S.C. 1970, c. C-34] shields them in using as much force as was necessary for that purpose. However no force was needed, for Mr. MacKay helped them to dismantle Shuswap's radio apparatus in the hope of avoiding damage to that precious equipment. He helped until the Supreme Court of British Columbia ordered the seizure to be stopped. Nevertheless a down-converter was broken in the dismantling process. The damage amounted to a sum between \$400 and \$500. If the search had been either unlawful or unreasonable the plaintiff would be entitled to compensation from the Crown. Unfortunately, in these circumstances, it is not entitled to compensation. Shuswap is not an innocent third party. Its illegal use of radio apparatus was the cause of the lawful search, and the apparatus itself was the target. Such are the circumstances whereby compensation is to be denied.

Shuswap also complains of loss of business revenue resulting from the interruption of its program services on June 12, 1985. Since its business was founded on illegal operations, it has no legitimate complaint in this regard. Indeed, as Mr. MacKay acknowledged, factors, other than any which might be attributable to the defendants, surely contributed to the diminution of Shuswap's clientele. (Transcript: pages 135 to 138.) No damages will be awarded in this regard.

Had the conclusions of fact and law herein been disposed in favour of the plaintiff, the Court would assess nominal damages, at large, in the amount of \$8,000.

The defendants seek a permanent injunction restraining the plaintiff from operating as a broadcasting undertaking without the necessary statutory authorizations. While the plaintiff through its principals, Messrs. MacKay and Hillier, has vigorously, if not recklessly, advanced its contentions about the applicability of the *Radio Act* to its undertaking, and has been wrong in those contentions, it has not evinced a flouting of the law. In any event the enforcement provisions of the *Radio*

a aidés, étaient fondés à accomplir ce qu'il leur était enjoint ou permis de faire en vertu du mandat. Ils sont protégés par l'article 25 du *Code criminel* [S.R.C. 1970, chap. C-34] lorsqu'ils utilisent la force nécessaire à cette fin. Néanmoins, le recours à la force n'était nullement nécessaire, parce que M. MacKay les a aidés à démonter l'appareil de radiocommunications de Shuswap dans l'espoir d'éviter de causer des dommages au précieux matériel et ce, jusqu'à ce que la Cour suprême de la Colombie-Britannique ordonne l'arrêt de la saisie. Un convertisseur abaisseur a toutefois été brisé au cours du démontage. Le montant du dommage se situait entre \$400 et \$500. Si la perquisition avait été illégale ou abusive, la demanderesse aurait le droit de réclamer une indemnité à la Couronne. Elle n'y a malheureusement pas droit, vu les faits de l'espèce. Shuswap n'est pas une tierce partie de bonne foi. Le fait d'avoir illégalement utilisé un appareil de radiocommunications a donné lieu à la perquisition légale, et l'appareil lui-même était visé par celle-ci. Tels sont les motifs pour lesquels la Cour refuse d'accorder une indemnité.

e Shuswap se plaint également qu'elle a subi une perte de revenus attribuable à l'interruption de ses services le 12 juin 1985. Puisque son entreprise reposait sur des activités illégales, elle n'a aucune raison légitime de se plaindre à cet égard. En fait, ainsi que l'a reconnu M. MacKay, il existe des facteurs, autres que ceux qui pourraient être imputés aux défendeurs, qui ont sûrement contribué à la diminution de la clientèle de Shuswap (pages 135 à 138 de la transcription). Il n'y a pas lieu d'accorder des dommages-intérêts à cet égard.

h Si les conclusions de fait et de droit tirées en l'espèce penchaient en faveur de la demanderesse, la Cour fixerait les dommages-intérêts symboliques et généraux à \$8,000.

i Les défendeurs cherchent à obtenir une injonction permanente interdisant à la demanderesse d'exploiter une entreprise de radiodiffusion sans les autorisations nécessaires prévues par la loi. Bien que la demanderesse, par l'entremise de ses commettants, MM. MacKay et Hillier, ait plaidé vigoureusement, sinon de façon téméraire, quant à l'applicabilité de la *Loi sur la radio* à son entreprise, et sans avoir gain de cause, elle n'a pas passé outre à la loi. De toute façon, les dispositions de la

*Act* are amply adequate and swift to counter any apprehended future misconduct on the part of Shuswap. The nature of the use of radio apparatus in a cable television service renders that apparatus readily discoverable. Accordingly, the statute law is readily enforceable. The Court will not issue the injunction in these proceedings.

