

**Bell Canada and
Bell Media Inc.** *Appellants*

v.

Attorney General of Canada *Respondent*

and

**Attorney General of Ontario,
Attorney General of Quebec,
Attorney General of British Columbia,
Attorney General of Saskatchewan,
Canadian Radio-television and
Telecommunications Commission,
Telus Communications Inc.,
Advocacy Centre for Tenants Ontario -
Tenant Duty Counsel Program,
Ontario Securities Commission,
British Columbia Securities Commission,
Alberta Securities Commission,
Ecojustice Canada Society,
Workplace Safety and Insurance Appeals
Tribunal (Ontario),
Workers' Compensation Appeals Tribunal
(Northwest Territories and Nunavut),
Workers' Compensation Appeals
Tribunal (Nova Scotia),
Appeals Commission for Alberta
Workers' Compensation,
Workers' Compensation Appeals
Tribunal (New Brunswick),
British Columbia International Commercial
Arbitration Centre Foundation, Council of
Canadian Administrative Tribunals,
National Academy of Arbitrators,
Ontario Labour-Management
Arbitrators' Association,
Conférence des arbitres du Québec,
Canadian Labour Congress,
National Association of Pharmacy
Regulatory Authorities,
Queen's Prison Law Clinic,
Advocates for the Rule of Law,
Cambridge Comparative Administrative
Law Forum,**

**Bell Canada et
Bell Média inc.** *Appelantes*

c.

Procureur général du Canada *Intimé*

et

**Procureur général de l'Ontario,
procureure générale du Québec,
procureur général de la Colombie-Britannique,
procureur général de la Saskatchewan,
Conseil de la radiodiffusion et des
télécommunications canadiennes,
Telus Communications Inc.,
Centre ontarien de défense des droits
des locataires - Programme d'avocats de
service en droit du logement,
Commission des valeurs
mobilières de l'Ontario,
British Columbia Securities Commission,
Alberta Securities Commission,
Ecojustice Canada Society,
Tribunal d'appel de la sécurité professionnelle
et de l'assurance contre les accidents du
travail (Ontario),
Workers' Compensation Appeals Tribunal
(Territoires du Nord-Ouest et Nunavut),
Tribunal d'appel des décisions de la
Commission des accidents du travail de la
Nouvelle-Écosse,
Appeals Commission for Alberta Workers'
Compensation,
Tribunal d'appel des accidents au travail
(Nouveau-Brunswick),
British Columbia International Commercial
Arbitration Centre Foundation,
Conseil des tribunaux administratifs canadiens,
National Academy of Arbitrators,
Ontario Labour-Management
Arbitrators' Association,
Conférence des arbitres du Québec,
Congrès du travail du Canada,
Association nationale des organismes de
réglementation de la pharmacie,**

**Association of Canadian Advertisers,
 Alliance of Canadian Cinema, Television
 and Radio Artists,
 Samuelson-Glushko Canadian Internet
 Policy and Public Interest Clinic,
 Canadian Bar Association,
 Blue Ant Media Inc.,
 Canadian Broadcasting Corporation,
 DHX Media Ltd.,
 Groupe V Média inc.,
 Independent Broadcast Group,
 Aboriginal Peoples Television Network,
 Allarco Entertainment Inc.,
 BBC Kids,
 Channel Zero,
 Ethnic Channels Group Ltd.,
 Hollywood Suite,
 OUTtv Network Inc.,
 Stingray Digital Group Inc.,
 TV5 Québec Canada,
 ZoomerMedia Ltd.,
 Pelmorex Weather Networks
 (Television) Inc. and
 First Nations Child & Family Caring
 Society of Canada *Interveners***

- and -

**National Football League,
 NFL International LLC and NFL
 Productions LLC *Appellants***

v.

Attorney General of Canada *Respondent*

and

**Attorney General of Ontario,
 Attorney General of Quebec,**

**Queen's Prison Law Clinic,
 Advocates for the Rule of Law,
 Cambridge Comparative Administrative
 Law Forum,
 Association canadienne des annonceurs,
 Alliance of Canadian Cinema, Television
 and Radio Artists,
 Clinique d'intérêt public et de politique
 d'internet du Canada
 Samuelson-Glushko,
 Association du Barreau canadien,
 Blue Ant Media Inc.,
 Société Radio-Canada,
 DHX Media Ltd.,
 Groupe V Média inc.,
 Groupe de diffuseurs indépendants,
 Aboriginal Peoples Television Network,
 Allarco Entertainment Inc.,
 BBC Kids,
 Channel Zero,
 Ethnic Channels Group Ltd.,
 Hollywood Suite,
 OUTtv Network Inc.,
 Groupe Stingray Digital inc.,
 TV5 Québec Canada,
 ZoomerMedia Ltd.,
 Réseau de stations météorologiques
 Pelmorex (Télévision) inc. et
 Société de soutien à l'enfance et à la famille
 des Premières Nations du Canada
*Intervenants***

- et -

**National Football League,
 NFL International LLC et NFL Productions
 LLC *Appelantes***

c.

Procureur général du Canada *Intimé*

et

**Procureur général de l'Ontario,
 procureure générale du Québec,**

Attorney General of British Columbia,
Attorney General of Saskatchewan,
Canadian Radio-television and
Telecommunications Commission,
Telus Communications Inc.,
Advocacy Centre for Tenants
Ontario - Tenant Duty Counsel Program,
Ontario Securities Commission,
British Columbia Securities Commission,
Alberta Securities Commission,
Ecojustice Canada Society,
Workplace Safety and Insurance
Appeals Tribunal (Ontario),
Workers' Compensation Appeals
Tribunal (Northwest Territories
and Nunavut),
Workers' Compensation Appeals
Tribunal (Nova Scotia),
Appeals Commission for Alberta
Workers' Compensation,
Workers' Compensation Appeals
Tribunal (New Brunswick),
British Columbia International
Commercial Arbitration Centre
Foundation,
Council of Canadian Administrative
Tribunals,
National Academy of Arbitrators,
Ontario Labour-Management
Arbitrators' Association,
Conférence des arbitres du Québec,
Canadian Labour Congress,
National Association of Pharmacy
Regulatory Authorities,
Queen's Prison Law Clinic,
Advocates for the Rule of Law,
Cambridge Comparative Administrative
Law Forum,
Association of Canadian Advertisers,
Alliance of Canadian Cinema, Television
and Radio Artists,
Samuelson-Glushko Canadian Internet
Policy and Public Interest Clinic,
Canadian Bar Association and

procureur général de la Colombie-Britannique,
procureur général de la Saskatchewan,
Conseil de la radiodiffusion et des
télécommunications canadiennes,
Telus Communications Inc.,
Centre ontarien de défense des droits des
locataires - Programme d'avocats de
service en droit du logement,
Commission des valeurs mobilières de l'Ontario,
British Columbia Securities Commission,
Alberta Securities Commission,
Ecojustice Canada Society,
Tribunal d'appel de la sécurité professionnelle
et de l'assurance contre les
accidents du travail (Ontario),
Workers' Compensation Appeals Tribunal
(Territoires du Nord-Ouest et Nunavut),
Tribunal d'appel des décisions de la Commission
des accidents du travail de la Nouvelle-Écosse,
Appeals Commission for Alberta Workers'
Compensation,
Tribunal d'appel des accidents au travail
(Nouveau-Brunswick),
British Columbia International Commercial
Arbitration Centre Foundation,
Conseil des tribunaux administratifs canadiens,
National Academy of Arbitrators,
Ontario Labour-Management
Arbitrators' Association,
Conférence des arbitres du Québec,
Congrès du travail du Canada,
Association nationale des organismes de
réglementation de la pharmacie,
Queen's Prison Law Clinic,
Advocates for the Rule of Law,
Cambridge Comparative Administrative
Law Forum,
Association canadienne des annonceurs,
Alliance of Canadian Cinema, Television
and Radio Artists,
Clinique d'intérêt public et de politique
d'internet du Canada
Samuelson-Glushko,
Association du Barreau canadien et

**First Nations Child & Family Caring Society
of Canada** *Interveniers*

**INDEXED AS: BELL CANADA v. CANADA
(ATTORNEY GENERAL)**

2019 SCC 66

File Nos.: 37896, 37897.

2018: December 4, 5, 6; 2019: December 19.

Present: Wagner C.J. and Abella, Moldaver,
Karakatsanis, Gascon, Côté, Brown, Rowe and
Martin JJ.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF
APPEAL

Administrative law — Appeals — Boards and tribunals — Regulatory boards — Jurisdiction — CRTC deciding that simultaneous substitution regime does not apply to Super Bowl broadcast — Canadians therefore able to view American commercials aired during Super Bowl — Whether CRTC had authority to prohibit simultaneous substitution for Super Bowl — Framework for determining applicable standard of review set out in Vavilov applied — Broadcasting Act, S.C. 1991, c. 11, s. 9(1)(h).

For more than 40 years, the NFL's Super Bowl game, which is played in the United States, had been broadcast in Canada in accordance with the "simultaneous substitution" regime. This regime, set out in various regulations made under the *Broadcasting Act*, allows for a television service provider to temporarily delete and replace the entire signal of a distant (usually national or international) television station with the signal of another (usually local) television station that is airing the same program at the same time. Simultaneous substitution is permitted by the CRTC to allow Canadian broadcasters to realize greater advertising revenues; since simultaneous substitution allows local television stations to maximize their audiences for specific programs, those stations are able to charge advertisers more for in-program commercials. Because the Canadian broadcast of the Super Bowl had been subject to the applicable simultaneous substitution regime, Canadians were prevented from viewing high-profile American

**Société de soutien à l'enfance et à la famille
des Premières Nations du Canada**

Intervenants

**RÉPERTORIÉ : BELL CANADA c. CANADA
(PROCUREUR GÉNÉRAL)**

2019 CSC 66

N^{os} du greffe : 37896, 37897.

2018 : 4, 5, 6 décembre; 2019 : 19 décembre.

Présents : Le juge en chef Wagner et les juges Abella,
Moldaver, Karakatsanis, Gascon, Côté, Brown, Rowe et
Martin.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

Droit administratif — Appels — Organismes et tribunaux administratifs — Organismes de réglementation — Compétence — Décision du CRTC portant que le régime de la substitution simultanée ne s'applique pas à la télédiffusion du Super Bowl — Décision permettant en conséquence aux téléspectateurs canadiens de voir les messages publicitaires américains présentés durant le Super Bowl — Le CRTC avait-il le pouvoir de prohiber la substitution simultanée dans le cas du Super Bowl — Application du cadre d'analyse établi dans Vavilov pour déterminer la norme de contrôle applicable — Loi sur la radiodiffusion, L.C. 1991, c. 11, art. 9(1)h.

Pendant plus de 40 ans, le match du Super Bowl de la NFL, qui se joue aux États-Unis, a été diffusé au Canada conformément au régime de la « substitution simultanée ». Ce régime, établi dans divers règlements pris en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*, permet à un fournisseur de services de télévision de retirer temporairement le signal entier d'une station de télévision éloignée (généralement nationale ou internationale) pour le remplacer par le signal d'une autre station de télévision (généralement locale) qui diffuse la même émission en même temps. Le CRTC autorise la substitution simultanée pour permettre aux radiodiffuseurs canadiens de générer des revenus publicitaires plus élevés; parce que la substitution simultanée permet aux stations de télévision locales de maximiser leurs auditoires à l'égard de certaines émissions, ces stations peuvent demander aux annonceurs des tarifs plus élevés pour les messages publicitaires diffusés durant ces émissions. Comme la diffusion au Canada du Super Bowl était assujettie au régime de la substitution simultanée, la

commercials that were aired in the U.S. broadcast of the game.

In 2013, the CRTC initiated a broad public consultation for the purpose of reviewing the entire framework for the regulation of television in Canada. As part of this consultation, it held a public hearing seeking comments on simultaneous substitution, through which Canadians expressed frustration over their inability to see high-profile commercials aired on the U.S. broadcast of the Super Bowl. In August 2016, pursuant to s. 9(1)(h) of the *Broadcasting Act*, the CRTC issued an order (“Order”) prohibiting simultaneous substitution for the Super Bowl as of January 1, 2017, supported by reasons (“Decision”). This meant that Canadians would be free to view the U.S. broadcast that features American commercials. Bell and the NFL sought leave to appeal the Decision and Order to the Federal Court of Appeal pursuant to s. 31(2) of the *Broadcasting Act*. Leave was granted but their appeals were unanimously dismissed.

Held (Abella and Karakatsanis JJ. dissenting): The appeals should be allowed and the Decision and Order of the CRTC quashed.

Per Wagner C.J. and Moldaver, Gascon, Côté, Brown, Rowe and Martin JJ.: The Order was issued on the basis of an incorrect interpretation by the CRTC of the scope of its authority under s. 9(1)(h) of the *Broadcasting Act*. Properly interpreted, this provision only authorizes the issuance of mandatory carriage orders — orders that require television service providers to carry specific channels as part of their cable or satellite offerings — that include specified terms and conditions. It does not empower the CRTC to impose terms and conditions on the distribution of programming services generally. Accordingly, because the Order does not actually mandate that television service providers distribute a channel that broadcasts the Super Bowl, but instead simply imposes a condition on those that already do, its issuance was not authorized by s. 9(1)(h) of the *Broadcasting Act*.

The applicable standard of review of the CRTC’s Order and Decision must be determined in accordance with the framework set out in *Vavilov*. Given that the CRTC’s

population canadienne n’était pas en mesure de voir les messages publicitaires américains hautement médiatisés qui sont présentés lors de la télédiffusion du match par des stations américaines.

En 2013, le CRTC lance une vaste consultation publique afin d’examiner l’ensemble du cadre réglementaire applicable à la télévision au Canada. Durant cette consultation, il tient une audience publique visant à recueillir des commentaires sur la substitution simultanée, audience au cours de laquelle des Canadiennes et des Canadiens ont exprimé leur frustration devant l’impossibilité de voir les messages publicitaires hautement médiatisés présentés lors de la télédiffusion américaine du Super Bowl. En août 2016, le CRTC rend, en vertu de l’al. 9(1)(h) de la *Loi sur la radiodiffusion*, une ordonnance (« Ordonnance »), laquelle interdit la substitution simultanée du Super Bowl à compter du 1^{er} janvier 2017 et est accompagnée de motifs l’appuyant (« Décision »). Cela signifiait que la population canadienne pourrait regarder la télédiffusion américaine de cet événement présentant les messages publicitaires américains. Bell et la NFL demandent ensuite, en vertu du par. 31(2) de la *Loi sur la radiodiffusion*, l’autorisation de faire appel devant la Cour d’appel fédérale de la Décision et de l’Ordonnance. L’autorisation d’appeler leur est accordée, mais leurs appels sont rejetés à l’unanimité.

Arrêt (les juges Abella et Karakatsanis sont dissidentes) : Les pourvois sont accueillis et la Décision et l’Ordonnance du CRTC sont cassées.

Le juge en chef Wagner et les juges Moldaver, Gascon, Côté, Brown, Rowe et Martin : L’Ordonnance a été rendue sur la base d’une interprétation erronée par le CRTC de l’étendue du pouvoir qui lui est conféré par l’al. 9(1)(h) de la *Loi sur la radiodiffusion*. Interprétée correctement, cette disposition autorise seulement la délivrance d’ordonnances de distribution obligatoire — c.-à-d. des ordonnances obligeant les fournisseurs de services de télévision à distribuer certaines chaînes dans le cadre des services par câble ou par satellite qu’ils offrent — selon des modalités précisées. Elle n’habilite pas le CRTC à imposer des modalités régissant la distribution de services de programmation d’une manière générale. Par conséquent, comme l’Ordonnance n’impose pas aux fournisseurs de services de télévision l’obligation de distribuer une chaîne qui diffuse le Super Bowl, mais impose plutôt une condition à ceux qui le font déjà, sa délivrance n’était pas autorisée en vertu de l’al. 9(1)(h) de la *Loi sur la radiodiffusion*.

La norme de contrôle applicable à l’Ordonnance et à la Décision du CRTC doit être déterminée conformément au cadre d’analyse établi dans l’arrêt *Vavilov*. Comme

Order and Decision have been challenged by way of the statutory appeal mechanism provided for in s. 31(2) of the *Broadcasting Act*, which allows for an appeal to be brought to the Federal Court of Appeal, with leave, on a question of law or a question of jurisdiction, the appellate standards of review apply in this case. And because the issues in these appeals raise legal questions that go directly to the limits of the CRTC's statutory grant of power, that is, that the CRTC lacked the authority under s. 9(1)(h) to issue the Order, and therefore plainly fall within the scope of the statutory appeal mechanism set out in s. 31(2), the applicable standard is correctness.

The scope of the CRTC's authority under s. 9(1)(h) of the *Broadcasting Act* is to be determined by interpreting that provision in accordance with the modern approach to statutory interpretation. This approach requires the words of the statute be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmonious with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament. Interpreted in accordance with text, context and purpose of s. 9(1)(h), the CRTC's authority is limited to issuing orders that require television service providers to carry specific channels as part of their service offerings, and attaching terms and conditions to such mandatory carriage orders. Section 9(1)(h) does not give the CRTC a broad power to impose conditions outside the context of a mandatory carriage order. The wording of the provision indicates that the primary power delegated to the CRTC is to mandate that television service providers carry specific programming services as part of their cable or satellite offerings, and that the secondary power relates to the imposition of terms and conditions on such mandatory carriage orders. The statutory context surrounding s. 9(1)(h), notably the powers under ss. 9(1)(b), 9(1)(g) and 10, supports this conclusion as to its scope; the existence of these specific powers weighs against reading s. 9(1)(h) as conferring a general power to impose terms and conditions on any carriage of programming services. This interpretation is also confirmed by the purpose for which s. 9(1)(h) was enacted, and by the legislative history of the provision.

Because the CRTC did not purport, in the Order, to mandate the carriage of any particular programming services, but instead sought to add a condition that must be fulfilled should a television service provider carry a

l'Ordonnance et la Décision du CRTC ont été contestées au moyen du mécanisme d'appel prévu au par. 31(2) de la *Loi sur la radiodiffusion*, lequel prévoit la possibilité d'interjeter appel devant la Cour d'appel fédérale, avec l'autorisation de celle-ci, sur une question de droit ou de compétence, les normes de contrôle applicables en appel s'appliquent en l'espèce. Et parce que les points en litige dans les présents pourvois soulèvent des questions de droit qui concernent directement les limites du pouvoir conféré par la loi au CRTC, — la question de savoir si le CRTC avait ou non, en vertu de l'al. 9(1)(h) le pouvoir de rendre l'Ordonnance, — et qui relèvent donc clairement du mécanisme d'appel prévu au par. 31(2), la norme de contrôle applicable est celle de la décision correcte.

L'étendue du pouvoir conféré au CRTC par l'al. 9(1)(h) de la *Loi sur la radiodiffusion* doit être déterminée en interprétant cette disposition conformément à la démarche moderne d'interprétation des lois. Selon cette démarche, les termes d'une loi doivent être lus dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur. Le pouvoir dont dispose le CRTC en vertu de l'al. 9(1)(h), interprété en conformité avec son libellé, son contexte et son objet, se limite à la délivrance d'ordonnances obligeant les fournisseurs de services de télévision à distribuer certaines chaînes dans le cadre des services qu'ils offrent, et à assortir de certaines modalités ces ordonnances de distribution obligatoire. L'alinéa 9(1)(h) ne confère pas au CRTC le pouvoir général d'imposer des conditions en dehors du contexte d'une ordonnance de distribution obligatoire. Le libellé de la disposition indique que le pouvoir principal délégué au CRTC est le pouvoir d'obliger les fournisseurs de services de télévision à distribuer certains services de programmation dans le cadre des services par câble ou par satellite qu'ils offrent, et que le pouvoir secondaire est celui d'imposer certaines modalités à l'égard de telles ordonnances de distribution obligatoire. Le contexte législatif entourant l'al. 9(1)(h), notamment les pouvoirs énoncés à l'al. 9(1)(b), à l'al. 9(1)(g) et à l'art. 10, appuie cette conclusion sur la portée de celui-ci; l'existence de ces pouvoirs particuliers milite contre une interprétation de l'al. 9(1)(h) qui conférerait au CRTC un pouvoir général d'imposer des conditions à l'égard de toute distribution de services de programmation. Cette interprétation est également confirmée par l'objet pour lequel l'al. 9(1)(h) a été édicté, ainsi que par l'historique législatif de cette disposition.

Étant donné que le CRTC ne vise pas, dans l'Ordonnance, à rendre obligatoire la distribution de certains services de programmation, mais plutôt à ajouter une condition aux fournisseurs de services de télévision qui distribuent

Canadian station that broadcasts the Super Bowl, the issuance of that Order was not within the scope of its delegated power under s. 9(1)(h) of the *Broadcasting Act*. The Order should therefore be quashed, as well as the Decision; however, no view is expressed as to whether the CRTC could do so pursuant to some other statutory power.

Per Abella and Karakatsanis JJ. (dissenting): The appeals should be dismissed. The CRTC reasonably interpreted s. 9(1)(h) of the *Broadcasting Act*, and its Super Bowl Order was reasonable and defensible in light of the facts and law.

As a general rule, administrative decisions are to be reviewed for reasonableness. When conducting reasonableness review, a court assesses whether the decision as a whole is reasonable, viewed in light of the reasons given, the decision-making context and the grounds on which it is challenged. Reviewing courts should pay particular attention to the consequences, operational implications and challenges identified by the decision-maker. Because judicial substitution is incompatible with reasonableness review, the reviewing court must not begin its analysis by asking how it would have decided the issue. Rather, the reviewing court defers to any reasonable interpretation adopted by an administrative decision-maker, even if other reasonable interpretations may exist.

The majority's framework disregards the significance of specialized expertise and results in a broad application of the standard of correctness. None of the correctness exceptions apply to the CRTC's decision and reasonableness review is consistent with the highly specialized expertise of the CRTC. As an archetype of an expert administrative body, the CRTC's specialized expertise is well-settled. Extensive statutory powers have been granted to this regulatory body, and an exceptionally specialized mandate requires the CRTC to consider and balance complex public interest considerations in regulating an entire industry. The need for an expert body to balance sensitive public interest issues in a highly technical context is particularly evident in this case, with the record containing a series of public notices, consultations and policies spanning almost three years and leading to the decision at issue.

une station canadienne qui diffuse le Super Bowl, cette Ordonnance ne pouvait être rendue en vertu du pouvoir délégué au CRTC par l'al. 9(1)(h) de la *Loi sur la radiodiffusion*. L'Ordonnance doit donc être cassée, tout comme la Décision; toutefois, aucune opinion n'est exprimée sur la question de savoir si le CRTC peut le faire en vertu d'un autre pouvoir prévu par la loi.

Les juges Abella et Karakatsanis (dissidentes) : Les pourvois devraient être rejetés. Le CRTC a raisonnablement interprété l'al. 9(1)(h) de la *Loi sur la radiodiffusion*, et son Ordonnance relative au Super Bowl était raisonnable et défendable au regard des faits et du droit.

Le contrôle des décisions administratives doit en règle générale se faire selon la norme de la décision raisonnable. Lors d'un examen fondé sur la norme de la décision raisonnable, la cour de révision se demande si, dans son ensemble, la décision est raisonnable eu égard aux motifs exposés, au contexte décisionnel et aux moyens invoqués pour la contester. Les cours de révision doivent porter une attention particulière aux conséquences de la décision, ainsi qu'aux implications et défis sur le plan de sa mise en œuvre dont a fait état le décideur. Parce que le fait pour la cour de révision de substituer son interprétation à celle du décideur administratif serait incompatible avec la réalisation d'un contrôle judiciaire selon la norme de la décision raisonnable, la cour de révision ne doit pas amorcer son analyse en se demandant comment elle aurait tranché la question. Elle doit plutôt déférer à toute interprétation raisonnable du décideur administratif, même lorsque d'autres interprétations raisonnables sont possibles.

