

**Canadian Broadcasting Corporation,
Television Station C.B.O.F.T. and René
Boissay** *Appellants;*

and

Her Majesty The Queen *Respondent.*

File No.: 16318.

1982: March 31, April 1; 1983: March 24.

Present: Laskin C.J. and Dickson, Beetz, Estey,
McIntyre, Chouinard and Lamer JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
ONTARIO

*Criminal law — Crown immunity — Broadcast of an
obscene film — Criminal charges — CBC acting
unlawfully — Whether CBC subject to prosecution —
Broadcasting Act, R.S.C. 1970, c. B-11, ss. 3, 38, 39, 40
— Radio (T.V.) Broadcasting Regulations, SOR/64-50,
ss. 3, 5(1)(a), (c) — Criminal Code, R.S.C. 1970, c.
C-34, ss. 2, 159(1)(a).*

Appellant, a Crown corporation established under the *Broadcasting Act*, was charged with the unlawful broadcast of an obscene film. A provincial court judge, on a preliminary point of law, ruled that the appellant could not be charged under the *Code* and that he had no jurisdiction to hear such charges. The Ontario Supreme Court reversed the judgment and the Court of Appeal upheld its decision. This appeal is to determine whether the appellant is subject, by reason of its broadcast, to prosecution under the *Criminal Code*.

Held: The appeal should be dismissed.

There is no reason in law why a law enforcement agency should not bring before a criminal court a corporation, however established, or any other person, where the conduct of that person, natural or legal, offends the *Criminal Code* and is not expressly authorized by Act of Parliament. Here, the broadcast was contrary to s. 159(a) of the *Code* and prohibited by a regulation promulgated under the *Broadcasting Act*. Further, the CBC was subject—like all the other broadcasters—to generally applicable statutes and regulations including the *Criminal Code*. The CBC, in exercising its powers in a manner inconsistent with the purposes of the *Broadcasting Act*, did not act as an agent for the Crown; therefore the attribution of Crown immunity to the appellant was not in issue in this case.

**La Société Radio-Canada, la station de
télévision C.B.O.F.T. et René Boissay**
Appellants;

et

Sa Majesté La Reine *Intimée.*

N° du greffe: 16318.

1982: 31 mars, 1^{er} avril; 1983: 24 mars.

Présents: Le juge en chef Laskin et les juges Dickson,
Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard et Lamer.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ONTARIO

*Droit criminel — Immunité de l'État — Diffusion
d'un film obscène — Accusations criminelles — Acte
illégal de Radio-Canada — Radio-Canada est-elle
passible de poursuites? — Loi sur la radiodiffusion,
S.R.C. 1970, chap. B-11, art. 3, 38, 39, 40 — Règle-
ment relatif à la télévision, DORS/64-50, art. 3,
5(1)a), c) — Code criminel, S.R.C. 1970, chap. C-34,
art. 2, 159(1)a).*

L'appelante, qui est une société d'État créée en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*, a été accusée d'avoir diffusé un film obscène. Un juge de la Cour provinciale, appelé à trancher une question de droit préliminaire, a statué que l'appelante ne pouvait être accusée en vertu du *Code criminel* et qu'il n'avait pas compétence pour entendre ces accusations. La Cour suprême de l'Ontario a renversé ce jugement et la Cour d'appel a confirmé la décision de la Cour suprême. Le présent pourvoi vise à déterminer si l'appelante peut être poursuivie en vertu du *Code criminel* pour avoir diffusé le film en question.

Arrêt: Le pourvoi est rejeté.

Il n'y a aucune raison en droit qui empêche un organisme chargé de l'application de la loi de poursuivre au criminel une personne morale, quelle que soit la façon dont elle a été créée, ou toute autre personne lorsque la conduite de cette personne, physique ou morale, enfreint le *Code criminel* et n'est pas permise expressément par une loi du Parlement. En l'espèce, la diffusion du film est non seulement contraire à l'al. 159a) du *Code*, mais elle est interdite par un règlement pris en application de la *Loi sur la radiodiffusion*. De plus, la Société est assujettie, comme tous les autres radiodiffuseurs, aux lois et règlements généralement applicables, y compris le *Code criminel*. En exerçant ses pouvoirs d'une façon incompatible avec les objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion*, la Société n'a pas agi en qualité de mandataire de l'État; par conséquent, l'attribution de l'immunité de l'État à l'appelante n'est pas en cause en l'espèce.

Canadian Broadcasting Corporation v. Attorney-General for Ontario, [1959] S.C.R. 188, distinguished; *Conseil des Ports Nationaux v. Langelier*, [1969] S.C.R. 60, applied; *MacKenzie-Kennedy v. Air Council*, [1927] 2 K.B. 517; *Quebec Liquor Commission v. Moore*, [1924] S.C.R. 540; *River Wear Commissioners v. Adamson* (1877), 2 App. Cas. 743; *R. v. Stradiotto* (1973), 11 C.C.C. (2d) 257, referred to.

APPEAL from a judgment of the Court of Appeal for Ontario (1980), 115 D.L.R. (3d) 684, 30 O.R. (2d) 239, affirming a judgment of Donohue J. setting aside a judgment of the Provincial Court quashing an information. Appeal dismissed.

W. I. C. Binnie, Q.C., and *Roger Leclaire*, for the appellants the Canadian Broadcasting Corporation and the Television Station C.B.O.F.T.

Claude-Armand Sheppard, for the appellant Boissay.

David H. Doherty, for the respondent.

The judgment of the Court was delivered by

ESTEY J.—The appellant is a corporation established under the *Broadcasting Act*, R.S.C. 1970, c. B-11 and is charged under s. 159 (1)(a) of the *Criminal Code*, R.S.C. 1970, c. C-34 that it “unlawfully did publish an obscene moving picture, to wit, “J’irai comme un cheval fou” . . .” in the City of Ottawa through the Corporation’s television station, C.B.O.F.T. The provincial court judge, on a preliminary point of law, stated a case to the High Court of Ontario after determining that the appellant could not be charged under the *Criminal Code* and that he had no jurisdiction to hear such charges. Donohue J. found that the learned provincial court judge had erred and remitted the matter to him for trial on the charges laid under the *Criminal Code* of Canada. The Ontario Court of Appeal dismissed an appeal from the decision of Donohue J.

Jurisprudence: distinction faite avec l’arrêt: *Canadian Broadcasting Corporation v. Attorney-General for Ontario*, [1959] R.C.S. 188; arrêt appliqué: *Conseil des Ports Nationaux v. Langelier*, [1969] R.C.S. 60; arrêts mentionnés: *MacKenzie-Kennedy v. Air Council*, [1927] 2 K.B. 517; *Quebec Liquor Commission v. Moore*, [1924] R.C.S. 540; *River Wear Commissioners v. Adamson* (1877), 2 App. Cas. 743; *R. v. Stradiotto* (1973), 11 C.C.C. (2d) 257.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d’appel de l’Ontario (1980), 115 D.L.R. (3d) 684, 30 O.R. (2d) 239, qui a confirmé le jugement du juge Donohue qui a renversé une décision de la Cour provinciale d’annuler une dénonciation. Pourvoi rejeté.

W. I. C. Binnie, c.r., et *Roger Leclaire*, pour les appelantes la Société Radio-Canada et la station de télévision C.B.O.F.T.

Claude-Armand Sheppard, pour l’appelant Boissay.

David H. Doherty, pour l’intimée.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE ESTEY—L’appelante est une personne morale constituée sous le régime de la *Loi sur la radiodiffusion*, S.R.C. 1970, chap. B-11. Elle est accusée en vertu de l’al. 159(1)a) du *Code criminel*, S.R.C. 1970, chap. C-34, d’avoir [TRADUCTION] «diffusé un film obscène, savoir «J’irai comme un cheval fou» . . .» par l’entremise de la station de télévision C.B.O.F.T. que la Société exploite à Ottawa. Le juge de la Cour provinciale, appelé à trancher une question de droit préliminaire, a formulé un exposé de cause à l’intention de la Haute Cour de l’Ontario, après avoir déterminé que l’appelante ne pouvait être accusée en vertu du *Code criminel* et qu’il n’avait pas compétence pour entendre ces accusations. Le juge Donohue a conclu que le savant juge de la Cour provinciale avait commis une erreur et lui a renvoyé le dossier pour qu’il entende les accusations portées en vertu du *Code criminel* du Canada. La Cour d’appel de l’Ontario a rejeté l’appel formé à l’encontre de la décision du juge Donohue.

