

Canadian Radio-Television Commission (Appelant)

v.

Teleprompter Cable Communications Corp. (Respondent)

Court of Appeal, Jackett C.J., Thurlow J. and Cameron D.J.—Ottawa, November 24, 1972.

Broadcasting—Courts—Jurisdiction—Parties—Canadian Radio-Television Commission—Not a legal entity—“Federal board, commission or other tribunal”—Liability to action in own name—Declaratory relief—Right of Court to grant where relief obtainable in other court—Attorney General added as defendant—Broadcasting Act, R.S.C. 1970, c. B-11, s. 5(1).

Teleprompter Cable Communications Corp. operated a closed circuit cable TV system in Sault Ste. Marie, Ontario. It received signals by cable from Sault Ste. Marie, Michigan, and also originated programs in its studios, and distributed both by cable to its subscribers. In July 1972 the CRTC demanded that it cease operations on the ground that it was carrying on a broadcasting undertaking without a licence as required by the *Broadcasting Act*.

Held (affirming Pratte J.), a motion by the CRTC to strike out the statement of claim on the ground that it disclosed no cause of action or that the CRTC was not an entity in law must be dismissed. The Court has jurisdiction to grant the relief sought.

Although section 5(1) of the *Broadcasting Act*, R.S.C. 1970, c. B-11, constituting the CRTC does not make the CRTC a legal entity it is clear from other provisions of the Act that its members are a “federal board, commission or other tribunal” within the definition in section 2 of the *Federal Court Act* and therefore subject to the jurisdiction of the Trial Division under section 18; and it is particularly appropriate to implead the members of the Board in their statutory name in a case involving their statutory authority.

The Court’s power to grant declaratory relief is not ousted because the statute governing the matter provides a special procedure in another court in which the question involved might arise. *Ealing London Borough Council v. Race Relations Bd.* [1972] 2 W.L.R. 71, followed.

Held also, the Court has authority of its own motion under Rule 1716(2) to order that the Attorney General be added as a defendant, and this was a proper case for such an order.

APPEAL from the decision of Pratte J., unreported.

Le Conseil de la Radio-Télévision canadienne (Appelant)

c.

Teleprompter Cable Communications Corp. (Intimée)

Cour d’appel, le juge en chef Jackett, le juge Thurlow et le juge suppléant Cameron—Ottawa, le 24 novembre 1972.

Radiodiffusion—Tribunaux—Compétence—Parties—Le Conseil de la Radio-Télévision canadienne n’a pas la personnalité juridique mais est un «office, commission ou autre tribunal fédéral»—Peut-il être poursuivi en son nom propre—Un tribunal peut-il accorder un jugement déclaratoire lorsqu’il est possible d’obtenir un redressement devant un autre tribunal—Procureur général appelé comme co-défendeur—Loi sur la radiodiffusion, S.R.C. 1970, c. B-11, art. 5(1).

La Teleprompter Cable Communications Corp. exploite un réseau de télévision par câble en circuit fermé à Sault Ste-Marie (Ontario). Elle reçoit des signaux par câbles de Sault Ste-Marie (Michigan) et émet aussi à partir de ses studios; elle distribue par câble à ses abonnés ces deux types d’émissions. En juillet 1972, le CRTC a exigé qu’elle cesse son exploitation au motif qu’elle exploite une entreprise de radiodiffusion sans détenir une licence comme l’exige la *Loi sur la radiodiffusion*.

Arrêt (confirmant la décision du juge Pratte): la requête du CRTC visant à obtenir la radiation de la déclaration au motif qu’elle ne révèle aucune cause d’action ou au motif que l’appelant n’est pas une personne juridique est rejetée. La Cour a compétence pour accorder le redressement demandé.

Bien que l’article 5(1) de la *Loi sur la radiodiffusion*, S.R.C. 1970, c. B-11, qui constitue le CRTC, ne lui accorde pas la personnalité juridique, les autres dispositions de la loi prouvent à l’évidence que ses membres forment un «office, commission ou autre tribunal fédéral» au sens de la définition de l’article 2 de la *Loi sur la Cour fédérale* et qu’ils relèvent donc de la compétence de la Division de première instance en vertu de l’article 18. Il est en outre particulièrement opportun d’utiliser la désignation officielle des membres du Conseil pour les assigner à comparaître dans une affaire concernant les pouvoirs que leur confère la loi.