Le cadre d'analyse appliqué par les juges majoritaires ne tient pas compte de l'importance de l'expertise du décideur et se traduit par une large application de la norme de la décision correcte. Aucune des exceptions justifiant le recours à la norme de la décision correcte ne s'applique à la décision du CRTC, et l'application de la norme de la décision raisonnable est conforme à la très grande expertise que possède le CRTC. Le CRTC est l'archétype de l'organisme administratif spécialisé, et son expertise est bien établie. Des pouvoirs étendus ont été conférés par la loi à cet organisme de réglementation, et un mandat exceptionnellement spécialisé l'oblige à prendre en compte et à mettre en équilibre des considérations d'intérêt public complexes dans le cadre de la réglementation d'une industrie tout entière. Le besoin de faire appel à un organisme expert pour mettre en équilibre de délicates questions d'intérêt public, et ce, dans un contexte hautement technique, est particulièrement évident dans la présente affaire, où le dossier d'instance renferme une série de mesures — avis publics, consultations et politiques — qui se sont étalées sur une période de presque trois ans et qui ont abouti à la décision en litige.

Under reasonableness review, Bell and the NFL bear the onus of demonstrating that the CRTC's decision, as a whole, is unreasonable. They have not met their burden. The reasons provided by the CRTC in the Order and accompanying regulatory policy set out a rational and persuasive line of reasoning which clearly outlines the consequences, operational implications and challenges that motivated its decision. While Bell and the NFL submit that the term "programming services" in s. 9(1)(h) cannot support the issuance of an order with terms and conditions that relate to a single program, it is agreed that "programming services" could relate to a single program in this context. In addition, the Order attached a condition to the carriage of Canadian television stations and was, by its own terms, structured to apply to programming services — a reflection of how simultaneous substitution is actually performed. The CRTC's reasoning engaged its specialized and technical knowledge, leading to an interpretation that was reasonable in this operational context. The CRTC also evidently considered s. 9(1)(h) in its context, including not only the objectives of the *Broadcasting Act* but also its broader statutory framework. The CRTC made clear that its decision was weighed — and ultimately justified — in light of much broader policy determinations and the CRTC's duty to regulate the system as a whole. It is not for a court to engage in weighing competing policy objectives and substituting its own view in deciding which policy objectives should be pursued in the public interest. Finally, the CRTC's interpretation of s. 9(1)(h) of the *Broadcasting Act* does not conflict with the *Copyright Act* and Canada's treaty obligations. The CRTC reasonably interpreted s. 9(1)(h) of the *Broadcasting Act* and its Super Bowl Order was reasonable.

Cases Cited

By Wagner C.J. and Moldaver, Gascon, Côté, Brown, Rowe and Martin JJ.

Applied: *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov*, 2019 SCC 65, [2019] 4 S.C.R. 653; **referred to:** *Reference re Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2010-167 and Broadcasting Order CRTC 2010-168*, 2012 SCC 68, [2012] 3 S.C.R. 489; *Bell Canada v.*

Selon la norme de la décision raisonnable, Bell et la NFL ont le fardeau de démontrer que, globalement, la décision du CRTC est déraisonnable. Elles ne se sont pas acquittées du fardeau qui leur incombait. Les motifs fournis par le CRTC dans l'Ordonnance et dans la politique réglementaire qui l'accompagne exposent un raisonnement logique et convaincant, qui explique clairement les conséquences, ainsi que les implications et les défis sur le plan de la mise en œuvre qui ont motivé sa décision. Bien que Bell et la NFL soutiennent que l'expression « services de programmation » dans l'al. 9(1)h ne saurait appuyer la délivrance d'une ordonnance comportant des modalités qui ne visent qu'une seule émission, il y a accord avec la conclusion portant que cette expression peut s'entendre d'une seule émission dans le présent contexte. En outre, l'Ordonnance imposait aux stations de télévision canadiennes une condition de distribution et, suivant les termes mêmes dans lesquels elle était formulée, cette ordonnance était structurée de façon à s'appliquer aux services de programmation — reflétant ainsi la manière dont la substitution simultanée est réalisée en pratique. Le raisonnement du CRTC reposait sur ses connaissances spécialisées et techniques, et il a abouti à une interprétation qui était raisonnable eu égard au contexte d'application particulier. De plus, le CRTC a de toute évidence examiné l'al. 9(1)h en tenant compte du contexte dans lequel il s'appliquait, y compris non seulement des objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion*, mais également du cadre législatif plus large. Le CRTC a clairement indiqué qu'il prenait sa décision à la lumière de décisions de politique générale ayant une portée beaucoup plus large et de l'obligation qui lui incombe de réglementer l'ensemble du système — et c'est ainsi qu'il l'a justifiée en définitive. Une cour de justice n'a pas pour rôle d'entreprendre une pondération de tels objectifs stratégiques concurrents et de substituer ses propres conclusions quant aux objectifs à atteindre dans l'intérêt public. Enfin, l'interprétation que donne le CRTC de l'al. 9(1)h n'entre pas en conflit avec la *Loi sur le droit d'auteur* et avec les obligations issues de traités du Canada. Le CRTC a raisonnablement interprété l'al. 9(1)h de la *Loi sur la radiodiffusion*, et son Ordonnance relative au Super Bowl était raisonnable.

Jurisprudence

Citée par le juge en chef Wagner et les juges Moldaver, Gascon, Côté, Brown, Rowe et Martin

Arrêt appliqué : *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653; **arrêts mentionnés :** *Renvoi relatif à la Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2010-167 et l'ordonnance de radiodiffusion CRTC 2010-168*,

Canada (Attorney General), 2016 FCA 217, 402 D.L.R. (4th) 551; *Bell Canada v. 7262591 Canada Ltd.*, 2018 FCA 174, 428 D.L.R. (4th) 311; *Housen v. Nikolaisen*, 2002 SCC 33, [2002] 2 S.C.R. 235; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27; *R. v. Barton*, 2019 SCC 33, [2019] 2 S.C.R. 579.

By Abella and Karakatsanis JJ. (dissenting)

Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov, 2019 SCC 65, [2019] 4 S.C.R. 653; *Reference re Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2010-167 and Broadcasting Order CRTC 2010-168*, 2012 SCC 68, [2012] 3 S.C.R. 489; *McLean v. British Columbia (Securities Commission)*, 2013 SCC 67, [2013] 3 S.C.R. 895.

Statutes and Regulations Cited

Broadcasting Act, S.C. 1991, c. 11, ss. 3, Part II, 5(1), 9, 10, 18(3), 26(2), 31(2), 32, 33.
Broadcasting Distribution Regulations, SOR/97-555, ss. 7, 17(1)(g), 18(3)(a), 19(2)(d), 38(4) [rep. SOR/2015-240, s. 7], 41(1)(b), 46(3)(b), 47(2)(a.1), 49(2)(a)(i), 51(3) [*idem*, s. 9].
Canadian Radio-television and Telecommunications Commission Act, R.S.C. 1985, c. C-22, s. 12(1).
Copyright Act, R.S.C. 1985, c. C-42, s. 31(2).
Interpretation Act, R.S.C. 1985, c. I-21, s. 33(2).
Simultaneous Programming Service Deletion and Substitution Regulations, SOR/2015-240, ss. 3, 4.
Telecommunications Act, S.C. 1993, c. 38.

Authors Cited

Armstrong, Robert. *Broadcasting Policy in Canada*, 2nd ed. Toronto: University of Toronto Press, 2016.
 Canada. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. *Broadcasting Decision CRTC 2005-195*, May 12, 2005 (online: <https://crtc.gc.ca/eng/archive/2005/db2005-195.htm>; archived version: https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2019SCC-CSC66_1_eng.pdf).
 Canada. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. *Broadcasting Information Bulletin CRTC 2015-329*, July 23, 2015 (online: <https://crtc.gc.ca/eng/archive/2015/2015-329.pdf>; archived version: https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2019SCC-CSC66_7_eng.pdf).
 Canada. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. *Broadcasting Notice of Consultation CRTC 2014-190*, April 24, 2014 (online: <https://crtc.gc.ca/eng/archive/2014/2014-190.pdf>; archived

2012 CSC 68, [2012] 3 R.C.S. 489; *Bell Canada c. Canada (Procureur général)*, 2016 CAF 217; *Bell Canada c. 7262591 Canada Ltd.*, 2018 CAF 174; *Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *R. c. Barton*, 2019 CSC 33, [2019] 2 R.C.S. 579.

Citée par les juges Abella et Karakatsanis (dissidentes)

Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653; *Renvoi relatif à la Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2010-167 et l'ordonnance de radiodiffusion CRTC 2010-168*, 2012 CSC 68, [2012] 3 R.C.S. 489; *McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2013 CSC 67, [2013] 3 R.C.S. 895.

Lois et règlements cités

Loi d'interprétation, L.R.C. 1985, c. I-21, art. 33(2).
Loi sur la radiodiffusion, L.C. 1991, c. 11, art. 3, Partie II, 5(1), 9, 10, 18(3), 26(2), 31(2), 32, 33.
Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, L.R.C. 1985, c. C-22, art. 12(1).
Loi sur le droit d'auteur, L.R.C. 1985, c. C-42, art. 31(2).
Loi sur les télécommunications, L.C. 1993, c. 38.
Règlement sur la distribution de radiodiffusion, DORS/97-555, art. 7, 17(1)(g), 18(3)(a), 19(2)(d), 38(4) [abr. DORS/2015-240, art. 7], 41(1)(b), 46(3)(b), 47(2)(a.1), 49(2)(a)(i), 51(3) [*idem*, art. 9].
Règlement sur le retrait et la substitution simultanée de services de programmation, DORS/2015-240, art. 3, 4.

Doctrine et autres documents cités

Armstrong, Robert. *Broadcasting Policy in Canada*, 2nd ed., Toronto, University of Toronto Press, 2016.
 Canada. Chambre des communes. *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des Communications et de la culture*, n° 36, 2^e sess., 33^e lég., 4 mai 1987, p. 78.
 Canada. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. *Avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2014-190*, 24 avril 2014 (en ligne : <https://crtc.gc.ca/fra/archive/2014/2014-190.pdf>; version archivée : https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2019SCC-CSC66_3_fra.pdf).
 Canada. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. *Avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2014-190-3*, 21 août 2014 (en ligne : <https://crtc.gc.ca/fra/archive/2014/2014-190-3.pdf>; version archivée : https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2019SCC-CSC66_4_fra.pdf).

- version: https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2019SCC-CSC66_3_eng.pdf).
- Canada. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. *Broadcasting Notice of Consultation CRTC 2014-190-3*, August 21, 2014 (online: <https://crtc.gc.ca/eng/archive/2014/2014-190-3.pdf>; archived version: https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2019SCC-CSC66_4_eng.pdf).
- Canada. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. *Broadcasting Notice of Consultation CRTC 2015-330*, July 23, 2015 (online: <https://crtc.gc.ca/eng/archive/2015/2015-330.pdf>; archived version: https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2019SCC-CSC66_8_eng.pdf).
- Canada. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. *Broadcasting Notice of Consultation CRTC 2016-37*, February 3, 2016 (online: <https://crtc.gc.ca/eng/archive/2016/2016-37.pdf>; archived version: https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2019SCC-CSC66_11_eng.pdf).
- Canada. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. *Broadcasting Order CRTC 2015-439*, September 24, 2015 (online: <https://crtc.gc.ca/eng/archive/2015/2015-439.pdf>; archived version: https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2019SCC-CSC66_9_eng.pdf).
- Canada. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. *Broadcasting Order CRTC 2018-341*, August 31, 2018 (online: <https://crtc.gc.ca/eng/archive/2018/2018-341.pdf>; archived version: https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2019SCC-CSC66_13_eng.pdf).
- Canada. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. *Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2013-372*, August 8, 2013 (online: <https://crtc.gc.ca/eng/archive/2013/2013-372.pdf>; archived version: https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2019SCC-CSC66_2_eng.pdf).
- Canada. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. *Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2015-24*, January 29, 2015 (online: <https://crtc.gc.ca/eng/archive/2015/2015-24.pdf>; archived version: https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2019SCC-CSC66_5_eng.pdf).
- Canada. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. *Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2015-25*, January 29, 2015 (online: <https://crtc.gc.ca/eng/archive/2015/2015-25.pdf>; archived version: https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2019SCC-CSC66_6_eng.pdf).
- Canada. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. *Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2015-513*, November 19, 2015 (online: <https://crtc.gc.ca/eng/archive/2015/2015-513.pdf>; archived version: https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2019SCC-CSC66_7_eng.pdf).
- Canada. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. *Avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2015-330*, 23 juillet 2015 (en ligne : <https://crtc.gc.ca/fra/archive/2015/2015-330.pdf>; version archivée : https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2019SCC-CSC66_8_fra.pdf).
- Canada. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. *Avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2016-37*, 3 février 2016 (en ligne : <https://crtc.gc.ca/fra/archive/2016/2016-37.pdf>; version archivée : https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2019SCC-CSC66_11_fra.pdf).
- Canada. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. *Bulletin d'information de radiodiffusion CRTC 2015-329*, 23 juillet 2015 (en ligne : <https://crtc.gc.ca/fra/archive/2015/2015-329.pdf>; version archivée : https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2019SCC-CSC66_7_fra.pdf).
- Canada. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. *Décision de radiodiffusion CRTC 2005-195*, 12 mai 2005 (en ligne : <https://crtc.gc.ca/fra/archive/2005/db2005-195.htm>; version archivée : https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2019SCC-CSC66_1_fra.pdf).
- Canada. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. *Ordonnance de radiodiffusion CRTC 2015-439*, 24 septembre 2015 (en ligne : <https://crtc.gc.ca/fra/archive/2015/2015-439.pdf>; version archivée : https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2019SCC-CSC66_9_fra.pdf).
- Canada. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. *Ordonnance de radiodiffusion CRTC 2018-341*, 31 août 2018 (en ligne : <https://crtc.gc.ca/fra/archive/2018/2018-341.pdf>; version archivée : https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2019SCC-CSC66_13_fra.pdf).
- Canada. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. *Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2013-372*, 8 août 2013 (en ligne : <https://crtc.gc.ca/fra/archive/2013/2013-372.pdf>; version archivée : https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2019SCC-CSC66_2_fra.pdf).
- Canada. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. *Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2015-24*, 29 janvier 2015 (en ligne : <https://crtc.gc.ca/fra/archive/2015/2015-24.pdf>; version archivée : https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2019SCC-CSC66_5_fra.pdf).
- Canada. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. *Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2015-25*, 29 janvier 2015 (en ligne : <https://crtc.gc.ca/fra/archive/2015/2015-25.pdf>; version archivée : https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2019SCC-CSC66_6_fra.pdf).

- crtc.gc.ca/eng/archive/2015/2015-513.pdf; archived version: https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2019SCC-CSC66_10_eng.pdf).
- Canada. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. *Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2016-334 and Broadcasting Order CRTC 2016-335*, August 19, 2016 (online: <https://crtc.gc.ca/eng/archive/2016/2016-334.pdf>; archived version: https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2019SCC-CSC66_12_eng.pdf).
- Canada. Department of Communications. *The Broadcasting Act 1988: A Clause-by-Clause Analysis of Bill C-136*. Ottawa, 1988.
- Canada. *Government Response to the Fifteenth report of the Standing Committee on Communications and Culture: A Broadcasting Policy for Canada*. Ottawa, 1988.
- Canada. House of Commons. *Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Communications and Culture*, No. 36, 2nd Sess., 33th Parl., May 4, 1987, p. 78.
- Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.
- Dunbar, Laurence J. E., and Christian Leblanc. *Review of the Regulatory Framework for Broadcasting in Canada — Final Report*. Ottawa: Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, 2007.
- Kain, Brandon. “Developments in Communications Law: The 2012-2013 Term — The *Broadcasting Reference*, the Supreme Court and the Limits of the CRTC” (2014), 64 *S.C.L.R.* (2d) 63.
- archivée : https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2019SCC-CSC66_6_fra.pdf).
- Canada. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. *Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2015-513*, 19 novembre 2015 (en ligne : <https://crtc.gc.ca/fra/archive/2015/2015-513.pdf>; version archivée : https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2019SCC-CSC66_10_fra.pdf).
- Canada. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. *Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2016-334 et ordonnance de radiodiffusion CRTC 2016-335*, 19 août 2016 (en ligne : <https://crtc.gc.ca/fra/archive/2016/2016-334.pdf>; version archivée : https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2019SCC-CSC66_12_fra.pdf).
- Canada. Department of Communications. *The Broadcasting Act 1988 : A Clause-by-Clause Analysis of Bill C-136*, Ottawa, 1988.
- Canada. *Réponse du Gouvernement au quinzième rapport du Comité permanent des Communications et de la culture*, Ottawa, 1988.
- Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed., Toronto, Butterworths, 1983.
- Dunbar, Laurence J. E., et Christian Leblanc. *Révision du cadre réglementaire des services de radiodiffusion au Canada — Rapport final*, Ottawa, Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, 2007.
- Kain, Brandon. « Developments in Communications Law : The 2012-2013 Term — The *Broadcasting Reference*, the Supreme Court and the Limits of the CRTC » (2014), 64 *S.C.L.R.* (2d) 63.

APPEALS from a judgment of the Federal Court of Appeal (Webb, Near and Gleason JJ.A.), 2017 FCA 249, [2018] 4 F.C.R. 300, 154 C.P.R. (4th) 85, [2017] F.C.J. No. 1252 (QL), 2017 CarswellNat 7338 (WL Can.). Appeals allowed, Abella and Karakatsanis JJ. dissenting.

Steven G. Mason, Brandon Kain and Richard Lizius, for the appellants.

Michael H. Morris and Ian Demers, for the respondent.

Sara Blake and Judie Im, for the intervener the Attorney General of Ontario.

Stéphane Rochette, for the intervener the Attorney General of Quebec.

POURVOIS contre un arrêt de la Cour d’appel fédérale (les juges Webb, Near et Gleason), 2017 CAF 249, [2018] 4 R.C.F. 300, 154 C.P.R. (4th) 85, [2017] A.C.F. n° 1252 (QL), 2017 CarswellNat 9838 (WL Can.). Pourvois accueillis, les juges Abella et Karakatsanis sont dissidentes.

Steven G. Mason, Brandon Kain et Richard Lizius, pour les appelantes.

Michael H. Morris et Ian Demers, pour l’intimé.

Sara Blake et Judie Im, pour l’intervenant le procureur général de l’Ontario.

Stéphane Rochette, pour l’intervenante la procureure générale du Québec.

J. Gareth Morley and Katie Hamilton, for the intervener the Attorney General of British Columbia.

Kyle McCreary and Johnna Van Parys, for the intervener the Attorney General of Saskatchewan.

No one appeared for the intervener the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission.

Christopher C. Rootham, for the intervener Telus Communications Inc.

Written submissions only by *Karen Andrews*, for the intervener the Advocacy Centre for Tenants Ontario - Tenant Duty Counsel Program.

Matthew Britton and Jennifer M. Lynch, for the interveners the Ontario Securities Commission, the British Columbia Securities Commission and the Alberta Securities Commission.

Laura Bowman and Bronwyn Roe, for the intervener Ecojustice Canada Society.

David Corbett and Michelle Alton, for the interveners the Workplace Safety and Insurance Appeals Tribunal (Ontario), the Workers' Compensation Appeals Tribunal (Northwest Territories and Nunavut), the Workers' Compensation Appeals Tribunal (Nova Scotia), the Appeals Commission for Alberta Workers' Compensation and the Workers' Compensation Appeals Tribunal (New Brunswick).

Written submissions only by *Gavin R. Cameron and Tom Posyniak*, for the intervener the British Columbia International Commercial Arbitration Centre Foundation.

Terrence J. O'Sullivan and Paul Michell, for the intervener the Council of Canadian Administrative Tribunals.

Written submissions only by *Susan L. Stewart, Linda R. Rothstein, Michael Fenrick, Angela E. Rae*

J. Gareth Morley et Katie Hamilton, pour l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique.

Kyle McCreary et Johnna Van Parys, pour l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan.

Personne n'a comparu pour l'intervenant le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes.

Christopher C. Rootham, pour l'intervenante Telus Communications Inc.

Argumentation écrite seulement par *Karen Andrews*, pour l'intervenant le Centre ontarien de défense des droits des locataires - Programme d'avocats de service en droit du logement.

Matthew Britton et Jennifer M. Lynch, pour les intervenantes la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, British Columbia Securities Commission et Alberta Securities Commission.

Laura Bowman et Bronwyn Roe, pour l'intervenante Ecojustice Canada Society.

David Corbett et Michelle Alton, pour les intervenants le Tribunal d'appel de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail (Ontario), Workers' Compensation Appeals Tribunal (Territoires du Nord-Ouest et Nunavut), le Tribunal d'appel des décisions de la Commission des accidents du travail de la Nouvelle-Écosse, Appeals Commission for Alberta Workers' Compensation et le Tribunal d'appel des accidents au travail (Nouveau-Brunswick).

Argumentation écrite seulement par *Gavin R. Cameron et Tom Posyniak*, pour l'intervenante British Columbia International Commercial Arbitration Centre Foundation.

Terrence J. O'Sullivan et Paul Michell, pour l'intervenant le Conseil des tribunaux administratifs canadiens.

Argumentation écrite seulement par *Susan L. Stewart, Linda R. Rothstein, Michael Fenrick,*

and *Anne Marie Heenan*, for the interveners the National Academy of Arbitrators, the Ontario Labour-Management Arbitrators' Association and Conférence des arbitres du Québec.

Steven Barrett, for the intervener the Canadian Labour Congress.

Written submissions only by *William W. Shores, Q.C.*, and *Kirk N. Lambrecht, Q.C.*, for the intervener the National Association of Pharmacy Regulatory Authorities.

Brendan Van Niejenhuis and *Andrea Gonsalves*, for the intervener Queen's Prison Law Clinic.

Adam Goldenberg, for the intervener Advocates for the Rule of Law.

Paul Warchuk and *Francis Lévesque*, for the intervener the Cambridge Comparative Administrative Law Forum.

Written submissions only by *J. Thomas Curry* and *Sam Johansen*, for the interveners the Association of Canadian Advertisers and the Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists.

James Plotkin and *Alyssa Tomkins*, for the intervener the Samuelson-Glushko Canadian Internet Policy and Public Interest Clinic.

Guy Régimbald, for the intervener the Canadian Bar Association.

Written submissions only by *Christian Leblanc* and *Michael Shortt*, for the interveners Blue Ant Media Inc., the Canadian Broadcasting Corporation, DHX Media Ltd., Groupe V Média inc., the Independent Broadcast Group, the Aboriginal Peoples Television Network, Allarco Entertainment Inc., BBC Kids, Channel Zero, Ethnic Channels Group Ltd., Hollywood Suite, OUTtv Network Inc., Stingray Digital Group Inc., TV5 Québec Canada, ZoomerMedia Ltd. and Pelmorex Weather Networks (Television) Inc. (37896).

Angela E. Rae et *Anne Marie Heenan*, pour les intervenantes National Academy of Arbitrators, Ontario Labour-Management Arbitrators' Association et la Conférence des arbitres du Québec.

Steven Barrett, pour l'intervenant le Congrès du travail du Canada.

Argumentation écrite seulement par *William W. Shores, c.r.*, et *Kirk N. Lambrecht, c.r.*, pour l'intervenante l'Association nationale des organismes de réglementation de la pharmacie.

Brendan Van Niejenhuis et *Andrea Gonsalves*, pour l'intervenante Queen's Prison Law Clinic.

Adam Goldenberg, pour l'intervenant Advocates for the Rule of Law.

Paul Warchuk et *Francis Lévesque*, pour l'intervenant Cambridge Comparative Administrative Law Forum.

Argumentation écrite seulement par *J. Thomas Curry* et *Sam Johansen*, pour les intervenantes l'Association canadienne des annonceurs et Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists.

James Plotkin et *Alyssa Tomkins*, pour l'intervenante la Clinique d'intérêt public et de politique d'internet du Canada Samuelson-Glushko.

Guy Régimbald, pour l'intervenante l'Association du Barreau canadien.

Argumentation écrite seulement par *Christian Leblanc* et *Michael Shortt*, pour les intervenants Blue Ant Media Inc., la Société Radio-Canada, DHX Media Ltd., le Groupe V Média inc., le Groupe de diffuseurs indépendants, Aboriginal Peoples Television Network, Allarco Entertainment Inc., BBC Kids, Channel Zero, Ethnic Channels Group Ltd., Hollywood Suite, OUTtv Network Inc., le Groupe Stingray Digital inc., TV5 Québec Canada, ZoomerMedia Ltd. et le Réseau de stations météorologiques Pelmorex (Télévision) inc. (37896).

Nicholas McHaffie, for the intervener the First Nations Child & Family Caring Society of Canada.

Daniel Jutras, Audrey Boctor, Olga Redko and Edward Béchard Torres, as amici curiae.

