

ENTRE:

LA COMPAGNIE DE PUBLICA-
TION LA PRESSE, LIMITÉE .. }

REQUÉRANTE;

1962
juin 13, 14
1963
nov. 12

ET

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU
CANADA

INTIMÉ.

Couronne—Pétition de droit—Station de radiodiffusion—Licence d'exploitation—Tarif des droits de licence—Arrêté en conseil réglementant tel tarif—Loi sur la Radio S.R.C. 1952, ch. 233, arts. 3(1)(a), 4(1)(c) et (d)—Action attaquant validité d'un arrêté en conseil—Gouverneur en conseil—Ministre des Transports—Répartition des pouvoirs de ceux-ci—Autorité du Parlement—Rétroactivité d'une réglementation—Droits acquis—Action accueillie.

En plus de publier à Montréal le journal «La Presse», la pétitionnaire y exploite une station commerciale de radiodiffusion connue sous les lettres CKAC. En conformité avec la réglementation alors en vigueur elle payait, le 15 mars 1960, au Ministère des Transports, à Ottawa, le prix, \$6,000, du permis réglementaire, pour la période du 1 avril 1960, au 31 mars 1961. Le 28 octobre 1960, un arrêté en conseil (1960-1488) amendait le tarif des droits exigibles pour tels permis, tarif fixé par un arrêté en conseil en date du 25 janvier 1958 sous l'empire de la *Loi sur la radio*, 1952, S.R.C., ch. 233, arts. 3(1)(a), 4(1)(c) et (d). Ce nouvel arrêté en conseil édicte en partie ce qui suit:

- 5. (1) Au présent article, l'expression
 - a) «recettes brutes», relativement au titulaire d'une licence, désigne les recettes brutes provenant de l'exploitation de la station, déduction faite des commissions des agences; et
 - b) «Année de licence», appliquée à une station commerciale privée de radiodiffusion, désigne une période de douze mois commençant le 1^{er} avril et se terminant le 31 mars suivant, pendant laquelle la licence délivrée pour cette station est en vigueur;
- (2) Sous réserve des dispositions du présent article, la taxe de licence afférente à une station commerciale privée de radiodiffusion pour chaque année de licence est exigible au début de l'année de licence ou antérieurement.
- (3) Sous réserve des dispositions du présent article, la taxe de licence afférente à une station commerciale privée de radiodiffusion pour chaque année de licence aura pour base les recettes brutes du titulaire pour l'année financière terminée le ou avant le 31 décembre qui précède immédiatement le début de l'année de licence . . .
- (5) Si la taxe de licence afférente à une station commerciale privée existante de radiodiffusion pour l'année de licence 1960-1961, calculée suivant les indications du paragraphe (3), excède la taxe qui était exigible conformément au tableau des taxes de licence en vigueur le 31 mars 1960, alors la taxe de licence pour l'année de licence 1960-1961 est égale à la moitié de la somme
 - a) de la taxe de licence qui était exigible conformément audit tableau des taxes de licence en vigueur le 31 mars 1960, et

1963
 LA CIE DE
 PUBLICATION
 LA PRESSE,
 LTÉE
 v.
 LE
 PROCUREUR
 GÉNÉRAL DU
 CANADA

b) du montant calculé suivant les indications du paragraphe (3).

Comme résultat de cet amendement, une demande d'un *paiement supplémentaire*, au montant de \$5,452 30, fut faite à la pétitionnaire, le 6 janvier 1961, pour la période susdite, et payé par celle-ci, sous protêt, le 10 mars 1961. Procédant par voie de Pétition de droit la pétitionnaire attaque la validité de l'arrêté en conseil du 28 octobre 1960, pour les motifs qu'il 1) ne prescrit pas des droits de licence, mais impose une taxe sans autorité du Parlement; 2) établit des distinctions injustes entre la pétitionnaire et les autres stations commerciales privées de radiodiffusion, d'une part, et, d'autre part, entre celles-ci, la société Radio-Canada et autres catégories d'exploitants de stations de radio-diffusion; et 3) affecte les droits de la pétitionnaire et autres qui y sont sujettes, d'une façon rétroactive et non autorisée par la loi susdite; le tout accompagné d'une demande subsidiaire de remboursement de la somme ainsi payée sous protêt.

Jugé: Pour distinguer une licence d'avec une taxe il faut s'enquérir si le prix exigé par l'État pour le privilège d'exploiter une entreprise n'excède pas et a pour objet seulement de rencontrer le coût actuel de la licence ainsi que de la surveillance et du contrôle de cette entreprise, auquel cas il s'agirait d'une licence et non d'une taxe. Dans le cas contraire, ce serait l'inverse. Si donc les montants perçus ici par le Ministère des Transports ne dépassaient pas *considérablement* les déboursés requis à la police et à la surveillance des ondes radiophoniques, il n'y aurait pas dans cet excédent le trait distinctif d'une taxe (Cf. *Shannon v. Lower Mainland Dairy Products Board*, 1938, A.C. pp 708-721). Ici, sur les faits mis en preuve à ce sujet et compte tenu du peu d'importance de la radio-téléphonie en 1922 et, par contre, de son rayonnement continental en 1960, la comparaison du coût du permis d'alors avec celui exigé trente-huit ans après n'est pas exorbitante. L'intimé n'a donc pas autrement excédé le pouvoir que lui confère l'art. 3 de la *Loi sur la radio* par la majoration des prix des licences.