The *Broadcasting Act*, *supra*, regulates broadcasting generally throughout Canada and the appellant is expressly made subject to its provisions at least as regards the discharge of its mandate under the *Broadcasting Act* to provide "the national broadcasting service contemplated by section 3" of the Act. By section 3(c) Parliament declared:

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

(Emphasis added.)

While the appellant may enjoy a status as a public corporation, to which I will refer in more detail, it is, as regards the discharge of its parliamentary mandate as a broadcaster, in precisely the same position as other broadcasters who form part of the "Canadian broadcasting system" (s. 3(b), *Broadcasting Act*, *supra*).

In the course of its broadcasting operations the appellant broadcast a film which for the purposes of these proceedings is admitted to have been obscene. It is also acknowledged that such conduct is subject to specific regulation under the regulations promulgated under the *Broadcasting Act*, specifically the *Radio (T.V.) Broadcasting Regulations*, SOR/64-50, s. 5(1)(a) and (c) which is set out later in these reasons. The issue in these proceedings, however, is whether the appellant is subject, by reason of this broadcast, to prosecution under the *Criminal Code*.

Part III of the *Broadcasting Act* makes provision for the establishment of the appellant, the Canadian Broadcasting Corporation. Section 39(1) of Part III provides in part:

39. (1) The Corporation [the appellant] is established for the purpose of providing the national broadcasting service contemplated by section 3, in accordance with the conditions of any licence or licences issued to it by the Commission and subject to any applicable regulations of the Commission, and for that purpose the Corporation has power to

La *Loi sur la radiodiffusion*, précitée, réglemente de façon générale la radiodiffusion au Canada, et l'appelante est assujettie de façon expresse aux dispositions de cette loi, du moins en ce qui concerne l'exécution du mandat que lui confie la *Loi sur la radiodiffusion* de fournir «le service national de radiodiffusion envisagé à l'article 3» de la Loi. Le Parlement déclare à l'al. 3c):

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

(C'est moi qui souligne.)

Bien que l'appelante puisse jouir d'un statut particulier en tant que société d'État, ce sur quoi je reviendrai plus en détail, elle est, en ce qui concerne l'exécution du mandat de radiodiffuseur que lui a confié le Parlement, exactement dans la même situation que les autres radiodiffuseurs qui font partie du «système de la radiodiffusion canadienne» (al. 3b) de la *Loi sur la radiodiffusion*, précitée).

Dans le cours de ses activités de radiodiffusion, l'appelante diffuse un film qui est reconnu obscène aux fins des poursuites en l'espèce. Il est également admis que cette conduite est assujettie à une réglementation précise énoncée dans les règlements adoptés en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*, en particulier le *Règlement relatif à la télévision*, DORS/64-50, aux al. 5(1)a) et c) cités plus loin dans les présents motifs. En l'espèce, il s'agit cependant de savoir si l'appelante peut être poursuivie en vertu du *Code criminel* pour avoir diffusé ce film.

La partie III de la *Loi sur la radiodiffusion* prévoit la création de l'appelante, la Société Radio-Canada. Le paragraphe 39(1) de la partie III dispose notamment:

39. (1) La Société [l'appelante] est établie afin de fournir le service national de radiodiffusion envisagé à l'article 3, conformément aux conditions de la ou des licences qui lui sont attribuées par le Conseil et sous réserve de tous règlements applicables du Conseil, et à cette fin la Société peut

(c) originate programs, and secure programs from within or outside Canada by purchase, exchange or otherwise, and make arrangements necessary for their transmission;

The relationship of the appellant and the Crown is described in s. 40(1):

40. (1) Except as provided in subsection 38(3), the Corporation is, for all purposes of this Act, an agent of Her Majesty, and its powers under this Act may be exercised only as an agent of Her Majesty.

Subsection (3) below relates to the property of the appellant:

(3) Property acquired by the Corporation is the property of Her Majesty and title thereto may be vested in the name of Her Majesty or in the name of the Corporation.

At the same time note must be taken of the definition of "person" and "every one" under s. 2 of the *Criminal Code* (s. 159 of the *Code* under which these charges were laid reads: "Every one commits an offence who . . ."):

"every one", "person", "owner", and similar expressions include Her Majesty and public bodies, bodies corporate, societies, companies and inhabitants of counties, parishes, municipalities or other districts in relation to the acts and things that they are capable of doing and owning respectively.

The appellant made the submission in this Court that, "for all purposes", it acts as the agent of Her Majesty in the performance of its duties under the *Broadcasting Act*, and by reason of the judgment of this Court in the *Canadian Broadcasting Corporation v. Attorney-General for Ontario*, [1959] S.C.R. 188 was immune from prosecution under the *Criminal Code*. I will return to that case shortly.

A similar argument was made in this Court by counsel for the Crown corporation in *Conseil des Ports Nationaux v. Langelier*, [1969] S.C.R. 60. The issue in those proceedings, concerning as they did the National Harbours Board established under the *National Harbours Board Act*, R.S.C. 1952, c. 187, was framed by Martland J., at p. 70:

c) créer des émissions et, par achat, échange ou autrement, se procurer des émissions provenant du Canada ou d'ailleurs, et conclure les arrangements nécessaires à leur transmission;

Le paragraphe 40(1) décrit le rapport qui existe entre l'appelante et l'État:

40. (1) Sous réserve des dispositions du paragraphe 38(3), la Société, pour tous les objets de la présente loi, est mandataire de Sa Majesté et ne peut exercer qu'à ce titre les pouvoirs que lui confère la présente loi.

Le paragraphe (3) ci-dessous concerne les biens de l'appelante:

(3) Les biens acquis par la Société appartiennent à Sa Majesté et le titre peut en être dévolu, soit au nom de Sa Majesté, soit au nom de la Société.

Il faut en même temps prendre note de la définition de «personne» et «quiconque» à l'art. 2 du *Code criminel* (l'art. 159 du *Code* en vertu duquel ont été portées les accusations se lit: «Commet une infraction, quiconque . . . »):

«quiconque», «individu», «personne», «propriétaire» et les expressions similaires comprennent Sa Majesté et les corps publics, les corporations constituées, sociétés, compagnies, ainsi que les habitants de comtés, paroisses, municipalités ou autres districts à l'égard des actes et choses qu'ils sont capables d'accomplir et de posséder respectivement.

L'appelante a fait valoir en cette Cour que [TRADUCTION] «à toutes fins», elle agit en qualité de mandataire de Sa Majesté dans l'exécution des fonctions que lui confie la *Loi sur la radiodiffusion* et qu'en raison de l'arrêt de cette Cour, *Canadian Broadcasting Corporation v. Attorney-General for Ontario*, [1959] R.C.S. 188, elle ne peut être poursuivie en vertu du *Code criminel*. Je reviendrai à cet arrêt plus loin.

L'avocat de la société d'État a soumis à cette Cour un argument semblable dans l'affaire *Conseil des Ports Nationaux v. Langelier*, [1969] R.C.S. 60. Le juge Martland a exposé comme suit, à la p. 70, la question en litige dans ces procédures qui concernaient le Conseil des ports nationaux établi en vertu de la *Loi sur le Conseil des ports nationaux*, S.R.C. 1952, chap. 187:

What is in issue here is the responsibility of a person, whether individual or corporate, who, though a Crown agent, and purporting to act as such, commits an act which is unlawful.

The parent statute in that instance provided in part:

3. (1) ...

(2) The Board is a body corporate and politic and shall be and be deemed to be, for all purposes of this Act, the agent of Her Majesty in right of Canada.

(3) The Board has the capacity to contract and to sue and be sued in the name of the Board.

(*National Harbours Board Act, supra.*)

At page 64 Martland J. states:

It was also argued that the National Harbours Board, as such, was incapable of acting in any way, save as an agent of the Crown, and that if, in fact, its powers were exceeded, any such act could not be that of the Board, but would be only the act of the individuals involved.

There is no doubt that in the existing state of the law employees of the Crown are responsible for their own acts done in their official character but in excess of their lawful authority. There is also no doubt that their superiors also in the service of the Crown, while not vicariously liable for the unlawful activities of their fellow employees, are personally responsible where such unlawful activities are at the behest of the superior official. In *Conseil des Ports Nationaux, supra*, this Court found that responsibility in law is not affected by the interposition of a Crown corporation established by statute. The Court concluded (at p. 72):

Is the position any different because the agent in this case is not an individual, but a corporation? I think not, and I agree with the reasoning of Atkin L.J. in the *MacKenzie-Kennedy* case [[1927] 2 K.B. 517 (Eng. C.A.)].

