

1966
 *Feb. 11
 Dec. 6

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU }
 CANADA }

APPELLANT;

AND

LA COMPAGNIE DE PUBLICATION }
 LA PRESSE, LIMITÉE }

RESPONDENT.

ON APPEAL FROM THE EXCHEQUER COURT OF CANADA

Constitutional law—Crown—Petition of right—Radio station—Licence—Fee—Validity of Order in Council increasing fee—Whether licence fee or tax imposed—Discrimination—Retroactivity—Whether made by proper authority—Radio Act, R.S.C. 1952, c. 233, ss. 3, 4, 10—General Radio Regulations, s. 5—Order in Council P.C. 1960-1488.

The petitioner company operated a private commercial radio broadcasting station in Montreal. In March 1960, and as required by the regulations, made under the provisions of the *Radio Act*, R.S.C. 1952, c. 233, then in force, the company paid a licence fee of \$6,000 for the period from April 1, 1960 to March 31, 1961. On October 28, 1960, the regulations were amended by an Order in Council which provided for a scale of licence fees calculated on a different basis than the one provided for in the earlier regulations. The effect of s. 5(5) of the new regulations was to increase the licence fee payable by the company for the year ending March 31, 1961. As a result, the company paid under protest a sum of \$5,452.30 which had been claimed as additional licence fees.

By its petition of right, the company claimed a refund of the \$5,452.30, and alleged that the new s. 5 of the regulations, as enacted by the Order in Council, was *ultra vires* on the following grounds: (1) that it does not prescribe a licence fee but imposes a tax without parliamentary sanction; (2) that it was unjust and discriminatory; (3) that it affects the rights of the company and others in a retroactive manner not authorized by the enabling legislation; (4) that it was beyond the authority of the governor in council and infringed on the exclusive authority of the Minister of Transport. The Exchequer Court held that the new s. 5 was invalid and *ultra vires*. The Crown appealed to this Court and the company cross-appealed.

Held (Taschereau C.J. *dissenting*): The appeal should be allowed and the cross-appeal dismissed.

Per Fauteux, Abbott and Ritchie JJ.: It could not be said that the new s. 5 of the regulations imposes a tax and not a licence fee. A licence issued by the Minister of Transport was required by the company to operate, and licence fees prescribed by the governor in council must

*PRESENT: Taschereau C.J. and Fauteux, Abbott, Ritchie and Hall JJ.

be paid to hold such a licence. The changing of the tariff of such licence by the Order in Council in question in no way changed the character of the levy.

Neither could it be said that the new s. 5 was discriminatory. In any event, since s. 3 of the *Radio Act* puts no limitation upon the powers of the governor in council to prescribe licence fees, the fact that they may be discriminatory affords no legal ground of attack upon the validity of the regulation.

Neither could it be said that the new s. 5(5) was invalid because it purported to legislate on a matter over which the governor in council did not have authority, but only the Minister of Transport. Under the *Radio Act*, the Minister of Transport, as the minister responsible for the administration of the Act, is no doubt required to collect the licence fees prescribed by the governor in council but, except in his capacity as one member of the executive branch, he has no authority to determine what the tariff of such fees should be.

The contention that the new s. 5 was invalid because it had a retroactive effect, could not be sustained. If the order did have retroactive effect, —as to which it was not necessary to express an opinion—s. 3 of the *Radio Act* contains no limitation upon the power of the governor in council to make such an order. In view of the nature of the right held by a person licenced to operate a private commercial broadcasting station,—being a privilege granted by the state—the governor in council can validly increase or decrease the fees payable by such a licensee at any time during the currency of the licence. In this case the Order in Council clearly expresses an intention to affect the licence fees payable for the then current licence year.

Per Hall J.: The Order in Council was retroactive legislation, however, it was validly enacted under the power given the governor in council by the *Radio Act* and it clearly expressed the retroactive effect it was intended to achieve.

Per Taschereau C.J., *dissenting*: The Order in Council was illegal because it violated the principle of non-retroactivity. In our juridical system there can be no retroactivity in a statute unless the text enacted by the legislator clearly expresses an intention to legislate not only for the future, but also for the past. This also applies in the case where the legislator delegates his powers to a subordinate body. Section 3 of the *Radio Act*, which gives to the governor in council the power to prescribe the tariff of licence fees, speaks only for the future and not for the past. The Order in Council went therefore beyond the powers of the governor in council when it purported to affect the licence fees payable for the current licence year.

The contention that only the Minister of Transport, and not the governor in council, could legislate in this matter, cannot be accepted. Under s. 3 of the *Radio Act* exclusive authority to prescribe the tariff of fees to be paid for the licence is given to the governor in council.