2. La réglementation attaquée n'attend et ne pouvait attendre que les stations commerciales privées, du genre CKAC, les seules qui fassent des affaires et touchent des revenus, les autres servant à des objectifs non lucratifs, d'intérêt public ou individuel. Aucune identité de classe n'existe ici. Quant à la société Radio-Canada qui émarge aux fonds publics et dont le paiement par elle de droits de licences ne serait qu'une entrée comptable aux livres et non un paiement en espèces, elle est une création du gouvernement qui assume licitement les obligations inhérentes à cette création. Pas d'exemption ici mais simple accomplissement d'une obligation.
3. La rétroactivité d'une mesure fiscale ou autre si décrétée par une loi du Parlement du Canada doit recevoir sa pleine application. Ici, toutefois, il s'agit de l'exercice d'une autorité déléguée par la *Loi sur la radio* qui répartit de façon spécifique l'attribution des pouvoirs entre, d'une part, le Gouverneur en conseil et, d'autre part, le Ministre des Transports. Au surplus, une autorité déléguée n'est susceptible d'aucune extension. L'arrêté en conseil du 28 octobre 1960, au paragraphe 5(a) et (b) de l'art 5, est entaché de nullité moins à cause de sa rétroactivité, que, parce qu'il entend statuer en une matière sur laquelle le Gouverneur en conseil n'a pas autorité, mais le Ministre des Transports seulement. La majoration des tarifs en cours d'année comportait forcément comme l'une des sanctions le retrait des licences, ce qui équivaut à modifier «les périodes pendant lesquelles elles restent en vigueur». Ce

paragraphe de l'art. 5 de l'arrêté en conseil est donc irrégulier, invalide, *ultra vires* et sans effet.

PÉTITION DE DROIT concluant à l'invalidité d'un arrêté ministériel adopté sous l'empire de la *Loi sur la radio*, 1952, S.R.C. ch. 233.

1963
LA CIE DE
PUBLICATION
LA PRESSE,
LTÉE
v.
LE
PROCUREUR
GÉNÉRAL DU
CANADA

L'action fut instruite par l'Honorable Juge Dumoulin à Ottawa.

Taschereau Fortier, c.r. et *Guy Favreau, c.r.* pour la pétitionnaire.

Rodrigue Bédard, c.r. et *Jean Filion, c.r.* pour l'intimé.

Les faits et questions de droit sont exposés dans les motifs que rend maintenant (12 novembre 1963) monsieur le JUGE DUMOULIN:

La requérante, qui publie à Montréal le journal *La Presse*, exploite en outre une station commerciale privée de radio-diffusion avec, comme sigle d'appel, les lettres C K A C. La puissance émettrice de ce poste atteint 50,000 watts sur la fréquence de 750 kilocycles.

Par cette pétition de droit, paragraphe 2, la requérante expose que:

2 Le, ou vers le, 15 mars 1960, elle a transmis à F. G. Nixon, directeur des Télécommunications et de l'Électronique du Ministère des Transports, à Ottawa, un chèque au montant de \$6,000 à l'ordre du Receveur général du Canada, en paiement de la taxe de licence afférente à CKAC pour la période du 1^{er} avril 1960, au 30 mars 1961, et exigible en vertu du Règlement général sur la radio, Partie I, édicté sous l'empire de la *Loi sur la radio*, et tel qu'alors en vigueur; un exemplaire dudit Règlement est produit au soutien des présentes sous la cote R-1;

Il est indispensable de joindre au paragraphe ci-dessus, les dispositions essentielles de l'article 3 de la pétition, d'où le litige actuel procède;

3. Le 28 octobre 1960, l'arrêté ministériel P.C. 1960-1488, (plus exactement l'arrêté en conseil) a décrété l'abrogation de l'article 5 du susdit règlement général sur la radio, Partie I, et lui a substitué les dispositions suivantes:

5. (1) Au présent article, l'expression

a) «recettes brutes», relativement au titulaire d'une licence, désigne les recettes brutes provenant de l'exploitation de la station, déduction faite des commissions des agences; et

b) «Année de licence», appliquée à une station commerciale privée de radiodiffusion, désigne une période de douze mois commençant le

1963
 LA CIE DE
 PUBLICATION
 LA PRESSE,
 L'ÉTÉE
 v.
 LE
 PROCUREUR
 GÉNÉRAL DU
 CANADA
 ———
 Dumoulin J.
 ———

1^{er} avril et se terminant le 31 mars suivant, pendant laquelle la licence délivrée pour cette station est en vigueur;

(2) Sous réserve des dispositions du présent article, la taxe de licence afférente à une station commerciale privée de radiodiffusion pour chaque année de licence est exigible au début de l'année de licence ou antérieurement;

(3) Sous réserve des dispositions du présent article, la taxe de licence afférente à une station commerciale privée de radiodiffusion pour chaque année de licence aura pour base les recettes brutes du titulaire pour l'année financière terminée le ou avant le 31 décembre qui précède immédiatement le début de l'année de licence . . .