As Choquette J. has pointed out, in the reasons for judgment of the Court of Appeal, s. 3(2) of the *National Harbours Board Act* declares that the Board "shall be and be deemed to be, *for all the purposes of this Act*, the agent of Her Majesty in right of Canada". (The italicizing is my own.) It is only when the Board is

[TRANSLATION] Il s'agit en l'espèce de la responsabilité d'une personne, physique ou morale, qui, bien qu'elle soit mandataire de l'État et qu'elle prétende agir en cette qualité, commet un acte illégal.

La loi constitutive dans cette affaire prévoyait notamment:

3. (1) ...

(2) Le Conseil est un corps constitué et politique, et, pour toutes les fins de la présente loi, il est et est censé être le mandataire de Sa Majesté du chef du Canada.

(3) Le Conseil est habile à passer des contrats ainsi qu'à ester en justice en son propre nom.

(*Loi sur le Conseil des ports nationaux, précitée.*)

Le juge Martland affirme, à la p. 64:

[TRANSLATION] On a aussi fait valoir que le Conseil des ports nationaux comme tel n'a aucune capacité pour agir si ce n'est en sa qualité de mandataire de l'État et que si, en fait, il y a eu excès de pouvoirs, l'acte ainsi commis ne pourrait être celui du Conseil mais serait uniquement celui des individus concernés.

Il n'y a aucun doute que dans l'état actuel du droit, les employés de l'État sont responsables des actes qu'ils accomplissent dans l'exécution de leurs fonctions mais qui outrepassent les pouvoirs que la loi leur accorde. Il n'y a également aucun doute que leurs supérieurs, qui sont aussi au service de l'État, bien qu'ils ne soient pas responsables des activités illégitimes de leurs collègues, sont personnellement responsables lorsque ces activités illégitimes ont lieu sur leur ordre. Dans l'arrêt *Conseil des Ports Nationaux*, précité, cette Cour a conclu qu'en droit la responsabilité n'est pas modifiée par l'intervention d'une société d'État créée en vertu d'une loi. La Cour a conclu (à la p. 72):

[TRANSLATION] La situation est-elle différente parce que le mandataire en l'espèce n'est pas une personne physique mais une personne morale? Je ne le crois pas, et je suis d'accord avec le raisonnement du lord juge Atkin dans l'arrêt *MacKenzie-Kennedy* [[1927] 2 K.B. 517 (Eng. C.A.)].

Comme l'a fait remarquer le juge Choquette dans les motifs de l'arrêt de la Cour d'appel, le par. 3(2) de la *Loi sur le Conseil des ports nationaux* déclare que le Conseil, «pour toutes les fins de la présente loi... est et est censé être le mandataire de Sa Majesté du chef du Canada». (Les italiques sont de moi.) Ce n'est que

lawfully executing the powers entrusted to it by the Act that it is deemed to be a Crown agent.

I am not prepared to accept the proposition enunciated in *Wheeler v. Public Works Commissioners*, [1903] 2 I.R. 202, that a corporation constituted for the sole purpose of doing acts for the Crown is not capable of doing a wrongful act in its corporate capacity, unless that statement is to be limited in its meaning to say that such a wrongful act is not authorized by its corporate powers. Otherwise the statement subscribes to the theory that a corporation cannot be made liable in tort because its corporate powers do not authorize it to commit a wrong. In my opinion, if a corporation, in the purported carrying out of its corporate purposes, commits a wrongful act, it is liable therefor and it cannot escape liability by alleging that it is not responsible for anything done outside its corporate powers. This is true whether it is purporting to act as a Crown agent, or not.

Those proceedings were, of course, concerned with tortious liability by reason of works undertaken by the Crown corporation in the discharge of its parliamentary mandate to establish and operate harbours and related facilities. The analogy is helpful here nonetheless.

The same problem was dealt with by Duff J., as he then was, in *Quebec Liquor Commission v. Moore*, [1924] S.C.R. 540, where his Lordship stated (at p. 552):

It is now recognized also that there is nothing to prevent the Crown being served by a corporation, and nothing to prevent such a corporation claiming the same immunity as an individual.

Conversely, of course, the liability of the Crown corporation is the same as that of an individual acting as a servant of the Crown.

It was said in argument that s. 40, *supra*, of the *Broadcasting Act* finds its roots in the desire by Parliament to establish a national broadcasting service free from influences of the political world, including perhaps both the executive and legislative branches of the government, to the extent that such influences might impinge upon the proper functioning of such a national broadcasting service on a non-political basis. This may indeed have

lorsque le Conseil exerce légitimement les pouvoirs que la Loi lui accorde qu'il est censé être un mandataire de l'État.

Je ne suis pas disposé à accepter la solution énoncée dans la décision *Wheeler v. Public Works Commissioners*, [1903] 2 I.R. 202, portant qu'une personne morale constituée dans le seul but d'agir pour l'État n'a pas la capacité d'agir illégalement, à moins qu'il faille restreindre le sens de cette déclaration pour dire que les pouvoirs de cette personne morale n'autorisent pas cet acte illégal. Autrement, cet énoncé souscrit à la thèse qu'une personne morale ne peut encourir de responsabilité délictuelle parce que ses pouvoirs ne l'autorisent pas à commettre un acte illégal. À mon avis, si une personne morale qui prétend poursuivre ses buts commet un acte illégal, elle en est responsable et elle ne peut se dégager de sa responsabilité en disant qu'elle n'est pas responsable des actes accomplis par dérogation à ses pouvoirs. Cela s'applique peu importe qu'elle prétende ou non agir en qualité de mandataire de l'État.

Certes, il était question dans cette affaire de la responsabilité délictuelle en raison de travaux entrepris par une société d'État dans l'exécution du mandat que lui avait confié le Parlement de créer et d'exploiter des ports et des installations connexes. Néanmoins, l'analogie est utile en l'espèce.

Le juge Duff, alors juge puîné, a analysé la même question dans l'arrêt *Quebec Liquor Commission v. Moore*, [1924] R.C.S. 540, où il affirme (à la p. 552):

[TRADUCTION] On reconnaît également maintenant que rien n'empêche l'État d'avoir une personne morale à son service et que rien n'empêche une telle personne morale de réclamer la même immunité qu'une personne physique.

À l'inverse, la responsabilité de la société d'État est certes la même que celle d'une personne physique qui agit comme préposé de Sa Majesté.

On a fait valoir que l'art. 40, précité, de la *Loi sur la radiodiffusion* découle de la volonté du Parlement de créer un service national de radiodiffusion qui ne soit pas soumis à l'influence du milieu politique, y compris sans doute celle des pouvoirs exécutif et législatif, dans la mesure où cette influence peut empiéter sur le bon fonctionnement apolitique de ce service national de radiodiffusion. Cela peut effectivement expliquer la

been the explanation for the establishment of a Crown corporation acting as an agent of the Crown particularly in the light of the comments of the House of Lords in *MacKenzie-Kennedy v. Air Council*, [1927] 2 K.B. 517, where Atkin L.J., at p. 532 stated: "If, however, the Air Council were incorporated different considerations might apply". His Lordship was there dealing with the representative responsibility of members of the unincorporated Air Council, a circumstance with which we are not here concerned.

I turn then to the question as to the position in law of the appellant as a result of the obscene broadcast which forms the basis of the criminal charges here. After establishing the Corporation, its governing body and its principal officers, the Act provides in s. 38, subss. (1) and (3):

38. (1) The Corporation, on the recommendation of the President and with the approval of the Governor in Council, shall appoint an Executive Vice-President of the Corporation who shall be responsible to the President for the management of broadcasting operations in accordance with policies prescribed by the Corporation and for such other duties as the President may assign to him from time to time.

(3) The Executive Vice-President and the officers and employees employed by the Corporation pursuant to subsection (2) shall, subject to section 44, be employed on such terms and conditions and at such rates or remuneration as the Corporation deems fit and the Executive Vice-President and such officers and employees are not officers or servants of Her Majesty.

The broadcasting operations of which the challenged broadcast formed a part are those under the direct responsibility of the Executive Vice-President who is not a servant of Her Majesty but only an employee of the appellant. There is no question raised in these proceedings but that this broadcast formed a part of the regular broadcasting schedules of the appellant, broadcast to the Canadian public in the course of its performance of its duties under the *Broadcasting Act*.