1966
PROCUREUR
GÉNÉRAL DU
CANADA
v.
LA
COMPAGNIE
DE
PUBLICATION
LA PRESSE,
LTÉE

1966
 PROCUREUR
 GÉNÉRAL DU
 CANADA
 v.
 LA
 COMPAGNIE
 DE
 PUBLICATION
 LA PRESSE,
 LTÉE

Droit constitutionnel—Couronne—Pétition de droit—Station de radio-diffusion—Licence d'exploitation—Droit de licence—Validité d'un arrêté en conseil augmentant le droit de licence—S'agit-il d'un droit de licence ou de l'imposition d'une taxe—Discrimination—Rétroactivité—Autorité de légiférer en la matière—Loi sur la Radio, S.R.C. 1952, c. 233, arts. 3, 4, 10—Règlements généraux sur la Radiodiffusion, art. 5—Arrêté en conseil C.P. 1960-1488.

La compagnie pétitionnaire exploitait une station commerciale privée de radiodiffusion à Montréal. Durant le mois de mars 1960, et en conformité avec la réglementation, passée sous l'empire des dispositions de la *Loi sur la Radio*, S.R.C. 1952, c. 233, alors en vigueur, la compagnie payait un droit de licence de \$6,000 pour la période du 1^{er} avril 1960 au 31 mars 1961. Le 28 octobre, les règlements étaient amendés par un arrêté en conseil prévoyant une échelle de droits de licence calculée sur une base différente de celle prévue dans la réglementation antérieure. L'art. 5(5) de la nouvelle réglementation a eu pour effet d'augmenter les droits de licence payables par la compagnie pour l'année se terminant le 31 mars 1961. Comme résultat de ce changement, une demande de paiement additionnel, au montant de \$5,452.30, a été faite à la compagnie, et cette dernière paya le montant sous protêt.

La compagnie a réclamé ce montant de \$5,452.30 par pétition de droit, et a attaqué la validité du nouvel art. 5 des règlements, tel qu'édicte par l'arrêté en conseil, pour les motifs qu'il: (1) ne prescrit pas des droits de licence mais impose une taxe sans l'autorité du parlement; (2) est injuste et discriminatoire; (3) affecte les droits de la compagnie et autres d'une façon rétroactive et non autorisée par la *Loi sur la Radio*; (4) va au-delà de l'autorité du gouverneur en conseil et empiète sur l'autorité exclusive du Ministre des Transports. La Cour de l'Échiquier a jugé que le nouvel art. 5 était invalide et *ultra vires*. La Couronne en appela devant cette Cour et la compagnie a porté un contre-appel.

Arrêt: L'appel doit être maintenu et le contre-appel rejeté, le Juge en chef Taschereau étant dissident.

Les Juges Fauteux, Abbott et Ritchie: On ne peut pas dire que le nouvel art. 5 des règlements impose une taxe et non un droit de licence. Pour exploiter son commerce la compagnie doit avoir une licence émise par le Ministre des Transports, et le détenteur d'une telle licence doit payer les droits de licence prescrits par le gouverneur en conseil. Le fait de changer le tarif des droits à payer pour les licences par l'arrêté en conseil en question ne change d'aucune manière le caractère du paiement.

On ne peut pas dire non plus que le nouvel art. 5 est discriminatoire. A tout événement, puisque l'art. 3 de la *Loi sur la Radio* n'apporte aucune limite aux pouvoirs du gouverneur en conseil de prescrire les

droits de licence, le fait que ces droits peuvent être discriminatoires n'offre aucun motif légal pour attaquer la validité du règlement.

On ne peut pas dire non plus que le nouvel art. 5(5) est invalide parce qu'il prétend légiférer sur une matière sur laquelle le gouverneur en conseil n'a pas d'autorité, mais seulement le Ministre des Transports. Il n'y a pas de doute que sous l'empire de la *Loi sur la Radio*, le Ministre des Transports, comme étant le ministre responsable de l'administration du statut, doit percevoir les droits de licence prescrits par le gouverneur en conseil mais, excepté en sa qualité de membre de l'exécutif, il n'a aucune autorité pour déterminer quel doit être le tarif de ces droits.

La prétention que le nouvel art. 5 est invalide parce qu'il a un effet rétroactif, ne peut pas être soutenue. Si l'arrêté en conseil a un effet rétroactif,—et il n'est pas nécessaire d'exprimer une opinion sur cette question—l'art. 3 de la *Loi sur la Radio* ne contient aucune limite aux pouvoirs du gouverneur en conseil d'édicter un tel arrêté en conseil. Considérant la nature du droit détenu par la personne ayant une licence pour exploiter une station commerciale privée de radiodiffusion—qui est un privilège accordé par l'état—le gouverneur en conseil peut valablement augmenter ou diminuer les droits payables par une telle personne n'importe quand durant le terme de la licence. Dans le cas présent, l'arrêté en conseil exprime clairement une intention d'affecter les droits de licence payables pour l'année de licence courante.

Le Juge Hall: L'arrêté en conseil est une pièce de législation ayant un effet rétroactif; cependant, il a été valablement édicté sous l'empire des pouvoirs donnés au gouverneur en conseil par la *Loi sur la Radio* et exprime clairement l'effet rétroactif qu'on avait l'intention de réaliser.