The following is the judgment delivered by

[1] THE CHIEF JUSTICE, MOLDAVER, GASCON, CÔTÉ, BROWN, ROWE AND MARTIN JJ. — For more than 40 years, the Super Bowl game, which is played in the United States, had been broadcast in Canada in accordance with the “simultaneous substitution” regime, which was set out in various regulations made under the *Broadcasting Act*, S.C. 1991, c. 11. As a result, Canadians were prevented from viewing high-profile commercials that were aired in the U.S. broadcast of the Super Bowl.

[2] After a lengthy consultation process, the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (“CRTC”) decided that the broadcast of the Super Bowl should be exempt from the simultaneous substitution regime as of January 1, 2017 (“Final Decision”), which meant that Canadians would be free to view the U.S. broadcast that features American commercials — which the CRTC described as being “an integral element of the event”. The CRTC implemented that decision by way of an order (“Final Order”) issued under s. 9(1)(h) of the *Broadcasting Act*, which provides that the CRTC can require that television service providers “carry, on such terms and conditions as the [CRTC] deems appropriate, programming services specified by the [CRTC]”.

[3] The main question in these statutory appeals is whether the CRTC had the authority under s. 9(1)(h) of the *Broadcasting Act* to issue the Final Order. The Federal Court of Appeal answered this question in the affirmative. Applying the standard of reasonableness, it held — on the basis of “the deference owed to the CRTC in its interpretation of its home statutes and the broad discretion conferred on the CRTC by paragraph 9(1)(h)” — that “the CRTC’s explanation

Nicholas McHaffie, pour l’intervenante la Société de soutien à l’enfance et à la famille des Premières Nations du Canada.

Daniel Jutras, Audrey Boctor, Olga Redko et Edward Béchard Torres, en qualité d’amici curiae.

Version française du jugement rendu par

[1] LE JUGE EN CHEF ET LES JUGES MOLDAVER, GASCON, CÔTÉ, BROWN, ROWE ET MARTIN — Pendant plus de 40 ans, le Super Bowl, qui se joue aux États-Unis, a été diffusé au Canada conformément au régime de la « substitution simultanée » établi dans divers règlements pris en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*, L.C. 1991, c. 11. En raison de ce régime, la population canadienne n’était pas en mesure de voir les messages publicitaires hautement médiatisés qui sont présentés lors de la télédiffusion du Super Bowl par des stations américaines.

[2] Au terme d’un long processus de consultations, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (« CRTC ») a décidé que la diffusion du Super Bowl devait être exemptée du régime de substitution simultanée à compter du 1^{er} janvier 2017 (« Décision définitive ») afin que la population canadienne puisse regarder la télédiffusion américaine de cet événement et ainsi voir les messages publicitaires américains — messages publicitaires que le CRTC décrit comme constituant « un élément intégral de l’événement ». Il a mis en œuvre cette décision au moyen d’une ordonnance (« Ordonnance définitive ») rendue en vertu de l’al. 9(1)(h) de la *Loi sur la radiodiffusion*, disposition qui prévoit que le CRTC peut obliger les fournisseurs de services de télévision à « offrir certains services de programmation selon les modalités qu’il précise ».

[3] La principale question en litige dans les présents appels prévus par la loi consiste à décider si l’al. 9(1)(h) de la *Loi sur la radiodiffusion* confère au CRTC le pouvoir de rendre l’Ordonnance définitive. La Cour d’appel fédérale a répondu par l’affirmative à cette question. Appliquant la norme de la décision raisonnable, la cour a conclu que — compte tenu de « la déférence qui est due au CRTC lorsqu’il interprète ses lois habilitantes ainsi que le pouvoir discrétionnaire élargi

of its jurisdiction to make the Final Order is justifiable, transparent, and intelligible and falls within the range of reasonable outcomes defensible in respect of the facts and the law” (2017 FCA 249, [2018] 4 F.C.R. 300, at para. 28).

[4] We arrive at a different conclusion. The applicable standard must be determined in accordance with the framework set out in *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov*, 2019 SCC 65, [2019] 4 S.C.R. 653, a case this Court heard together with these statutory appeals in order to “consider the law applicable to the judicial review of administrative decisions as addressed in *Dunsmuir* and subsequent cases” (*Vavilov*, at para. 6). Given that the appellants have challenged the CRTC’s Final Decision and Final Order by way of the statutory appeal mechanism provided for in s. 31(2) of the *Broadcasting Act*, the appellate standards of review apply here (*Vavilov*, at paras. 36-52). And because the issues in these appeals raise legal questions that go directly to the limits of the CRTC’s statutory grant of power, and therefore plainly fall within the scope of the statutory appeal mechanism referred to above, the applicable standard is correctness.

[5] Applying this standard, we are of the view that the Final Order was issued on the basis of an incorrect interpretation of the scope of the authority conferred on the CRTC under s. 9(1)(h). Properly interpreted, s. 9(1)(h) only authorizes the issuance of mandatory carriage orders — orders that require television service providers to carry specific channels as part of their cable or satellite offerings — that include specified terms and conditions. It does not empower the CRTC to impose terms and conditions on the distribution of programming services *generally*. Accordingly, because the Final Order does not actually mandate that television service providers distribute a channel that broadcasts the Super Bowl, but instead simply imposes a condition on those that already do, its issuance was not authorized by s. 9(1)(h) of the *Broadcasting Act*.

conféré au CRTC par l’alinéa 9(1)h) » — « [l’]explication [du CRTC] quant à sa compétence pour rendre son ordonnance définitive est justifiée, transparente et intelligible, et elle appartient aux issues raisonnables pouvant se justifier en regard des faits et du droit » (2017 CAF 249, [2018] 4 R.C.F. 300, par. 28).

[4] Nous en arrivons à une conclusion différente. La norme de contrôle applicable doit être déterminée conformément au cadre d’analyse établi dans l’arrêt *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653, que la Cour a entendu en même temps que les présents pourvois prévus par la loi afin de « se pencher sur le droit applicable au contrôle judiciaire des décisions administratives tel que traité dans l’arrêt *Dunsmuir* et les arrêts subséquents » (*Vavilov*, par. 6). Comme les appelantes ont contesté la Décision définitive et l’Ordonnance définitive du CRTC par le mécanisme d’appel prévu au par. 31(2) de la *Loi sur la radiodiffusion*, les normes de contrôle applicables en appel s’appliquent en l’espèce (*Vavilov*, par. 36-52). Et parce que les points en litige dans les présents pourvois soulèvent des questions de droit qui concernent directement les limites du pouvoir conféré par la loi au CRTC et qui, de ce fait, relèvent clairement du mécanisme d’appel susmentionné, la norme de contrôle applicable est celle de la décision correcte.

[5] Suivant cette norme, nous estimons que l’Ordonnance définitive a été rendue sur la base d’une interprétation erronée de l’étendue du pouvoir conféré au CRTC par l’al. 9(1)h). Interprétée correctement, cette disposition autorise seulement la délivrance d’ordonnances de distribution obligatoire — c.-à-d. des ordonnances obligeant les fournisseurs de services de télévision à distribuer certaines chaînes dans le cadre des services par câble ou par satellite qu’ils offrent — selon des modalités précisées. Elle n’habilite toutefois pas le CRTC à imposer des modalités régissant la distribution de services de programmation *d’une manière générale*. Par conséquent, comme l’Ordonnance définitive n’impose pas aux fournisseurs de services de télévision l’obligation de distribuer une chaîne qui diffuse le Super Bowl, mais impose plutôt une condition à ceux qui le font déjà, la délivrance de cette ordonnance n’était pas autorisée en vertu de l’al. 9(1)h) de la *Loi sur la radiodiffusion*.

[6] We would allow the appeals and quash the Final Order and the Final Decision accordingly.

I. Background

A. *Overview of Simultaneous Substitution in Canada*

[7] The CRTC is an independent public authority that oversees broadcasting and telecommunications in Canada. Section 5(1) of the *Broadcasting Act* requires that the CRTC “regulate and supervise all aspects of the Canadian broadcasting system with a view to implementing the broadcasting policy set out in subsection 3(1)” of that Act.

[8] In regulating the Canadian broadcasting industry, the CRTC is required, for the most part, to ensure that all “programming undertakings” and “distribution undertakings” are licensed and that they comply with all conditions applicable to such licences (*Broadcasting Act*, ss. 32 and 33).

[9] Programming undertakings are broadcasters, or television stations, that “acquire, create and produce television programming, and are licensed by the CRTC to serve a certain geographic area within the reach of their signal transmitters” (*Reference re Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2010-167 and Broadcasting Order CRTC 2010-168*, 2012 SCC 68, [2012] 3 S.C.R. 489 (“*Cogeco*”), at para. 4). Although the signals of local television stations can be received for free by anyone with the proper equipment, most Canadians receive them from “distribution undertakings” — which are essentially television service providers like Bell — as part of their cable, satellite or Internet TV subscriptions (Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2015-24, January 29, 2015 (online), at para. 3). These distribution undertakings receive signals from television stations, and retransmit them to their subscribers for a fee (*Cogeco*, at para. 4).

[6] Nous sommes d’avis d’accueillir les pourvois et en conséquence de casser l’Ordonnance définitive et la Décision définitive.

I. Le contexte

A. *Survol de la substitution simultanée au Canada*

[7] Le CRTC est un organisme public indépendant qui surveille la radiodiffusion et les télécommunications au Canada. Selon le par. 5(1) de la *Loi sur la radiodiffusion*, le CRTC « réglemente et surveille tous les aspects du système canadien de radiodiffusion en vue de mettre en œuvre la politique canadienne de radiodiffusion ».

[8] Dans le cadre de la réglementation de l’industrie canadienne de la radiodiffusion, le CRTC veille principalement à ce que toutes les « entreprises de programmation » et toutes les « entreprises de distribution » détiennent une licence et se conforment aux modalités applicables à ces licences (*Loi sur la radiodiffusion*, art. 32 et 33).

[9] Les entreprises de programmation sont des radiodiffuseurs ou des stations de télévision qui « acquièrent, créent et produisent des émissions de télévision. Le CRTC leur délivre des licences les autorisant à desservir une région donnée à l’intérieur de la portée de leur émetteur » (*Renvoi relatif à la Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2010-167 et l’ordonnance de radiodiffusion CRTC 2010-168*, 2012 CSC 68, [2012] 3 R.C.S. 489 (« *Cogeco* »), par. 4). Bien que les signaux des stations de télévision locales puissent être captés gratuitement par toute personne disposant de l’équipement approprié, la plupart des Canadiennes et des Canadiens reçoivent ces signaux d’« entreprises de distribution » — qui sont essentiellement des fournisseurs de services de télévision comme Bell — dans le cadre de leur abonnement à un service de télévision par câble, par satellite ou sur Internet (Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2015-24, 29 janvier 2015 (en ligne), par. 3). Ces entreprises de distribution reçoivent les signaux de stations de télévision, et les retransmettent à leurs abonnés moyennant certains frais (*Cogeco*, par. 4).

[10] Given the technical nature of these terms, we will refer in these reasons to distribution undertakings as “television service providers”, and programming undertakings as “television stations”. Some of the authorities also refer to programming undertakings as “broadcasters”.

[11] Section 7 of the *Broadcasting Distribution Regulations*, SOR/97-555 (“*Distribution Regulations*”), provides that, as a general rule, television service providers cannot alter or delete the signals of television stations while retransmitting them. Section 7(a) of the *Distribution Regulations* provides for an exception to this rule that applies where simultaneous substitution of the signal is either required or authorized under the *Simultaneous Programming Service Deletion and Substitution Regulations*, SOR/2015-240 (“*Simultaneous Substitution Regulations*”). The *Simultaneous Substitution Regulations* were made by the CRTC in November 2015 pursuant to its powers under s. 10(1) of the *Broadcasting Act*.

[12] Simultaneous substitution is a process by which a television service provider temporarily deletes and replaces the *entire* signal of a distant (usually national or international) television station with the signal of another (usually local) television station that is airing the same program at the same time. Requests for simultaneous substitution are most often made by Canadian television stations that hold exclusive broadcasting rights to a particular American program so as to require that television service providers in Canada replace the signal of an American station airing the same program with the Canadian station’s signal. For example, if the Canadian Broadcasting Corporation (“CBC”) owns the exclusive broadcasting rights for a specific event (e.g. the Academy Awards), it can request that the signal of an American station airing that event (e.g. a station of the American Broadcasting Company) be replaced with a CBC station’s signal. The result is that local viewers will see the CBC’s broadcast of that event — with the same content as the U.S. broadcast *but with*

[10] Vu la nature technique de ces termes, dans les présents motifs, nous appellerons « fournisseurs de services de télévision » les entreprises de distribution, et « stations de télévision » les entreprises de programmation. Dans certaines sources, jurisprudentielles et autres, les entreprises de programmation sont également appelées « radiodiffuseurs ».

[11] L’article 7 du *Règlement sur la distribution de radiodiffusion*, DORS/97-555 (« *Règlement sur la distribution* »), précise que, en règle générale, les fournisseurs de services de télévision ne peuvent modifier ou retirer les signaux des stations de télévision au cours de leur retransmission. L’alinéa 7a) du *Règlement sur la distribution* prévoit une exception à cette règle dans le cas où la substitution simultanée du signal est faite en conformité avec le *Règlement sur le retrait et la substitution simultanés de services de programmation*, DORS/2015-240 (« *Règlement sur la substitution simultanée* »). Le CRTC a pris le *Règlement sur la substitution simultanée* en novembre 2015, en vertu des pouvoirs que lui confère le par. 10(1) de la *Loi sur la radiodiffusion*.

[12] La substitution simultanée est le processus par lequel un fournisseur de services de télévision retire temporairement le signal *entier* d’une station de télévision éloignée (généralement nationale ou internationale) pour le remplacer par le signal d’une autre station de télévision (généralement locale) qui diffuse la même émission en même temps. Les demandes de substitution simultanée sont le plus souvent présentées par des stations de télévision canadiennes jouissant de droits exclusifs de télédiffusion d’une émission américaine donnée afin que des fournisseurs de services de télévision canadiens remplacent le signal d’une station américaine qui diffuse cette émission par celui de la station canadienne. Par exemple, si la Canadian Broadcasting Corporation (« CBC ») jouit du droit exclusif de diffusion d’un événement donné (p. ex. la cérémonie de remise des Oscars), elle peut demander que le signal d’une station américaine qui diffuse cet événement (p. ex. une station de l’American Broadcasting Company) soit remplacé par celui de la CBC. Ainsi, le téléspectateur local verra la télédiffusion par la

different commercials — when tuning in to either station.

[13] An important reason why simultaneous substitution is permitted by the CRTC as an exception to the general rule in s. 7 of the *Distribution Regulations* is to allow Canadian broadcasters to realize greater advertising revenues:

The record of this proceeding indicates that simultaneous substitution is still of significant benefit to Canadian broadcasters since it allows them to fully exploit and monetize the programming rights they have acquired, to the benefit of their overall investment in the production of Canadian programming. While the Commission recognizes the challenges of quantifying the actual financial benefits of simultaneous substitution for broadcasters, it generally agrees that the estimated value of advertising revenue attributable to substitution in the 2012-2013 broadcast year was approximately \$250 million.

(Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2015-25, January 29, 2015 (online), at para. 14)

Put simply, because simultaneous substitution allows local television stations to maximize their audiences for specific programs, those stations will be able to charge advertisers more for in-program commercials.

[14] Section 3 of the *Simultaneous Substitution Regulations* authorizes an operator of a Canadian television station to ask a television service provider “to delete the programming service of another Canadian television station or a non-Canadian television station and substitute for it the programming service of a local television station or regional television station”. Section 4(1)(b) requires that the television service provider carry out the requested action if, among other things, “the programming service to be deleted and the programming service to be substituted are comparable and are to be broadcast simultaneously”. Pursuant to s. 4(3), however, a television service provider “must not delete a programming service

CBC de cet événement — avec le même contenu que la télédiffusion américaine, *mais avec des publicités différentes* — lorsqu’il syntonisera l’une ou l’autre de ces stations.

[13] Une raison importante pour laquelle le CRTC autorise la substitution simultanée, à titre d’exception à la règle générale énoncée à l’art. 7 du *Règlement sur la distribution*, est qu’une telle mesure permet aux radiodiffuseurs canadiens de générer des revenus publicitaires plus élevés :

Le dossier de la présente instance indique que la substitution simultanée demeure très avantageuse pour les radiodiffuseurs canadiens puisqu’elle leur permet d’exploiter et de rentabiliser au maximum les droits d’émissions qu’ils achètent, au profit de leur investissement dans la production d’émissions canadiennes. Bien que le Conseil reconnaisse les défis en matière de quantification des avantages financiers réels de la substitution simultanée pour les radiodiffuseurs, il est en général d’avis que la valeur estimée des revenus de publicité attribuables à la substitution, pour l’année de radiodiffusion 2012-2013, est d’environ 250 millions de dollars.

(Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2015-25, 29 janvier 2015 (en ligne), par. 14)

En termes simples, parce que la substitution simultanée permet aux stations de télévision locales de maximiser leurs auditoires à l’égard de certaines émissions, ces stations peuvent demander aux annonceurs des tarifs plus élevés pour les messages publicitaires diffusés durant ces émissions.

[14] L’article 3 du *Règlement sur la substitution simultanée* autorise l’exploitant d’une station de télévision canadienne à demander à un fournisseur de services de télévision « de retirer le service de programmation d’une station de télévision canadienne ou d’une station de télévision non canadienne et d’y substituer le service de programmation d’une station de télévision locale ou d’une station de télévision régionale ». Aux termes de l’al. 4(1)(b), le fournisseur de services de télévision doit donner suite à la demande si, notamment, « le service de programmation à retirer et le service de programmation à substituer sont comparables et doivent être diffusés simultanément ». Suivant le par. 4(3), toutefois, le fournisseur

and substitute another programming service for it if the [CRTC] decides under subsection 18(3) of the *Broadcasting Act* that the deletion and substitution are not in the public interest”. Section 18(3) of the *Broadcasting Act* reads as follows:

The [CRTC] may hold a public hearing, make a report, issue any decision and give any approval in connection with any complaint or representation made to the [CRTC] or in connection with any other matter within its jurisdiction under this Act if it is satisfied that it would be in the public interest to do so.

[15] The relevant provisions of the *Broadcasting Act*, the *Distribution Regulations*, and the *Simultaneous Substitution Regulations* are reproduced in full in Appendix A to these reasons.

B. *Simultaneous Substitution and the Super Bowl*

[16] Bell Media Inc. (“Bell”) is a Canadian broadcaster that owns and operates a number of television stations of the CTV network in large and small markets across the country.

[17] The National Football League (“NFL”) is an unincorporated association of 32 separately owned member clubs, each of which operates a professional football team. The NFL’s Super Bowl championship game is among the most widely viewed single television events in Canada each year.

[18] The NFL owns the copyright for the television production of the Super Bowl. In 2013, it granted Bell the exclusive right to broadcast that event in Canada on CTV until the 2018-2019 season.

[19] For over 40 years, the Canadian broadcast of the Super Bowl had been subject to the applicable simultaneous substitution regime, which meant that the U.S. broadcast of the event — featuring American commercials — was unavailable to Canadian viewers.

de services de télévision « peut retirer un service de programmation et y substituer un autre service de programmation si le [CRTC] rend une décision, en vertu du paragraphe 18(3) de la *Loi sur la radiodiffusion*, portant que le retrait et la substitution ne sont pas dans l’intérêt public ». Le paragraphe 18(3) de la *Loi sur la radiodiffusion* est rédigé ainsi :

Les plaintes et les observations présentées au [CRTC], de même que toute autre question relevant de sa compétence au titre de la présente loi, font l’objet de telles audiences, d’un rapport et d’une décision — notamment une approbation — si le [CRTC] l’estime dans l’intérêt public.

[15] Les dispositions pertinentes de la *Loi sur la radiodiffusion*, du *Règlement sur la distribution* et du *Règlement sur la substitution simultanée* sont reproduites en entier à l’annexe A des présents motifs.

B. *La substitution simultanée et le Super Bowl*

[16] Bell Média inc. (« Bell ») est un radiodiffuseur canadien qui possède et exploite un certain nombre de stations de télévision de CTV dans de petits et grands marchés partout au pays.

[17] La National Football League (« NFL ») est une association non constituée en personne morale qui regroupe 32 équipes appartenant à des propriétaires différents, qui exploitent chacun une équipe de football professionnel. Le match de championnat de la NFL, le Super Bowl, figure chaque année parmi les événements télévisuels individuels les plus regardés au Canada.

[18] La NFL est titulaire des droits d’auteur sur la production télévisuelle du Super Bowl. En 2013, elle accorde à Bell le droit exclusif de diffuser cet événement au Canada sur CTV jusqu’à la saison 2018-2019.

[19] Depuis plus de 40 ans, la diffusion au Canada du Super Bowl est assujettie au régime de substitution simultanée, ce qui veut dire que les téléspectateurs canadiens n’ont pas accès à la télédiffusion américaine de cet événement, au cours de laquelle sont présentés les messages publicitaires américains.

[20] In 2013, the CRTC initiated a broad public consultation, called “Let’s Talk TV: A Conversation with Canadians about the Future of Television”, for the purpose of reviewing the entire framework for the regulation of television in Canada. As part of this consultation, it held a public hearing seeking comments on simultaneous substitution, through which Canadians expressed frustration over their inability to see the high-profile commercials that are aired on the U.S. broadcast of the Super Bowl.

[21] On January 29, 2015, the CRTC released Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2015-25, in which it announced its intention to continue to allow the practice of simultaneous substitution generally, but to disallow it for (among other things) broadcasts of the Super Bowl beginning in 2017. The CRTC based this decision on “the comments received from Canadians and the fact that the non-Canadian advertising produced for the Super Bowl is an integral part of this special event programming” (para. 22).

[22] On November 19, 2015, the CRTC announced the enactment of the *Simultaneous Substitution Regulations*, which would replace the previous regime set out in the *Distribution Regulations*. In the accompanying Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2015-513, November 19, 2015 (online), the CRTC indicated that it intended to prohibit simultaneous substitution for the Super Bowl by way of an order issued under s. 9(1)(h) of the *Broadcasting Act*.

[23] The Federal Court of Appeal unanimously dismissed statutory appeals brought by Bell and the NFL against the CRTC’s broadcasting regulatory policies of January and November 2015 and the promulgation of the *Simultaneous Substitution Regulations* (*Bell Canada v. Canada (Attorney General)*, 2016 FCA 217, 402 D.L.R. (4th) 551). Writing for the court, de Montigny J.A. held that it was premature to assess the validity of a *proposed* distribution order or regulation prohibiting simultaneous substitution for the Super Bowl, as no such order or regulation had actually been made as of the time of the hearing (para. 34).

[20] En 2013, le CRTC lance une vaste consultation publique, appelée « Parlons télé : une conversation avec les Canadiens sur l’avenir de la télévision », afin d’examiner l’ensemble du cadre réglementaire applicable à la télévision au Canada. Dans le cadre de cette consultation, il tient une audience publique visant à recueillir des commentaires sur la substitution simultanée, audience au cours de laquelle des Canadiennes et des Canadiens ont exprimé leur frustration devant l’impossibilité de voir les messages publicitaires hautement médiatisés présentés lors de la télédiffusion américaine du Super Bowl.

[21] Le 29 janvier 2015, le CRTC publie la Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2015-25, annonçant son intention de continuer à permettre le recours à la substitution simultanée de façon générale, mais de ne pas permettre cette mesure, entre autres, pour la radiodiffusion du Super Bowl, et ce, à compter de 2017. Le CRTC fonde sa décision sur « [l]es commentaires des Canadiens et [le] fait que la publicité non canadienne produite à l’occasion du Super Bowl fait partie intégrante de la diffusion de cet événement spécial » (par. 22).

[22] Le 19 novembre 2015, le CRTC annonce l’édiction du *Règlement sur la substitution simultanée*, afin de remplacer le régime précédent établi dans le *Règlement sur la distribution*. Dans la Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2015-513, 19 novembre 2015 (en ligne) qui l’accompagne, le CRTC indique qu’il entend interdire la substitution simultanée lors du Super Bowl en rendant une ordonnance en vertu de l’al. 9(1)(h) de la *Loi sur la radiodiffusion*.