I turn back then to the decision of this Court in *Canadian Broadcasting Corporation v. Attorney-*

création d'une société d'État qui agit à titre de mandataire de Sa Majesté, compte tenu plus particulièrement des observations de la Chambre des lords dans l'arrêt *MacKenzie-Kennedy v. Air Council*, [1927] 2 K.B. 517, où le lord juge Atkin affirme, à la p. 532: [TRADUCTION] «Cependant, si le Conseil de l'air était doté de la personnalité morale, des considérations différentes pourraient s'appliquer». Le lord juge examinait alors la responsabilité, sur le plan de la représentation, des membres du Conseil de l'air non doté de la personnalité morale, ce qui ne nous intéresse pas en l'espèce.

Abordons maintenant la question de la situation de l'appelante en droit par suite de l'émission obscène qui constitue le fondement des accusations criminelles en l'espèce. Après avoir établi la Société, son conseil d'administration et en avoir énuméré les membres, la Loi prévoit aux par. (1) et (3) de l'art. 38:

38. (1) La Société, sur la recommandation du président et avec l'approbation du gouverneur en conseil, nomme un vice-président exécutif qui est responsable envers le président de la direction des opérations de radiodiffusion selon les principes établis par la Société et des autres fonctions que le président peut lui assigner à l'occasion.

(3) Le vice-président exécutif et les fonctionnaires et employés engagés par la Société en conformité du paragraphe (2) sont employés, sous réserve de l'article 44, selon les modalités et moyennant la rémunération que la Société juge appropriées et ni le vice-président exécutif ni ces fonctionnaires et employés ne sont des fonctionnaires ou préposés de Sa Majesté.

Les activités de radiodiffusion dont a fait partie l'émission attaquée sont sous la responsabilité directe du vice-président exécutif qui n'est pas un préposé de Sa Majesté mais seulement un employé de l'appelante. La seule question qui se pose en l'espèce est celle de savoir si cette émission faisait partie de l'horaire régulier des émissions de l'appelante diffusées au public canadien dans le cours de l'accomplissement de ses fonctions en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*.

Je reviens donc à l'arrêt de cette Cour, *Canadian Broadcasting Corporation v. Attorney-*

General for Ontario, supra. In those proceedings the appellant was charged with carrying on "its ordinary calling by operating a broadcasting station contrary to the Lord's Day Act", R.S.C. 1952, c. 171. Taschereau J. summed up the issue at p. 190:

The only question which has to be resolved now is: Does s. 4 of the *Lord's Day Act* apply to the Canadian Broadcasting Corporation which is by statute an agent of Her Majesty?

Section 4 of the *Lord's Day Act, supra*, provided as follows:

4. It is not lawful for any person on the Lord's Day, except as provided herein, or in any provincial Act or law now or hereafter in force, to sell or offer for sale or purchase any goods, chattels, or other personal property, or any real estate, or to carry on or transact any business of his ordinary calling, or in connection with such calling, or for gain to do, or employ any other person to do, on that day, any work, business, or labour.

By s. 2(d) of that Act the word 'person' "has the meaning that it has in the *Criminal Code*". The *Criminal Code* at the time of those proceedings had the same definition for 'person' as quoted above. The comparable provision in the *Canadian Broadcasting Act*, R.S.C. 1952, c. 32, to s. 40(1), *supra*, then read:

4. (1) ...

(2) The Corporation is for all purposes of this Act an agent of Her Majesty and its powers under this Act may be exercised only as an agent of Her Majesty.

In the result, this Court, reversing the Ontario Court of Appeal, found that the appellant was immune from prosecution under the *Lord's Day Act*. In all such proceedings a court must of course begin with the proposition that at common law the Crown is not bound by any statute unless expressly or by necessary implication the Crown is brought within the statute. Rand J. put it: "At common law admittedly the Sovereign could not be impleaded in his courts ..." (p. 196). Section 16 of the *Interpretation Act*, R.S.C. 1952, c. 158 provided:

General for Ontario, précité. Dans cette affaire, l'appelante était accusée d'avoir exercé [TRADUCTION] «une besogne de son état ordinaire en exploitant une station de radiodiffusion contrairement à la Loi sur le dimanche», S.R.C. 1952, chap. 171. Le juge Taschereau résume ainsi la question en litige, à la p. 190:

[TRADUCTION] La seule question qu'il faut résoudre maintenant est: l'art. 4 de la *Loi sur le dimanche* s'applique-t-il à la Société Radio-Canada qui est, en vertu de la loi, un mandataire de Sa Majesté?

L'article 4 de la *Loi sur le dimanche, précitée*, se lisait:

4. Sauf les dispositions de la présente loi et les dispositions des lois provinciales actuellement ou désormais en vigueur, nul ne peut légalement le dimanche, vendre, offrir en vente ou acheter des marchandises, des effets, ou autres biens meubles ou des immeubles, exercer ou poursuivre une besogne de son état ordinaire ou quelque besogne accessoire de cet état, ou, pour quelque gain, exécuter, au cours de cette journée, un travail, une besogne ou un ouvrage, ou y employer une autre personne.

Suivant l'alinéa 2d) de cette loi, le mot «personne» «... a le même sens que dans le *Code criminel*». À l'époque de ces procédures, le *Code criminel* donnait au mot «personne» la même définition que celle citée plus haut. La disposition qui, dans la *Loi canadienne sur la radiodiffusion*, S.R.C. 1952, chap. 32, correspond au par. 40(1), précité, se lisait alors:

4. (1) ...

(2) La Société est, pour les objets de la présente loi, un mandataire de Sa Majesté, et elle ne peut exercer qu'à ce titre les pouvoirs dont cette loi l'investit.

Finalement, cette Cour a infirmé l'arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario et a décidé que l'appelante ne pouvait être poursuivie en vertu de la *Loi sur le dimanche*. Dans toute poursuite de cette nature, la cour doit tenir pour acquis, au départ, qu'en *common law* Sa Majesté n'est liée par aucune loi à moins d'y être assujettie expressément ou par déduction nécessaire. Le juge Rand affirme: [TRADUCTION] «Il est reconnu en *common law* que le Souverain ne peut être poursuivi devant ses tribunaux ...» (à la p. 196). L'article 16 de la *Loi d'interprétation*, S.R.C. 1952, chap. 158 se lisait ainsi:

16. No provision or enactment in any Act affects, in any manner whatsoever, the rights of Her Majesty, her heirs or successors, unless it is expressly stated therein that Her Majesty is bound thereby.

which provision is in a similar form today. Rand J. concluded that the *Lord's Day Act* did not extend to the Crown, observing at p. 198:

To say that it intends and has effect to include the Crown as an ordinary subject of the prohibitory or the penal provisions of the Code is repugnant to the principle of immunity in both aspects. If such a fundamental change had been intended it would not have been effected by a clause of general definition. There is ample matter for legitimate application to Her Majesty, the obvious one being that of a "person" who is the victim of criminality, not its perpetrator: in such and other instances it is used in the description of a factual situation.

and concluded at p. 199:

The situation of the Crown, then, is this: by the *Canadian Broadcasting Act*, R.S.C. 1952, c. 32, ss. 4 and 8, the appellant, as agent of Her Majesty "shall carry on a national broadcasting service within Canada." No limit or restriction of time is prescribed for furnishing that service; and in the absence of an express and contrary enactment by Parliament, that time is unlimited. The effect of s. 16 of the *Interpretation Act* is to render the Crown under the *Broadcasting Act* as unrestricted as if the *Lord's Day Act* had not been passed. If the Sovereign is free to broadcast on Sunday, those who do the acts necessary to that service are immune from prosecution because the act they do is the lawful act of the Sovereign, attributable to him and untainted with criminal character.

Locke J., influenced by the importance of broadcasting to the general public including on Sundays, placed the Act in a pre-eminent position requiring a narrower interpretation of the *Lord's Day Act* to accommodate the two statutes and the continuance of national broadcasting service on Sunday. His Lordship construed the definition in s. 2(15) of the *Criminal Code* (at p. 205):

Rather, should it be construed as meaning that "person" includes the Sovereign as one of those against whose

16. Nulle prescription ou disposition d'une loi n'atteint de quelque façon les droits de Sa Majesté, de ses héritiers ou de ses successeurs, à moins qu'il n'y soit formellement stipulé que Sa Majesté y est soumise.

Cette disposition est rédigée de manière analogue de nos jours. Le juge Rand a conclu que la *Loi sur le dimanche* ne s'appliquait pas à Sa Majesté en faisant remarquer, à la p. 198:

[TRADUCTION] Affirmer qu'elle a pour objet et pour effet d'assimiler Sa Majesté aux personnes ordinairement assujetties aux dispositions prohibitives ou pénales du Code est contraire au principe de l'immunité à ces deux égards. Si on avait voulu apporter un changement aussi important, on ne l'aurait pas fait au moyen d'une disposition comportant une définition générale. Il y a bien des considérations qui militent en faveur de son application légitime à Sa Majesté, la plus évidente étant celle d'une «personne» qui est la victime d'un crime et non son auteur: dans ce cas et dans d'autres cas, elle sert à décrire une situation de fait.