La Cour ne perd pas son pouvoir d’accorder un jugement déclaratoire lorsque la loi qui régit cette question particulière prévoit une procédure spéciale devant une autre Cour devant laquelle cette question pourrait se présenter. Arrêt suivi: *Ealing London Borough Council c. Race Relations Bd.* [1972] 2 W.L.R. 71.

En vertu de la Règle 1716(2), la Cour a le pouvoir d’ordonner de sa propre initiative que le procureur général du Canada soit appelé à titre de défendeur et elle était bien fondée à le faire en l’espèce.

APPEL de la décision du juge Pratte non publiée.

Douglas Carruthers, Q.C., and Barry Collins for appellant.

Gordon Henderson, Q.C., for respondent.

THURLOW J. (orally)—This appeal is from an order of the Trial Division, (Pratte J.), made on September 11, 1972, which directed that the Attorney General of Canada be added as a defendant to the action within 15 days and dismissed without costs the appellant's motion to strike out the statement of claim on the ground that it discloses no reasonable cause of action or on the ground that the appellant is not an entity in law against whom the action can be taken. The order in question recites the opinion of the learned judge of the Trial Division before whom the motion was made that:

- (a) the defendant is a suable entity for the purposes of section 18 of the Federal Court Act; and that
- (b) the Attorney General of Canada should be joined as a defendant; and that
- (c) it is within the powers of this Court to make the declaratory order prayed for; and that
- (d) the other questions raised by the defendant should be ruled upon by the Court after trial.

In so far as the appeal is from the direction that the Attorney General of Canada be joined Rule 1716(2) appears to me to be ample authority for the order and for the action of the Court in making the order of its own motion. I also think the case was a proper one in which to direct that the Attorney General of Canada be made a defendant.

With respect to the objection as to the status of the appellant as a legal entity section 5(1) of the *Broadcasting Act*, by which the appellant is constituted, provides that:

5. (1) There shall be a commission to be known as the Canadian Radio-Television Commission, consisting of five full-time members and ten part-time members to be appointed by the Governor in Council.

An examination of the other provisions of Part II of that Act to my mind makes it clear that the members of the commission so constituted are a body or are persons "having jurisdiction or powers etc." falling within the definition of "federal board, commission or other

Douglas Carruthers, c.r., et Barry Collins pour l'appellant.

Gordon Henderson, c.r., pour l'intimée.

LE JUGE THURLOW (oralement)—Le présent appel porte sur une ordonnance de la Division de première instance (le juge Pratte), en date du 11 septembre 1972, qui statuait que le procureur général devait être appelé dans les 15 jours à la cause comme co-défendeur dans cette action et rejetait sans frais la requête de l'appellant visant à obtenir la radiation de la déclaration, au motif qu'elle ne révèle aucune cause raisonnable d'action ou au motif que l'appellant n'est pas une personne juridique pouvant être poursuivie en justice. L'ordonnance en question relate l'opinion du savant juge de première instance auquel a été soumise la requête, opinion selon laquelle:

- a) le défendeur est une entité juridique visée par l'article 18 de la Loi sur la Cour fédérale;
- b) le procureur général du Canada doit être appelé à la cause comme co-défendeur;
- c) la Cour est compétente pour rendre l'ordonnance déclarative demandée;
- d) la Cour doit trancher les autres questions qu'a soulevées le défendeur après procès.

Dans la mesure où l'appel porte sur le fait que le procureur général du Canada doit être partie à l'instance, la Règle 1716(2) me semble justifier amplement cette ordonnance et la décision de la Cour de rendre cette ordonnance de sa propre initiative. Je pense aussi que, dans cette affaire, il était opportun d'ordonner que le procureur général du Canada soit appelé à titre de défendeur.