Les sous-alinéas (a) et (b) et le paragraphe 4 spécifient les barèmes de la nouvelle tarification, puis l'article suivant, d'une particulière importance ici, édicte que:

(5) Si la taxe de licence afférente à une station commerciale privée existante de radiodiffusion pour l'année de licence 1960-1961, calculée suivant les indications du paragraphe (3), excède la taxe qui était exigible conformément au tableau des taxes de licence en vigueur le 31 mars 1960, alors la taxe de licence pour l'année de licence 1960-1961 est égale à la moitié de la somme

(a) de la taxe de licence qui était exigible conformément audit tableau des taxes de licence en vigueur le 31 mars 1960, et

(b) du montant calculé suivant les indications du paragraphe (3).

La conséquence de cette échelle amendée des taux du permis d'exploitation se concrétisa en une demande d'un paiement supplémentaire de \$5,452.30, faite à la requérante dans une lettre de F. G. Nixon, directeur des Télécommunications et de l'Électronique, datée le 6 janvier 1961. (pièce 7).

Ce versement résiduaire de \$5,452.30, qui haussait le coût de la licence alors en vigueur à un total de \$11,452.30, fut acquitté le 10 mars 1961, par un chèque visé au montant requis à l'ordre du Receveur général du Canada, après que la requérante, le 10 février 1960, eut notifié dans une lettre à F. G. Nixon son refus motivé de payer ce supplément (voir les pièces 9 et 12). Ce chèque, pièce 9, porte au dos la mention: «Sous protêt; différence du montant réclamé; Re: Taxe de licence de la station commerciale privée de radiodiffusion.»

Les conclusions prises par la pétitionnaire sont que l'arrêté ministériel C.P. 1960-1488 du 28 octobre 1960, soit déclaré nul, invalide et *ultra vires* parce qu'il constituerait la phase ultime de la transformation d'un permis d'exploiter ou licence en une véritable taxe, usurpant ainsi l'autorité du Parlement; parce qu'il imposerait des charges financières

plus onéreuses à la requérante qu'à certaines autres stations commerciales privées; pour cette autre raison encore que l'arrêté 1488 affecterait de façon rétroactive les droits acquis du poste CKAC. Enfin, advenant l'admissibilité de ces conclusions ou de l'une d'elles, le remboursement de la somme de \$5,452.30 est postulé.

Ces motifs de plainte, qui font le nœud du débat, ont été résumés avec une lucide concision dans un mémoire du procureur de la compagnie. Il me paraît opportun de les reproduire au texte (voir aux pages 2 et 3).

1963
 LA CIE DE
 PUBLICATION
 LA PRESSE,
 LTÉE
 v.
 LE
 PROCUREUR
 GÉNÉRAL DU
 CANADA
 Dumoulin J.

1°—Le nouvel article 5 du Règlement général sur la radio ne prescrit pas *des droits de licence*, mais, en fait et en droit, *impose une taxe*, sans autorité du Parlement;

2°—Si le genre de prélèvement décrété par ce nouvel article était de la juridiction du gouverneur en conseil, ledit article 5, tel qu'édicte par l'arrêté en conseil 1960-1488, est nul, illégal et *ultra vires* parce qu'établissant des distinctions injustes (discriminatoires) entre votre requérante et les autres stations commerciales privées de radiodiffusion, comme, aussi, entre le groupe des stations commerciales privées de radiodiffusion, La Société Radio-Canada et toutes les autres catégories d'exploitants de stations de radiodiffusion;

3°—De toute façon, le nouvel article 5 du Règlement, tel qu'ainsi édicte par l'ordre en conseil 1960-1488, est nul, illégal et *ultra vires*, parce qu'affectant les droits de votre requérante et des autres personnes qui s'y trouvent sujettes, d'une façon rétroactive et non autorisée par la loi habilitante.

L'intimé repousse toutes ces allégations dans sa défense et aussi dans des Notes et Autorités très soigneusement préparées et qui font partie du dossier dans cette cause.

L'ordre des propositions contradictoires ainsi établi me trace la voie à suivre dans la recherche des solutions requises.

Le 15 mars 1960, la pétitionnaire acquittait le prix, \$6,000, du permis réglementaire qui autorisait le fonctionnement, pour fins commerciales, de son poste de radiodiffusion durant la période, régulièrement fixée, s'étendant du 1^{er} avril 1960, au 31 mars 1961. Nous avons vu que, le 28 octobre 1960, l'arrêté en conseil, numéro 1488, amendait le tarif des droits à payer pour les licences naguère établi par un précédent arrêté en conseil, numéro 146, daté le 25 janvier 1958 et qui fait partie de la pièce 5.