Il conclut, à la p. 199:

[TRADUCTION] La situation de Sa Majesté est alors la suivante: par les art. 4 et 8 de la *Loi canadienne sur la radiodiffusion*, S.R.C. 1952, chap. 32, l'appelante, en sa qualité de mandataire de Sa Majesté, «doit maintenir un service national de radiodiffusion dans les limites du Canada». Aucune limite ou restriction de temps n'est prescrite pour offrir ce service; et en l'absence d'une disposition contraire expresse adoptée par le Parlement, ce temps est illimité. L'article 16 de la *Loi d'interprétation* a pour effet de rendre Sa Majesté aussi libre en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion* que si la *Loi sur le dimanche* n'avait pas été adoptée. Si le Souverain est libre de diffuser le dimanche, les personnes qui accomplissent les actes qu'exige ce service ne peuvent être poursuivies puisque les actes qu'elles accomplissent sont les actes légitimes du Souverain, qui lui sont imputables et qui ne sont pas entachés de criminalité.

Influencé par l'importance que revêt pour le public en général la radiodiffusion, même le dimanche, le juge Locke a placé la Loi dans une situation de prééminence qui exigeait une interprétation plus restrictive de la *Loi sur le dimanche*, de manière à concilier les deux lois et à faciliter le maintien du service national de radiodiffusion le dimanche. Il a interprété ainsi la définition du par. 2(37) du *Code criminel* (à la p. 205):

[TRADUCTION] Il doit plutôt s'interpréter comme signifiant que le mot «personne» inclut le Souverain parmi

person and property various criminal offences may be committed by others. In *The King v. Bishop of Salisbury*, [1901] 1 Q.B. 573 at 577, Wills J. said that, where an affirmative statute is open to two constructions, that construction ought to be preferred which is consonant with the common law.

His Lordship in enunciating this proposition cited *River Wear Commissioners v. Adamson* (1877), 2 App. Cas. 743. The House of Lords in that case was faced with the broad wording in the statute which imposed liability on:

every vessel . . . for any damage done to . . . a pier; and . . . the person having the charge of such vessel . . . through whose wilful act or negligence any such damage is done shall also be liable . . .

Only one Law Lord in dissent applied what might be said to be the ordinary meaning of the words used by Parliament and found liability without restriction. The balance of the majority of the Court, through a variety of approaches, found that the Act must be deemed to include an exception in circumstances where it was not possible to keep the vessel under control. If there be such a rule of statutory interpretation now available to the courts, it would be difficult to see how it had any application in connection with the broadcasting activities of the appellant in the circumstances raised in this appeal.

Taschereau J., as he then was, for himself and two other judges in dissent, made a fundamental distinction between proceedings under the *Criminal Code* and those brought under the *Lord's Day Act*. The minority declined to interpret the *Lord's Day Act* as excluding the Crown by reason only of the definition of 'person' incorporated by reference from the *Criminal Code*. His Lordship observed (at p. 195):

I am quite satisfied that it never entered the mind of Parliament that C.B.C. could not be reached by the statute, while all the other private stations, not agents of the Crown, and which are now on an equal footing with the appellant, would be amenable to the law.

In those proceedings the Court was concerned with the opposing objectives of the *Canadian*

ceux qui peuvent être victimes de divers crimes contre leur personne ou leurs biens. Dans l'arrêt *The King v. Bishop of Salisbury*, [1901] 1 Q.B. 573, à la p. 577, le juge Wills a affirmé que lorsqu'une loi affirmative peut s'interpréter de deux façons, il y a lieu de retenir l'interprétation conforme à la *common law*.

En énonçant cette proposition, le juge Locke a cité l'arrêt *River Wear Commissioners v. Adamson* (1877), 2 App. Cas. 743. Dans cette affaire, la Chambre des lords était confrontée aux termes généraux de la loi qui imposait une responsabilité à [TRADUCTION] tout navire . . . pour tout dommage causé à . . . la jetée; et . . . la personne qui commande le navire . . . est également responsable du dommage causé par son acte volontaire ou sa négligence . . .

Un seul lord juge dissident a appliqué ce qu'on pourrait appeler le sens ordinaire des termes employés par le Parlement et a conclu à la responsabilité sans réserve. Les autres membres de la cour ont conclu, après avoir envisagé le problème de diverses façons, que la loi doit être considérée comme comprenant une exception pour les cas où il n'était pas possible de garder la maîtrise du navire. Si les cours pouvaient maintenant appliquer une telle règle d'interprétation des lois, on verrait difficilement comment elle pourrait s'appliquer relativement aux activités de radiodiffusion de l'appelante dans les circonstances de l'espèce.

Dans des motifs de dissidence auxquels deux autres juges ont souscrit, le juge Taschereau, alors juge puîné, a établi une distinction fondamentale entre les procédures intentées en vertu du *Code criminel* et celles intentées en vertu de la *Loi sur le dimanche*. Les juges de la minorité ont refusé d'interpréter la *Loi sur le dimanche* comme excluant Sa Majesté uniquement parce que la définition de «personne» qui s'y trouve renvoie au *Code criminel*. Le juge Taschereau fait remarquer (à la p. 195):

[TRADUCTION] Je suis tout à fait convaincu que le Parlement n'a jamais eu l'intention de soustraire la Société Radio-Canada à l'application de cette loi alors que toutes les autres stations privées, qui ne sont pas mandataires de l'État et qui sont maintenant sur le même pied que l'appelante, pourraient y être assujetties.

Dans ces procédures, la Cour s'est penchée sur les objectifs opposés de la *Loi canadienne sur la*

Broadcasting Act and the *Lord's Day Act*. The former authorized, without limitation as to time or region, the establishment and operation of a national broadcasting service. The latter statute concerned itself with limitations imposed on the conduct of business on Sundays. The majority of the Court, for different reasons, found that the *Lord's Day Act* could not be interpreted as placing limitations on the mandated broadcasting service under the *Canadian Broadcasting Act*, and particularly where this result would have followed because of the incorporation by reference of the definition of the word 'person'. It must be borne in mind when examining the several judgments of this Court in the 1959 decision that the *Canadian Broadcasting Act* expressly and beyond any debate authorized the broadcasting there challenged. Here the *Broadcasting Act* not only did not authorize the broadcasting of this film but, by a regulation promulgated under the Act, such broadcasting was prohibited. Thus we do not have a situation where there is a statute-authorized event on the one hand and a consequential offence under another statute (the *Criminal Code*) on the other hand. Section 159 of the *Criminal Code* expressly prohibits the broadcasting of obscene matter, as do the *Radio (T.V.) Broadcasting Regulations*, s. 5 of which provides:

5. (1) No station or network operator shall broadcast

(a) anything contrary to law;

(c) any obscene, indecent or profane language or pictorial presentation;

In disposing of this appeal it is not necessary to delve into the origins and present reach of the doctrine of Crown immunity. Nor is it necessary to revisit the question of the meaning of s. 2 of the *Criminal Code* which was the subject of discussion in the 1959 CBC case, *supra*. Nothing herein stated, therefore, should be read as a commentary upon the majority concurring and dissenting opinions in this Court in that case. This may one day be necessary but, in my view, this appeal does not call for a review of the role and status of the Crown in criminal law in circumstances where its

radiodiffusion et de la *Loi sur le dimanche*. La première autorisait, sans restriction de temps ou de régions, l'établissement et l'exploitation d'un service national de radiodiffusion. La seconde visait les restrictions imposées aux activités commerciales le dimanche. La Cour à la majorité a conclu, pour des motifs différents, que la *Loi sur le dimanche* ne pouvait s'interpréter de manière à imposer des restrictions au service de radiodiffusion mandaté en vertu de la *Loi canadienne sur la radiodiffusion*, en particulier lorsque cela serait imputable à l'insertion, par renvoi, de la définition du mot «personne». Lorsqu'on examine les nombreux jugements de cette Cour dans cet arrêt de 1959, il faut se rappeler que la *Loi canadienne sur la radiodiffusion* autorisait de façon expresse et incontestable les activités de radiodiffusion attaquées dans cette affaire. En l'espèce, non seulement la *Loi sur la radiodiffusion* n'autorise pas la diffusion de ce film, mais cette diffusion est interdite par un de ses règlements d'application. Ainsi, il ne s'agit pas d'un cas où un événement autorisé par une loi entraîne une infraction à une autre loi (le *Code criminel*). L'article 159 du *Code criminel* interdit de façon expresse la diffusion d'un film obscène, comme le fait l'art. 5 du *Règlement relatif à la télévision* qui dispose:

5. (1) Il est interdit à une station ou à un exploitant de réseau de diffuser

a) toute chose contraire à la loi;

c) toute présentation visuelle ou tout langage obscènes, indécents ou blasphématoires;

Il n'est pas nécessaire de fouiller les origines et la portée actuelle de la doctrine de l'immunité de l'État pour trancher le présent pourvoi. Il n'est pas non plus nécessaire d'examiner à nouveau la question du sens de l'art. 2 du *Code criminel* qui a été débattue dans l'arrêt de 1959 concernant la Société Radio-Canada, précité. En conséquence, rien dans les présents motifs ne doit être interprété comme un commentaire des motifs concordants des juges formant la majorité et des motifs de dissidence de cette Cour dans cette affaire. Il sera peut-être nécessaire de le faire un jour, mais à mon avis le présent pourvoi n'exige pas un examen du rôle et du statut de l'État en droit criminel dans le

agent was acting (as it was not here) within its constituting Act of Parliament.

We are not, therefore, called upon in these proceedings to review or comment upon the effect of the definition of "person" in s. 2 with reference to the Crown. What has to be determined is the character of the actions allegedly taken by the appellant-Corporation in the course of the discharge of its parliamentary mandate. It is the characterization of those actions in law which now concerns the Court. If the Corporation is at the critical time the beneficiary of the doctrine of Crown immunity, the burden on this appeal would be quite different. On the other hand, if at the critical time the appellant-Corporation was not acting as an agent of the Crown, then the definitions of "person" and "every one" as presently in s. 2 of the *Criminal Code* are of no relevance because it cannot be said that a court lacks the jurisdiction to try a charge where such immunity has been withdrawn.

The question before the Court therefore is whether or not the Corporation, in acting as it did, has exposed itself to prosecution under s. 159. No defence has been raised on the basis that the Corporation would not, were it a private broadcaster, be liable to prosecution under the *Code*, nor is any defence raised on the basis that the action taken by the employees of the Corporation are not actions for which the Corporation would otherwise be criminally responsible. We are solely concerned with whether the broadcasting of an admittedly obscene program by the appellant in its status under s. 40(1) of the Act is amenable to prosecution under the *Criminal Code*. As Professor Maitland said in *The Constitutional History of England* (1919), at p. 484:

We can hardly lay too much stress on the principle that though the king cannot be prosecuted or sued, his ministers can be both prosecuted and sued, even for what they do by the king's express command . . . Law, especially modern statute law, has endowed them with many great powers, but the question whether they have overstepped those powers can be brought before a court of law, and the plea 'this is an official act, an act of state' will not serve them.

cas où son mandataire a agi (ce qui n'est pas le cas en l'espèce) conformément à sa loi constitutive adoptée par le Parlement.

Par conséquent, nous n'avons pas en l'espèce à examiner ou à commenter l'effet, à l'égard de l'État, de la définition de «personne» à l'art. 2. Il s'agit de caractériser les actes que la Société appelante aurait accomplis dans l'exécution du mandat que le Parlement lui a confié. C'est la caractérisation juridique de ces actes qui intéresse maintenant cette Cour. Si au moment qui nous intéresse la Société pouvait se prévaloir de la doctrine de l'immunité de l'État, l'essence du présent pourvoi serait toute autre. Si, par contre, au même moment, la Société appelante n'agissait pas en sa qualité de mandataire de l'État, alors la définition de «personne» et de «quiconque» que l'on trouve actuellement à l'art. 2 du *Code criminel* ne serait pas pertinente parce qu'on ne peut dire qu'une cour n'a pas compétence pour juger une accusation lorsque cette immunité a été retirée.

Il s'agit donc pour la Cour de déterminer si la Société, par ses actes, s'est exposée à des poursuites en vertu de l'art. 159. Il n'y a eu aucun moyen de défense portant que la Société ne pourrait être poursuivie en vertu du *Code* si elle était un radiodiffuseur privé, ou portant que les actes accomplis par les employés de la Société ne sont pas des actes qui engageraient par ailleurs la responsabilité criminelle de la Société. Il s'agit seulement de décider si la diffusion par l'appelante, en la qualité que lui attribue le par. 40(1) de la Loi, d'une émission reconnue comme étant obscène peut entraîner des poursuites en vertu du *Code criminel*. Comme l'affirme le professeur Maitland dans l'ouvrage *The Constitutional History of England* (1919), à la p. 484:

[TRADUCTION] Nous ne saurions trop insister sur le principe que bien qu'on ne puisse poursuivre le roi, ses ministres peuvent être poursuivis même pour des actes accomplis sur l'ordre exprès du roi . . . La loi, en particulier les textes de loi modernes, leur a conféré des pouvoirs très étendus, mais la question de savoir s'ils ont outrepassé ces pouvoirs peut être portée devant les tribunaux, et il ne leur servira à rien d'invoquer comme moyen de défense qu'il s'agit d'un acte officiel, d'un acte de l'État.

The appellant is certainly in no better position than a minister of the Crown. It is difficult to believe that after the great constitutional struggles through which we and our forebears have gone to bring to an end the concept of the absolute monarchy we are still faced with the defence of absolute immunity by the monarch's administration. Borrowing the words of Martland J. in *Conseil des Ports Nationaux*, *supra*: "It is only when the [Corporation] is lawfully executing the powers entrusted to it by the Act that it is deemed to be the Crown agent" (p. 72). When so acting and thereby enjoying the status of Crown agent the immunities of the Crown flow through to the agent for its benefit. Where, however, the Corporation is not acting "for all purposes of this Act" or with reference to "its powers under this Act" the status and the benefits of Crown agency disappear.

The attribution of Crown immunity to the appellant may be an issue in circumstances not here before the Court and hence need not, for the disposition of this appeal, be determined. However, even if Crown immunity may be attributed to the appellant in some circumstances, and the actions of the appellant in such circumstances attributed to the Crown, it does not necessarily follow that the immunities attendant upon the status of Crown agency will flow through to the benefit and protection of the appellant in all circumstances. Here we have the Attorney General of the Province of Ontario prosecuting charges under the federal *Criminal Code* against a corporation established by the Parliament of Canada. The former brings the charges in the course of its duty to enforce the criminal law in the province and the latter is called upon to answer those charges by reason of its corporate existence and responsibilities under the *Broadcasting Act*. There is no authorization given by Parliament in its parent statute for the conduct of the appellant. The law reveals no reason why Her Majesty as the fountainhead of justice should not invoke the powers of the criminal courts to enforce a statute which expressly makes Her Majesty's agents subject to its terms. But even that is not the case before us. There certainly can be no

La situation de l'appelante n'est certes pas meilleure que celle d'un ministre de Sa Majesté. Il est difficile de croire qu'après les grands combats constitutionnels que nous-mêmes et nos ancêtres avons livrés pour mettre fin au concept de la monarchie absolue, nous devions encore affronter l'immunité absolue invoquée comme moyen de défense par l'administration du monarque. Pour reprendre les propos du juge Martland dans l'arrêt *Conseil des Ports Nationaux*, précité, [TRADUCTION] «Ce n'est que lorsque [la Société] exerce légitimement les pouvoirs que la Loi lui accorde qu'[elle] est censé[e] être un mandataire de l'État» (p. 72). Lorsqu'elle agit ainsi et qu'elle jouit, de ce fait, du statut de mandataire de l'État, les immunités de l'État passent au mandataire à son avantage. Cependant, lorsque la Société n'agit pas «pour tous les objets de la présente loi» ou dans le cadre des «pouvoirs que lui confère la présente loi», le statut et les avantages du mandataire de l'État disparaissent.