En ce qui concerne l'argument portant sur le statut de personne juridique de l'appellant, l'article 5(1) de la *Loi sur la radiodiffusion*, loi aux termes de laquelle l'appellant a été constitué, prévoit que:

5. (1) Est institué un Conseil appelé le Conseil de la Radio-Télévision canadienne et composé de cinq membres à plein temps et de dix membres à temps partiel nommés par le gouverneur en conseil.

L'examen des autres dispositions de la Partie II de cette loi prouve à l'évidence, d'après moi, que les membres du conseil ainsi constitué forment un organisme ou sont des personnes «ayant une compétence ou des pouvoirs», que vise la définition d'un «office, commission ou

tribunal" in section 2 of the *Federal Court Act* and that the Trial Division of this Court has in respect of such body or persons the jurisdiction conferred by section 18 of that Act. The rest of what is involved in the appellant's submission with respect to the defendant's status is but a matter of the rules of the Court for the exercise of that jurisdiction. As I see it, the appellant is not a body corporate or other entity having a legal personality recognized as distinct from that of its members and the respondent in framing its proceeding might have joined as defendants the members of the commission by their personal names or might have joined them all by the name of their office, i.e., by naming as defendants, "the members of the Canadian Radio-Television Commission". Instead of adopting either of these courses the respondent named the commission by its statutory name which appears to me to be a compendious reference to what the commission consists of, that is to say, its members. Save in the cases provided for by Rules 1708 to 1713 I know of no rule of the Court which authorizes the naming of a group of defendants by the name of the group but on the other hand no rule of the Court of which I am aware prohibits such a practice and it seems to me that the practice of naming the group by its statutory name is particularly convenient and appropriate in a case such as this where the principal object of the proceeding is to obtain a determination of the scope of the authority conferred by statute on that group of persons. In my opinion therefore the appellant's objection is technical and without merit and should be rejected. Moreover, if the objection were sound it would follow that there is no appellant before the Court and that this appeal itself is a nullity.

Turning to the second branch of the case, a preliminary point should be mentioned as to whether the power of a superior court to grant declaratory relief is necessarily ousted where the statute governing the particular matter provides a special procedure in another court in which the question involved might arise. This question was dealt with by the House of Lords in *Ealing London Borough Council v. Race Relations Board* [1972] 2 W.L.R. 71. In that

autre tribunal fédéral», contenue à l'article 2 de la *Loi sur la Cour fédérale*, et que la compétence que l'article 18 de cette loi confère à la Division de première instance de cette Cour englobe cet organisme ou ces personnes. Le reste de ce qu'implique la prétention de l'appellant au sujet du statut du défendeur ne relève que du domaine des règles de la Cour concernant l'exercice de cette compétence. D'après moi, l'appellant n'est pas une personne morale ni une autre entité dotée d'une personnalité juridique reconnue comme distincte de celle de ses membres et l'intimée, en mettant sa procédure en état, aurait pu mettre en cause comme défendeurs les membres du conseil en leur nom personnel ou aurait pu les mettre conjointement en cause au nom de leur office, c'est-à-dire en désignant les défendeurs comme étant «les membres du Conseil de la Radio-Télévision canadienne». Au lieu de choisir l'une de ces possibilités, l'intimée a désigné le conseil par son nom officiel, ce qui me semble être une référence concise à ce qui constitue le conseil, c'est-à-dire ses membres. Hors les cas que prévoient les Règles 1708 à 1713, je ne connais aucune règle de cette Cour qui permette de désigner un groupe de défendeurs par le nom de ce groupe, mais d'autre part, je ne connais aucune règle de la Cour qui interdise une telle façon de procéder et il me semble que le fait de désigner le groupe par son nom officiel est particulièrement pratique et opportun dans un cas comme celui-ci où le but principal de l'action est d'obtenir que l'étendue des pouvoirs que confère la loi à ce groupe de personnes soit déterminée. J'estime donc que l'argument de l'appellant est de pure procédure, mal fondé et doit être rejeté. De plus, si cet argument était bien fondé, il s'ensuivrait qu'il n'y a pas d'appellant devant cette Cour et que le présent appel lui-même est entaché de nullité.