La reproduction littérale de la cédule des taux prescrits par l'ordonnance 146, ne faciliterait nullement l'élucidation du problème. Il suffira de citer avec approbation le commentaire du savant procureur de l'intimé au sujet des arrêtés

1963
 LA CIE DE
 PUBLICATION
 LA PRESSE,
 LTÉE
 v.
 LE
 PROCUREUR
 GÉNÉRAL DU
 CANADA
 Dumoulin J.

en conseil, numéros 146 et 1488. A la page 2 de ses notes, M^e Bédard écrit que :

Sous l'ancienne réglementation les droits de licence étaient fixés d'autorité dans un tableau qui montrait, en regard d'un certain chiffre de revenus bruts, la somme à payer. Avec la nouvelle méthode, les droits de licence sont essentiellement variables et se calculent, dans chaque cas, comme un pourcentage des revenus bruts. Les deux réglementations ont ceci de commun que l'assiette de l'imposition est la même, soit les revenus bruts de la station.

Il semble exact de tenir, avec le rédacteur du mémoire précité (page 2), que :

l'effet de la modification du 28 octobre 1960, fut de changer la méthode de calcul des droits afférents à chaque licence individuelle.

Simple constatation de fait qui ne nous dispense pas d'établir l'identité juridique de cette méthode, selon les uns, une taxe, selon les autres un permis ou licence d'exploitation majoré.

Sur ce premier point, voici comme la requérante pose la question à la page 2 de ses notes :

1. Le nouvel article 5 du Règlement général sur la radio ne prescrit pas des *droits de licences*, mais, en fait et en droit, *impose une taxe*, sans autorité du Parlement.

Et d'abord, que dit la loi chargée de réglementer ce secteur important de l'activité commerciaux? Il s'agit de la *Loi sur la radio*, Statuts Refondus du Canada, 1952, chapitre 233, aux articles 3(1)(a) et (4)(1), alinéas (c) et (d) :

(3) (1) Le Gouverneur en conseil peut :

a) prescrire le tarif des droits à payer pour les licences et pour l'examen relatif aux certificats de capacité détenus et émis en vertu de la présente loi;

(4) Le Ministre peut établir des règlements (c) définissant les différentes sortes de licences qui peuvent être émises, leurs formes respectives et les diverses périodes pendant lesquelles elles restent en vigueur;

d) prescrivant les conditions et restrictions auxquelles sont respectivement soumises les diverses licences;

Je noterai, en premier lieu, la répartition des tâches que le Parlement a décrétées, attribuant au gouverneur en conseil la fixation du tarif des droits de licence, et au ministre des Transports, la forme, les périodes de validité ou de durée de ces permis, ainsi que toutes autres conditions et restrictions jugées nécessaires par le ministre. Dans la détermination de ces tarifs pour permis d'exploitation, le gouverneur

en conseil semble disposer d'une latitude complète, à l'égard des taux et de l'assiette même de cette tarification, et l'on peut en dire autant de l'autorité impartie au ministre dans les matières de sa compétence. Pareillement, il ne serait pas loisible à l'un ou à l'autre, gouverneur en conseil ou ministre, de réglementer au-delà de ce que la législature fédérale a explicitement assigné à chacun. La *Loi sur la radio* est l'un des nombreux cas d'une délégation de pouvoirs qui doit s'exercer dans les limites strictes du statut délégué. L'intimé en convient et reconnaît volontiers « . . . que la *Loi sur la radio* n'autorise pas le gouverneur en conseil à prélever une taxe sur les stations de radiodiffusion et qu'en l'absence d'autorisation précise du Parlement, le gouvernement ne peut imposer une taxe par arrêté en conseil, » (Notes et Autorités de l'Intimé, page 4).

Il n'est pas sans intérêt de confronter les critères auxquels les parties ont recours pour différencier une licence d'avec une taxe.

Pour la requérante, «une licence constituerait»: (Page 5 du mémoire)

la permission accordée par l'État d'exercer une activité donnée, ou encore de posséder une chose déterminée, permission accordée sujet à ce que le bénéficiaire se conforme à certaines conditions exigées par l'intérêt public, et, en certains cas, acquitte des droits.

Et une taxe, d'autre part, serait:

le prélèvement de deniers par l'État aux fins de rencontrer les dépenses de tous les services publics ou de certains services publics, prélèvement effectué à l'occasion de l'accomplissement de certaines transactions (v.g. ventes de propriétés quelconques), de l'exercice d'une activité donnée (v.g. impôt sur le revenu), ou de l'exercice du droit de propriété (taxe foncière).

Selon l'intimé « . . . on pourrait peut-être dire que la licence présente les caractères suivants: (1) elle est un moyen de réglementer un commerce, une industrie ou une occupation; (2) elle est une permission donnée par l'autorité compétente à certains de faire quelque chose; (3) cette permission est pour ceux qui l'obtiennent un privilège; (4) il est illégal pour ceux qui n'ont pas la licence de faire la chose qui est permise aux privilégiés; (5) cette illégalité vient de la loi qui établit la licence et non de la nature de la chose prohibée; » (Notes, p. 7).