L'attribution de l'immunité de l'État à l'appelante peut être en cause dans certaines circonstances dont il n'est pas question en l'espèce et la Cour n'a donc pas à en décider aux fins du présent pourvoi. Cependant, même si l'immunité de l'État peut être attribuée à l'appelante dans certaines circonstances et que les actes de l'appelante peuvent alors être attribués à l'État, il ne s'ensuit pas nécessairement que l'immunité qui accompagne le statut de mandataire de l'État passera dans tous les cas à l'appelante à son avantage et pour sa protection. Ici, le procureur général de la province de l'Ontario poursuit, en vertu du *Code criminel* fédéral, relativement à des accusations portées contre une personne morale créée par le Parlement canadien. Le premier porte les accusations dans l'exécution de son devoir de faire appliquer le droit criminel dans la province et la seconde doit répondre à ces accusations parce qu'elle est dotée de la personnalité morale et en raison des responsabilités que lui impose la *Loi sur la radiodiffusion*. Le Parlement n'a pas autorisé la conduite de l'appelante dans sa loi constitutive. Il n'existe en droit aucune raison pour laquelle Sa Majesté ne devrait pas, en tant que source de justice, invoquer les pouvoirs des cours criminelles pour faire appliquer une loi qui assujettit expressément le mandataire

reason in law why the law enforcement agencies should not bring before the criminal court a corporation, however established, or any other person, where the conduct of that person, natural or legal, offends the *Criminal Code* and is not expressly authorized by Act of Parliament. We are not here concerned with whether the same principle would apply to conduct expressly authorized by another legislature acting within its plenary competence.

This same line of reasoning has been applied by our courts in the past. In *R. v. Stradiotto* (1973), 11 C.C.C. (2d) 257, Evans J.A., as he then was, speaking for the Court of Appeal of Ontario, found a soldier guilty of breach of *The Highway Traffic Act*, R.S.O. 1970, c. 202, and said this with reference to the defence of Crown immunity (at p. 261):

In my view, a distinction must be drawn between a breach of the *Highway Traffic Act* which is required to be committed by a soldier in order to carry out a military order and a breach of the statute which a soldier commits during the course of carrying out his duties which duties, however, can be properly discharged without committing a breach of the statute. Applied in that way, the "rights of Her Majesty" are not "affected" by applying the provisions of the *Highway Traffic Act* to a member of Her Majesty's Armed Forces.

It was argued by counsel for the appellant that to differentiate between acts of the appellant within "the purposes of the Act" and other actions taken by the appellant in effect creates two corporations; or would provide in effect no basis in law at all for such "extra-statutory" activities. It is clear from s. 39 and s. 3 of the *Broadcasting Act* that the appellant was established by Parliament to provide a national broadcasting service, including the origination and distribution by broadcast of programs, and to do so as part of the "Canadian broadcasting system" and consistent with the terms of the licences granted to the appellant in connection with this undertaking. It is equally clear that the *Broadcasting Act* is a statute of general application to an industry throughout

de Sa Majesté à ses termes. Mais même là, ce n'est pas le cas en l'espèce. Certes, il ne peut y avoir aucune raison en droit d'empêcher les organismes chargés de l'application de la loi de poursuivre au criminel une personne morale, quelle que soit la façon dont elle a été créée, ou toute autre personne lorsque la conduite de cette personne, physique ou morale, enfreint le *Code criminel* et n'est pas permise expressément par une loi du Parlement. Il ne s'agit pas en l'espèce de savoir si le même principe s'appliquerait à une conduite permise expressément par une autre législature qui agit dans le cadre de sa compétence.

Nos cours ont appliqué le même genre de raisonnement dans le passé. Dans l'arrêt *R. v. Stradiotto* (1973), 11 C.C.C. (2d) 257, le juge Evans, tel était alors son titre, s'exprimant au nom de la Cour d'appel de l'Ontario, a déclaré un soldat coupable d'une infraction à *The Highway Traffic Act*, R.S.O. 1970, chap. 202, et a affirmé au sujet de l'immunité de l'État invoquée comme moyen de défense (à la p. 261):

[TRADUCTION] À mon avis, il faut distinguer entre une infraction à *The Highway Traffic Act* qu'un soldat est obligé de commettre pour obéir à un ordre et une infraction qu'un soldat commet dans l'exécution de ses fonctions alors qu'il peut les exécuter sans enfreindre la loi. Dans ce sens, l'application des dispositions de *The Highway Traffic Act* à un membre des Forces armées de Sa Majesté n'a pas «d'effet» sur les «droits de Sa Majesté».

L'avocat de l'appelante a soutenu que la différenciation des actes accomplis par l'appelante conformément aux «objets de la présente loi» des autres actes de l'appelante a pour effet de créer deux entités morales, ou ne permettrait pas de justifier en droit ces activités «non prévues par la loi». Il ressort clairement des art. 39 et 3 de la *Loi sur la radiodiffusion* que l'appelante a été créée par le Parlement en vue de fournir un service national de radiodiffusion, y compris la création et la diffusion d'émissions, et de le faire à titre de partie intégrante du «système de la radiodiffusion canadienne» et conformément aux conditions des licences accordées à l'appelante à cette fin. Il est également évident que la *Loi sur la radiodiffusion* est une loi d'application générale à une industrie

Canada and for the regulation in every particular of that industry and all its components and affiliated organizations. Regulation 5, *supra*, recognizes indeed that there may be activities by the appellant and other broadcasters which are beyond their licence and beyond the statutory authorization. In this respect the appellant was in the same position—no better, no worse—than broadcasters who are not established as Crown corporations under the *Broadcasting Act*. Section 3 of the above-mentioned Regulations states:

3. These Regulations apply to all stations and networks in Canada and to all matter broadcast by such stations and networks.

It is inconceivable that Parliament, by adopting the *Broadcasting Act* and by authorizing the Regulations thereunder including those cited above, would have intended to establish a regime whereby one class of broadcasters is made subject to the general laws of the land including the criminal laws, whereas the other class of broadcasters is not. Such a result is rendered the more indefensible by the concluding paragraph in s. 3(c) of the *Broadcasting Act* whereby all persons licenced to carry on broadcasting in Canada are "subject . . . to generally applicable statutes and regulations". This surely must include the *Criminal Code* of Canada unless there is some other express exclusionary provision in the *Code* or in the *Broadcasting Act* or other enactment of Parliament. We have been referred to no such exclusion. Brooke J.A., speaking for the Ontario Court of Appeal in these proceedings, stated:

In my view, when the Corporation exercises its powers with a view to carrying out the purposes of the *Broadcasting Act*, it acts as agent of Her Majesty and only as agent of Her Majesty. But, when it exercises its powers in a manner inconsistent with the purposes of the Act, it steps outside its agency role. That role subsists only so long as the Corporation's broadcasts are implementing the policy laid down in the Act. This seems to me to be the effect of s. 40(1).

((1981) 30 O.R. (2d) 239, at p. 244)

dans tout le Canada, qui vise à réglementer en détail cette industrie et tous les organismes qui la composent ou qui y sont affiliés. L'article 5 du Règlement, précité, reconnaît en fait que l'appelante et les autres radiodiffuseurs peuvent s'adonner à des activités qui outrepassent leur licence et l'autorisation prévue par la loi. À cet égard, la situation de l'appelante est la même, savoir ni meilleure ni pire, que celle des radiodiffuseurs qui ne sont pas des mandataires de Sa Majesté en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*. L'article 3 du Règlement susmentionné se lit ainsi:

3. Le présent règlement s'applique à l'ensemble des stations et réseaux au Canada, ainsi qu'à toutes les émissions de ces stations et réseaux.

Il est inconcevable qu'en adoptant la *Loi sur la radiodiffusion* et en autorisant ses règlements d'application y compris ceux précités, le Parlement ait voulu établir un régime dans lequel une catégorie de radiodiffuseurs est assujettie aux lois générales dont celles en matière criminelle alors que l'autre catégorie ne l'est pas. Ce résultat est d'autant plus insoutenable si on considère la fin de l'al. 3c) de la *Loi sur la radiodiffusion* qui prévoit que toutes les personnes autorisées à exploiter des entreprises de radiodiffusion au Canada peuvent le faire «sous . . . réserve des lois et règlements généralement applicables». Cela doit certainement comprendre le *Code criminel* du Canada à moins qu'il ne se trouve dans le *Code*, dans la *Loi sur la radiodiffusion* ou dans une autre loi du Parlement, quelque autre disposition d'exclusion explicite. On ne nous en a mentionné aucune. Le juge Brooke, s'exprimant au nom de la Cour d'appel de l'Ontario en l'espèce, a affirmé:

[TRADUCTION] À mon avis, lorsque la Société exerce ses pouvoirs en vue de réaliser les objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion*, elle agit en sa qualité de mandataire de Sa Majesté et en cette qualité seulement. Mais lorsqu'elle exerce ses pouvoirs d'une façon incompatible avec les objectifs de la Loi, elle n'exerce plus son rôle de mandataire. Ce rôle ne subsiste que dans la mesure où les émissions de la Société mettent en oeuvre la politique énoncée dans la Loi. C'est là, me semble-t-il l'effet du par. 40(1).