Avant d'examiner le deuxième moyen d'appel, il convient de rechercher si une cour supérieure perd nécessairement son pouvoir d'accorder un jugement déclaratoire lorsque la loi qui régit cette question particulière prévoit une procédure spéciale devant une autre cour devant laquelle cette question pourrait se présenter. La Chambre des lords a examiné cette question dans l'arrêt *Ealing London Borough Council c. Race Relations Board* [1972] 2 W.L.R. 71.

case it was held that the mere fact that a statute contained provisions governing the procedure for enforcement of an Act did not oust the jurisdiction of the superior court to grant declaratory relief. See per Viscount Dilhorne at page 79. See also per Lord Donovan at pages 75 and 76.

I turn now to the submission of no reasonable cause of action. The principal relief claimed by the respondent consists of:

- (a) A declaration that it is not a broadcasting undertaking within the terms of the Broadcasting Act, and that it is not required to obtain a licence from the Commission in order to carry on its present operations in Sault Ste. Marie, Ontario.
- (b) An injunction restraining the Commission from proceeding against the plaintiff under the Broadcasting Act for the carrying on of its undertaking without a licence from the Commission.

and the basis for claiming such relief is set out as follows in paragraphs 6 to 12 of the statement of claim:

6. The plaintiff operates a closed circuit cable T.V. system in Sault Ste. Marie, Ontario. In the plaintiff's system signals are received by cable from Sault Ste. Marie, Michigan, and are distributed by cable to subscribers of the plaintiff. Some programs are originated in the studios of the plaintiff at 143 Gore Street, Sault Ste. Marie, Ontario, and such programs are also distributed by cable to subscribers of the plaintiff.

7. The plaintiff does not own or use any equipment for transmission, emission, or reception of signs, signals, writing, images, sound or intelligence of any nature by means of electromagnetic waves of frequencies lower than 3,000 gigacycles per second propagated in space without artificial guides.

8. The plaintiff does not engage in any transmission, emission, or reception of signs, signals, writing, images, sound or intelligence of any nature by means of electromagnetic waves of frequencies lower than 3,000 gigacycles per second propagated in space without artificial guides.

9. By reason of the facts stated in paragraphs 7 and 8 hereof, the plaintiff does not engage in radio communication within the terms of the Broadcasting Act. As the plaintiff is not involved with radio communication, it is not a broadcasting undertaking within the terms of the Broadcasting Act.

10. On July 24, 1972, the plaintiff received a letter dated July 20, 1972, and signed by Monique Coupal, Secretary, Canadian Radio-Television Commission. This letter reads as follows:

Dans cet arrêt, il a été jugé que le simple fait qu'une loi contenait des dispositions régissant la procédure de mise à exécution d'une autre loi ne privait pas la cour supérieure du pouvoir d'accorder un jugement déclaratoire. Voir le vicomte Dilhorne, à la page 79. Voir aussi Lord Donovan, aux pages 75 et 76.

J'examine maintenant la prétention suivant laquelle il n'existe aucune cause raisonnable d'action. Le principal redressement que recherche l'intimée est le suivant:

- a) Une déclaration indiquant qu'elle n'est pas une entreprise de radiodiffusion au sens de la Loi sur la radiodiffusion et qu'elle n'est pas tenue d'obtenir une licence du Conseil pour continuer à exercer ses activités actuelles à Sault Ste-Marie (Ontario).
- b) Une injonction visant à empêcher le Conseil de poursuivre la demanderesse en vertu de la Loi sur la radiodiffusion à raison de l'exploitation de son entreprise sans une licence du Conseil.

et la justification de cette demande de redressement est énoncée comme suit aux paragraphes 6 à 12 de la déclaration:

[TRADUCTION] 6. La demanderesse exploite un réseau de télévision par câble en circuit fermé à Sault Ste-Marie (Ontario). Dans le réseau de la demanderesse, les signaux sont reçus de Sault Ste-Marie (Michigan) par câble et sont diffusés par câble aux abonnés de la demanderesse. Certains programmes proviennent des studios de la demanderesse situés 143, rue Gore, à Sault Ste-Marie (Ontario) et ces programmes sont aussi diffusés par câble aux abonnés de la demanderesse.