[23] La Cour d’appel fédérale rejette à l’unanimité les appels prévus par la loi interjetés par Bell et la NFL à l’encontre des énoncés de politique de janvier et de novembre 2015 du CRTC et de la prise du *Règlement sur la substitution simultanée* (*Bell Canada c. Canada (Procureur général)*, 2016 CAF 217). Rédigeant les motifs de la cour, le juge de Montigny conclut qu’il est prématuré d’évaluer la validité d’un *projet* d’ordonnance de distribution ou de règlement interdisant la substitution simultanée à l’occasion du Super Bowl, étant donné qu’aucune ordonnance n’a encore été rendue ni aucun règlement

He also held that “the remedial regime set out in the [*Simultaneous Substitution Regulations*] ha[d] been validly adopted” (para. 54).

[24] On February 3, 2016, the CRTC invited comments on its proposed order under s. 9(1)(h) to prohibit simultaneous substitution for the Super Bowl (Broadcasting Notice of Consultation CRTC 2016-37, February 3, 2016 (online)). It received submissions from a number of interested parties, including Bell and the NFL.

II. Procedural History

A. *Decisions of the CRTC: Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2016-334 and Broadcasting Order CRTC 2016-335, August 19, 2016 (Online)*

[25] On August 19, 2016, pursuant to s. 9(1)(h) of the *Broadcasting Act*, the CRTC issued Broadcasting Order 2016-335 (“Final Order”), which prohibited simultaneous substitution for the Super Bowl as of January 1, 2017. The salient portion of the Final Order reads as follows:

A distribution undertaking subject to this order may only distribute the programming service of a Canadian television station that broadcasts the Super Bowl if that distribution undertaking does not carry out a request made by that Canadian television station pursuant to section 3 of the *Simultaneous Programming Service Deletion and Substitution Regulations* to delete the programming service of another Canadian television station or a non-Canadian television station and substitute for it the programming service of a local television station or regional television station during any period in which the Super Bowl is being broadcast on the requesting Canadian television station. [para. 3]

[26] The CRTC’s reasons for issuing the Final Order are set out in Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2016-334 (“Final Decision”). In those reasons, the CRTC expressed the view that the decision to no longer authorize simultaneous substitution for the Super Bowl reflected a reasonable balance of the many policy objectives of the *Broadcasting Act*.

pris au moment de l’audience (par. 34). Il juge également que « le régime de réparation énoncé dans [*Règlement sur la substitution simultanée*] a été pris à bon droit » (par. 54).

[24] Le 3 février 2016, le CRTC sollicite des commentaires au sujet de l’ordonnance qu’il se propose de rendre en vertu de l’al. 9(1)h afin d’interdire la substitution simultanée lors du Super Bowl (Avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2016-37, 3 février 2016, (en ligne)). Il reçoit les observations d’un certain nombre de parties intéressées, dont Bell et la NFL.

II. Les décisions des juridictions inférieures

A. *Les décisions du CRTC : Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2016-334 et Ordonnance de radiodiffusion CRTC 2016-335, 19 août 2016 (en ligne)*

[25] Le 19 août 2016, le CRTC rend, en vertu de l’al. 9(1)h de la *Loi sur la radiodiffusion*, l’ordonnance de radiodiffusion 2016-335 (« Ordonnance définitive »), laquelle interdit la substitution simultanée du Super Bowl à compter du 1^{er} janvier 2017. Voici le passage pertinent de l’Ordonnance définitive :

Une entreprise de distribution visée par la présente ordonnance peut distribuer le service de programmation d’une station de télévision canadienne qui diffuse le Super Bowl seulement si l’entreprise de distribution ne donne pas suite à une demande déposée par cette station de télévision canadienne, en vertu de l’article 3 du *Règlement sur le retrait et la substitution simultanée de services de programmation*, qui exigerait de retirer le service de programmation d’une autre station de télévision canadienne ou non canadienne pour y substituer le service de programmation d’une station de télévision locale ou régionale pendant toute période où le Super Bowl est diffusé par la station de télévision canadienne ayant déposé la demande. [par. 3]

[26] Les motifs exposés par le CRTC pour justifier la délivrance de l’Ordonnance définitive sont énoncés dans la Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2016-334 (« Décision définitive »). Dans ces motifs, le CRTC exprime l’avis que la décision de ne plus autoriser la substitution simultanée du Super Bowl établit un équilibre raisonnable entre les

The CRTC also held that its authority to implement that policy decision was rooted in s. 9(1)(h) of that Act, and that the Final Order issued pursuant to that authority satisfied the requirement of s. 4(3) of the *Simultaneous Substitution Regulations*. As we noted above, s. 4(3) prohibits television service providers from carrying out simultaneous substitution where the CRTC has decided, under s. 18(3) of the *Broadcasting Act*, that doing so is not in the public interest.

[27] Among the legal submissions advanced during the consultation process, Bell and the NFL argued that the CRTC lacked jurisdiction to issue the Final Order under s. 9(1)(h) of the *Broadcasting Act*. They took the position that orders issued under s. 9(1)(h) “can only affect a programming service (that is, the entire output of a service), and not an individual program such as the Super Bowl” (Final Decision, at para. 52). The CRTC rejected this argument, finding that the provision in question confers on it the “broad power to regulate the cable industry and impose any conditions necessary to do so” (para. 21). It explained the relationship between s. 9(1)(h) and the Final Order specifically as follows:

The proposed distribution order relates to the distribution of a “Canadian television station that broadcasts the Super Bowl”, . . . and then imposes a condition on that distribution, specifically, that the simultaneous substitution shall not be performed during the Super Bowl. Further, the wording of the proposed order adequately responds to the contention that s. 9(1)(h) can only operate with respect to a programming service, as opposed to a particular program (such as the Super Bowl).

Moreover, the distribution order reflects the way simultaneous substitution is actually performed. The entire output of a programming service is, for a particular program, deleted and the entire output of another programming service is substituted, until that program ends. The distribution order reflects the notion that the entire output of the programming service of a television station will not be deleted and substituted for the Super Bowl, a particular program. [paras. 54-55]

nombreux objectifs de politique générale de la *Loi sur la radiodiffusion*. Le CRTC conclut également que son pouvoir de mettre en œuvre cette décision de politique générale tire son origine de l’al. 9(1)(h) de cette loi, et que l’Ordonnance définitive rendue en vertu de ce pouvoir satisfait au par. 4(3) du *Règlement sur la substitution simultanée*. Comme nous l’avons vu, cette disposition interdit aux fournisseurs de services de télévision de procéder à la substitution simultanée si le CRTC décide, en vertu du par. 18(3) de la *Loi sur la radiodiffusion*, qu’il n’est pas dans l’intérêt public de le faire.

[27] Parmi les arguments juridiques invoqués dans le cadre du processus de consultation, Bell et la NFL soutiennent que le CRTC n’a pas compétence en vertu de l’al. 9(1)(h) de la *Loi sur la radiodiffusion* pour rendre l’Ordonnance définitive. Elles font plutôt valoir qu’une ordonnance rendue suivant cette disposition « ne peut porter que sur un service de programmation (l’entièreté du signal d’un service) et non cibler une émission particulière comme le Super Bowl » (Décision définitive, par. 52). Le CRTC ne retient pas ces arguments, concluant que la disposition contestée lui confère le « pouvoir étendu [. . .] de réglementer l’industrie du câble et d’imposer toute condition pour ce faire » (par. 21). Sur le rapport entre l’al. 9(1)(h) et l’Ordonnance définitive de façon plus particulière, le CRTC formule les explications suivantes :

L’ordonnance de distribution proposée porte sur la distribution « d’une station de télévision canadienne qui diffuse le Super Bowl », [. . .] puis impose une condition à cette distribution en précisant que la substitution simultanée ne doit pas être effectuée lors du Super Bowl. De plus, la formulation de l’ordonnance proposée répond adéquatement à l’allégation selon laquelle l’article 9(1)(h) ne peut s’appliquer qu’à un service de programmation et non à une émission en particulier (comme le Super Bowl).

En outre, l’ordonnance de distribution reflète la façon dont la substitution simultanée est effectuée. Pour une émission précise, le signal intégral d’un service de programmation est supprimé et le signal intégral d’un autre service de programmation lui est substitué jusqu’à la fin de l’émission. L’ordonnance de distribution reflète le fait que le signal intégral du service de programmation d’une station de télévision ne sera ni supprimé ni substitué au cours d’une émission particulière, le Super Bowl. [par. 54-55]

[28] The Final Decision also addressed a submission from SaskTel that the wording of the Final Order could be interpreted as requiring a television service provider to distribute a Canadian television station that broadcasts the Super Bowl, even if it does not otherwise distribute that station (para. 62). The CRTC clarified its position: the Final Order was not intended to mandate the distribution of a station that broadcasts the Super Bowl, “but simply to add a condition that must be fulfilled should a [television service provider] carry the station (whether it is being carried because it is mandated to be carried by regulation as a local television station, or whether it is simply authorized to be carried as a distant signal)” (para. 63 (emphasis added)).

B. *Decision of the Federal Court of Appeal: 2017 FCA 249, [2018] 4 F.C.R. 300*

[29] Bell and the NFL were granted leave to appeal the Final Decision and the Final Order to the Federal Court of Appeal pursuant to s. 31(2) of the *Broadcasting Act*. Their appeals were unanimously dismissed.

[30] Near J.A., writing for the court, began his analysis by considering the issue of whether the CRTC had jurisdiction to issue the Final Order pursuant to s. 9(1)(h) of the *Broadcasting Act*. After identifying reasonableness as the applicable standard of review, he found that it was reasonable for the CRTC to have interpreted that the term “programming services”, as it is used in s. 9(1)(h), includes an individual program like the Super Bowl. He also found that the CRTC’s policy determination that simultaneous substitution for the Super Bowl was not in the public interest was entitled to deference on appeal (para. 24), and that once it had made this determination under s. 18(3) of the *Broadcasting Act*, “it was entitled to exempt the Super Bowl from the simultaneous substitution regime under [s.] 4(3) of the [*Simultaneous Substitution Regulations*]” (para. 25).

[28] La Décision définitive répond également à l’observation de SaskTel selon laquelle la formulation de l’Ordonnance définitive pourrait être interprétée comme ayant pour effet d’imposer au fournisseur de services de télévision de distribuer la station de télévision canadienne qui diffuse le Super Bowl, même s’il ne la distribue pas déjà (par. 62). Le CRTC précise sa position : l’Ordonnance définitive n’a jamais eu pour objet d’imposer la distribution d’une station qui diffuse le Super Bowl, « mais simplement d’ajouter une condition aux [fournisseurs de services de télévision] qui distribuent une telle station (que cette distribution soit obligatoire en vertu de la réglementation à titre de station de télévision locale ou qu’elle soit simplement autorisée à titre de signal éloigné) » (par. 63 (nous soulignons)).

B. *L’arrêt de la Cour d’appel fédérale : 2017 CAF 249, [2018] 4 R.C.F. 300*

[29] Bell et la NFL obtiennent, en vertu du par. 31(2) de la *Loi sur la radiodiffusion*, l’autorisation de faire appel devant la Cour d’appel fédérale de la Décision définitive et de l’Ordonnance définitive. Leurs appels sont rejetés à l’unanimité.

[30] Rédigeant les motifs de la Cour d’appel fédérale, le juge Near commence son analyse en examinant la question de savoir si le CRTC a compétence en vertu de l’al. 9(1)h de la *Loi sur la radiodiffusion* pour rendre l’Ordonnance définitive. Après avoir déterminé que la norme de contrôle applicable est celle de la décision raisonnable, il statue qu’il était raisonnable de la part du CRTC d’avoir considéré que l’expression « services de programmation », telle qu’elle est employée à l’al. 9(1)h, peut s’entendre d’une seule et unique émission comme le Super Bowl. Il conclut également que la décision de politique générale du CRTC selon laquelle la substitution simultanée du Super Bowl n’est pas dans l’intérêt public commande la déférence en appel (par. 24), et qu’après avoir rendu cette décision en vertu du par. 18(3) de la *Loi sur la radiodiffusion*, « le CRTC pouvait alors exempter le Super Bowl du régime de substitution simultanée au titre du paragraphe 4(3) du [*Règlement sur la substitution simultanée*] » (par. 25).

[31] In addition to challenging the reasonableness of the CRTC's Final Decision and Final Order, the NFL argued that the Final Order should be set aside on the basis that it conflicted with the *Copyright Act*, R.S.C. 1985, c. C-42, and with international trade law. Near J.A. agreed with the NFL that the standard of review for this issue was correctness, both because the *Copyright Act* is not the CRTC's "home statute" and because the CRTC shares concurrent jurisdiction over the application of that Act with the Copyright Board and courts at first instance (para. 38). On the merits, however, he found no conflict of purpose or operational conflict between the Final Order and the *Copyright Act*, and rejected the NFL's submission on this issue accordingly.

III. Analysis

[32] Before this Court, the appellants, Bell and the NFL, submit that the Final Order and the Final Decision should be set aside on the basis that the CRTC lacked the statutory authority, pursuant to s. 9(1)(h) of the *Broadcasting Act*, to prohibit simultaneous substitution for the Super Bowl. They also submit that the Final Decision and the Final Order are invalid because they conflict with the operation and the purpose of s. 31(2) of the *Copyright Act*.

[33] Because we accept the appellants' primary jurisdictional argument and would allow the appeals on that basis alone, we find it unnecessary to address the purported conflict between the Final Decision and Order and the *Copyright Act*. The two issues that we will address in these reasons are therefore the following:

1. What standard should this Court apply in reviewing the CRTC's decision regarding the scope of its authority under s. 9(1)(h) of the *Broadcasting Act*?
2. Was the CRTC correct in deciding that it had the power under s. 9(1)(h) of the *Broadcasting Act* to

[31] En plus de contester le caractère raisonnable de la Décision définitive et de l'Ordonnance définitive du CRTC, la NFL fait valoir que l'Ordonnance définitive doit être annulée parce qu'elle entre en conflit avec la *Loi sur le droit d'auteur*, L.R.C. 1985, c. C-42, et le droit commercial international. Le juge Near retient l'argument de la NFL suivant lequel la norme de contrôle applicable à cette question est celle de la décision correcte, à la fois parce que la *Loi sur le droit d'auteur* n'est pas la « loi habilitante » du CRTC et parce que le CRTC partage sa compétence à l'égard de l'application de celle-ci avec la Commission du droit d'auteur et les tribunaux de première instance (par. 38). Sur le fond, toutefois, il conclut à l'absence de conflit — sur le plan de l'objet et de l'application — entre l'Ordonnance définitive et la *Loi sur le droit d'auteur*, et il rejette en conséquence l'argument de la NFL à cet égard.

III. Analyse

[32] Devant notre Cour, les appelantes Bell et la NFL soutiennent que l'Ordonnance définitive et la Décision définitive devraient être annulées au motif que le CRTC n'a pas le pouvoir, en vertu de l'al. 9(1)(h) de la *Loi sur la radiodiffusion*, d'interdire la substitution simultanée du Super Bowl. Elles plaident en outre que la Décision définitive et l'Ordonnance définitive sont également invalides parce qu'elles entrent en conflit avec l'application et l'objet du par. 31(2) de la *Loi sur le droit d'auteur*.

[33] Étant donné que nous souscrivons au principal argument des appelantes relativement à la question de la compétence, et que nous sommes d'avis d'accueillir les pourvois sur cette seule base, nous estimons qu'il n'est pas nécessaire d'examiner le conflit entre la Décision définitive et l'Ordonnance définitive d'une part, et la *Loi sur le droit d'auteur* d'autre part. Les deux questions sur lesquelles nous nous penchons dans les présents motifs sont donc les suivantes :

1. Selon quelle norme la Cour doit-elle contrôler la décision du CRTC concernant l'étendue du pouvoir que lui confère l'al. 9(1)(h) de la *Loi sur la radiodiffusion*?
2. Le CRTC a-t-il eu raison de décider qu'il avait, en vertu de l'al. 9(1)(h) de la *Loi sur la radiodiffusion*,

implement its Final Decision to issue the Final Order prohibiting simultaneous substitution for the Super Bowl?

A. *Correctness as the Applicable Standard of Review*

[34] Bell and the NFL challenge the Final Decision and the Final Order by means of the statutory appeal mechanism provided for in s. 31(2) of the *Broadcasting Act*, which allows for an appeal to be brought to the Federal Court of Appeal, with leave, “on a question of law or a question of jurisdiction”. The appellate standards of review therefore apply (see *Vavilov*, at paras. 36-52).

[35] Bell and the NFL do not dispute that the CRTC is the administrative body that is statutorily mandated with overseeing broadcasting and telecommunications in Canada in accordance with the policy objectives set out in the *Broadcasting Act* and the *Telecommunications Act*, S.C. 1993, c. 38. Instead, the primary ground of appeal they advance in this case is that the CRTC lacked the authority to issue a specific order prohibiting simultaneous substitution for the Super Bowl under s. 9(1)(h) of the *Broadcasting Act*. This raises a question that goes directly to the limits of the CRTC’s statutory grant of power, and therefore plainly falls within the scope of the statutory appeal mechanism of s. 31(2); the Attorney General of Canada conceded as much in oral argument (transcript, day 1, at p. 80).¹ The applicable standard is therefore correctness (*Housen v. Nikolaisen*, 2002 SCC 33, [2002] 2 S.C.R. 235, at para. 8).

B. *CRTC’s Authority Under Section 9(1)(h) of the Broadcasting Act*

[36] The main issue on the merits of the appeals is therefore whether the CRTC was correct in

le pouvoir de mettre en œuvre sa Décision définitive de rendre l’Ordonnance définitive interdisant la substitution simultanée du Super Bowl?

A. *La norme de contrôle applicable : la norme de la décision correcte*

[34] Bell et la NFL contestent la Décision définitive et l’Ordonnance définitive au moyen du mécanisme d’appel prévu au par. 31(2) de la *Loi sur la radiodiffusion*, lequel prévoit la possibilité d’interjeter appel devant la Cour d’appel fédérale, avec l’autorisation de celle-ci, « sur une question de droit ou de compétence ». Les normes de contrôle applicables en appel s’appliquent donc en l’espèce (voir *Vavilov*, par. 36-52).

[35] Bell et la NFL ne contestent pas que le CRTC est l’organisme administratif chargé par la loi de surveiller la radiodiffusion et les télécommunications au Canada, conformément aux objectifs de politique générale énoncés dans la *Loi sur la radiodiffusion* et la *Loi sur les télécommunications*, L.C. 1993, c. 38. Le principal moyen d’appel qu’elles invoquent en l’espèce est plutôt que le CRTC n’a pas, en vertu de l’al. 9(1)h de la *Loi sur la radiodiffusion*, le pouvoir de rendre une ordonnance particulière interdisant la substitution simultanée du Super Bowl. Cet argument soulève une question qui touche directement aux limites du pouvoir conféré par la loi au CRTC et qui, de ce fait, relève clairement du mécanisme d’appel prévu au par. 31(2); ce que concède d’ailleurs le procureur général du Canada au cours des plaidoiries (transcription de l’audience, jour 1, p. 80)¹. La norme applicable est par conséquent celle de la décision correcte (*Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235, par. 8).

B. *Le pouvoir conféré au CRTC par l’alinéa 9(1)h de la Loi sur la radiodiffusion*

[36] La principale question de fond à trancher dans les présents pourvois consiste donc à décider si le

¹ “**Mr. Morris:** I wouldn’t dispute that in this case you are dealing with a question of jurisdiction within the sense of [s. 31(2) of the *Broadcasting Act*], there is no doubt about that, but it is absolutely [sic] not a true question of jurisdiction.”

¹ [TRADUCTION] « **M. Morris :** Je ne conteste pas qu’en l’espèce vous êtes en présence d’une question de compétence au sens de cette disposition [c. à d. le par. 31(2) de la *Loi sur la radiodiffusion*], cela ne fait aucun doute, mais il ne s’agit absolument pas d’une véritable question de compétence. »

determining that it had the authority, pursuant to s. 9(1)(h) of the *Broadcasting Act*, to implement its Final Decision to issue the Final Order prohibiting simultaneous substitution for the Super Bowl. Before determining the scope of the CRTC's power under that provision, we will begin with an analysis of the nature and effect of the Final Order.

(1) Nature and Effect of the Final Order

[37] The Final Order permits television service providers to distribute “**the programming service** of a Canadian television station that broadcasts the Super Bowl” (Final Decision, at para. 53), *on the condition that they refrain from carrying out a request for simultaneous substitution from that station for the duration of the event*. Its effect is therefore that a television service provider that distributes both American and Canadian television stations airing the Super Bowl must do so without altering their respective signals.

[38] It is important to recognize, however, that the Final Order does not require that television service providers distribute any programming services to their customers; this was made clear in the CRTC's Final Decision. Responding to SaskTel's concern that the wording of the Final Order “could be interpreted as requiring a [television service provider] to distribute a . . . station that broadcasts the Super Bowl, even if it does not already distribute that station” (para. 62), the CRTC gave the following explanation:

It was not the [CRTC's] intent to mandate [television service providers] to distribute a station that broadcasts the Super Bowl, but simply to add a condition that must be fulfilled should a [television service provider] carry the station (whether it is being carried because it is mandated to be carried by regulation as a local television station, or whether it is simply authorized to be carried as a distant signal). Accordingly, SaskTel is correct as to the intent of

CRTC a eu raison de statuer qu'il a le pouvoir, en vertu de l'al. 9(1)h de la *Loi sur la radiodiffusion*, de mettre en œuvre sa Décision définitive de rendre l'Ordonnance définitive interdisant la substitution simultanée du Super Bowl. Avant de déterminer l'étendue du pouvoir que confère cette disposition législative au CRTC, nous analysons d'abord la nature et l'effet de l'Ordonnance définitive.

(1) La nature et l'effet de l'Ordonnance définitive

[37] L'Ordonnance définitive permet aux fournisseurs de services de télévision de distribuer « **le service de programmation** d'une station de télévision canadienne qui diffuse le Super Bowl » (Décision définitive, par. 53), *à la condition que ces fournisseurs s'abstiennent de donner suite à une demande qui serait déposée par la station en question en vue d'obtenir la substitution simultanée pendant toute la durée de l'événement*. En conséquence, l'Ordonnance a pour effet qu'un fournisseur de services de télévision qui distribue à la fois une station de télévision canadienne et une station de télévision américaine diffusant toutes deux le Super Bowl doit le faire sans modifier leur signal respectif.

[38] Il importe toutefois de reconnaître que l'Ordonnance définitive n'oblige pas les fournisseurs de services de télévision à distribuer des services de programmation donnés à leurs clients; cela est clairement indiqué dans la Décision définitive du CRTC. En effet, répondant à la préoccupation de SaskTel selon laquelle la formulation de l'Ordonnance définitive « pourrait être interprétée comme l'imposition à [tout fournisseur de services de télévision] de distribuer une station qui diffuse le Super Bowl, même si [le fournisseur de services de télévision] ne la distribue pas déjà », la CRTC fournit les explications suivantes :

Le [CRTC] n'avait pas l'intention d'obliger [les fournisseurs de services de télévision] à distribuer une station qui diffuse le Super Bowl, mais simplement d'ajouter une condition aux [fournisseurs de services de télévision] qui distribuent une telle station (que cette distribution soit obligatoire en vertu de la réglementation à titre de station de télévision locale ou qu'elle soit simplement autorisée à titre de signal éloigné). Par conséquent, la proposition

the distribution order and how the [CRTC] will interpret it in the future. [para. 63]

[39] The result is therefore that the condition of carriage set out in the Final Order — prohibiting simultaneous substitution for the Super Bowl — applies only to those service providers that already distribute the programming services of a Canadian television station airing the Super Bowl, either because they are required to do so in accordance with some other order or have chosen to do so on a discretionary basis. The Final Order does not *mandate* the distribution of any such station.

(2) Scope of the CRTC’s Power Under Section 9(1)(h) of the *Broadcasting Act*

[40] The main thrust of the position advanced by Bell and the NFL is that the Final Order exceeds the authority delegated to the CRTC under s. 9(1)(h) of the *Broadcasting Act*. That provision reads as follows:

9 (1) Subject to this Part, the [CRTC] may, in furtherance of its objects,

...

(h) require any licensee who is authorized to carry on a distribution undertaking to carry, on such terms and conditions as the [CRTC] deems appropriate, programming services specified by the [CRTC].