((1981) 30 O.R. (2d) 239, à la p. 244)

With respect I am in agreement. If such is not the law, then it must follow that the appellant is immune from any charge under the *Criminal Code* and thereby could not be called to account even for the commission of the most serious offences against the criminal law. Such a drastic result is said to flow from s. 40(1), *supra*, and the expression therein employed: "... and its powers under this Act may be exercised only as an agent of Her Majesty". In my view, Parliament would express itself much more clearly in the implementation of such an intention.

Other matters are raised by the appellants including a reference to those provisions in the *Broadcasting Act* which provide that any property acquired by the Corporation shall be the property of Her Majesty. The Act does, however, provide that title thereto may be vested in the name of Her Majesty or in the name of the Corporation. Property may be acquired by the Corporation but subject to approval by Governor-in-Council where the consideration involved exceeds \$250,000. By other provisions in the statute the appellant shall maintain in its own name bank accounts into which all moneys received by the appellant "through the conduct of its operations or otherwise" shall be deposited. Some of these provisions indicate a status not unlike that of a government department and others are more consistent with the establishment and operation of an independent legal entity. In any event, I see no relationship between those financial or property matters and the determination of the question as to the status in criminal law of the appellant.

It is said, however, that because all property including money vests in the Crown, a court of criminal jurisdiction may not impose upon or recover from the appellant a fine. This problem was adverted to in the *MacKenzie-Kennedy* case, *supra*, but no consequence in substantive law flowed. It was said: "It may be true that the Corporation in such a case will have no private assets available to meet execution, but that may also be true of the individual" (p. 533). Brooke J.A., in the Court of Appeal below, stated on this point (at p. 246):

Avec égards, je suis d'accord. Si ce n'est pas là la règle applicable, il doit alors s'ensuivre que l'appelante est à l'abri de toute accusation en vertu du *Code criminel* et qu'elle ne peut être tenue de répondre même de la perpétration des plus graves infractions au droit criminel. On dit qu'un résultat aussi draconien découle du par. 40(1), précité, et de l'expression «... et ne peut exercer qu'à ce titre les pouvoirs que lui confère la présente loi» qui s'y trouve. À mon avis, le Parlement s'exprimerait beaucoup plus clairement s'il voulait réaliser une telle intention.

Les appelants soulèvent d'autres questions, y compris un renvoi aux dispositions de la *Loi sur la radiodiffusion* qui prévoient que les biens acquis par la Société appartiennent à Sa Majesté. Cependant, la Loi prévoit que le titre peut en être dévolu soit au nom de Sa Majesté, soit au nom de la Société. La Société ne peut, sans l'approbation du gouverneur en conseil, faire l'acquisition de biens en contrepartie d'une somme dépassant 250 000 \$. Selon d'autres dispositions de la Loi, l'appelante doit avoir en son propre nom des comptes bancaires où doivent être déposés tous les deniers reçus par l'appelante «du fait de ses opérations ou autrement». Certaines de ces dispositions révèlent un statut qui s'apparente à celui d'un ministère gouvernemental alors que d'autres sont plus compatibles avec l'établissement et l'exploitation d'une entité morale autonome. De toute manière, je ne vois aucun rapport entre ces questions relatives aux finances ou aux biens et la détermination de la question relative au statut de l'appelante en regard du droit criminel.

On affirme cependant que, parce que tous les biens y compris les deniers sont dévolus à Sa Majesté, une cour de juridiction criminelle ne peut ni imposer une amende à l'appelante ni percevoir cette amende de l'appelante. Ce problème a été abordé dans l'arrêt *MacKenzie-Kennedy*, précité, mais il n'en est rien résulté sur le plan de règles de fond. On a affirmé: [TRADUCTION] «Il peut être vrai que, dans ce cas, la Société n'aura pas de biens propres pour payer l'amende, mais il peut en être de même pour une personne physique» (p. 533). En Cour d'appel, le juge Brooke a dit à ce sujet (à la p. 246):

I was concerned that the Corporation has no money or assets to pay or satisfy a fine having regard to sections 165, 722, and 735 of the *Criminal Code*, but the Corporation may still be convicted and incur the liability to be sentenced. The important thing is that the Corporation does not escape the same public condemnation as that which would be incurred by any other broadcaster for criminal conduct. Perhaps this is achieved to a great extent by public trial and attendant notoriety and without necessity for a large fine.

A court duly established under the appropriate laws and given jurisdiction which includes the trial of charges laid under the *Criminal Code* of Canada, must assume that an entity brought into being by an Act of Parliament will, when made the subject of a judgment, respond to that judgment and the directions therein including the payment of any fine imposed. It is not part of the court's function to speculate upon what would transpire in court or elsewhere should a creature of Parliament otherwise behave.

I therefore would dismiss this appeal and it follows that the matter will be remitted to the trial court for the trial of the appellants on the charges which have been laid. Mention should be made of the status of the other two appellants. The record reveals no such entity as C.B.O.F.T., and counsel in this Court acknowledged that it was simply the designation in the licence issued to the Canadian Broadcasting Corporation under the *Broadcasting Act* of the frequency and call-letters of the transmitter employed by the Corporation in broadcasting the programs of its French-language network in the Ottawa region. Consequently, no order need be made with reference to the words "Television Station C.B.O.F.T." in the style of cause. The appellant, René Boissay, is an employee of the Corporation, and issues may arise with reference to that appellant at trial. Therefore nothing has been said concerning his status in these proceedings. Therefore, as regards the appellant Canadian Broadcasting Corporation, the appeal would be dismissed with costs and no award as to costs is made with reference to the appellant, Boissay.

Appeal dismissed.

[TRANSLATION] Je me suis préoccupé de ce que la Société n'a pas les fonds ou les biens nécessaires pour payer l'amende en ce qui concerne les articles 165, 722 et 735 du *Code criminel*, mais la Société peut quand même être déclarée coupable et s'exposer à une sentence. Ce qui importe, c'est que la Société n'échappe pas à la condamnation publique qu'encourrait tout autre radiodiffuseur coupable d'une conduite criminelle. Il se peut que cet objectif soit atteint dans une large mesure par un procès public et la publicité qui s'y rattache, sans qu'il soit nécessaire d'imposer une lourde amende.

Une cour dûment constituée qui a compétence notamment pour juger les accusations portées en vertu du *Code criminel* du Canada doit tenir pour acquis qu'une entité créée par une loi du Parlement satisfera à un jugement prononcé contre elle et se pliera aux directives qu'il comporte, y compris le paiement de toute amende imposée. Il n'appartient pas à la cour de spéculer sur ce qui se produirait en cour ou ailleurs si une entité créée par le Parlement se conduisait autrement.

Par conséquent, je suis d'avis de rejeter le présent pourvoi et il s'ensuit que le dossier doit être renvoyé au juge du procès pour qu'il entende les accusations portées contre les appelants. Il y a lieu de faire mention de la qualité des deux autres appelants. Le dossier ne fait état d'aucune entité appelée C.B.O.F.T., et les avocats ont reconnu en cette Cour qu'il s'agit simplement de la désignation, dans la licence délivrée à la Société Radio-Canada en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*, de la fréquence et de l'indicatif de l'émetteur que la Société emploie pour diffuser les émissions de son réseau de langue française dans la région d'Ottawa. En conséquence, il n'est pas nécessaire de rendre une ordonnance quant aux mots «Station de télévision C.B.O.F.T.» qui figurent dans l'intitulé de la cause. L'appellant René Boissay est un employé de la Société et des questions peuvent être soulevées au procès au sujet de cet appellant. C'est pourquoi rien n'a été dit au sujet de sa qualité dans les procédures en l'espèce. Par conséquent, concernant la Société Radio-Canada appelante, il y a lieu de rejeter le pourvoi avec dépens; il n'y aura pas d'adjudication de dépens à l'égard de l'appellant Boissay.

Pourvoi rejeté.

Solicitor for the appellants Canadian Broadcasting Corporation and Television Station C.B.O.F.T.: R. Tassé, Ottawa.

Solicitor for the appellant Boissay: Claude-Armand Sheppard, Montreal.

Solicitor for the respondent: The Ministry of the Attorney General for the Province of Ontario, Toronto.

Procureur des appelantes la Société Radio-Canada et la station de télévision C.B.O.F.T.: R. Tassé, Ottawa.

Procureur de l'appelant Boissay: Claude-Armand Sheppard, Montréal.

Procureur de l'intimée: Le ministère du Procureur général de l'Ontario, Toronto.