7. La demanderesse ne possède ni n'utilise aucun matériel de transmission, d'émission ou de réception de signes, signaux, écrits, images, son ou renseignement d'une nature quelconque au moyen d'ondes électromagnétiques de fréquences inférieures à 3,000 gigacycles par secondes transmises dans l'espace sans guide artificiel.

8. La demanderesse ne se consacre à aucune transmission, émission ou réception de signes, signaux, écrits, images, son ou renseignement d'une nature quelconque, au moyen d'ondes électromagnétiques de fréquences inférieures à 3,000 gigacycles par secondes, transmises dans l'espace sans guide artificiel.

9. En raison des faits énoncés aux paragraphes 7 et 8 de la présente, la demanderesse ne se consacre pas à des radiocommunications au sens de la Loi sur la radiodiffusion. La demanderesse ne s'occupant pas de radiocommunications, elle n'est pas une entreprise de radiodiffusion au sens de la Loi sur la radiodiffusion.

10. Le 24 juillet 1972, la demanderesse a reçu une lettre datée du 20 juillet 1972, sous la signature de Monique Coupal, secrétaire du Conseil de la Radio-Télévision canadienne. Cette lettre est ainsi rédigée:

100 Metcalfe Street,
OTTAWA, Ontario,
K1A 0N2.

July 20, 1972.

REGISTERED

Continental Cablevision Incorporated,
308 Queen Street East,
SAULT STE. MARIE, Ontario.

Gentlemen:

Since April 1, 1968, your company has carried on a broadcasting undertaking in Sault Ste. Marie, Ont. without a valid and subsisting licence as is required under the Broadcasting Act.

It is our opinion that we have given you ample time to comply with the said Act.

To date no steps have been taken by you in this respect.

Therefore, we have no other alternative but to demand that you cease this illegal operation within 30 days of the date hereof.

Yours truly,
Monique Coupal,
Secretary.

11. The plaintiff is not a broadcasting undertaking under the terms of the Broadcasting Act and, therefore, does not require a licence from the Commission to carry on its operations.

12. The letter dated July 20, 1972, from Monique Coupal, constitutes a threat of proceedings by the Commission against the plaintiff. Such a threat prejudices negotiations underway for the sale of the plaintiff's operation in Sault Ste. Marie, Ontario, and makes it impossible for the plaintiff to plan its future strategy with respect to such negotiations. . . .

I have some doubt that these allegations are sufficient to show that the operation as a whole, of which the respondent's undertaking is but a part, is not a broadcasting operation within the meaning of the statute and I also think that a situation such as this, where all that can be considered is what has happened in the past and, perhaps, is presently continuing, will rarely form a satisfactory subject-matter for a declaration the real object of which is not to obtain a declaration of rights flowing from what has happened—which could as conveniently be left to such summary conviction proceedings as might be brought under the Act—but to obtain a ruling for the future on the applicability of the *Broadcasting Act* to an undertaking the character of which will not necessarily remain the same. One may also doubt that a Court would grant an injunction as claimed on the basis of the facts that have been pleaded.

100, rue Metcalfe,
OTTAWA (Ontario),
K1A 0N2.

le 20 juillet 1972.

RECOMMANDÉE

Continental Cablevision Incorporated,
308 est, rue Queen,
SAULT STE-MARIE (Ontario).

Messieurs,

Votre compagnie exploite depuis le 1^{er} avril 1968 une entreprise de radiodiffusion à Sault Ste-Marie (Ont.) sans détenir une licence de radiodiffusion valide et non périmée comme l'exige la Loi sur la radiodiffusion.

Nous estimons vous avoir accordé un délai suffisant pour vous conformer à cette loi.

Vous n'avez encore fait à ce jour aucune démarche à cet égard.

Nous sommes dans l'obligation d'exiger que vous cessiez cette exploitation illégale dans les 30 jours de la présente.

Veuillez agréer, Messieurs, nos sincères salutations.

Monique Coupal,
Secrétaire.