Le Juge en chef Taschereau, dissident: L'arrêté en conseil est illégal parce qu'il viole le principe de la non-rétroactivité. La rétroactivité de la loi dans notre système juridique ne peut être admise à moins que le texte édicté par le législateur déclare clairement une intention de légiférer non seulement pour l'avenir, mais également pour le passé. Ceci est vrai aussi dans le cas où le législateur délègue ses pouvoirs à une organisme subordonné. L'article 3(1) de la *Loi sur la Radio*, qui donne au gouverneur en conseil le pouvoir de prescrire le tarif des droits à payer pour les licences, ne parle que pour l'avenir et non pas pour le passé. L'arrêté en conseil va donc au-delà des pouvoirs qui sont conférés au gouverneur en conseil lorsqu'il prétend affecter les droits de licence payables pour l'année de licence courante.

La prétention que ce n'est pas le gouverneur en conseil, mais bien le Ministre des Transports qui seul peut réglementer en la matière, ne peut pas être acceptée. L'article 3(1) de la *Loi* dit que c'est le gouverneur en conseil qui prescrit le tarif des droits à payer pour les licences.

1966
PROCUREUR
GÉNÉRAL DU
CANADA
v.
LA
COMPAGNIE
DE
PUBLICATION
LA PRESSE,
LTÉE

1966

PROCUREUR
GÉNÉRAL DU
CANADA
v.
LA
COMPAGNIE
DE
PUBLICATION
LA PRESSE,
LTDÉE

APPEL et CONTRE-APPEL d'un jugement du Juge Dumoulin de la Cour de l'Échiquier du Canada¹, accordant une pétition de droit. Appel maintenu et contre-appel rejeté, le Juge en Chef Taschereau étant dissident.

APPEAL and CROSS-APPEAL from a judgment of Dumoulin J. of the Exchequer Court of Canada¹, allowing a petition of right. Appeal allowed and cross-appeal dismissed, Taschereau C.J. dissenting.

Rodrigue Bédard, Q.C., for the appellant.

Gordon F. Henderson, Q.C., and *John D. Richard*, for the respondent.

LE JUGE EN CHEF (*dissident*): La requérante-intimée, La Compagnie de Publication La Presse Limitée, exploite à Montréal une station commerciale privée de radiodiffusion, dont les lettres d'appel sont CKAC. Au mois de mars 1960, elle faisait parvenir un chèque au montant de \$6,000, à l'ordre du Receveur Général du Canada, en paiement des droits de licence émise en sa faveur par le Ministre des Transports, pour la période du 1^{er} avril 1960 au 30 mars 1961.

Cette licence est requise par le Ministre en vertu du règlement général édicté sous l'empire de la *Loi sur la Radio*, le 25 janvier 1958. L'arrêté en conseil mettant ce règlement en vigueur décrète que lorsque le revenu brut d'un poste de radio excède le montant de \$400,000 par an, le prix du permis annuel est de \$6,000. Pour les fins de ce règlement les mots «revenu brut» signifient le revenu brut du détenteur du permis provenant des opérations du poste de radio pour l'année fiscale se terminant le 31 décembre précédent.

C'est donc le revenu brut de l'année 1959 qui doit servir de base pour le prix de la licence du 1^{er} avril 1960 au 30 mars 1961. L'article 5 de l'arrêté en conseil qui nous intéresse et qui déterminait le prix des licences au cours du

¹ [1964] Ex. C.R. 627.

mois de mars 1960, quand le chèque de \$6,000 a été payé, se lit ainsi:

C.P. 1958-146

HÔTEL DU GOUVERNEMENT À OTTAWA

Le SAMEDI 25 janvier 1958.

TAXES DE LICENCE DE STATION COMMERCIALE
PRIVÉE DE RADIODIFFUSION

1966
PROCUREUR
GÉNÉRAL DU
CANADA
v.
LA
COMPAGNIE
DE
PUBLICATION
LA PRESSE,
LTDÉE
Taschereau
J.C.

5. (1) Au présent article, l'expression «recettes brutes», par rapport au titulaire d'une licence, désigne les recettes brutes provenant de l'exploitation d'une station pendant toute année financière ou autre période spécifiée dans le cas de cette station, déduction faite des commissions des agences.

(2) Sous réserve des dispositions du présent article, la taxe annuelle de licence afférente à une station commerciale privée de radiodiffusion est le montant indiqué dans la colonne 3 du tableau suivant et a pour base les recettes brutes du titulaire, données à la colonne 2, pour l'année financière terminée le ou avant le 31 décembre qui précède immédiatement la date à laquelle ou avant laquelle la taxe de licence doit être acquittée:

Colonne 1 Catégorie de stations	Colonne 2 Recettes brutes	Colonne 3 Taxe de licence
A	\$ Moins de \$25,000	\$ 100.00
B	25,000 mais moins de 50,000	250.00
C	50,000 mais moins de 75,000	500.00
D	75,000 mais moins de 100,000	1,000.00
E	100,000 mais moins de 200,000	1,500.00
F	200,000 mais moins de 400,000	3,000.00
G	400,000 ou plus	6,000.00

Le 28 octobre 1960, par arrêté en conseil (C.P. 1960-1488) l'article 5 du règlement général ci-dessus a été abrogé et on lui a substitué les dispositions suivantes:

C.P. 1960-1488

HÔTEL DU GOUVERNEMENT À OTTAWA

Le VENDREDI 28 octobre 1960.