Tout ceci paraît fort juste et ne s'écarte pas du sentiment de la doctrine citée dans les deux mémoires; j'en rapporterai quelques passages: Black's Law Dictionary, fourth edition,

1963
LA CIE DE
PUBLICATION
LA PRESSE,
L'TÉE
V.
LE
PROCUREUR
GÉNÉRAL DU
CANADA
Dumoulin J.

1963
 LA CIE DE
 PUBLICATION
 LA PRESSE,
 LITÉE
 v.
 LE
 PROCUREUR
 GÉNÉRAL DU
 CANADA

1951, pp. 1628, 1629 dit ceci, entre autres choses, au vocable «Tax» :

Tax . . . An enforced contribution of money or other property, assessed in accordance with some reasonable rule or apportionment by authority of a sovereign state on persons or property within its jurisdiction for the purposes of defraying the public expenses.

In a general sense, any contribution imposed by government upon individuals, for the use and service of the state.

Dumoulin J. Taxes, as the term is generally used, are public burdens imposed generally upon the inhabitants of the whole state, or upon some civil division thereof, for governmental purposes, without reference to peculiar benefits to particular individuals or property.

Au mot «License», nous lisons que: (Black's Law Dictionary, fourth edition, 1951, pp. 1067, 1068.)

License: Permission by a competent authority to do some act which without such authorization would be illegal, or would be a trespass or a tort.

A permit or privilege to do what otherwise would be unlawful.

A license is a permission to do something which without such permission would have been unauthorized or prohibited.

Le Corpus Juris Sub-verbo, «Taxation», sous-titre «Licenses», p. 169, n° 7 suggère une analyse assez simpliste pour distinguer une licence d'avec une taxe, je cite:

No. 7. Amount and use of funds as determinating factors:

The amount imposed for the privilege of carrying on a certain business is often an important factor in determining whether it is a license fee proper or a tax for revenue purposes. If the amount exacted does not exceed, and is intended to cover the actual expense of issuing the license and inspecting and controlling the occupation or business, it is a license fee proper and not a tax, *although the mere fact that the fee demanded is in excess of such expenses and therefore incidentally produces revenue is not sufficient to make a tax where the object of the imposition is not to raise revenue, but to regulate or control the particular business.* (Le soulignement est ajouté). When, however, the amount exacted is greatly in excess of the probable amount necessary to issue licenses and inspect and regulate the business, it is generally regarded as a tax for revenue and not a license tax.

Si donc les montants perçus par l'État ne dépassaient pas considérablement (greatly) les déboursés requis à la police et à la surveillance des ondes radiophoniques, la leçon ci-dessus ne verrait pas dans cet excédent de revenus le trait distinctif d'une taxe.

Tel était l'avis de Lord Atkin dans la cause *Shannon v. Lower Mainland Dairy Products Board*¹:

A licence fee, though usual, does not appear to be essential. But if licences are granted, it appears to be no objection that fees should be

¹ [1938] A.C. 708-721.

charged in order either to defray the costs of administering local regulations or to increase the general funds of the Province, or for both purposes . . . It cannot . . . be an objection to a licence plus a fee that it is directed both to the regulation of trade and to the provision of revenue.

A ce stade, il convient de référer à quelques-uns des témoignages rendus en cette affaire:

Monsieur Ronald Fraser, depuis 1958 Vice-président de Radio-Canada, assigné comme témoin de la pétitionnaire, rapporte substantiellement ceci:

Canadian Broadcasting Corporation operates both Radio and Television stations in Canada. We operate 18 television stations and 30 radio stations owned entirely by C.B.C. Our organization also has affiliated stations, 44 basic and 48 supplementary, re-broadcasting C.B.C. programs. These basic re-broadcasting stations must carry at least 37 hours per week of C.B.C. programs. Gross commercial revenues of C.B.C. that is both television and radio would be in the order of \$33,000,000 from television and \$2,000,000 from radio. A television station would possibly cost ten times more to operate than a radio station.

Un autre témoin, Monsieur Raymond Lewis, directeur du service de la statistique à Radio-Canada, nous apprend que:

Les postes émetteurs de Radio-Canada peuvent atteindre les quatre cinquièmes de la population, (79%), et, avec l'aide de ses stations affiliées, en rejoint les neuf dixièmes (90%).

Un recoupement de l'horaire des émissions radiophoniques pour la semaine du 22 au 28 janvier 1961, démontre une programmation diffusée durant 361 heures, en provenance des postes de base (basic stations), augmentée de 118 heures sur les réseaux français. La semaine dont il s'agit permettrait d'apprécier la programmation normale de Radio-Canada.

Au chapitre du coût de l'administration du seul Bureau des Gouverneurs, l'aviseur légal, M. William Pearson, fournit quelques renseignements, visant une période de trois ans, alors que les dépenses pour l'année fiscale 1958-59 passaient de \$46,892.91 au chiffre de \$218,651.94, en 1959-60, puis à celui de \$311,515.34 en 1960-61.