#### SUMMARY

The plaintiff's claims for relief are dismissed.

The defendants' claim for an injunction is dismissed.

The defendants are entitled to the declarations sought in their counterclaim, thus:

(i) The plaintiff is in possession of radio apparatus as defined in the *Radio Act*, and it operates a radio station as defined in that Act;

(ii) The said radio apparatus and radio station are subject to the provisions of subsection 3(1) of the *Radio Act*; and

(iii) The plaintiff's operation of the said radio apparatus and radio station for commercial gain constitutes it a broadcasting undertaking such that the plaintiff requires a technical construction and operating certificate in order to render the said undertaking lawful pursuant to the *Radio Act*.

The third declaration's phraseology is re-arranged for clarity and is amended to insert the words "for commercial gain", in order to conform correctly with the *Lount* decision.

The Court makes, as well, the following declaration in order to reify a crucial finding in these reasons:

(iv) In the ordinary and usual course of the administration of the provisions of the *Radio Act* and of the *Department of Communications Act*, the Minister of Communications is justified in discontinuing consideration of any application for a technical construction and operating certificate when and if the applicant be not approved by the CRTC for holding a broadcasting licence under the *Broadcasting Act*.

The defendants, plaintiffs by counterclaim, are entitled to have their party-and-party costs from Shuswap upon taxation thereof.

*Loi sur la radio* qui assurent son application sont suffisamment efficaces pour dissiper toute crainte d'inconduite future de la part de Shuswap. L'usage d'un appareil de radiocommunications dans un service de télédistribution rend cet appareil facilement décelable. En conséquence, la loi est facilement applicable. La Cour ne décernera pas l'injunction demandée dans les présentes procédures.

#### RÉSUMÉ

Les demandes de redressement formulées par la demanderesse sont rejetées.

La demande d'injonction présentée par les défendeurs est rejetée.

Les défendeurs ont droit au jugement déclaratoire sollicité dans leur demande reconventionnelle portant:

[TRADUCTION] (i) que la demanderesse est en possession d'un appareil de radiocommunications au sens de la *Loi sur la radio*, et fait exploiter une station de radiocommunications au sens de cette Loi;

(ii) que ledit appareil et ladite station de radiocommunications sont régis par le paragraphe 3(1) de la *Loi sur la radio*; et

(iii) que l'exploitation par la demanderesse dudit appareil et ladite station de radiocommunications dans un but lucratif fait d'elle une entreprise de radiodiffusion, de sorte qu'il lui faut obtenir un certificat technique de construction et de fonctionnement pour que ladite entreprise se conforme à la *Loi sur la radio*.

La phraseologie de la troisième déclaration est remaniée pour qu'elle soit précise et modifiée pour qu'elle comprenne l'expression «dans un but lucratif», par souci de conformité avec la décision *Lount*.

Pour concrétiser une conclusion cruciale tirée dans les présents motifs, la Cour déclare également que:

(iv) Dans le cours ordinaire et habituel de l'application des dispositions de la *Loi sur la radio* et de la *Loi sur le ministère des Communications*, le ministre des Communications peut cesser d'examiner une demande de certificat technique de construction et de fonctionnement lorsque, et si, le requérant n'est pas autorisé par le CRTC à détenir une licence de radiodiffusion sous le régime de la *Loi sur la radiodiffusion*.

Les défendeurs, demandeurs reconventionnels, ont le droit de recouvrer de Shuswap leurs frais taxés entre parties.