PRÉSENT:

SON EXCELLENCE LE GOUVERNEUR GÉNÉRAL EN CONSEIL

Sur avis conforme du ministre des Transports et en vertu de l'article 3 de la Loi sur la radio, il plaît à Son Excellence le Gouverneur général en conseil d'apporter par les présentes, selon la Liste ci-jointe, les nouvelles modifications suivantes au Règlement général sur la radio, Partie I, établi par le décret C.P. 1958-146 du 25 janvier 1958, dans sa forme modifiée.

1966

LISTE DE MODIFICATIONS

PROCEUR
GÉNÉRAL DU
CANADA

v.

LA

COMPAGNIE

DE

PUBLICATION

LA PRESSE,

LTÉE

Taschereau

J.C.

1. Révoquer l'article 5 du Règlement général sur la radio, Partie I, et le remplacer par ce qui suit:

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

- a) «recettes brutes», relativement au titulaire d'une licence, désigne les recettes brutes provenant de l'exploitation de la station, déduction faite des commissions des agences; et
- b) «année de licence», appliquée à une station commerciale privée de radiodiffusion, désigne une période de douze mois commençant le 1^{er} avril et se terminant le 31 mars suivant, pendant laquelle la licence délivrée pour cette station est en vigueur.

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

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

- a) Si les recettes brutes sont de \$200,000 ou moins, la taxe est de 1 p. 100 des recettes brutes;
- b) Si les recettes brutes excèdent \$200,000, la taxe est de \$2,000 plus 1½ p. 100 des recettes brutes en excédant de \$200,000.

(4) Par dérogation au paragraphe (3) et sous réserve des paragraphes (9) et (10), la taxe minimum de licence afférente à une station commerciale privée de radiodiffusion est de \$100 pour chaque année de licence.

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

- a) de la taxe de licence qui était exigible conformément audit tableau des taxes de licence en vigueur le 31 mars 1960, et
- b) du montant calculé suivant les indications du paragraphe (3).

Comme résultat de ce changement apporté par ce dernier arrêté en conseil, une demande de paiement additionnel a été faite à l'intimée. Il s'ensuit qu'au lieu de payer \$6,000 pour la période du 1^{er} avril 1960 au 30 mars 1961, l'intimée serait tenue de payer pour la même période la somme de \$11,452.30. S'autorisant de ce nouvel arrêté en conseil, le

ministère des Transports a réclamé cette somme de \$5,-452.30, le 6 janvier 1961, et après un échange de correspondance, où l'intimée niait la validité de cette réclamation, elle a définitivement payé sous protêt le 10 mars 1961, quelques jours avant l'expiration de la licence. Le 24 avril 1961, l'intimée a réclamé ce montant par pétition de droit.

Ce litige s'instruit devant l'honorable Juge Dumoulin de la Cour de l'Échiquier¹, qui accueille la réclamation de la requérante jusqu'à concurrence de \$5,452.30 avec intérêts et dépens. C'est de ce jugement que se pourvoit l'appelant devant notre Cour.

L'intimée invoque trois raisons sérieuses à l'appui de ses prétentions. Elle soutient, en premier lieu, que l'arrêté en conseil du 28 octobre 1960, modifiant l'arrêté en conseil antérieur du 25 janvier 1958, est illégal parce qu'il viole le principe de la non-rétroactivité, qui veut qu'une ordonnance nouvelle ne peut porter atteinte aux droits régulièrement acquis sous l'empire d'une ancienne ordonnance. Il est certain qu'une loi ne peut avoir d'effet rétroactif à moins que le statut le dise clairement. En droit français, comme aussi en droit anglais, on reconnaît ce principe fondamental de justice et d'équité. L'article (2) du *Code Napoléon* consacre dans un texte cette proposition élémentaire: «La loi ne dispose que pour l'avenir, elle n'a point d'effet rétroactif.» Dans Craies «On Statute Law» (6^e éd., p. 386), et dans «Maxwell on Interpretation of Statutes» (11^e éd., p. 204), on cite Lord Lindley, *Lauri v. Renad*², qui disait: «It is a fundamental rule of English law that no statute shall be construed so as to have a retrospective operation, unless its language is such as plainly to require such a construction.»

Dans *Pardo v. Bingham*³, Lord Hatherley disait avec raison:

The question is...secondly, whether on general principles the statute is in this particular section to be held to operate retrospectively, the

¹ [1964] Ex. C.R. 627.

² [1892] 3 Ch. 402 at 421, 67 L.T. 275.

³ (1869), 4 Ch. App. 735 at 739-40, 20 L.T. 464.