Un ingénieur, M. Edward Caffie, du ministère des Transports, préposé au service de la prévention de l'interférence inductive (Inductive Interference), nous apprend que:

This specialized service (i.e. Inductive Interference prevention) is entrusted with the elimination of radio interference, basically all interferences caused by electrical apparatus. There possibly are 500 different causes of intervention. Throughout Canada, in highly populated centers, there are 30 inspection stations to dispose of any sources of interference.

1963

LA CIE DE
PUBLICATION
LA PRESSE,
LITEE
v.
LE
PROCUREUR
GÉNÉRAL DU
CANADA

Dumoulin J.

1963
 LA CIE DE
 PUBLICATION
 LA PRESSE,
 LTÉE
 V.
 LE
 PROCUREUR
 GÉNÉRAL DU
 CANADA
 Dumoulin J.

Si, maintenant, l'on recherche ce que peut représenter en personnel, en outillage, en équipement, la surveillance des ondes sonores d'une extrémité à l'autre du pays, la pièce numéro 1 est assez révélatrice à cet effet. Nous constatons d'abord, un effectif de 181 inspecteurs, disposant de 69 véhicules qui, munis d'appareils détecteurs coûtent de \$2,700 à \$7,300 l'unité. Cette même feuille, non numérotée de la pièce 1, ajoute, et je cite au texte anglais:

30 TV receivers at \$150	\$ 4,500
15 Field Strength meters at \$20,000	300,000
19 Portable Direction Finders at \$1,600	30,400
7 Frequency Measuring meters at \$2,000	14,000

Une autre page, enfin, récapitule, pour une période de cinq ans, soit de 1956-1957, à 1960-1961, «The total cost of administration, control, supervision, assistance, protection, licencing, etc. of all the radio transmitting stations and units under the jurisdiction of the Department of Transport». Voici les chiffres consignés dans ce tableau:

1956-1957	\$ 1,683,185
1957-1958	2,061,772
1958-1959	2,235,236
1959-1960	2,403,875
1960-1961	2,731,534

A toutes ces fins, il semble manifeste que Radio-Canada requiert des revenus substantiels afin de subvenir à la bonne expédition de ses tâches multiples, revenus qui doivent s'accroître au rythme même de l'augmentation des nécessités de l'exploitation. L'article 3(1)(a) du chapitre 233 a prévu ces exigences inéluctables en déléguant au gouverneur en conseil, et cela sans restrictions, la faculté «de prescrire le tarif des droits à payer pour les licences . . .»

Compte tenu du peu d'importance de la radio-téléphonie en 1922, et, par contre, de son rayonnement continental en 1960, la comparaison d'une licence de \$2.50 pour cette année liminaire, avec une imposition de \$6,000 ou même de \$11,452.30, trente-huit ans après, ne paraîtrait pas exorbitante si, par ailleurs, et telle est l'essentielle considération, elle offrait quelque valeur légale.

Quant à ce premier reproche d'avoir mué un simple permis de licence en taxe proprement dite, la Cour ne l'estime pas fondé. L'intimé, à une réserve près dont il sera fait état plus loin, n'a pas autrement excédé le pouvoir que lui con-

fière l'article 3 précité de la *Loi sur la radio* par la majoration des droits de licences.

Deuxièmement, l'arrêté en conseil 1960-1488 est-il nul, illégal et *ultra vires*, parce qu'il serait arbitraire et différentiel, établissant des distinctions injustes entre la requérante et certaines autres catégories de stations commerciales privées de radiodiffusion?

C'est là le second grief formulé à l'encontre de l'arrêté en conseil du 28 octobre 1960.

Le mémoire de la compagnie requérante, à la page 18, synthétise en quelque sorte, par une référence à une décision britannique, les marques distinctives d'une discrimination injuste. Il s'agit de ce que le *factum* qualifie de cause type, celle de *Kruse v. Johnson*¹, alors que le juge en chef, Lord Russell, mentionnant les principaux motifs de nullité des règlements, disait :

Notwithstanding what Cockburn C.J. said in *Barley v. Williamson*, an analogous case, I do not mean to say that there may not be cases in which it would be the duty of the Court to condemn by-laws, made under such authority as these were made, as invalid because unreasonable. But unreasonable in what sense? If, for instance, *they were found to be partial and unequal in their operation as between different classes*; if they were manifestly unjust; if they disclosed bad faith; if they involved such oppressive or gratuitous interference with the rights of those subject to them as would find no justification in the minds of reasonable men, the Court might well say "*Parliament never intended to give authority to make such rules; they are unreasonable and ultra vires.*" But it is in this sense, and in this sense only, as I conceive, that the question of unreasonableness can properly be regarded.

En regard de ces normes, demandons-nous si l'arrêté en conseil 1960-1488 semblerait entaché de partialité, d'injustice, de mauvaise foi; favoriserait certaines classes d'exploitants au détriment de quelques autres; ou constituerait une immixtion abusive dans l'exercice normal de certains droits.