[41] The scope of the CRTC’s authority under s. 9(1)(h) is to be determined by interpreting that provision in accordance with the modern approach to statutory interpretation. As this Court has reiterated on numerous occasions, this approach requires that the words of the statute be read “in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmonious with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament” (E. A. Driedger, *Construction of Statutes* (2nd ed. 1983), at p. 87, as quoted in *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, at para. 21, and most recently in *R. v. Barton*, 2019 SCC 33, [2019] 2 S.C.R. 579, at para. 71).

de SaskTel correspond à l’intention de l’ordonnance de distribution et à son interprétation future par le [CRTC]. [par. 63]

[39] Il s’ensuit donc que la condition de distribution énoncée dans l’Ordonnance définitive — qui interdit la substitution simultanée du Super Bowl — s’applique seulement aux fournisseurs de services qui distribuent déjà les services de programmation d’une station de télévision canadienne qui présente le Super Bowl, que ce soit parce qu’ils sont tenus de le faire en vertu d’une autre ordonnance ou parce qu’ils ont choisi de le faire de leur plein gré. L’Ordonnance définitive n’*impose* pas la distribution d’une telle station.

(2) L’étendue du pouvoir conféré au CRTC par l’al. 9(1)h) de la *Loi sur la radiodiffusion*

[40] L’idée maîtresse de la position avancée par Bell et la NFL est que l’Ordonnance définitive déborde le cadre du pouvoir qui est délégué au CRTC par l’al. 9(1)h) de la *Loi sur la radiodiffusion*, disposition qui est rédigée ainsi :

9 (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente partie, le [CRTC] peut, dans l’exécution de sa mission :

...

(h) obliger [les] titulaires [de licences d’exploitation d’entreprises de distribution] à offrir certains services de programmation selon les modalités qu’il précise.

[41] L’étendue du pouvoir conféré au CRTC doit être déterminée en interprétant cette disposition conformément à la démarche moderne d’interprétation des lois. Comme l’a maintes fois répété notre Cour, conformément à cette démarche, les termes d’une loi doivent être lus [TRADUCTION] « dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s’harmonise avec l’esprit de la loi, l’objet de la loi et l’intention du législateur » (E. A. Driedger, *Construction of Statutes* (2^e éd. 1983), p. 87, cité dans *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, par. 21, et plus récemment dans *R. c. Barton*, 2019 CSC 33, [2019] 2 R.C.S. 579, par. 71).

[42] Bell and the NFL submit that s. 9(1)(h) “does not allow the CRTC to require that [television service providers] carry a specific program, or set terms and conditions for the carriage of a single program like the Super Bowl” (A.F. (NFL), at para. 35). Rather, they say, the term “programming services” as used in that provision refers to the *entire aggregation of programs* broadcast by a television station. On this basis, they submit that the CRTC cannot issue a s. 9(1)(h) order that targets *individual programs*, like the Super Bowl.

[43] To begin, we observe that the Final Order appears to impose a condition on the distribution of a Canadian television station’s signal; the order effectively says that a service provider can distribute such a signal during its broadcast of the Super Bowl *as long as* it does not carry out a request for simultaneous substitution for an American television station that also broadcasts the Super Bowl for the duration of the event (Final Decision, at para. 54). This, according to the CRTC, “reflects the way [in which] simultaneous substitution is actually performed”: the television service provider deletes and replaces the signal of the *television station*, and not of a specific *television program* (*ibid.*, at para. 55). Put simply, the Final Order imposes a requirement upon the carriage of a given “programming service” — in the sense of the affected television stations’ broadcast to the public — albeit only for the duration of a specific program.

[44] We need not decide, for the purpose of these appeals, whether the “terms and conditions” that can be imposed under s. 9(1)(h) of the *Broadcasting Act* can relate directly to a specific program or must instead relate to a television station’s slate of programming in its entirety. This is because we are of the view that the CRTC did not have the statutory authority to issue the Final Order pursuant to that provision in the first place. Specifically, the CRTC’s authority under s. 9(1)(h) — interpreted in accordance with the provision’s text, context and purpose — is limited to issuing orders that require

[42] Bell et la NFL soutiennent que l’al. 9(1)(h) [TRADUCTION] « ne permet pas au CRTC d’exiger que les [fournisseurs de services de télévision] distribuent une émission particulière, ou de fixer les modalités applicables à la distribution d’une seule émission comme le Super Bowl » (m.a. (NFL), par. 35). Elles affirment que l’expression « services de programmation », telle qu’elle est employée dans cette disposition, vise plutôt *l’ensemble des émissions* diffusées par une station de télévision. Pour ce motif, elles prétendent que le CRTC ne peut pas rendre en vertu de l’al. 9(1)(h) une ordonnance visant des *émissions individuelles*, tel le Super Bowl.

[43] Nous tenons d’abord à souligner que l’Ordonnance définitive semble imposer une condition à la distribution du signal d’une station de télévision canadienne; elle énonce effectivement qu’un fournisseur de services peut distribuer un tel signal pendant la diffusion du Super Bowl *dans la mesure où* il ne donne pas suite à une demande de substitution simultanée, pendant toute la durée de l’événement, du signal d’une station de télévision américaine qui diffuse elle aussi le Super Bowl (Décision définitive, par. 54). Cette condition, affirme le CRTC, « reflète la façon dont la substitution simultanée est effectuée » : le fournisseur de services de télévision supprime et remplace le signal d’une *station de télévision*, et non celui d’une *émission de télévision* particulière (*ibid.*, par. 55). En termes simples, l’Ordonnance définitive impose une condition à la distribution d’un « service de programmation » donné — c’est-à-dire la programmation des stations de télévision visées — quoique seulement pour la durée d’une émission particulière.

[44] Pour trancher les présents pourvois, nous n’avons pas à décider si les « modalités » pouvant être imposées en vertu de l’al. 9(1)(h) de la *Loi sur la radiodiffusion* peuvent porter directement sur une émission particulière, ou si elles doivent plutôt porter sur la totalité de la programmation d’une station de télévision. Il en est ainsi parce que nous sommes d’avis que le CRTC n’est de toute façon pas autorisé par la loi à rendre l’Ordonnance définitive en vertu de cette disposition. Pour être plus précis, le pouvoir dont dispose le CRTC en vertu de l’al. 9(1)(h) — interprété en conformité avec son libellé, son contexte

television service providers to carry specific channels as part of their service offerings, and attaching terms and conditions to such mandatory carriage orders (A.F. (NFL), at paras. 3, 8, 12, 29, 35, 61-62 and 77-79; transcript, day 1, at pp. 5 and 17-21; transcript, day 3, at pp. 180-83). Section 9(1)(h) does not, as the Attorney General of Canada suggests (R.F., at paras. 65, 66, 71 and 76-78; transcript, day 1, at pp. 80 and 90-92), give the CRTC a broad power to impose conditions outside the context of a mandatory carriage order.

[45] We will begin this interpretive exercise with the statutory text of s. 9(1)(h) of the *Broadcasting Act*, the bilingual version of which we reproduce below for ease of reference:

9 (1) Subject to this Part, the Commission may, in furtherance of its objects,

...

(h) require any licensee who is authorized to carry on a distribution undertaking to carry, on such terms and conditions as the Commission deems appropriate, programming services specified by the Commission.

It is highly relevant that, in the English version of the Act, the phrase “on such terms and conditions as the [CRTC] deems appropriate” is couched in between commas, next to the words “carry” and “programming services”. This, in our view, indicates that the *primary* power delegated to the CRTC is to mandate that television service providers carry specific programming services as part of their cable or satellite offerings, and that the *secondary* power relates to the imposition of terms and conditions on such mandatory carriage orders.

[46] Support for this interpretation can also be found in the text of the French version. The language used there contemplates a direct link between

et son objet — se limite à la délivrance d’ordonnances obligeant les fournisseurs de services de télévision à distribuer certaines chaînes dans le cadre des services qu’ils offrent, et à assortir de certaines modalités ces ordonnances de distribution obligatoire (m.a. (NFL), par. 3, 8, 12, 29, 35, 61-62 et 77-79; transcription de l’audience, jour 1, p. 5 et 17-21; jour 3, p. 180-183). Contrairement à ce que prétend le procureur général du Canada (m.i., par. 65, 66, 71 et 76-78; transcription de l’audience, jour 1, p. 80 et 90-92), cette disposition ne confère pas au CRTC le pouvoir général d’imposer des conditions en dehors du contexte d’une ordonnance de distribution obligatoire.

[45] Nous amorçons notre interprétation par l’examen du libellé de l’al. 9(1)(h) de la *Loi sur la radiodiffusion*, dont nous reproduisons ci-dessous les versions anglaise et française par souci de commodité :

9 (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente partie, le [CRTC] peut, dans l’exécution de sa mission :

...

(h) obliger [les] titulaires [de licences d’exploitation d’entreprises de distribution] à offrir certains services de programmation selon les modalités qu’il précise.

Une considération extrêmement pertinente est le fait que, dans la version anglaise de la disposition, les mots « *on such terms and conditions as the [CRTC] deems appropriate* » sont intercalés, au moyen de virgules, entre les mots « *carry* » et « *programming services* ». À notre avis, cela indique que le pouvoir *principal* délégué au CRTC est le pouvoir d’obliger les fournisseurs de services de télévision à distribuer certains services de programmation dans le cadre des services par câble ou par satellite qu’ils offrent, et que le pouvoir *secondaire* est celui d’imposer certaines modalités à l’égard de telles ordonnances de distribution obligatoire.

[46] Cette interprétation trouve également appui dans le libellé de la version française. Les termes qui y sont employés envisagent un lien direct entre « les

“les modalités” (the terms and conditions) and the “oblig[ation] . . . à offrir [les] services de programmation” (obligation to carry programming services) — and therefore further weighs against interpreting this provision as conferring on the CRTC a general power to impose conditions on carriage. Indeed, there is no discordance between the English and French versions of s. 9(1)(h); both indicate that it is limited to authorizing the issuance of mandatory carriage orders on specified terms and conditions.

[47] The Federal Court of Appeal reached the same conclusion as to the plain meaning of this statutory text in *Bell Canada v. 7262591 Canada Ltd.*, 2018 FCA 174, 428 D.L.R. (4th) 311. At issue in that case was whether the CRTC had jurisdiction under s. 9(1)(h) of the *Broadcasting Act* to order that television service providers adhere to the “Wholesale Code”, a broadcasting regulatory policy that governed “affiliation agreements” between television stations and service providers. Answering this question in the negative, Woods J.A. explained her conclusion as follows:

By its terms, paragraph 9(1)(h) provides the CRTC with the power to require a licensee to carry specified programming services, and if so required, it provides an additional power to mandate such terms and conditions of carriage of those services as the Commission deems appropriate. . . .

The ordinary meaning of this provision does not encompass a general power to regulate the terms and conditions of carriage. Such regulation must relate to terms and conditions of programming services that the CRTC specifies and requires to be provided by a licensee. [paras. 168-69]

[48] The context surrounding s. 9(1)(h) also supports our view as to its scope. It is important to recognize that this provision sets out but one power among many that the CRTC has in relation to the issuance of licenses to broadcasting undertakings pursuant to s. 9 of the *Broadcasting Act*. Of particular note are the powers under s. 9(1)(b), which allows the CRTC to subject such licenses to conditions it deems appropriate for the implementation of Canadian broadcasting policy, and under s. 9(1)(g), which allows the CRTC

modalités » (*the terms and conditions*) et l’« oblig[ation] [. . .] [d’]offrir [des] services de programmation » (*obligation to carry programming and services*) — et, de ce fait, militent encore davantage contre une interprétation de cette disposition qui conférerait au CRTC un pouvoir général d’imposer des conditions de distribution. Il n’existe d’ailleurs aucune contradiction entre les versions anglaise et française de cette disposition; elles indiquent toutes deux que celle-ci se limite à autoriser le CRTC à rendre des ordonnances de distribution obligatoire selon les modalités qu’il précise.

[47] La Cour d’appel fédérale est arrivée à la même conclusion en ce qui concerne le sens ordinaire de cette disposition législative dans l’arrêt *Bell Canada c. 7262591 Canada Ltd.*, 2018 CAF 174. Dans cette affaire, il s’agissait de décider si le CRTC avait compétence, en vertu de l’al. 9(1)(h) de la *Loi sur la radiodiffusion*, pour ordonner aux fournisseurs de services de télévision d’adhérer au « Code sur la vente en gros », une politique qui régit les « accords d’affiliation » entre les stations de télévision et les fournisseurs de services. Répondant à cette question par la négative, la juge Woods a expliqué ce qui suit :

Selon ce texte, l’alinéa 9(1)(h) confère au CRTC le pouvoir d’obliger le titulaire de licence à offrir certains services de programmation et, si c’est nécessaire, lui confère un pouvoir additionnel de rendre obligatoires les modalités et conditions relatives à la prestation de ces services qu’il estime appropriées. . . .

Vu son sens ordinaire, cette disposition n’inclut pas le pouvoir général de régir les modalités et conditions relatives à la prestation des services. Le CRTC ne peut que régir les modalités et conditions des services de programmation qu’il précise et que doivent assurer les titulaires. [par. 168-169]

[48] Le contexte entourant l’al. 9(1)(h) appuie également notre point de vue sur la portée de celui-ci. Il importe de reconnaître que cette disposition particulière n’énonce que l’un des nombreux pouvoirs dont dispose le CRTC relativement à l’attribution de licences aux entreprises de radiodiffusion, en vertu de l’art. 9 de la *Loi sur la radiodiffusion*. Soulignons notamment le pouvoir énoncé à l’al. 9(1)(b), qui permet au CRTC d’assortir ces licences des conditions qu’il estime indiquées pour la mise en œuvre de la politique canadienne

to “require any licensee who is authorized to carry on a distribution undertaking to give priority to the carriage of broadcasting”. The existence of these *specific* powers weighs against reading s. 9(1)(h) as conferring a *general* power to impose terms and conditions on any carriage of programming services.

[49] Moreover, s. 10 of the *Broadcasting Act* confers on the CRTC the power to make regulations in respect of various aspects of the broadcasting system, including “standards of programs and the allocation of broadcasting time for the purpose of giving effect to the broadcasting policy set out in subsection 3(1)” (s. 10(1)(c)); “the carriage of any foreign or other programming services by distribution undertakings” (s. 10(1)(g)); and “such other matters as it deems necessary for the furtherance of its objects” (s. 10(1)(k)). Again, the extent of the CRTC’s powers under this section of the *Broadcasting Act* means that a narrow reading of s. 9(1)(h) will not hamper its efforts to regulate the broadcasting industry in accordance with the statutory objectives listed in s. 3(1).

[50] Further, the *Distribution Regulations* refer in various provisions to “the programming services of a programming undertaking that the [CRTC] has required, under paragraph 9(1)(h) of the Act, to be distributed as part of [a television service provider’s] basic service” (ss. 17(1)(g), 41(1)(b), and 46(3)(b); see also ss. 18(3)(a), 19(2)(d), 47(2)(a.1) and 49(2)(a)(i)). These regulatory provisions offer yet another contextual indication that the power under s. 9(1)(h) extends only to the issuance of mandatory carriage orders on specified terms and conditions.

[51] Finally, this interpretation is confirmed by the purpose for which s. 9(1)(h) of the *Broadcasting Act* was enacted. As was explained in a report entitled *Review of the Regulatory Framework for Broadcasting Services in Canada*:

Section 9(1)(h) provides an important means for the Commission to ensure carriage of important Canadian services

de radiodiffusion, et celui prévu à l’al. 9(1)(g), qui permet au CRTC d’« obliger les titulaires de licences d’exploitation d’entreprises de distribution à privilégier la fourniture de radiodiffusion ». L’existence de ces pouvoirs *particuliers* milite contre une interprétation de l’al. 9(1)(h) qui conférerait au CRTC un pouvoir *général* d’imposer des conditions à l’égard de toute distribution de services de programmation.

[49] De plus, l’art. 10 de la *Loi sur la radiodiffusion* confère au CRTC le pouvoir de prendre des règlements portant sur divers aspects du système de radiodiffusion, notamment : « les normes des émissions et l’attribution du temps d’antenne pour mettre en œuvre la politique canadienne de radiodiffusion » (al. 10(1)c)); « la fourniture de services de programmation — même étrangers — par les entreprises de distribution » (al. 10(1)g)); et « toute autre mesure qu’il estime nécessaire à l’exécution de sa mission » (al. 10(1)k)). Là encore, l’étendue des pouvoirs que confère au CRTC cette disposition de la *Loi sur la radiodiffusion* indique qu’une interprétation restrictive de l’al. 9(1)(h) n’entravera pas les efforts déployés par cet organisme pour réglementer l’industrie de la radiodiffusion conformément aux objectifs énumérés au par. 3(1).

[50] Le *Règlement sur la distribution* mentionne également, à plusieurs endroits, les « services de programmation d’une entreprise de programmation dont la distribution dans le cadre du service de base [d’un fournisseur de services de télévision] est rendue obligatoire par le [CRTC] en application de l’alinéa 9(1)(h) de la Loi » (al. 17(1)g), 41(1)(b) et 46(3)(b)); voir également les al. 18(3)a), 19(2)d) et 47(2)a.1), ainsi que le sous-al. 49(2)a)(i)). Ces dispositions réglementaires fournissent-elles aussi un autre élément contextuel indiquant que le pouvoir prévu à l’al. 9(1)(h) vise uniquement les ordonnances de distribution obligatoire rendues selon des modalités précisées.

[51] Enfin, l’objet pour lequel l’al. 9(1)(h) de la *Loi sur la radiodiffusion* a été édicté confirme cette interprétation. Comme l’expliquent les auteurs du document *Révision du cadre réglementaire des services de radiodiffusion au Canada* :

L’alinéa 9(1)(h) est un outil important qui permet au Conseil de garantir la distribution de services canadiens

which market forces might not otherwise dictate be carried in different regions of Canada. This power is also an important one in ensuring that the Canadian broadcasting system strengthens and enriches the cultural, political, social and economic fabric of Canada.

(L. J. E. Dunbar and C. Leblanc, *Review of the Regulatory Framework for Broadcasting in Canada — Final Report* (2007), at p. 195)

[52] The power to mandate the carriage of specific programming services is thus a useful tool — albeit one among many — that the CRTC can use to achieve the various policy objectives listed in s. 3 of the *Broadcasting Act* (*ibid.*, at p. 75). The CRTC has in fact exercised this power on several occasions to mandate the distribution of an existing or proposed service that

- makes an exceptional contribution to Canadian expression and reflects Canadian attitudes, opinions, ideas, values and artistic creativity;
- contributes in an exceptional manner to achieving the overall objectives for the digital basic service and one or more objectives of the Act, such as:
 - Canadian identity and cultural sovereignty;
 - ethno-cultural diversity, including the special place of Aboriginal peoples in Canadian society;
 - service to and reflection and portrayal of persons with disabilities; or
 - linguistic duality, including improved service to official language minority communities (OLMCs); and
- makes exceptional commitments to original, first-run Canadian programming in terms of exhibition and expenditures.

(Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2013-372, August 8, 2013 (online), at para. 7)

importants que les forces du marché ne suffiraient pas à assurer dans certaines régions du Canada. Grâce à cette importante prérogative, le système canadien de radiodiffusion contribue à renforcer et enrichir le tissu culturel, politique, social et économique du Canada.

(L. J. E. Dunbar et C. Leblanc, *Révision du cadre réglementaire des services de radiodiffusion au Canada — Rapport final* (2007), p. 154)

[52] Le pouvoir de rendre obligatoire la distribution de certains services de programmation constitue donc un outil utile — parmi bien d'autres — que peut utiliser le CRTC pour réaliser les divers objectifs de politique générale énumérés à l'art. 3 de la *Loi sur la radiodiffusion* (*ibid.*, p. 75). D'ailleurs, le CRTC a exercé ce pouvoir à plusieurs reprises afin de rendre obligatoire la distribution d'un service, existant ou proposé, atteignant les objectifs suivants :

- il contribue de façon exceptionnelle à l'expression canadienne et reflète les attitudes, les opinions, les idées, les valeurs et la créativité artistique canadiennes;
- il contribue de façon exceptionnelle à l'atteinte de l'ensemble des objectifs du service numérique de base et favorise l'atteinte d'un ou de plusieurs objectifs de la Loi, tels que :
 - l'identité du Canada et sa souveraineté culturelle;
 - la diversité ethnoculturelle, y compris la place particulière des peuples autochtones dans la société canadienne;
 - le reflet, la représentation et le soutien des personnes handicapées;
 - la dualité linguistique, y compris l'amélioration du service offert aux communautés de langue officielle en situation minoritaire (CLOSM);
- il prend des engagements exceptionnels à l'égard de la présentation des émissions et des dépenses de la programmation canadienne originale de première diffusion.

(Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2013-372, 8 août 2013 (en ligne), par. 7)

For example, the CRTC recently granted a mandatory carriage order to the Aboriginal Peoples Television Network, requiring that that network be distributed as part of the basic service of Canadian cable and satellite providers at a specified monthly rate of \$0.35 per subscriber (Broadcasting Order CRTC 2018-341, August 31, 2018 (online)). Other programming services that enjoy s. 9(1)(h) status include the Cable Public Affairs Channel (CPAC), Nouveau TV-5, and The Weather Network.

[53] More significantly, it appears that the CRTC has only *ever* validly exercised its power under s. 9(1)(h) for the issuance of mandatory carriage orders. As we noted above, its attempt to use that power to make the Wholesale Code binding upon television service providers (Broadcasting Order CRTC 2015-439, September 24, 2015 (online)) was rejected by the Federal Court of Appeal. Likewise, this Court held in *Cogeco*, in the context of a reference question, that the CRTC lacked jurisdiction under s. 9(1)(h) to implement a proposed “value for signal regime”. Apart from those cases, we have not been directed to, nor have we found, any orders under s. 9(1)(h) other than ones that mandate the distribution of particular programming services on specified terms and conditions.

[54] Furthermore, this use of s. 9(1)(h) is consistent with the way in which this provision was understood in various reports and publications that were prepared in advance of the enactment of the *Broadcasting Act* in 1991. In a clause-by-clause analysis of the bill that became the *Broadcasting Act*, the Department of Communications explained that s. 9(1)(h) addressed what was described as the “cable-as-gatekeeper” problem in that it would “ensur[e] that the cable industry cannot frustrate the licensing of new satellite to cable services simply by

Par exemple, le CRTC a récemment rendu une ordonnance de distribution obligatoire du service de programmation du réseau Aboriginal Peoples Television Network, exigeant que celui-ci soit distribué dans le cadre du service de base des fournisseurs canadiens de services par câble et par satellite au tarif de gros mensuel par abonné de 0,35 \$ (Ordonnance de radiodiffusion CRTC 2018-341, 31 août 2018 (en ligne)). Parmi les autres services de programmation jouissant du statut prévu à l’al. 9(1)(h), mentionnons la chaîne d’affaires publiques par câble (CPAC), Nouveau TV-5 et Météo Média.

[53] Fait plus important encore, il semble que le CRTC n’ait *jamais* validement exercé le pouvoir qui lui est conféré par l’al. 9(1)(h) sauf lorsqu’il a rendu des ordonnances de distribution obligatoire. En effet, comme nous l’avons souligné, lorsqu’il a tenté d’utiliser ce pouvoir pour imposer l’application du Code sur la vente en gros aux fournisseurs de services de télévision (Ordonnance de radiodiffusion CRTC 2015-439, 24 septembre 2015 (en ligne)), cette mesure a été écartée par la Cour d’appel fédérale. De même, dans l’arrêt *Cogeco*, répondant alors à la question qui lui était soumise dans le contexte d’un renvoi, notre Cour a conclu que le CRTC n’avait pas compétence pour mettre en œuvre le « régime de compensation pour la valeur des signaux » qui était proposé. Mises à part les ordonnances en cause dans ces décisions, on ne nous a fait état d’aucune autre sorte d’ordonnances fondées sur l’al. 9(1)(h) que les ordonnances rendant obligatoire la distribution de certains services de programmation selon des modalités précises, et nous n’en avons trouvé aucune.

[54] Cette utilisation de l’al. 9(1)(h) correspond à la façon dont cette disposition est interprétée dans un certain nombre de publications et rapports rédigés avant l’édiction de la *Loi sur la radiodiffusion* en 1991. Dans une analyse article par article du projet de loi devenu la *Loi sur la radiodiffusion*, le ministère des Communications explique que cette disposition apporte une solution au problème des [TRADUCTION] « entreprises de câblodistribution en tant que gardes-barrières », car elle « fait en sorte que l’industrie du câble ne puisse contrecarrer l’octroi de

refusing to carry them”. The analysis also included the following comments:

This clause provides a clear statutory basis for the [CRTC]’s priority carriage regulations (already enacted in the Cable Regulations). The 1968 Act was silent on such a power. It would also allow the CRTC to require carriage of a particular service such as, for example, TV-5, a second CBC service, or the alternative programmer. [Emphasis added.]