1966
 PROCUREUR
 GÉNÉRAL DU
 CANADA
 v.
 LA
 COMPAGNIE
 DE
 PUBLICATION
 LA PRESSE,
 LTÉE
 —
 Taschereau
 J.C.
 —

general rule of law undoubtedly being, that, except there be a *clear indication* either from the subject matter or from the wording of the statute, the statute is not to receive a retrospective construction.

Maxwell, *vide supra*, s'exprime ainsi :

Upon the presumption that the legislature does not intend what is unjust rests the leaning against giving certain statutes a retrospective operation. *Nova constitutio futuris formam imponere debet, non præteritis*. They are construed as operating only in cases or on facts which come into existence after the statutes were passed unless a *retrospective effect* be clearly intended.

Le *Code Civil* de la province de Québec ne contient pas de semblable disposition, mais Mignault (vol. 1, p. 66) enseigne que ce principe a été accepté par la jurisprudence. L'auteur s'exprime ainsi: «Si la loi réglait le passé, si un droit légitimement acquis pouvait être ravi, si un acte accompli alors qu'il était licite pouvait ensuite être puni, il n'y aurait plus ni liberté civile ni sécurité.» Et les commissaires du *Code Civil*, commentant l'article (2) du *Code Napoléon*, disaient ce qui suit:

Cet article qui avait été copié du Code Napoléon (art. 2) a été omis, non parce que la règle qu'il consacre est incorrecte ou douteuse, mais parce que l'énonciation en a paru inutile et même dangereuse: inutile à l'égard du législateur, qui aurait toujours droit de ne s'y pas conformer; dangereuse quant au juge, qui pourrait la regarder comme réagissant sur le passé et influant sur les nombreuses lois de cette nature, auxquelles, sous cette impression, il refuserait, quoiqu'à tort, de donner effet.

D'après les discussions qui ont eu lieu en France sur cet article, l'on voit qu'il n'a été admis que parce que l'on n'avait pas à craindre là le même inconvénient quant aux lois antérieures.

Il ne peut donc y avoir de doutes qu'en vertu des différents systèmes de droit, qui régissent les citoyens du pays, la rétroactivité des lois dans notre système juridique ne peut être admise à moins que le texte édicté par le législateur déclare clairement une intention de légiférer non seulement pour l'avenir, mais également pour le passé. On peut ajouter aussi que le législateur qui délègue ses pouvoirs à un organisme subordonné peut aussi autoriser, mais également sans ambiguïté ni équivoque, de se départir du principe général de la non-rétroactivité et d'affecter ainsi les droits antérieurs acquis.

Ces principes ont été reconnus par Sir Lyman Duff dans l'affaire de *Spooner Oils Limited v. Turner Valley Gas Conservation Board*¹. Voici comment il s'exprimait:

A legislative enactment is not to be read as prejudicially affecting accrued rights, or an existing status, unless the language in which it is expressed requires such a construction. The rule is described by Coke as a law of Parliament, meaning, no doubt, that it is a rule based on the practice of Parliament; the underlying assumption being that, when Parliament intends prejudicially to affect such rights or such a status, it declares its intention expressly, unless, at all events, that intention is plainly manifested by unavoidable inference.

1966
 PROCUREUR
 GÉNÉRAL DU
 CANADA
 v.
 LA
 COMPAGNIE
 DE
 PUBLICATION
 LA PRESSE,
 LTÉE
 Taschereau
 J.C.

Dans le cas présent, l'intimée a obtenu sa licence pour une période de douze mois, soit du 1^{er} avril 1960 au 30 mars 1961. Comme je l'ai dit déjà, elle avait antérieurement payé pour ce permis d'exploitation la somme de \$6,000 réclamée par le ministère. C'était le seul montant qu'elle pouvait avec raison s'attendre à payer pour l'année courante et il est juste, je crois, de penser que son budget a été préparé en conséquence, et ce n'est qu'au début de janvier qu'on a réclamé la somme additionnelle de \$5,452.30, payée le 10 mars 1961, soit un an après le paiement de la première somme de \$6,000.

En vertu de la *Loi sur la radio* au Canada,

3.(1) Le gouverneur en conseil peut

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

Mais le gouverneur en conseil tient ses pouvoirs de la législation sur la radio, adoptée par le Parlement. Cette loi aurait pu, sans doute, décréter que le gouverneur en conseil serait investi de l'autorité nécessaire pour déclarer la rétroactivité de certains des règlements qu'il est autorisé à établir. Cependant, nulle part voit-on dans la loi que le gouverneur en conseil peut réglementer le passé.

Dans son factum et à l'audition, le procureur de l'appelant nous dit que les termes de l'article 3(1), *supra*, de la *Loi sur la radio* ont une portée très vaste; il n'y a, dit-il, aucune restriction imposée à la compétence attribuée au gouverneur en conseil, et le Parlement lui a délégué tous les

¹ (1933) R.C.S. 629, 638.

1966
PROCUREUR
GÉNÉRAL DU
CANADA
v.
LA
COMPAGNIE
DE
PUBLICATION
LA PRESSE,
LTÉE
Taschereau
J.C.

pouvoirs qui étaient siens en ce domaine spécifique de l'établissement d'un tarif. L'appelant fait observer que si le gouverneur en conseil a agi dans les limites des pouvoirs que lui a conférés le Parlement, il n'appartient pas aux tribunaux de considérer la sagesse ni même l'équité de la mesure qui a été prise.