Retenons d'abord que la réglementation sous étude n'atteint et ne pouvait atteindre que les stations commerciales privées, du genre de CKAC, les seules qui fassent des affaires et touchent des revenus. Les stations côtières, mobiles, de bord, les stations de réception privée, organisées dans une maison, une chambre, un véhicule, un aéronef, servent à des objectifs non lucratifs, d'intérêt public ou individuel. Cela étant, il ne pourrait être question de répartir sur des profits inexistants l'assiette de tarification des permis; je le répète,

1963
LA CIE DE
PUBLICATION
LA PRESSE,
LITÉE
v.
LE
PROCUREUR
GÉNÉRAL DU
CANADA

Dumoulin J.

¹ [1898] 2 Q.B. 91.

1963
 LA CIE DE
 PUBLICATION
 LA PRESSE,
 LTÉE
 v.
 LE
 PROCUREUR
 GÉNÉRAL DU
 CANADA
 Dumoulin J.

dans tous ces cas, il n'y a ni pratiques lucratives, ni activité commerciale. Autrement dit, aucune identité de classe n'existe en l'occurrence.

Il est vrai et même admis que Radio-Canada «ne paie absolument rien comme droit de licence et ne contribue en aucune façon à défrayer les dépenses du ministère des Transports qu'on voudrait faire payer par les stations privées (mémoire de la requérante, p. 14)». Cette dérogation au principe d'égalité de traitement serait, j'en conviens, un fait de gravité indéniable si elle était réelle et non pas apparente seulement.

A la page 14 de ses notes, le savant procureur de l'intimé explique de façon convaincante cette allégation, soumettant que:

Pour ce qui est du reproche que Radio-Canada ne paie pas de droits de licence, il est conforme aux faits, mais il n'est certes pas un motif pour déclarer l'arrêté en conseil *ultra vires*. Il n'y a rien dans l'arrêté qui exempte Radio-Canada du paiement des droits prévus et on pourrait admettre—ce que l'intimé se garde de faire—que Radio-Canada est tenu de payer les mêmes droits que les autres stations commerciales privées de radiodiffusion. On pourrait dire, par contre, que, organisme de la Couronne, Radio-Canada n'est pas tenu au paiement de ces droits. Ce sont là questions d'interprétation de la réglementation qui n'ont rien à faire avec la validité de l'arrêté en conseil. On observera que Radio-Canada émerge aux fonds publics et que le paiement par lui de droits de licence ne serait qu'une entrée comptable aux livres et non un paiement en espèces: il semble bien inutile de l'exiger.

Je retiens surtout cette dernière explication qui dispose de l'objection en faits et en droit. En faits, parce que la filiation de Radio État est aussi légitime que notoire; elle est une création du gouvernement qui, à ce titre, et voici pour le droit, assume licitement les obligations inhérentes à sa paternité; l'entretien de sa progéniture. Il n'y a pas exemption ici mais, redisons-le, simple accomplissement d'une obligation. A quoi servirait-il dans les circonstances, de prélever pour rendre aussitôt après?

La Cour ne croit pas ce second reproche mieux fondé que le premier.

Le troisième et dernier élément du problème soulève, nous l'avons vu précédemment, un doute sérieux quant à l'admissibilité de l'effet rétroactif de l'ordre en conseil 1960-1488.

Par le paiement d'une taxe de licence au montant de \$6,000, le 15 mars 1960, le poste CKAC, La Presse, Montréal,

obtenait du ministère fédéral des Transports un permis d'exploitation d'une station commerciale privée de radio-diffusion valable du 1^{er} avril 1960 au 31 mars 1961. Or, le 28 octobre 1960, un arrêté en conseil vint abroger l'article 5 du Règlement général sur la radio, Partie I, édicté le 25 janvier 1958, aussi par ordre en conseil, 1958-146. On sait que cette nouvelle réglementation, survenant alors que le permis, dûment obtenu le 1^{er} avril précédent, demeurait en vigueur pour quatre autres mois, prescrivait une tarification amendée, effective pour l'année courante. La conséquence indéniablement rétroactive de cette intervention se traduisit en un versement supplémentaire de \$5,452.30, que la pétitionnaire effectua sous protêt le 10 mars 1961 (voir pièces 13 et 9) à F. G. Nixon, directeur des Télécommunications et de l'Électronique.

Si, en principe, la rétroactivité d'une mesure fiscale ou autre, est condamnable, il ne reste pas moins que, décrétée par une loi du Parlement du Canada ou d'une Législature provinciale, elle devra recevoir sa pleine application.

Présentement, toutefois, il ne s'agit pas d'une loi mais bien de l'exercice d'une autorité déléguée, par la loi sur la radio, chapitre 233 des statuts révisés de 1952, qui répartit de façon spécifique l'attribution des pouvoirs entre, d'une part, le gouverneur en conseil, c'est l'article 3, et, d'autre part, le Ministre des Transports, c'est l'article 4.