(Canada, Department of Communications, *The Broadcasting Act 1988: A Clause-by-Clause Analysis of Bill C-136* (1988), at s. 9(1)(h))

[55] The *Government Response to the Fifteenth report of the Standing Committee on Communications and Culture: A Broadcasting Policy for Canada* (1988) also refers, at various places, to the fact that, “[u]nder clause 9.(1)(h), the CRTC can require carriage of specified services” (see pp. 27, 56 and 90) — it appeared in particular in a response to a recommendation that the *Broadcasting Act* “be drafted so as to define the essential role of distribution undertakings as that of distributing Canadian radio and television services in French and English, both public and private, with first priority given to public-sector Canadian services” (p. 90). And after the Standing Committee on Communications and Culture expressed the view that the statute “should be drafted so as to provide authorization for the [CRTC] to establish any conditions respecting the carriage of programming services that are necessary to further the objectives of the Act” (House of Commons, *Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Communications and Culture*, No. 36, 2nd Sess., 33th Parl., May 4, 1987, at p. 78), the government showed it was satisfied that this concern was adequately addressed by the narrowly drafted s. 9(1)(h) (*Government Response*, at p. 89).

[56] While certainly not determinative, this legislative history nevertheless provides a further indication as to the interpretation of s. 9(1)(h) that is borne

licences à de nouveaux services par satellite et par câble tout simplement en refusant de les distribuer ». Il ajoute ceci :

[TRADUCTION] Cette disposition établit une assise législative claire à l’égard des règles sur la distribution prioritaire [du CRTC] (déjà édictées dans la réglementation sur la télévision par câble). La loi de 1968 était muette au sujet d’un tel pouvoir. Cette disposition permettrait également au CRTC d’exiger la distribution d’un service donné, par exemple TV-5, une seconde chaîne CBC ou la programmation complémentaire. [Nous soulignons.]

(Canada, ministère des Communications, *The Broadcasting Act 1988 : A Clause-by-Clause Analysis of Bill C-136* (1988), al. 9(1)h))

[55] À différents endroits dans la *Réponse du gouvernement au quinzième rapport du Comité permanent des communications et de la culture : Pour une politique canadienne de la radiodiffusion* (1988), il est également fait état du fait qu’« [e]n vertu de l’alinéa 9(1)h), le CRTC peut exiger la distribution d’un service en particulier » (voir p. 29, 61 et 97) — particulièrement en réponse à la recommandation selon laquelle « [i]l faudrait rédiger la [Loi sur la radiodiffusion] de façon à ce qu’elle définisse le rôle essentiel des entreprises de distribution, tout comme celui des services de distribution de radio et de télévision canadiennes en français et en anglais, tant publics que privés, en accordant la priorité aux services canadiens du secteur public » (p. 97). Et par suite de l’avis formulé par le Comité permanent des communications et de la culture suivant lequel « il faudrait rédiger [la loi] de façon à ce que le [CRTC] soit autorisé à établir toutes les conditions de transmission de services de programmation qui sont nécessaires pour atteindre les objectifs de la loi » (Chambre des Communes, *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des communications et de la culture*, n° 36, 2^e sess., 33^e lég., 4 mai 1987, p. 78), le gouvernement se dit convaincu que le libellé étroit de l’al. 9(1)h) constitue une réponse adéquate à cette préoccupation (*Réponse du gouvernement*, p. 97).

[56] Bien que cet historique législatif ne soit certes pas déterminant, il fournit néanmoins des indications additionnelles sur l’interprétation de l’al. 9(1)h),

out by its text and its context: that this provision *only* confers on the CRTC the authority to issue mandatory carriage orders on specified terms and conditions, and does not establish a “broad power to regulate the cable industry and impose any conditions necessary to do so” (Final Decision, at para. 21 (emphasis added)).

[57] Because the CRTC did not, in the Final Order, purport to mandate the carriage of any particular programming services, but instead sought to “add a condition that must be fulfilled should a [television service provider] carry [a Canadian] station” that broadcasts the Super Bowl (Final Decision, at para. 63 (emphasis added)), the issuance of that order was not within the scope of its delegated power under s. 9(1)(h) of the *Broadcasting Act*. We would therefore quash the Final Order, as well as the Final Decision.

[58] We would note that these appeals turn strictly on the scope of the CRTC’s authority under s. 9(1)(h) of the *Broadcasting Act*, and that neither Bell nor the NFL disputes the Federal Court of Appeal’s holding that it was reasonable for the CRTC to have determined that the public interest would be served by exempting the Super Bowl from the simultaneous substitution regime (paras. 23-24). Therefore, and although we maintain that s. 9(1)(h) did not give the CRTC the authority to implement that policy determination, we express no view as to whether the CRTC could do so pursuant to some other statutory power.

IV. Conclusion

[59] For the foregoing reasons, we would allow these appeals with costs throughout, set aside the decision of the Federal Court of Appeal, and quash the decisions of the CRTC (CRTC 2016-334 and CRTC 2016-335).

The following are the reasons delivered by

[60] ABELLA AND KARAKATSANIS JJ. (dissenting) — These cases concern the Canadian Radio-television

interprétation qui est étayée par le texte et le contexte de cette disposition : à savoir qu’elle confère au CRTC *uniquement* le pouvoir de rendre des ordonnances de distribution obligatoire selon des modalités qu’il précise — et ne lui confère pas le « pouvoir étendu [. . .] de réglementer l’industrie du câble et d’imposer toute condition pour ce faire » (Décision définitive, par. 21 (nous soulignons)).

[57] Étant donné que le CRTC ne vise pas, dans l’Ordonnance définitive, à rendre obligatoire la distribution de certains services de programmation, mais plutôt à « ajouter une condition aux [fournisseurs de services de télévision] qui distribuent une [. . .] station [canadienne] » qui diffuse le Super Bowl (Décision définitive, par. 63 (nous soulignons)), cette ordonnance ne pouvait être rendue en vertu du pouvoir délégué au CRTC par l’al. 9(1)(h) de la *Loi sur la radiodiffusion*. En conséquence, nous sommes d’avis de casser l’Ordonnance définitive, ainsi que la Décision définitive.

[58] Nous tenons à souligner que les présents pourvois concernent strictement l’étendue du pouvoir conféré au CRTC par l’al. 9(1)(h) de la *Loi sur la radiodiffusion*, et que ni Bell ni la NFL ne contestent la décision de la Cour d’appel fédérale selon laquelle il était raisonnable de la part du CRTC de conclure qu’il était dans l’intérêt du public d’exempter le Super Bowl du régime de substitution simultanée (par. 23-24). Par conséquent, et bien que nous maintenions que l’al. 9(1)(h) n’habilite pas le CRTC à mettre en œuvre cette décision de politique générale, nous ne nous prononçons pas sur la question de savoir si le CRTC peut le faire en vertu d’un autre pouvoir prévu par la loi.

IV. Conclusion

[59] Pour les motifs qui précèdent, nous sommes d’avis d’accueillir les pourvois avec dépens dans toutes les cours, d’infirmier l’arrêt de la Cour d’appel fédérale et de casser les décisions du CRTC (CRTC 2016-334 et CRTC 2016-335).

Version française des motifs rendus par

[60] LES JUGES ABELLA ET KARAKATSANIS (dissidentes) — Ces différentes affaires portent sur la

and Telecommunications Commission's 2016 decision to prohibit broadcasters from substituting Canadian advertisements for U.S. advertisements during the Super Bowl broadcast. The outcome of the appeals turns on whether the CRTC's interpretation of "programming services" in its home statute is reasonable. In our view, that interpretation was reasonable and the decision should be upheld.

[61] As set out in our concurring reasons in *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov*, 2019 SCC 65, [2019] 4 S.C.R. 653, as a general rule, administrative decisions are to be reviewed for reasonableness. None of the correctness exceptions apply to the CRTC's decision and reasonableness review is consistent with the highly specialized expertise of the CRTC. When conducting reasonableness review, a court assesses whether the decision as a whole is reasonable, viewed in light of the reasons given and the decision-making context. Reviewing courts should pay particular attention to the administrative context and the consequences, operational implications and challenges identified by the decision-maker. To succeed, the party challenging the decision must satisfy the reviewing court that the decision is unreasonable.

[62] The Super Bowl is the championship match that closes each season of football games played by the 32 teams of the National Football League (NFL). The Super Bowl broadcast is among the most widely-viewed events on Canadian television.

[63] Bell Canada is the parent company of Bell Media Inc. (collectively, Bell). In addition to providing cable television services to Canadians, Bell owns and operates 30 local CTV television stations across the country. In 2013, Bell purchased an exclusive license to broadcast the Super Bowl on CTV until the 2018-19 season.

décision qu'a rendue le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes en 2016 et qui interdit aux diffuseurs de substituer des messages publicitaires canadiens à des messages publicitaires américains pendant la télédiffusion du Super Bowl. L'issue des pourvois dépend de la question de savoir si l'interprétation donnée par le CRTC à l'expression « services de programmation » qui figure dans sa loi habilitante est raisonnable. À notre avis, cette interprétation était raisonnable et la décision devrait être confirmée.

[61] Comme nous l'indiquons dans nos motifs concordants dans l'arrêt *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653, le contrôle des décisions administratives doit en règle générale se faire selon la norme de la décision raisonnable. Aucune des exceptions justifiant le recours à la norme de la décision correcte ne s'applique à la décision du CRTC, et l'application de la norme de la décision raisonnable est conforme à la très grande expertise que possède le CRTC en la matière. Lors d'un examen fondé sur la norme de la décision raisonnable, la cour de révision se demande si, dans son ensemble, la décision est raisonnable eu égard aux motifs exposés et au contexte décisionnel. Les cours de révision doivent porter une attention particulière au contexte administratif de la décision, à ses conséquences et aux implications et défis sur le plan de la mise en œuvre dont a fait état le décideur. Pour avoir gain de cause, la partie qui conteste la décision doit convaincre la cour de révision que la décision est déraisonnable.

[62] Le Super Bowl est le match de championnat qui marque la fin de chaque saison de football que jouent les 32 équipes de la National Football League (NFL). La télédiffusion du Super Bowl compte parmi les événements présentés par la télévision canadienne qui attirent le plus de téléspectateurs.

[63] Bell Canada est la société mère de Bell Média inc. (appelées collectivement Bell). En plus de fournir des services de télévision par câble à la population canadienne, Bell est propriétaire-exploitante de 30 stations de télévision locales de la chaîne CTV à l'échelle du pays. En 2013, Bell a acheté une licence exclusive l'autorisant à télédiffuser le Super Bowl sur la chaîne CTV jusqu'à la saison 2018-2019.

[64] The Canadian Radio-television and Telecommunications Commission is a regulatory body established in 1976. It has been called the “archetype” of an expert administrative tribunal: B. Kain, “Developments in Communications Law: The 2012-2013 Term — The *Broadcasting Reference*, the Supreme Court and the Limits of the CRTC” (2014), 64 *S.C.L.R.* (2d) 63, at p. 63. Parliament gave the CRTC an extensive mandate to implement measures that further Canadian broadcasting policy: *Reference re Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2010-167 and Broadcasting Order CRTC 2010-168*, [2012] 3 *S.C.R.* 489, at para. 2, per Rothstein J. Broadcasting policy in Canada seeks to maintain a distinctive Canadian culture while fostering a competitive environment for the development of a strong domestic telecommunications industry: *Broadcasting Act*, *S.C.* 1991, c. 11, s. 3.

[65] The powers and purposes of the CRTC in relation to broadcasting are set out in Part II of the *Broadcasting Act* (see also *Canadian Radio-television and Telecommunications Commission Act*, *R.S.C.* 1985, c. C-22, s. 12(1)). The CRTC licenses television stations and cable providers and can subject those licenses to terms and conditions that it deems appropriate. It can also make regulations about program standards, the character of advertising, and the proportion of time that may be allotted to Canadian and foreign content.

[66] Among the regulatory tools available to the CRTC is a technique called simultaneous substitution. First proposed by the CRTC’s institutional predecessor in 1971, simultaneous substitution is a process by which the signal of a “distant” station (usually in the United States) is replaced by the signal of a “local” station: R. Armstrong, *Broadcasting Policy in Canada* (2nd ed. 2016), at p. 45. When a Canadian station, or broadcaster, broadcasts a U.S. program at the same time as a U.S. station, the Canadian station can request a Canadian distribution undertaking — the cable or television

[64] Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes est un organisme de réglementation qui a été établi en 1976. Il a été qualifié d’« archétype » du tribunal administratif spécialisé (B. Kain, « Developments in Communications Law : The 2012-2013 Term — The *Broadcasting Reference*, the Supreme Court and the Limits of the CRTC » (2014), 64 *S.C.L.R.* (2d) 63, p. 63). Le Parlement a conféré au CRTC un vaste mandat l’habilitant à prendre des mesures en vue de favoriser la mise en œuvre de la politique canadienne de radiodiffusion (*Renvoi relatif à la Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2010-167 et l’ordonnance de radiodiffusion CRTC 2010-168*, [2012] 3 *R.C.S.* 489, par. 2, le juge Rothstein). Au Canada, la politique de radiodiffusion vise à maintenir une culture canadienne distinctive tout en favorisant un environnement concurrentiel pour le développement d’une industrie nationale forte dans le secteur des télécommunications (*Loi sur la radiodiffusion*, *L.C.* 1991, c. 11, art. 3).

[65] La mission et les pouvoirs du CRTC en matière de radiodiffusion sont énoncés dans la partie II de la *Loi sur la radiodiffusion* (voir également la *Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, *L.R.C.* 1985, c. C-22, par. 12(1)). Le CRTC octroie des licences à l’égard des stations de télévision et des fournisseurs de services de câblodistribution, et il peut assujettir ces licences aux modalités qu’il précise. Il peut en outre prendre des règlements portant sur les normes relatives aux émissions, à la nature de la publicité et à la proportion du temps d’antenne qui peut être attribué au contenu canadien ou étranger.

[66] Parmi les outils de réglementation dont dispose le CRTC, il existe une technique nommée substitution simultanée. Cette technique, qui a été proposée en 1971 par l’organisme qui a précédé le CRTC, est un processus par lequel le signal d’une station « éloignée » (habituellement aux États-Unis) est remplacé par le signal d’une station « locale » (R. Armstrong, *Broadcasting Policy in Canada* (2^e éd. 2016), p. 45). Lorsqu’une station canadienne, ou un radiodiffuseur, diffuse une émission américaine en même temps qu’une station américaine, la station canadienne peut demander à une entreprise de

service provider — to replace the U.S. signal with its signal, which usually includes Canadian advertising: *Simultaneous Programming Service Deletion and Substitution Regulations*, SOR/2015-240, s. 3 (*Simultaneous Substitution Regulations*). As long as a request respects certain guidelines, the distribution undertaking receiving the request must comply: s. 4.

[67] Canadian broadcasters frequently make simultaneous substitution requests as a means of protecting their distribution rights in Canada: Armstrong, at p. 116. Simultaneous substitution also allows Canadian companies to consolidate audiences for a given program and, as a result, permits broadcasters to charge higher rates for advertising during that time slot: Armstrong, at pp. 54-55. The CRTC reported that in 2012-13, simultaneous substitution created revenue of approximately \$250 million: Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2015-25, January 29, 2015 (online).

[68] In October 2013, the CRTC launched “Let’s Talk TV”, a three-stage public consultation seeking input from Canadians on the future of Canadian television. The CRTC reported that it had received numerous complaints regarding simultaneous substitution, 20 percent of which were related to Super Bowl commercials: Broadcasting Notice of Consultation CRTC 2014-190, April 24, 2014 (online). The CRTC later issued a working document to provide models for reform concerning a number of issues and to stimulate discussion and debate among stakeholders, in which it proposed two options to address simultaneous substitution complaints — eliminating simultaneous substitution entirely or, alternatively, only during live event programming, including sporting events such as the Super Bowl: Broadcasting Notice of Consultation CRTC 2014-190-3, August 21, 2014 (online). Bell subsequently submitted evidence to the CRTC to establish the significance of live event simultaneous substitution, which accounted for as much as 33 percent of the total simultaneous

distribution canadienne — le fournisseur de services de télévision ou de câblodistribution — de remplacer le signal américain par son signal, lequel comprend généralement des messages publicitaires canadiens (*Règlement sur le retrait et la substitution simultanée de services de programmation*, DORS/2015-240, art. 3 (*Règlement sur la substitution simultanée*)). Tant qu’une demande respecte certaines lignes directrices, l’entreprise de distribution qui la reçoit doit s’y conformer (art. 4).

[67] Les radiodiffuseurs canadiens présentent fréquemment des demandes de substitution simultanée afin de protéger leurs droits de distribution au Canada (Armstrong, p. 116). La substitution simultanée permet en outre aux sociétés canadiennes de consolider des auditoires pour une émission donnée, ce qui permet aux radiodiffuseurs de demander des tarifs plus élevés pour la publicité pendant cette plage horaire (Armstrong, p. 54-55). Selon les données publiées par le CRTC, la substitution simultanée a généré en 2012-2013 des revenus d’environ 250 millions de dollars (Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2015-25, 29 janvier 2015 (en ligne)).

[68] En octobre 2013, le CRTC a lancé une consultation publique en trois étapes intitulée « Parlons télé », dans le cadre de laquelle les Canadiens étaient invités à donner leur avis sur l’avenir de la télévision canadienne. Le CRTC a signalé qu’il avait reçu de nombreuses plaintes à l’égard de la substitution simultanée, dont 20 pour cent portaient sur les messages publicitaires présentés durant le Super Bowl (Avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2014-190, 24 avril 2014 (en ligne)). Par la suite, afin de fournir des modèles de réforme portant sur un certain nombre de questions et de stimuler les discussions et les débats entre les parties prenantes, le CRTC a publié un document de travail dans lequel il proposait deux solutions pour traiter les plaintes relatives à la substitution simultanée : éliminer complètement la substitution simultanée ou l’éliminer seulement pendant les événements en direct, y compris les événements sportifs comme le Super Bowl (Avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2014-190-3, 21 août 2014 (en ligne)). Bell a subséquemment présenté au CRTC des éléments de preuve en vue

substitution revenues of one of its television networks: CRTC 2015-25.

[69] In January 2015, the CRTC announced its intention to proceed with the second option, disallowing simultaneous substitution for specialty services in general and for the Super Bowl in particular, beginning with the 2017 broadcast. It found this partial disallowance would be less harmful to the broadcasting industry than a complete elimination of simultaneous substitution: CRTC 2015-25. At the same time, the CRTC announced its intention to address “recurring, substantial simultaneous substitution errors” by imposing various sanctions for such errors: CRTC 2015-25, at para. 20.

[70] In July 2015, the CRTC issued a notice indicating that it would implement its decision to prohibit simultaneous substitution for the 2017 Super Bowl by issuing an order pursuant to s. 9(1)(h) of the *Broadcasting Act*: Broadcasting Notice of Consultation CRTC 2015-330, July 23, 2015 (online). That provision authorizes the CRTC to require any licensee to carry specific programming services on such terms and conditions as the Commission deems appropriate.

[71] In the notice, the CRTC also announced its intention to create the *Simultaneous Substitution Regulations*, which would update and amend the *Broadcasting Distribution Regulations*, SOR/97-555, that governed the regime. Interested parties were given two months to comment on the proposed regulations: CRTC 2015-330. The same day, the CRTC issued an information bulletin explaining its rationale for the changes and indicating how viewers could submit simultaneous substitution-related complaints: Broadcasting Information Bulletin CRTC 2015-329, July 23, 2015 (online).

d’établir l’importance de la substitution simultanée portant sur des événements diffusés en direct, substitutions qui totalisaient jusqu’à 33 pour cent de l’ensemble des revenus de substitution simultanée de l’un de ses réseaux de télévision (CRTC 2015-25).

[69] En janvier 2015, le CRTC a annoncé son intention d’aller de l’avant avec la deuxième solution, c’est-à-dire l’interdiction de la substitution simultanée dans le cas des services spécialisés en général et du Super Bowl en particulier, à compter de la radiodiffusion de cet événement en 2017. Il a conclu que cette interdiction partielle serait moins préjudiciable pour l’industrie de la radiodiffusion que l’élimination complète de la substitution simultanée (CRTC 2015-25). À la même occasion, le CRTC a annoncé son intention de traiter l’enjeu « des erreurs importantes récurrentes de substitution simultanée » en imposant diverses sanctions pour de telles erreurs (CRTC 2015-25, par. 20).

[70] En juillet 2015, le CRTC a publié un avis indiquant qu’il mettrait en œuvre sa décision d’interdire la substitution simultanée pour le Super Bowl de 2017 en rendant une ordonnance en vertu de l’al. 9(1)(h) de la *Loi sur la radiodiffusion* (Avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2015-330, 23 juillet 2015 (en ligne)). Cette disposition autorise le CRTC à obliger un titulaire de licence à offrir des services de programmation en particulier selon les modalités que le Conseil précise.

[71] Dans l’avis, le CRTC a également annoncé son intention d’établir le *Règlement sur la substitution simultanée*, lequel actualiserait et modifierait le *Règlement sur la distribution de radiodiffusion*, DORS/97-555, qui gouvernait alors le régime. Les parties intéressées se sont vu accorder un délai de deux mois pour présenter leurs observations sur le projet de règlement (CRTC 2015-330). Le même jour, le CRTC a publié un bulletin d’information dans lequel il expliquait la raison d’être des changements et indiquait comment les téléspectateurs pouvaient déposer des plaintes relatives à la substitution simultanée (Bulletin d’information de radiodiffusion CRTC 2015-329, 23 juillet 2015 (en ligne)).

[72] Bell and the NFL filed submissions to the CRTC in response to the call for comments. They argued that the CRTC was engaging in impermissible “administrative law discrimination” by targeting a single show and lacked jurisdiction to make an order they saw as conflicting with the *Copyright Act*, R.S.C. 1985, c. C-42, and Canada’s treaty obligations. After receiving these and other submissions, the CRTC announced the promulgation of the *Simultaneous Substitution Regulations*, whereby it had the authority to prohibit simultaneous substitution in the public interest: s. 4(3). The new public interest provisions were broader than those repealed in the *Broadcasting Distribution Regulations*: ss. 38(4) and 51(3). In the CRTC’s view, s. 9(1)(h) of the *Broadcasting Act* — which authorizes it to impose terms and conditions on the distribution of programming services — permitted it to make targeted simultaneous substitution orders: Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2015-513, November 19, 2015 (online).

[73] In February 2016, the CRTC again called for comments about its proposed order to prohibit simultaneous substitution during the Super Bowl. The NFL reiterated its opposition and Bell made new submissions regarding the potential impact of the order on Canadian production and entertainment industries.

[74] On August 19, 2016, the CRTC issued Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2016-334, and Broadcasting Order CRTC 2016-335, August 19, 2016 (online), its final order prohibiting simultaneous substitution during the Super Bowl, effective January 2017 (Super Bowl Order).

[75] Bell and the NFL appealed the Order pursuant to s. 31(2) of the *Broadcasting Act*, challenging the Commission’s reliance on s. 9(1)(h) of the *Broadcasting Act* as being outside of its jurisdiction.

[72] Bell et la NFL ont déposé des observations auprès du CRTC, en réponse à l’appel lancé par celui-ci en ce sens. Elles ont fait valoir que le CRTC se livrait à de la [TRADUCTION] « discrimination administrative » inadmissible en ciblant une émission en particulier, et qu’il n’avait pas compétence pour rendre une ordonnance qui, selon elles, entraînait en conflit avec la *Loi sur le droit d’auteur*, L.R.C. 1985, c. C-42, et avec les obligations issues de traités du Canada. Après avoir reçu ces observations, ainsi que d’autres, le CRTC a annoncé l’édiction du *Règlement sur la substitution simultanée*, en vertu duquel il avait le pouvoir d’interdire la substitution simultanée dans l’intérêt public (par. 4(3)). Les nouvelles dispositions relatives à l’intérêt public avaient une portée plus large que celles du *Règlement sur la distribution de radiodiffusion* qui étaient abrogées (par. 38(4) et 51(3)). De l’avis du CRTC, l’al. 9(1)(h) de la *Loi sur la radiodiffusion* — qui l’autorise à imposer des modalités à l’égard de la distribution de services de programmation — lui permettait de rendre des ordonnances de substitution simultanée ciblées (Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2015-513, 19 novembre 2015 (en ligne)).