Je ne peux m'accorder avec cette proposition qui veut dire que la rétroactivité des règlements existe, à moins que le Parlement ait édicté que seul l'avenir serait affecté. C'est le contraire qui est vrai, et la rétroactivité n'existe pas à moins que l'autorité compétente l'autorise. Aucun texte de cette nature ne se trouve dans le cas qui nous occupe. Il me faut donc conclure que l'article 3(1) ne parle que pour l'avenir et non pour le passé. L'arrêté en conseil va donc au-delà des pouvoirs qui sont conférés au gouverneur général en conseil quand, le 28 octobre 1960, il prétend augmenter les tarifs pour la période du 1^{er} avril 1960 au 30 mars 1961. Il s'agit ici d'un cas clair de délégation de pouvoirs, et le subordonné doit donc demeurer dans les limites strictes de l'autorité que le Parlement lui a conférée.

Devant la Cour de l'Échiquier et devant cette Cour, l'intimée a prétendu que ce n'est pas le gouverneur en conseil, mais bien le ministre des Transports, qui seul pouvait réglementer ce qui fait l'objet du présent litige. Il est certain que le ministre des Transports a une grande autorité en ce qui a trait aux licences de radio en vertu de l'article 4(1) de la Loi, mais l'article 3(1) de la même loi dit que c'est le gouverneur en conseil qui prescrit le tarif des droits à payer pour les licences. Si j'acceptais la prétention de l'intimée sur ce point, il me faudrait mettre de côté l'article 3(1), ce que je ne peux certainement pas faire.

Si la théorie de l'intimée est fondée, elle doit nécessairement s'appuyer sur l'article 10 de la *Loi sur la radio*, qui voudrait dire que lorsqu'il y a violation de la Loi, l'équipement peut être confisqué, et *implicitement* le retrait de la licence, à défaut de paiement du prix, peut être exigé. On

prétend que l'illégalité naîtrait du fait que l'intervention du gouverneur en conseil mettrait un terme à la durée de la licence, terme qui doit être déterminé par le ministre des Transports seul.

Je ne vois pas d'empiètement par le gouverneur en conseil sur les prérogatives du ministre des Transports. Le gouverneur en conseil tient son autorité de l'article 3, et l'article 10 est le texte de la loi qui impose la pénalité à défaut de paiement. C'est la loi elle-même qui limite les pouvoirs du ministre des Transports et non pas un acte arbitraire de la part du gouverneur en conseil.

Nous n'avons qu'à déterminer la question de savoir si le prix de la licence peut être majoré pour l'année 1960-61 comme il l'a été. La conséquence de cette rétroactivité donnée par le gouverneur en conseil à l'arrêté ministériel du 28 octobre 1960 rend ce dernier inopérant, et me dispense de discuter les autres questions qui ont été soulevées. L'appelant nous y invite d'ailleurs lorsqu'il dit dans son factum qu'à strictement parler l'appel ne repose que sur cette partie du jugement qui, déclarant que l'arrêté en conseil dont il s'agit a un effet rétroactif que la loi n'autorise pas, conduit à la conclusion qu'il y a empiètement sur les pouvoirs du ministre des Transports.

Je suis donc d'opinion que cet appel doit être rejeté avec dépens.

The judgment of Fauteux, Abbott and Ritchie JJ. was delivered by

ABBOTT J.:—The sole question at issue in this appeal is the validity of Order in Council P.C. 1960-1488, passed under the provisions of s. 3 of the *Radio Act*, R.S.C. 1952, c. 233, as amended. That Order in Council rescinded s. 5 of the "General Radio Regulations" then in force, and replaced it with a new section. The said section prescribed the fees payable by private commercial broadcasting stations licensed under the *Radio Act*.

The relevant facts are not in dispute.

1966
 PROCUREUR
 GÉNÉRAL DU
 CANADA
 v.
 LA
 COMPAGNIE
 DE
 PUBLICATION
 LA PRESSE,
 LTÉE
 —
 Taschereau
 J.C.
 —

1966
PROCUREUR
GÉNÉRAL DU
CANADA
v.
LA
COMPAGNIE
DE
PUBLICATION
LA PRESSE,
LTÉE
Abbott J.

Respondent is a corporation which for many years has operated a private commercial radio broadcasting station in the city of Montreal whose call letters are CKAC with a power of 50,000 watts on a frequency of 730 kilocycles. It has been licensed to do so by a series of annual licences issued by the Minister of Transport under the provisions of the *Radio Act*. Unless otherwise provided, such licences are granted on an annual basis for a period running from April 1 to March 31. Licence fees payable by private commercial broadcasting stations have varied from time to time over the years, but for some time prior to October 1960 the fees payable by respondent were the maximum then provided for of \$6,000 per year.