Il a été dit qu'il appartient au gouverneur en conseil de prescrire les droits à payer pour les licences [art. 3(1)(a)], et au ministre d'établir des règlements «définissant les différentes sortes de licences qui peuvent être émises, leurs formes respectives et les diverses périodes pendant lesquelles elles restent en vigueur [art. 4(1)(c)]», ainsi que les conditions et restrictions auxquelles sont respectivement soumises les diverses licences [4(1)(d)]. La partie II de la réglementation générale sur la radio (General Radio Regulations, Part II), datée le 31 janvier 1958, débute par ce préambule: «*The Minister of Transport* (je souligne) *pursuant to section 4 of the Radio Act, is pleased hereby to revoke the general Radio Regulations, Part II, made by order of the Minister of Transport of 31st December, 1954, and to make the annexed General radio Regulations, Part II, in substitu-*

1963
LA CIE DE
PUBLICATION
LA PRESSE,
LTÉE
D,
LE
PROCURÉUR
GÉNÉRAL DU
CANADA
Dumoulin J.

1963
 LA CIE DE
 PUBLICATION
 LA PRESSE,
 LTÉE
 v.
 LE
 PROCUREUR
 GÉNÉRAL DU
 CANADA
 —
 Dumoulin J.
 —

tion therefor, effective 1st April, 1958.» L'article 8(2) de cette ordonnance ministérielle stipule que :

8 (2). Except as otherwise provided, licenses shall expire on the 31st day of March next following date of issue but may be renewed from year to year, subject to the approval of the Minister.

Ce texte me paraît faire double preuve; d'abord, qu'en cette matière, il se trouve deux séries nettement différenciées de documents, l'une réservée au gouverneur en conseil, l'autre au ministre; puis, que tout ce qui a trait à la durée des licences relève de la seule compétence ministérielle, exemplifiant ainsi la séparation des tâches précisées déjà aux articles 3 et 4 de la *Loi sur la radio*.

J'inclinerais à croire que s'il était permmissible au gouverneur en conseil, selon l'article 3, de fixer un nouveau tarif des droits à payer pour les licences, nul autre que le Ministre des Transports, par ordonnance régulière, ne pouvait affecter la durée des permis ni leur validité initialement décrétée comme, à toute fin pratique, pourrait le faire l'alinéa (5) de l'article 5 de l'arrêté en conseil 1960-1488. Effectivement, l'inobservation de cette prescription, faute de paiement du supplément de \$5,452.30, eut entraîné, entre autres conséquences, la déchéance à tout le moins des permis et la confiscation de l'équipement [art. 10(1)(b)]. La mention, de pur style, que cet ordre en conseil est apostillé de la recommandation du ministre ne satisfait certes pas à l'individualisation, si je puis ainsi dire, des tâches et des responsabilités prévue par la *Loi sur la radio*.

Au surplus, une autorité déléguée n'est susceptible d'aucune extension; de plus, l'on ne saurait contourner la loi afin d'en obtenir par voie indirecte un résultat qu'il lui est interdit de produire directement.

En bref, le paragraphe (5) de l'article 5 susdit me paraît entaché de nullité moins à cause de sa rétroactivité, que, parce qu'il entend statuer en une matière sur laquelle son auteur, le gouverneur en conseil, n'aurait pas autorité, mais le ministre des Transports seulement.

Ce tarif plus onéreux fut demeuré conforme à la *Loi sur la radio* si son application eut été reportée au 1^{er} avril 1961, premier jour d'une autre année de permis. Par contre, je ne puis voir autre chose dans le paragraphe (5) et ses alinéas (a) et (b), de l'article 5 de l'arrêté en conseil 1960-1488 que l'exercice abusif par le gouverneur en conseil d'une autorité

conférée nommément au Ministre des Transports par l'article 4(c) de la loi pertinente. La majoration des tarifs en cours d'année comportait forcément comme l'une des sanctions le retrait des licences, ce qui équivaut à modifier «les périodes pendant lesquelles elles restent en vigueur».

Par tous ces motifs, la Cour déclare le paragraphe (5) et ses deux alinéas (a) et (b) de l'article 5 de l'arrêté en conseil 1960-1488, daté le 28 octobre 1960, irrégulier, invalide, *ultra vires* et sans effet; et la Cour, en conséquence, recommande à Sa Très Excellente Majesté la Reine, représentée aux fins des présentes, par le Procureur général du Canada, intimé, le remboursement à la requérante, La Compagnie de publication La Presse, Limitée, d'une somme de \$5,452.30, et, à la discrétion du ministre des Finances, le paiement de l'intérêt sur ce montant, tel que prévu à l'article 53 de la Loi sur la Cour de l'Échiquier. La requérante aura droit de recouvrer tous ses frais après taxation.

Jugement conforme.

1963
LA CIE DE
PUBLICATION
LA PRESSE,
LITÉE
v.
LE
PROCUREUR
GÉNÉRAL DU
CANADA
Dumoulin J.