[73] En février 2016, le CRTC a de nouveau lancé un appel sollicitant des observations sur son projet d’ordonnance visant à interdire la substitution simultanée pendant le Super Bowl. La NFL a réitéré son opposition et Bell a présenté de nouvelles observations relatives à l’incidence potentielle de cette ordonnance sur les industries canadiennes de la production et du divertissement.

[74] Le 19 août 2016, le CRTC a publié la Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2016-334, ainsi que l’Ordonnance de radiodiffusion CRTC 2016-335, 19 août 2016 (en ligne), son ordonnance définitive interdisant la substitution simultanée pendant le Super Bowl à compter de janvier 2017 (Ordonnance relative au Super Bowl).

[75] Bell et la NFL ont interjeté appel de l’Ordonnance en application du par. 31(2) de la *Loi sur la radiodiffusion*, plaidant que le Conseil avait outrepassé ses pouvoirs en rendant cette ordonnance sur le fondement de l’al. 9(1)(h) de la *Loi sur la radiodiffusion*.

[76] Near J.A., writing for the Federal Court of Appeal, dismissed the appeals ([2018] 4 F.C.R. 300). He concluded that the standard of review for the jurisdictional question was reasonableness. In his view, the CRTC's previous interpretations of the term "programming services" left ample room for the interpretation applied here. He also concluded that it was not open to a reviewing court to step into the place of the CRTC to reweigh the competing objectives set out in the *Broadcasting Act*. Near J.A. dismissed the NFL's arguments that the decision conflicted with the *Copyright Act* and Canada's treaty obligations.

[77] Before this Court, Bell focuses its submissions on the standard of review, arguing that the applicable standard of review is correctness. Bell argues first that s. 9(1)(h) is a jurisdiction-conferring provision, framing the issue as a true question of jurisdiction in "the narrow sense of [the CRTC's] authority to enter upon an inquiry": A.F. (Bell), at para. 52. It also argues that concerns regarding freedom of expression, the presence of a statutory appeal and the absence of policy considerations also militate in favour of correctness. Finally, Bell asserts that the question of whether the Super Bowl Order conflicts with the *Copyright Act* must be reviewed for correctness, because these questions extend beyond the CRTC's home statute. In the alternative, Bell argues that the CRTC's interpretation of s. 9(1)(h) is unreasonable because the statute permits only one reasonable interpretation.

[78] The NFL adopts Bell's arguments regarding the standard of review and makes additional arguments regarding the merits of the CRTC's decision. The NFL characterizes the CRTC's interpretation of s. 9(1)(h) as the arrogation of an "Orwellian power to reach down into the specific shows that broadcasters

[76] S'exprimant au nom de la Cour d'appel fédérale, le juge Near a rejeté les appels ([2018] 4 R.C.F. 300). Il a conclu que la norme de la décision raisonnable était la norme de contrôle applicable à la question de la compétence. À son avis, les interprétations données antérieurement par le CRTC à l'égard de l'expression « services de programmation » laissaient largement place à l'interprétation appliquée en l'espèce. Il a en outre jugé qu'il n'était pas loisible à une cour de révision de se substituer au CRTC pour sopeser les objectifs concurrents énoncés dans la *Loi sur la radiodiffusion*. Le juge Near a rejeté les arguments de la NFL selon lesquels la décision entraînait en conflit avec la *Loi sur le droit d'auteur* et avec les obligations issues de traités du Canada.

[77] Devant notre Cour, Bell s'attache principalement dans ses observations à la question de la norme de contrôle, plaçant que la norme applicable est celle de la décision correcte. Bell prétend d'abord que l'al. 9(1)h est une disposition attributive de compétence, puis décrit la question en litige comme étant une véritable question de compétence en ce qu'elle porte sur la compétence du tribunal administratif, c'est-à-dire la compétence [TRADUCTION] « au sens strict de la faculté [du CRTC] de connaître de la question » (m.a., Bell, par. 52). Bell soutient ensuite que des préoccupations liées à la liberté d'expression, ainsi que la présence d'un droit d'appel prévu par la loi et l'absence de considérations de politique générale, militent également en faveur de l'application de la norme de la décision correcte. Enfin, Bell affirme que la question de savoir si l'Ordonnance relative au Super Bowl entre en conflit avec la *Loi sur le droit d'auteur* doit être examinée au regard de la norme de la décision correcte, parce que de telles questions débordent le cadre de la loi habilitante du CRTC. Subsidièrement, Bell plaide que l'interprétation que donne le CRTC de l'al. 9(1)h est déraisonnable, en ce que la loi n'admet qu'une seule interprétation raisonnable.

[78] La NFL fait siens les arguments de Bell relativement à la norme de contrôle et présente des arguments supplémentaires concernant le bien-fondé de la décision du CRTC. La NFL considère qu'en interprétant l'al. 9(1)h comme il le fait, le CRTC s'arrogue un [TRADUCTION] « pouvoir orwellien lui

create and decide which ones are worthy of distribution to the public”: A.F. (NFL), at para. 4. Drawing on dictionaries, previous CRTC decisions and other provisions of the *Broadcasting Act*, the NFL asserts that “programming services” can *only* mean an entire channel. It relies heavily on the legislative history of the provision to argue that s. 9(1)(h) was not intended to permit orders regarding individual programs. The NFL further asserts that the “contrived interpretation of the CRT[C] . . . was clearly designed to justify its end goal of banning Sim Sub for only a single program”: para. 96. Finally, the NFL argues that the CRTC’s interpretation creates an operational conflict with and frustrates the purposes of the *Copyright Act*.

[79] The Attorney General of Canada submits that the applicable standard of review is reasonableness and that a deferential analysis should begin with respectful attention to the CRTC’s reasons. In its view, an administrative body may choose *any* reasonable interpretation of a statute — not only the *most* reasonable interpretation. Moreover, the Attorney General of Canada submits that Bell and the NFL have failed to demonstrate how the CRTC’s interpretation was unreasonable, particularly in light of the CRTC’s specialized, technical knowledge of its operational context and duty to balance the 40-odd objectives of the *Broadcasting Act*. The CRTC, it says, reasonably rejected the appellants’ arguments regarding the *Copyright Act* and international treaties.

I. Analysis

[80] We are of the view that the applicable standard of review is reasonableness and that the CRTC’s decision was reasonable. As we point out in our concurring reasons in *Vavilov*, the majority’s framework disregards the significance of specialized expertise

permettant de se pencher sur les émissions particulières que créent les radiodiffuseurs et de décider lesquelles sont dignes d’être distribuées au public » (m.a., NFL, par. 4). S’appuyant sur des dictionnaires, sur des décisions antérieures du CRTC et sur d’autres dispositions de la *Loi sur la radiodiffusion*, la NFL soutient que l’expression « services de programmation » peut *uniquement* s’entendre d’une chaîne en entier. La NFL s’appuie considérablement sur l’historique législatif de la disposition pour plaider que l’al. 9(1)(h) n’est pas censé autoriser des ordonnances visant des émissions particulières. La NFL prétend en outre que [TRADUCTION] « l’interprétation artificielle donnée par le CRTC [. . .] visait clairement à justifier la fin ultime qu’il recherchait, c’est-à-dire bannir la substitution simultanée pour une seule émission » (par. 96). Enfin, la NFL affirme que l’interprétation que fait le CRTC crée un conflit d’application avec la *Loi sur le droit d’auteur* et entrave la réalisation des objectifs de cette loi.

[79] Le procureur général du Canada fait valoir que la norme de contrôle applicable est celle de la décision raisonnable, et que le tribunal de révision doit procéder à une analyse empreinte de déférence et accorder, au départ, une attention respectueuse aux motifs exposés par le CRTC. À son avis, un organisme administratif peut choisir *toute* interprétation raisonnable d’une loi — et non seulement l’interprétation *la plus* raisonnable. En outre, le procureur général du Canada avance que Bell et la NFL n’ont pas démontré en quoi l’interprétation du CRTC était déraisonnable, particulièrement à la lumière des connaissances techniques spécialisées que possède le CRTC, du contexte dans lequel celui-ci exerce ses fonctions et de l’obligation qui lui incombe de mettre en équilibre la quarantaine d’objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion*. Le CRTC, dit-il, a raisonnablement rejeté les arguments des appelantes concernant la *Loi sur le droit d’auteur* et les traités internationaux.

I. Analyse

[80] Nous sommes d’avis que la norme de contrôle applicable est celle de la décision raisonnable, et que la décision du CRTC était raisonnable. Comme nous le soulignons dans nos motifs concordants dans l’arrêt *Vavilov*, le cadre d’analyse appliqué par les juges

and results in broad application of the standard of correctness. It does so based solely on the premise that appeal clauses reflect the legislature's intention that all questions of law be reviewed by a court on the basis of correctness. Since there is an appeal clause in the *Broadcasting Act*, the majority says the Court is entitled to substitute its opinion for that of the CRTC. This case demonstrates the fundamental flaws of such an approach.

[81] Under reasonableness review, Bell and the NFL bear the onus of demonstrating that the CRTC's decision, as a whole, is unreasonable. In our view, the Federal Court of Appeal approached the decision with appropriate deference, providing an effective foil to the appellants' correctness-based arguments. We agree that the appellants have not met their burden.

[82] Reasonableness review begins with seeking to understand the decision and the reasons for that decision in light of the administrative context and the grounds on which it is challenged. Here, Bell and the NFL argue that the CRTC's interpretation of "programming services" was not available because, in their view, the term refers to an entire channel, whereas they characterize the Super Bowl Order as targeting a specific program. As a result, they argue, there was no legal basis for the Super Bowl Order.

[83] As an archetype of an expert administrative body, the CRTC's specialized expertise is well-settled. Extensive statutory powers have been granted to this regulatory body, and an exceptionally specialized mandate requires the CRTC to consider and balance complex public interest considerations in regulating an entire industry. The need for an expert

majoritaires ne tient pas compte de l'importance de l'expertise du décideur et se traduit par une large application de la norme de la décision correcte. Il en est ainsi uniquement sur la base de la prémisse voulant que la présence de dispositions créant un droit d'appel reflète l'intention du législateur que toutes les questions de droit soient contrôlées judiciairement suivant le critère de la décision correcte. Vu l'existence d'une disposition créant un droit d'appel dans la *Loi sur la radiodiffusion*, les juges majoritaires affirment que la Cour a le droit de substituer son opinion à celle du CRTC. La présente affaire illustre bien les lacunes fondamentales d'une telle approche.

[81] Selon la norme de la décision raisonnable, Bell et la NFL ont le fardeau de démontrer que, globalement, la décision du CRTC est déraisonnable. À notre avis, la Cour d'appel fédérale a examiné la décision du CRTC en faisant montre de la déférence qui convenait, réfutant concrètement les arguments des appelantes fondés sur la norme de la décision correcte. À l'instar de la Cour d'appel fédérale, nous estimons que les appelantes ne se sont pas acquittées du fardeau qui leur incombait.

[82] En cas de contrôle judiciaire basé sur la norme de la décision raisonnable, le tribunal de révision s'efforce d'abord de bien comprendre la décision ainsi que les motifs l'appuyant, et ce, à la lumière du contexte administratif dans lequel elle a été rendue et des moyens qui sont invoqués pour la contester. En l'espèce, Bell et la NFL plaident qu'il n'était pas loisible au CRTC d'interpréter comme il l'a fait l'expression « services de programmation », car à leur avis cette expression s'entend de l'entière programmation d'une chaîne, alors que l'Ordonnance relative au Super Bowl cible une émission en particulier. En conséquence, plaident ces sociétés, l'Ordonnance relative au Super Bowl était dénuée de fondement juridique.

[83] Le CRTC est l'archétype de l'organisme administratif spécialisé, et son expertise est bien établie. Des pouvoirs étendus ont été conférés par la loi à cet organisme de réglementation, et un mandat exceptionnellement spécialisé l'oblige à prendre en compte et à mettre en équilibre des considérations d'intérêt public complexes dans

body to balance sensitive public interest issues in a highly technical context is particularly evident in this case, with the record containing a series of public notices, consultations and policies spanning almost three years and leading to the decision at issue.

[84] In our view, the reasons provided by the CRTC in the Order and accompanying regulatory policy set out a rational and persuasive line of reasoning which clearly outlines the consequences, operational implications and challenges that motivated its decision. The challenges raised by Bell and the NFL fail to satisfy us that the CRTC was unreasonable in concluding that s. 9(1)(h) provided a legal basis to prohibit simultaneous substitution during the Super Bowl.

[85] In its decision, the CRTC highlighted that simultaneous substitution is not a right, but an exception to the general requirement that distribution undertakings may not alter the programs they transmit. The CRTC emphasized that the decision was part of “much broader policy determinations” in light of its duty to regulate and supervise the broadcasting system as a whole. Given the cultural significance of the Super Bowl, the decision was an attempt to balance support for Canadian programming with a response to the frustrations of viewers and other objectives of the *Broadcasting Act*, such as allowing subscribers to view complete programming. The CRTC noted that s. 4(3) of the *Simultaneous Substitution Regulations* prohibits simultaneous substitution where the CRTC has decided that the practice is not in the public interest.

[86] Given its decision that authorizing simultaneous substitution during the Super Bowl was not in

le cadre de la réglementation d’une industrie tout entière. Le besoin de faire appel à un organisme expert pour mettre en équilibre de délicates questions d’intérêt public, et ce, dans un contexte hautement technique, est particulièrement évident dans la présente affaire, où le dossier d’instance renferme une série de mesures — avis publics, consultations et politiques — qui se sont étalées sur une période de presque trois ans et qui ont abouti à la décision en litige.

[84] À notre avis, les motifs fournis par le CRTC dans l’Ordonnance et dans la politique réglementaire qui l’accompagne exposent un raisonnement logique et convaincant, qui explique clairement les conséquences, ainsi que les implications et les défis sur le plan de la mise en œuvre qui ont motivé sa décision. Les arguments soulevés par Bell et la NFL pour contester cette décision ne nous convainquent pas que le CRTC a conclu de manière déraisonnable que l’al. 9(1)(h) constituait une assise juridique permettant d’interdire la substitution simultanée pendant le Super Bowl.

[85] Dans sa décision, le CRTC a souligné que la substitution simultanée n’était pas un droit, mais plutôt une exception à l’obligation générale qu’ont les entreprises de distribution de ne pas modifier les émissions qu’elles transmettent. Le CRTC a précisé que la décision faisait partie « de décisions de politique ayant une portée beaucoup plus large » compte tenu du devoir qui lui incombe de réglementer et de surveiller l’ensemble du système de radiodiffusion. Vu la dimension culturelle du Super Bowl, la décision se veut une tentative en vue d’assurer l’équilibre entre, d’une part, le soutien à la programmation canadienne et, d’autre part, la prise en compte des frustrations exprimées par les téléspectateurs et la réalisation d’autres objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion*, par exemple le fait de permettre aux abonnés de voir l’émission complète. Le CRTC a fait observer que le par. 4(3) du *Règlement sur la substitution simultanée* interdit la substitution simultanée lorsque le CRTC décide que la pratique n’est pas dans l’intérêt public.

[86] À la lumière de sa décision portant qu’il n’était pas dans l’intérêt public d’autoriser la substitution

the public interest, the CRTC determined it could use its power under s. 9(1)(h) of the *Broadcasting Act* to implement that decision.

[87] Section 9(1)(h) of the *Broadcasting Act* provides:

Licences, etc.

9 (1) Subject to this Part, the Commission may, in furtherance of its objects,

...

(h) require any licensee who is authorized to carry on a distribution undertaking to carry, on such terms and conditions as the Commission deems appropriate, programming services specified by the Commission.

[88] In the CRTC’s view, s. 9(1)(h) of the *Broadcasting Act* was enacted “to clarify the Commission’s broad power to regulate the cable industry and impose any conditions necessary to do so.” The opening clause of s. 9(1) couches the CRTC’s authority to make orders “in furtherance of its objects”, and thus, in the purposes of the Act. In support of this, the CRTC cited a previous notice in which it had concluded that the broad wording of s. 9(1)(h) was part and parcel of the flexible mandate that allows it to use a combination of regulations, conditions and orders to achieve the objects of the *Broadcasting Act*. The Order was therefore found by the CRTC to be within its jurisdiction.

[89] The CRTC also responded to the NFL’s argument that s. 9(1)(h) could only be used to make orders concerning the entire output of a programming service rather than an individual program. In the CRTC’s view, the wording of the Order — directed at a programming service — was sufficient to indicate that this was in fact what was being done. The CRTC explained that, on a technical level, any simultaneous substitution order involves replacing

simultanée pendant le Super Bowl, le CRTC a conclu qu’il pouvait exercer le pouvoir que lui confère l’al. 9(1)(h) de la *Loi sur la radiodiffusion* pour mettre en œuvre cette décision.

[87] Voici le texte de l’al. 9(1)(h) de la *Loi sur la radiodiffusion* :

Catégories de licences

9 (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente partie, le Conseil peut, dans l’exécution de sa mission :

...

(h) obliger ces titulaires à offrir certains services de programmation selon les modalités qu’il précise.

[88] De l’avis du CRTC, l’al. 9(1)(h) de la *Loi sur la radiodiffusion* a été édicté « afin de clarifier le pouvoir étendu du Conseil de réglementer l’industrie du câble et d’imposer toute condition pour ce faire ». La phrase liminaire du par. 9(1) énonce que le CRTC dispose du pouvoir de rendre des ordonnances « dans l’exécution de sa mission », et donc en vue de la réalisation des objectifs de la Loi. Au soutien de cette interprétation, le CRTC a cité un avis antérieur dans lequel il a conclu que le libellé général de l’al. 9(1)(h) est une caractéristique du mandat souple qui lui a été confié et qui lui permet de recourir à une combinaison de règlements, de conditions et d’ordonnances pour réaliser les objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion*. Le CRTC a par conséquent conclu que l’Ordonnance relevait de sa compétence.

[89] Le CRTC a en outre répondu à l’argument de la NFL selon lequel l’al. 9(1)(h) ne pouvait être utilisé que pour rendre des ordonnances visant l’intégralité d’un service de programmation, et non une émission en particulier. Suivant le CRTC, le libellé de l’Ordonnance — laquelle visait un service de programmation — suffisait à indiquer que c’est effectivement ce que faisait son ordonnance. Le CRTC a expliqué que, sur le plan technique, toute ordonnance

the entire output of a programming service. As the CRTC wrote in its decision:

Moreover, the distribution order reflects the way simultaneous substitution is actually performed. The entire output of a programming service is, for a particular program, deleted and the entire output of another programming service is substituted, until that program ends. The distribution order reflects the notion that the entire output of the programming service of a television station will not be deleted and substituted for the Super Bowl, a particular program.

(Super Bowl Order, at para. 55)

[90] Finally, the CRTC wrote that policy determinations regarding simultaneous substitution do not affect the NFL's copyright and would, at most, have only a secondary impact on the revenues that could be generated from broadcasting the program. Furthermore, not only did the international trade agreements raised by the NFL not apply directly to the CRTC, they simply provided Canada with the ability to create simultaneous substitution and did not limit the Commission's ability to modify or remove the regime.

[91] Because judicial substitution is incompatible with reasonableness review, we do not begin our analysis by asking how we would have decided the issue before us. Rather, it is in light of the above reasons, as well as the broader administrative context and record, that we must consider whether Bell and the NFL have raised any arguments that, if accepted, would render the CRTC's decision unreasonable. The CRTC here holds the "interpretative upper hand: under reasonableness review, we defer to *any* reasonable interpretation adopted by an administrative decision maker, *even if* other reasonable interpretations may exist": *McLean v. British Columbia (Securities Commission)*, [2013] 3 S.C.R. 895, at para. 40 (emphasis in original).

de substitution simultanée implique le remplacement du signal intégral d'un service de programmation. Comme l'a écrit le CRTC dans sa décision :

En outre, l'ordonnance de distribution reflète la façon dont la substitution simultanée est effectuée. Pour une émission précise, le signal intégral d'un service de programmation est supprimé et le signal intégral d'un autre service de programmation lui est substitué jusqu'à la fin de l'émission. L'ordonnance de distribution reflète le fait que le signal intégral du service de programmation d'une station de télévision ne sera ni supprimé ni substitué au cours d'une émission particulière, le Super Bowl.

(Ordonnance relative au Super Bowl, par. 55)

[90] Enfin, le CRTC a écrit que les décisions de politique générale en matière de substitution simultanée n'avaient pas d'incidence sur les droits d'auteur de la NFL, et qu'elles n'auraient tout au plus qu'une incidence secondaire sur les revenus que pourrait générer la radiodiffusion de l'émission. En outre, non seulement les accords commerciaux internationaux invoqués par la NFL ne s'appliquaient pas directement au CRTC, mais ils donnaient simplement au Canada la capacité de créer un mécanisme de substitution simultanée, sans limiter la capacité du Conseil de modifier ce mécanisme, voire de l'éliminer.

[91] Parce que le fait pour la cour de révision de substituer son interprétation à celle du décideur administratif serait incompatible avec la réalisation d'un contrôle judiciaire selon la norme de la décision raisonnable, nous n'allons pas amorcer notre analyse en nous demandant comment nous aurions tranché la question dont nous sommes saisis. C'est donc plutôt à la lumière des raisons susmentionnées, ainsi que du contexte administratif plus large et du dossier, que nous devons nous demander si Bell et la NFL ont soulevé des arguments qui, s'ils étaient retenus, rendraient la décision du CRTC déraisonnable. En l'espèce, le CRTC jouit « [d'un] privilège [. . .] en matière d'interprétation : suivant la norme de la raisonabilité, nous devons déférer à *toute* interprétation raisonnable du décideur administratif, *même lorsque* d'autres interprétations raisonnables sont possibles » (*McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, [2013] 3 R.C.S. 895, par. 40 (en italique dans l'original)).

[92] Bell and the NFL concentrated their textual analysis of s. 9(1)(h) on the term “programming services”. They submit that this term cannot support the issuance of an order with terms and conditions that relate to a single program. The NFL further argued that the use of the terms “programming services” and “programs” elsewhere in the *Broadcasting Act* indicates that the two terms serve different purposes in the Act.

[93] We agree with Near J.A. that neither Bell and the NFL’s submissions, nor the legislative history of s. 9(1)(h), exclude the possibility that “programming services” could relate to a single program in this context. Showing appropriate deference and attention to the administrative context, Near J.A. looked to a previous decision of the CRTC for guidance with respect to the interpretation of this term, which confirmed that the CRTC had previously relied on s. 33(2) of the *Interpretation Act*, R.S.C. 1985, c. I-21, to support its conclusion that the term “programming services” may be singular or plural *depending on the context in which it is used*: Broadcasting Decision CRTC 2005-195, May 12, 2005 (online), at paras. 27-28. As the interveners the “Wholesale Code Applicants” pointed out, Bell itself has advanced contradictory interpretations of s. 9(1)(h) in different proceedings: I.F. (Wholesale Code Applicants), at paras. 11-13. In addition, the fact that Parliament granted to the Governor in Council the right to make an order for the urgent broadcast of a specific “program” under s. 26(2) of the *Broadcasting Act* sheds little light on the interpretation of “programming services” in s. 9(1)(h), which operates in a completely different context and allows the CRTC to impose terms and conditions on the distribution of programming services.

[94] In any event, the Super Bowl Order attached a condition to the carriage of Canadian television stations and was, by its own terms, structured to apply to programming services — a reflection of how simultaneous substitution is actually performed. As the CRTC observed, when simultaneous substitution

[92] Bell et la NFL ont principalement axé leur analyse textuelle de l’al. 9(1)h sur l’expression « services de programmation ». Elles soutiennent que cette expression ne saurait appuyer la délivrance d’une ordonnance comportant des modalités qui ne visent qu’une seule émission. La NFL a en outre plaidé qu’il ressortait de l’utilisation des termes « services de programmation » et « émissions » ailleurs dans la *Loi sur la radiodiffusion* que ces deux termes servent des objectifs différents dans la Loi.