On October 28, 1960, Order in Council P.C. 1960-1488 was adopted, which amended the Regulations then in force, by repealing s. 5 of the said regulations which prescribed the licence fees payable by private commercial radio stations, and replacing it by a new s. 5 providing for a scale of licence fees calculated on a different basis than the one provided for in the earlier regulation.

The effect of the new regulation was to increase the licence fee payable by respondent for the then current licence year from \$6,000 to \$11,452.30.

On January 6, 1961, the Department of Transport claimed from respondent, as additional licence fees for the then current year, the sum of \$5,452.30. Payment was refused by respondent, but after discussions which took place with officials of the Department, the amount claimed was paid under protest. By its petition of right filed April 24, 1961, alleging the invalidity of the said Order in Council of October 28, 1960, respondent claimed reimbursement of the said sum of \$5,452.30 with interest and costs. In its petition of right and before this court, respondent submitted that s. 5 of the General Radio Regulations as enacted by Order in Council P.C. 1960-1488 was invalid and *ultra vires* in the following respects:

1. That it does not prescribe a licence fee but in fact and in law creates and imposes a tax without Parliamentary sanction or approval.

2. That it is unjust and discriminatory between the respondent and other private commercial broadcasting stations and also between a group of private commercial radio broadcasting stations, the Canadian Broadcasting Corporation and other categories of broadcasting stations.

3. That it affects the rights of respondent and others affected thereby in a retroactive manner not authorized by the enabling legislation.

4. That it was beyond the authority of the Governor-in-Council and in the form in which it was passed infringed on the exclusive authority of the Minister of Transport.

1966
 }
 PROCUREUR
 GÉNÉRAL DU
 CANADA
 v.
 LA
 COMPAGNIE
 DE
 PUBLICATION
 LA PRESSE,
 LTÉE
 —
 Abbott J.

Mr. Justice Dumoulin of the Exchequer Court¹ held that the said s. 5 was invalid and *ultra vires* in that it was beyond the power of the Governor in Council to increase licence fees during the currency of a licensing period since the exercise of this power infringed on authority reserved exclusively to the Minister of Transport under the *Radio Act*. He appears also to have been of opinion that the by-law illegally had a retroactive effect, but he rejected the other grounds of alleged illegality raised by respondent. He recommended repayment to respondent of the sum of \$5,452.30 with interest.

Appellant appealed from that judgment to this Court and respondent cross-appealed on the ground that the learned trial judge should have declared the Order in Council invalid on grounds 1, 2 and 3 which I have enumerated. As a result all the grounds of alleged invalidity raised in the Court of first instance were argued before this Court.

The relevant portions of Order in Council P.C. 1960-1488 read as follows:

1. Section 5 of the General Radio Regulations, Part I is revoked and the following substituted therefore:

5. (1) In this section,

(a) "gross revenue", in relation to any licensee, means the gross revenue of the licensee derived from the operation of the station, less agency commissions, and

(b) "licence year", as applied to any Private Commercial Broadcasting Station, means a twelve-month period commencing April 1st and ending March 31st following, during which the licence issued for that station is in force.

¹ [1964] Ex. C.R. 627.

1966
 PROCUREUR
 GÉNÉRAL DU
 CANADA
 v.
 LA
 COMPAGNIE
 DE
 PUBLICATION
 LA PRESSE,
 LTÉE
 —
 Abbott J.
 —

(2) Subject to this section, the licence fee for a Private Commercial Broadcasting Station for each licence year is payable on or before the commencement of the licence year.

(3) Subject to this section, the licence fee for a Private Commercial Broadcasting Station for each licence year shall be based upon the gross revenue of the licensee for the fiscal year of the station ending on or before the 31st day of December immediately preceding the commencement of the licence year as follows:

- (a) if the gross revenue is \$200,000 or less, the fee is one per cent of the gross revenue, and
- (b) if the gross revenue exceeds \$200,000, the fee is \$2000 plus one and one-half per cent of the gross revenue in excess of \$200,000.

(4) Notwithstanding subsection (3) and subject to subsections (9) and (10), the minimum licence fee for each licence year for a Private Commercial Broadcasting Station is \$100.

(5) If the licence fee for the licence year 1960-61 for an existing Private Commercial Broadcasting Station, computed in accordance with subsection (3) exceeds that which would have been payable under the schedule of licence fees in force on March 31st, 1960, then the licence fee for the licence year 1960-61, is one-half the sum of

- (a) the amount of the licence fee which would have been payable under the said schedule of licence fees in force on March 31st, 1960, and
- (b) the amount computed in accordance with subsection (3).

The statutory authority for the adoption of such Order in Council is contained in s. 3 of the *Radio Act*, the relevant portions of which read

3. (1) The Governor in Council may

- (a) prescribe the tariff of fees to be paid for licences and for examination for certificates of proficiency held and issued under this Act;...

(2) Any person who violates any regulation made under this section for which no penalty is provided is liable upon summary conviction to a penalty not exceeding fifty dollars and costs or to imprisonment for a term not exceeding three months.

I shall deal first with the questions raised on cross-appeal. The learned trial judge held to be unfounded respondent's contentions that s. 5 of the Radio Regulations as enacted by the Order in Council was invalid because (1) it imposed a tax and not a licence fee and (2) was unjust and discriminatory. I am in agreement with that view and have little to add to what the learned trial judge has said on these two points.

The operator of a private commercial broadcasting station is required under the *Radio Act* to be in possession of a licence issued by the Minister of Transport. The holding of such a licence involves the obligation to pay licence fees as prescribed by the Governor in Council. As I have stated, the tariff of such licence fees has been varied from time to time over the years. The tariff established under P.C. 1960-1488 abolished a previously existing maximum fee and provided for licence fees calculated upon the basis of gross revenues of the licensee. In my view this is no way changed the character of the levy. As to the alleged discriminatory character of the regulation, I am not satisfied that it is in fact discriminatory. In any event s. 3 of the Act puts no limitation upon the powers of the Governor in Council to prescribe licence fees. That such fees may in fact be discriminatory, in my opinion, affords no legal ground of attack upon the validity of the Order.

Dealing now with the appeal itself. The learned trial judge, although he referred to respondent's contention that the Order in Council was invalid because of its alleged retroactive effect, did not explicitly found his judgment upon that point. He held that subs. 5 of s. 5 of the Radio Regulations as enacted by Order in Council P.C. 1960-1488 was invalid for the following reasons:

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

With respect, I am unable to agree with that finding. Under s. 4 of the *Radio Act*, exclusive authority concerning the issue of licences is given to the Minister of Transport. Under s. 3 of the said Act exclusive authority to prescribe the tariff of fees to be paid for such licences is given to the Governor in Council. In the one case an administrative discretion has been granted and in the other case an authority to legislate. The Minister of Transport, as the minister responsible for the administration of the *Radio*

1966
PROCUREUR
GÉNÉRAL DU
CANADA
v.
LA
COMPAGNIE
DE
PUBLICATION
LA PRESSE,
LITÉE
Abbott J.

1966
 PROCUREUR
 GÉNÉRAL DU
 CANADA
 v.
 LA
 COMPAGNIE
 DE
 PUBLICATION
 LA PRESSE,
 LTÉE
 —
 Abbott J.
 —

Act, is no doubt required to collect the licence fees prescribed by the Governor in Council but, except in his capacity as one member of the executive branch of government, he has no authority to determine what the tariff of such fees should be.

I shall now deal with respondent's contention that the Order in Council was invalid because of its alleged retroactive effect. The so-called rule of non-retroactivity is of course a well established rule of interpretation that generally speaking, a law is not to be interpreted as having a retroactive effect unless it contains express words or there is the plainest implication to the contrary effect—see *Maxwell v. Callbeck*¹.

In the present case, as I have stated, respondent held a valid licence to operate for the licence year April 1, 1960 to March 31, 1961, a private commercial broadcasting station and to use a certain specified radio frequency for that purpose. As Lord Atkin stated in *Shannon v. Lower Mainland Dairy Products Board*², such a licence merely involves a permission to trade, subject to compliance with certain conditions. In the present case, there was no contractual relationship between the Crown and respondent, and the latter had no vested or property right in the licence which it held. What it did have was a privilege granted by the state, conferring authority to do something which without such permission would be illegal.

The Order in Council clearly was intended to affect the licence fees payable for the then current licence year. From the terms of subs. 5 of the new s. 5, however, it is also clear, that fees were calculated for that year on the old basis with respect to the first six months and on the new basis with respect to the last six months.

If the Order did have retroactive effect, (as to which I do not find it necessary to express any opinion) s. 3 of the

¹ [1939] S.C.R. 440 at 444, 3 D.L.R. 580.

² [1938] A.C. 708 at 721, 2 W.W.R. 604, 4 D.L.R. 81.

Radio Act contains no limitation upon the power of the Governor in Council to make such an order. In view of the nature of the right held by a person licensed to operate a private commercial broadcasting station, I am of opinion that the Governor in Council can validly increase or decrease the fees payable by such a licensee at any time during the currency of the licence. As I have said, Order in Council P.C. 1960-1488 clearly expressed an intention to do so.

1966
PROCUREUR
GÉNÉRAL DU
CANADA
v.
LA
COMPAGNIE
DE
PUBLICATION
LA PRESSE,
LTÉE
Abbott J.

For the foregoing reasons, I would allow the appeal and dismiss the petition of right with costs here and in the Exchequer Court. The cross appeal should also be dismissed with costs.

HALL J.:—I agree with His Lordship the Chief Justice that the Order in Council in this appeal was retroactive legislation. The Order in Council, however, was validly enacted under the power given the Governor in Council by the *Radio Act* and it clearly expresses the retroactive effect it was intended to achieve. I concur, therefore, in the appeal being disposed of as proposed by my brother Abbott.

Appeal allowed and cross-appeal dismissed, with costs.

Solicitor for the appellant: R. Bédard, Ottawa.

Solicitors for the respondent: Gowling, MacTavish, Osborne & Henderson, Ottawa.