[93] À l’instar du juge Near de la Cour d’appel fédérale, nous estimons que ni les observations de Bell et de la NFL ni l’historique législatif de l’al. 9(1)h n’excluent la possibilité que l’expression « services de programmation » puisse s’entendre d’une seule émission dans le présent contexte. Manifestant la déférence et l’attention au contexte administratif qui s’imposent, le juge Near a examiné une décision antérieure du CRTC pour guider son interprétation de cette expression, examen qui a confirmé que le CRTC s’était auparavant appuyé sur le par. 33(2) de la *Loi d’interprétation*, L.R.C. 1985, c. I-21, pour justifier sa conclusion que l’expression « services de programmation » peut désigner l’unité ou la pluralité, *selon le contexte dans lequel elle est utilisée* (Décision de radiodiffusion CRTC 2005-195, 12 mai 2005 (en ligne) par. 27-28). Comme l’a souligné la partie intervenante « Wholesale Code Applicants », Bell a elle-même fait valoir des interprétations contradictoires de l’al. 9(1)h dans des instances différentes (m.i., Wholesale Code Applicants, par. 11-13). En outre, le fait que le législateur a accordé au gouverneur en conseil le droit d’ordonner, par décret, la radiodiffusion urgente d’une « émission » en particulier en application du par. 26(2) de la *Loi sur la radiodiffusion* éclaire peu l’interprétation de l’expression « services de programmation » à l’al. 9(1)h, qui s’applique dans un contexte complètement différent et permet au CRTC d’imposer des modalités à l’égard de la distribution de services de programmation.

[94] Quoi qu’il en soit, l’Ordonnance relative au Super Bowl imposait aux stations de télévision canadiennes une condition de distribution et, suivant les termes mêmes dans lesquels elle était formulée, cette ordonnance était structurée de façon à s’appliquer aux services de programmation — reflétant ainsi

is performed, it is not simply the advertisements that are replaced, but the entire feed of the program. If a station were to make a simultaneous substitution request for the Super Bowl, for example, both the game *and* the advertisements would be re-broadcasted by distribution undertakings complying with the request. In other words, the resulting broadcast would not be an American signal of the Super Bowl game intermittently interrupted by a signal carrying Canadian commercials. It would be a continuous Canadian re-transmission of the entire Super Bowl broadcast, including Canadian commercials. We agree with the Attorney General of Canada's submission that the CRTC's reasoning here engaged its specialized and technical knowledge, leading to an interpretation that was reasonable in this operational context.

[95] In addition, the CRTC evidently considered s. 9(1)(h) in its context, including not only the objectives of the *Broadcasting Act* but also its broader statutory framework. In response to the jurisdictional arguments brought by Bell and the NFL, the CRTC relied on s. 4(1) and (3) of the *Simultaneous Substitution Regulations* which prohibit licensees from engaging in simultaneous substitution where the CRTC has determined that the practice is "not in the public interest". We agree with the Federal Court of Appeal's assessment that "[i]t is not for the Court to engage in weighing these competing policy objectives and substituting its own view in deciding which policy objectives should be pursued" in the public interest: para. 24. The Super Bowl Order was one piece in a mosaic of decisions arising from nearly three years of consultation and was reasonably determined to further the policy objectives of the *Broadcasting Act*. Section 9(1)(h) contains no statutory limits on the types of terms or conditions that the CRTC may deem appropriate towards programming services, and the provision must be read in light of Parliament's broad grant of discretion to the CRTC. Throughout the process, the CRTC made clear that its decision was weighed — and ultimately

la manière dont la substitution simultanée est réalisée en pratique. Comme l'a fait observer le CRTC, lorsque la substitution simultanée est effectuée, ce ne sont pas simplement les messages publicitaires qui sont remplacés, mais le signal intégral de l'émission. Si une station faisait une demande de substitution simultanée pour le Super Bowl, par exemple, ce sont à la fois le match *et* les messages publicitaires qui seraient rediffusés par les entreprises de distribution donnant suite à la demande. Autrement dit, la radiodiffusion en résultant ne serait pas un signal américain diffusant le match du Super Bowl, un signal qui serait interrompu de façon intermittente par un signal diffusant des messages publicitaires canadiens. Ce serait une retransmission canadienne continue de tout le Super Bowl, incluant des messages publicitaires canadiens. Nous faisons nôtre l'observation du procureur général du Canada selon laquelle le raisonnement du CRTC en l'espèce reposait sur ses connaissances spécialisées et techniques, et il a abouti à une interprétation qui était raisonnable eu égard au contexte d'application particulier.

[95] De plus, le CRTC a de toute évidence examiné l'al. 9(1)(h) en tenant compte du contexte dans lequel il s'appliquait, y compris non seulement des objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion*, mais également du cadre législatif plus large. En réponse aux arguments avancés par Bell et la NFL sur la question de la compétence, le CRTC s'est appuyé sur les par. 4(1) et (3) du *Règlement sur la substitution simultanée*, qui ont pour effet d'interdire aux titulaires de licence de procéder à la substitution simultanée lorsque le CRTC conclut que la pratique « n'est pas dans l'intérêt public ». Nous souscrivons à l'observation de la Cour d'appel fédérale selon laquelle « [l]a Cour [d'appel fédérale] n'a pas pour rôle d'entreprendre une pondération de ces objectifs stratégiques concurrents et de substituer ses propres conclusions quant aux objectifs à atteindre » dans l'intérêt public (par. 24). L'Ordonnance relative au Super Bowl était une pièce parmi d'autres dans une mosaïque de décisions découlant de tout près de trois années de consultations, et elle a été raisonnablement jugée comme ayant pour effet de favoriser la réalisation des objectifs de politique générale de la *Loi sur la radiodiffusion*. L'alinéa 9(1)(h) n'impose aucune restriction quant aux types de modalités que le CRTC

justified — in light of “much broader policy determinations” and the CRTC’s duty to regulate the “system as a whole”.

[96] Finally, Bell and the NFL argue that the CRTC’s interpretation of s. 9(1)(h) conflicts with the operation and purpose of the *Copyright Act*. It is well established that the purpose of the *Copyright Act* is to balance authors’ and users’ rights and that the CRTC may not choose to pursue its objectives in ways that are incompatible with the purposes of the *Copyright Act* or which operationally conflict with its specific provisions: *Reference re Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2010-167 and Broadcasting Order CRTC 2010-168*, at para. 45. But given the NFL’s repeated submission that “[U.S.] advertising is not even part of the Super Bowl game or covered by the NFL’s copyright, much less integral to the Super Bowl”, it can hardly come as a surprise that the CRTC adopted the same position: A.R., vol. II, at p. 115 (emphasis added). We agree with Near J.A. that there is no operational conflict with the *Copyright Act*. The NFL submits that the Super Bowl Order conflicts with s. 31(2)(c) of the *Copyright Act* because it is not “required or permitted by or under the laws of Canada”. As the Court of Appeal pointed out, however, this submission ignores that the Order was validly made pursuant to s. 9(1)(h) of the *Broadcasting Act* and by way of s. 4(3) of the *Simultaneous Substitution Regulations*. Finally, we see nothing wrong with the CRTC’s conclusion that the international treaties raised by the parties are permissive and do not require simultaneous substitution. There is therefore no conflict of purpose.

peut fixer à l’égard des services de programmation, et cette disposition doit être considérée à la lumière du large pouvoir discrétionnaire que le Parlement a conféré au CRTC. Tout au long du processus, le CRTC a clairement indiqué qu’il prenait sa décision à la lumière de « décisions de politique ayant une portée beaucoup plus large » et de l’obligation qui lui incombe de réglementer l’« ensemble du système » — et c’est ainsi qu’il l’a justifiée en définitive.

[96] Enfin, Bell et la NFL plaident que l’interprétation que donne le CRTC de l’al. 9(1)h) entre en conflit avec l’objet de la *Loi sur le droit d’auteur* et l’application de celle-ci. Il est bien établi que la *Loi sur le droit d’auteur* a pour objet de mettre en équilibre les droits des créateurs et ceux des utilisateurs, et que le CRTC ne peut choisir de poursuivre ses objectifs par des moyens qui sont incompatibles avec l’objet de la *Loi sur le droit d’auteur* ou qui entraînent un conflit d’application avec des dispositions précises de cette loi (*Renvoi relatif à la Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2010-167 et l’ordonnance de radiodiffusion CRTC 2010-168*, par. 45). Cependant, compte tenu de l’argument qu’a répété la NFL et selon lequel [TRADUCTION] « les messages publicitaires [américains] ne sont même pas un aspect du match du Super Bowl ou même visés par les droits d’auteur de la NFL, et constituent encore moins une partie intégrante du Super Bowl », il n’est guère surprenant que le CRTC ait adopté la même position (d.a., vol II, p. 115 (nous soulignons)). Nous souscrivons à la conclusion du juge d’appel Near portant qu’il n’existe pas de conflit d’application avec la *Loi sur le droit d’auteur*. La NFL prétend que l’Ordonnance relative au Super Bowl entre en conflit avec l’al. 31(2)c) de la *Loi sur le droit d’auteur*, car elle ne découle d’aucune « obligation ou permission légale ou réglementaire ». Comme l’a toutefois souligné la Cour d’appel, cette prétention fait abstraction du fait que l’Ordonnance a été valablement rendue en vertu de l’al. 9(1)h) de la *Loi sur la radiodiffusion* et par application du par. 4(3) du *Règlement sur la substitution simultanée*. Enfin, nous ne relevons aucune erreur dans la conclusion du CRTC selon laquelle les traités internationaux invoqués par les parties ont un caractère permissif et n’ont pas pour effet d’exiger la substitution simultanée. Il n’y a par conséquent pas de conflit d’objets.

[97] Bell and the NFL's burden was not only to show that their competing interpretation of s. 9(1)(h) was reasonable, but also that the CRTC's interpretation was unreasonable (*McLean*, at para. 41). That they have not done. Deferential review of the decision and administrative context satisfy us that the CRTC reasonably interpreted s. 9(1)(h) of the *Broadcasting Act* and that its Super Bowl Order was reasonable and defensible in light of the facts and law. We would dismiss the appeals.

APPENDIX A

Broadcasting Act, S.C. 1991, c. 11

2 (1) In this Act,

...

program means sounds or visual images, or a combination of sounds and visual images, that are intended to inform, enlighten or entertain, but does not include visual images, whether or not combined with sounds, that consist predominantly of alphanumeric text; (*émission*)

...

9 (1) Subject to this Part, the Commission may, in furtherance of its objects,

...

(h) require any licensee who is authorized to carry on a distribution undertaking to carry, on such terms and conditions as the Commission deems appropriate, programming services specified by the Commission.

...

18 ...

(3) The Commission may hold a public hearing, make a report, issue any decision and give any approval in connection with any complaint or representation made to the Commission or in connection with any other matter within

[97] Il incombait à Bell et à la NFL de prouver non seulement que l'interprétation opposée de l'al. 9(1)h qu'elles préconisent était raisonnable, mais également que celle proposée par le CRTC était déraisonnable (*McLean*, par. 41). Elles ne se sont pas acquittées de ce fardeau. Un examen empreint de déférence de la décision et du contexte administratif dans lequel elle a été prise nous convainquent que le CRTC a raisonnablement interprété l'al. 9(1)h de la *Loi sur la radiodiffusion*, et que son Ordonnance relative au Super Bowl était raisonnable et défendable au regard des faits et du droit. Nous rejeterions les pourvois.

ANNEXE A

Loi sur la radiodiffusion, L.C. 1991, c. 11

2 (1) Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

...

émission Les sons ou les images — ou leur combinaison — destinés à informer ou divertir, à l'exception des images, muettes ou non, consistant essentiellement en des lettres ou des chiffres. (*program*)

...

9 (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente partie, le Conseil peut, dans l'exécution de sa mission :

...

h) obliger ces titulaires à offrir certains services de programmation selon les modalités qu'il précise.

...

18 ...

(3) Les plaintes et les observations présentées au Conseil, de même que toute autre question relevant de sa compétence au titre de la présente loi, font l'objet de telles audiences, d'un rapport et d'une décision — notamment

its jurisdiction under this Act if it is satisfied that it would be in the public interest to do so.

...

31 (1) Except as provided in this Part, every decision and order of the Commission is final and conclusive.

(2) An appeal lies from a decision or order of the Commission to the Federal Court of Appeal on a question of law or a question of jurisdiction if leave therefor is obtained from that Court on application made within one month after the making of the decision or order sought to be appealed from or within such further time as that Court under special circumstances allows.

Simultaneous Programming Service Deletion and Substitution Regulations, SOR/2015-240

1 . . .

(2) In these Regulations, the expressions *Canadian programming service, comparable, customer, DTH distribution undertaking, educational authority, educational television programming service, format, licence, licensed, licensed area, licensee, non-Canadian television station, official contour, operator, programming service, regional television station, relay distribution undertaking, subscriber, subscription television system and terrestrial distribution undertaking* have the same meanings as in section 1 of the *Broadcasting Distribution Regulations*.

...

3 (1) The operator of a Canadian television station may ask a licensee that carries on a terrestrial distribution undertaking to delete the programming service of another Canadian television station or a non-Canadian television station and substitute for it the programming service of a local television station or regional television station.

...

4 (1) Except as otherwise provided under these Regulations or in a condition of its licence, a licensee that receives a request referred to in section 3 must carry out

une approbation — si le Conseil l’estime dans l’intérêt public.

...

31 (1) Sauf exceptions prévues par la présente partie, les décisions et ordonnances du Conseil sont définitives et sans appel.

(2) Les décisions et ordonnances du Conseil sont susceptibles d’appel, sur une question de droit ou de compétence, devant la Cour d’appel fédérale. L’exercice de cet appel est toutefois subordonné à l’autorisation de la cour, la demande en ce sens devant être présentée dans le mois qui suit la prise de la décision ou ordonnance attaquée ou dans le délai supplémentaire accordé par la cour dans des circonstances particulières.

Règlement sur le retrait et la substitution simultanée de services de programmation, DORS/2015-240

1 . . .

(2) Dans le présent règlement, *abonné, autorisé, autorité éducative, client, comparable, entreprise de distribution par relais, entreprise de distribution par SRD, entreprise de distribution terrestre, exploitant, format, licence, périmètre de rayonnement officiel, service de programmation, service de programmation canadien, service de programmation de télévision éducative, station de télévision non canadienne, station de télévision régionale, système de télévision par abonnement, titulaire et zone de desserte autorisée* s’entendent au sens de l’article 1 du *Règlement sur la distribution de radiodiffusion*.

...

3 (1) L’exploitant d’une station de télévision canadienne peut demander au titulaire qui exploite une entreprise de distribution terrestre de retirer le service de programmation d’une station de télévision canadienne ou d’une station de télévision non canadienne et d’y substituer le service de programmation d’une station de télévision locale ou d’une station de télévision régionale.

...

4 (1) Sous réserve du présent règlement ou des conditions de sa licence, le titulaire qui reçoit la demande visée à l’article 3 doit retirer le service de programmation en cause

the requested deletion and substitution if the following conditions are met:

- (a) the request is in writing and is received by the licensee at least four days before the day on which the programming service to be substituted is to be broadcast;
- (b) the programming service to be deleted and the programming service to be substituted are comparable and are to be broadcast simultaneously;
- (c) the programming service to be substituted has the same format as, or a higher format than, the programming service to be deleted; and
- (d) if the licensee carries on a terrestrial distribution undertaking, the programming service to be substituted has a higher priority under section 17 of the *Broadcasting Distribution Regulations* than the programming service to be deleted.

...

(3) A licensee must not delete a programming service and substitute another programming service for it if the Commission decides under subsection 18(3) of the *Broadcasting Act* that the deletion and substitution are not in the public interest.

Broadcasting Distribution Regulations, SOR/97-555

1 The definitions in this section apply in these Regulations.

...

programming service means a program that is provided by a programming undertaking. (*service de programmation*)

...

7 Subject to section 7.2, a licensee shall not alter the content or format of a programming service or delete a programming service in a licensed area in the course of its distribution except

- (a) as required or authorized by a condition of its licence or under the *Simultaneous Programming Service Deletion and Substitution Regulations*.

et effectuer la substitution demandée si les conditions suivantes sont réunies :

- a) la demande est présentée par écrit et doit être reçue par le titulaire au moins quatre jours avant la date prévue pour la diffusion du service de programmation à substituer;
- b) le service de programmation à retirer et le service de programmation à substituer sont comparables et doivent être diffusés simultanément;
- c) le service de programmation à substituer est d'un format égal ou supérieur au service de programmation à retirer;
- d) dans le cas où le titulaire exploite une entreprise de distribution terrestre, le service de programmation à substituer a priorité, en vertu de l'article 17 du *Règlement sur la distribution de radiodiffusion*, sur le service de programmation à retirer.

...

(3) Le titulaire ne peut retirer un service de programmation et y substituer un autre service de programmation si le Conseil rend une décision, en vertu du paragraphe 18(3) de la *Loi sur la radiodiffusion*, portant que le retrait et la substitution ne sont pas dans l'intérêt public.

Règlement sur la distribution de radiodiffusion, DORS/97-555

1 Les définitions qui suivent s'appliquent au présent règlement.

...

service de programmation Émission fournie par une entreprise de programmation. (*programming service*)

...

7 Sous réserve de l'article 7.2, le titulaire ne peut modifier le contenu ou le format d'un service de programmation ou retirer un tel service au cours de sa distribution dans une zone de desserte autorisée, sauf si, selon le cas :

- a) la modification ou le retrait est fait en conformité avec les conditions de sa licence ou le *Règlement sur le retrait et la substitution simultanés de services de programmation*;

Appeals allowed with costs throughout, ABELLA and KARAKATSANIS JJ. dissenting.

Solicitors for the appellants: McCarthy Tétrault, Toronto.

Solicitor for the respondent: Attorney General of Canada, Toronto.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Ontario: Attorney General of Ontario, Toronto.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Quebec: Attorney General of Quebec, Québec.

Solicitor for the intervener the Attorney General of British Columbia: Attorney General of British Columbia, Victoria.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Saskatchewan: Attorney General of Saskatchewan, Regina.

Solicitors for the intervener Telus Communications Inc.: Nelligan O'Brien Payne, Ottawa.

Solicitor for the intervener the Advocacy Centre for Tenants Ontario - Tenant Duty Counsel Program: Advocacy Centre for Tenants Ontario, Toronto.

Solicitor for the interveners the Ontario Securities Commission, the British Columbia Securities Commission and the Alberta Securities Commission: Ontario Securities Commission, Toronto.

Solicitor for the intervener Ecojustice Canada Society: Ecojustice Canada Society, Toronto.

Solicitor for the interveners the Workplace Safety and Insurance Appeals Tribunal (Ontario), the Workers' Compensation Appeals Tribunal (Northwest Territories and Nunavut), the Workers' Compensation Appeals Tribunal (Nova Scotia), the Appeals Commission for Alberta Workers' Compensation

Les pourvois sont accueillis avec dépens dans toutes les cours, les juges ABELLA et KARAKATSANIS sont dissidentes.

Procureurs des appelantes : McCarthy Tétrault, Toronto.

Procureur de l'intimé : Procureur général du Canada, Toronto.

Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Ontario : Procureur général de l'Ontario, Toronto.

Procureur de l'intervenante la procureure générale du Québec : Procureure générale du Québec, Québec.

Procureur de l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique : Procureur général de la Colombie-Britannique, Victoria.

Procureur de l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan : Procureur général de la Saskatchewan, Regina.

Procureurs de l'intervenante Telus Communications Inc. : Nelligan O'Brien Payne, Ottawa.

Procureur de l'intervenant le Centre ontarien de défense des droits des locataires - Programme d'avocats de service en droit du logement : Centre ontarien de défense des droits des locataires, Toronto.

Procureur des intervenantes la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, British Columbia Securities Commission et Alberta Securities Commission : Ontario Securities Commission, Toronto.

Procureur de l'intervenante Ecojustice Canada Society : Ecojustice Canada Society, Toronto.

Procureur des intervenants le Tribunal d'appel de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail (Ontario), Workers' Compensation Appeals Tribunal (Territoires du Nord-Ouest et Nunavut), le Tribunal d'appel des décisions de la Commission des accidents du travail de la Nouvelle-Écosse,

and the Workers' Compensation Appeals Tribunal (New Brunswick): Workplace Safety and Insurance Appeals Tribunal, Toronto.

Solicitors for the intervener the British Columbia International Commercial Arbitration Centre Foundation: Fasken Martineau DuMoulin, Vancouver.

Solicitors for the intervener the Council of Canadian Administrative Tribunals: Lax O'Sullivan Lisus Gottlieb, Toronto.

Solicitors for the interveners the National Academy of Arbitrators, the Ontario Labour-Management Arbitrators' Association and Conférence des arbitres du Québec: Susan L. Stewart, Toronto; Paliare Roland Rosenberg Rothstein, Toronto; Rae Christen Jeffries, Toronto.

Solicitors for the intervener the Canadian Labour Congress: Goldblatt Partners, Toronto.

Solicitors for the intervener the National Association of Pharmacy Regulatory Authorities: Shores Jardine, Edmonton.

Solicitors for the intervener Queen's Prison Law Clinic: Stockwoods, Toronto.

Solicitors for the intervener Advocates for the Rule of Law: McCarthy Tétrault, Vancouver.

Solicitors for the intervener the Cambridge Comparative Administrative Law Forum: Cambridge University — The Faculty of Law, Cambridge, U.K.; White & Case, Washington, D.C.

Solicitors for the interveners the Association of Canadian Advertisers and the Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists: Lenczner Slaght Royce Smith Griffin, Toronto.

Solicitors for the intervener the Samuelson-Glushko Canadian Internet Policy and Public Interest Clinic: Caza Saikaley, Ottawa.

Appeals Commission for Alberta Workers' Compensation et le Tribunal d'appel des accidents au travail (Nouveau-Brunswick) : Workplace Safety and Insurance Appeals Tribunal, Toronto.

Procureurs de l'intervenante British Columbia International Commercial Arbitration Centre Foundation : Fasken Martineau DuMoulin, Vancouver.

Procureurs de l'intervenant le Conseil des tribunaux administratifs canadiens : Lax O'Sullivan Lisus Gottlieb, Toronto.

Procureurs des intervenantes National Academy of Arbitrators, Ontario Labour-Management Arbitrators' Association et la Conférence des arbitres du Québec : Susan L. Stewart, Toronto; Paliare Roland Rosenberg Rothstein, Toronto; Rae Christen Jeffries, Toronto.

Procureurs de l'intervenant le Congrès du travail du Canada : Goldblatt Partners, Toronto.

Procureurs de l'intervenante l'Association nationale des organismes de réglementation de la pharmacie : Shores Jardine, Edmonton.

Procureurs de l'intervenante Queen's Prison Law Clinic : Stockwoods, Toronto.

Procureurs de l'intervenant Advocates for the Rule of Law : McCarthy Tétrault, Vancouver.

Procureurs de l'intervenant Cambridge Comparative Administrative Law Forum : Cambridge University — The Faculty of Law, Cambridge (R.-U.); White & Case, Washington, D.C.

Procureurs des intervenantes l'Association canadienne des annonceurs et Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists : Lenczner Slaght Royce Smith Griffin, Toronto.

Procureurs de l'intervenante la Clinique d'intérêt public et de politique d'internet du Canada Samuelson-Glushko : Caza Saikaley, Ottawa.

Solicitors for the intervener the Canadian Bar Association: Gowling WLG (Canada), Ottawa.

Solicitors for the interveners Blue Ant Media Inc., the Canadian Broadcasting Corporation, DHX Media Ltd., Groupe V Média inc., the Independent Broadcast Group, the Aboriginal Peoples Television Network, Allarco Entertainment Inc., BBC Kids, Channel Zero, Ethnic Channels Group Ltd., Hollywood Suite, OUTtv Network Inc., Stingray Digital Group Inc., TV5 Québec Canada, ZoomerMedia Ltd. and Pelmorex Weather Networks (Television) Inc. (37896): Fasken Martineau DuMoulin, Montréal.

Solicitors for the intervener the First Nations Child & Family Caring Society of Canada: Stikeman Elliott, Ottawa.

Procureurs de l'intervenante l'Association du Barreau canadien : Gowling WLG (Canada), Ottawa.

Procureurs des intervenants Blue Ant Media Inc., la Société Radio-Canada, DHX Media Ltd., le Groupe V Média inc., le Groupe de diffuseurs indépendants, Aboriginal Peoples Television Network, Allarco Entertainment Inc., BBC Kids, Channel Zero, Ethnic Channels Group Ltd., Hollywood Suite, OUTtv Network Inc., le Groupe Stingray Digital inc., TV5 Québec Canada, ZoomerMedia Ltd. et le Réseau de stations météorologiques Pelmorex (Télévision) inc. (37896) : Fasken Martineau DuMoulin, Montréal.

Procureurs de l'intervenante la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada : Stikeman Elliott, Ottawa.