11. La demanderesse n'est pas une entreprise de radiodiffusion aux termes de la Loi sur la radiodiffusion et n'est donc pas dans l'obligation d'avoir une licence du Conseil pour exercer ses activités.

12. La lettre en date du 20 juillet 1972 de Monique Coupal, constitue une menace du Conseil de poursuivre la demanderesse. Cette menace nuit aux négociations en vue de la vente de l'entreprise de la demanderesse à Sault Ste-Marie (Ontario) et empêche la demanderesse d'arrêter un plan de négociation pour l'avenir. . . .

Je doute quelque peu que ces allégations suffisent à démontrer que l'ensemble de cette exploitation, dont l'entreprise de l'intimée ne constitue qu'une partie, n'est pas une entreprise de radiodiffusion au sens de la loi. Je pense aussi qu'une situation comme celle-ci, où l'on ne peut tenir compte que de faits passés et peut être aussi de faits présents, se prête mal à une déclaration dont le but réel n'est pas d'obtenir une déclaration de droits qui découlent d'événements passés, ce qui pourrait s'obtenir aussi facilement en utilisant des poursuites sur déclaration sommaire de culpabilité que l'on pourrait tenter en vertu de la loi, mais d'obtenir une décision pour l'avenir en ce qui concerne l'application de la *Loi sur la radiodiffusion* à une entreprise dont le caractère pourra varier. On peut aussi se demander si une Cour accorderait une injonction telle que celle qui est demandée en se fondant sur les faits allégués.

But, in my view, the problem raised by the appellant's motion was not whether on the facts as alleged an injunction as claimed should be granted but whether on any conceivable interpretation of those facts a claim for injunctive or prohibitory relief within the scope of the claim therefor could be sustained. Similarly the problem before the Court with respect to the claimed declaration was not whether on such facts the declaration asked should be made but whether on the facts as alleged a declaration if made in the exercise of the Court's discretion at trial would be sustainable.

I agree with the view of the learned trial judge that the Court has jurisdiction to make a declaration of the kind sought, if in the exercise of its discretion it should think fit to do so after a hearing on the merits, and I also think the Court has jurisdiction to grant injunctive or prohibitory relief against the appellant (or appellants) in an appropriate situation.

Further, on the facts as pleaded, and having regard to the penalties which the respondent may be incurring if it is wrong in operating without a licence, I do not regard it as inconceivable that the Court in the exercise of a judicial discretion might grant a declaration of the sort claimed and might further, if persuaded that the appellant is without authority over the respondent's undertaking, consider it just and convenient to restrain or prohibit the appellant (or appellants) from exercising or threatening the exercise of a jurisdiction over the respondent which it or they do not possess.

I am therefore of the opinion that it would have been wrong to abort the proceedings at this stage by striking out the statement of claim and that the learned trial judge properly exercised his discretion under the rules in deciding to dismiss the motion.

I would dismiss the appeal with costs.

* * *

Jackett C.J. and Cameron D.J. concurred.

Mais j'estime que la question que soulève la requête de l'appellant n'est pas de savoir si, d'après les faits avancés, l'injonction réclamée doit être accordée, mais de savoir, si, à partir d'une interprétation raisonnable de ces faits, une demande de redressement sous forme d'une injonction ou d'une interdiction peut être accordée dans les limites de la demande. De même la question soumise à la Cour au sujet de la déclaration demandée n'est pas non plus de savoir si, d'après ces faits, la déclaration demandée doit être accordée, mais si, d'après les faits avancés, une déclaration accordée, lors du procès, à la discrétion de la Cour serait valide.

Je partage l'opinion du juge de première instance suivant laquelle la Cour est compétente pour accorder une déclaration du genre de celle qui est demandée si, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, elle juge bon de le faire après l'audition au fond, et je pense aussi que la Cour est compétente pour accorder un redressement sous la forme d'une injonction ou d'une interdiction contre l'appellant (ou les appelants) dans une situation appropriée.

En outre, d'après les faits avancés et compte tenu des peines que l'intimée pourrait encourir si elle exerce à tort ses activités sans licence, il n'est pas inconvenable, à mon avis, que la Cour accorde une déclaration du genre de celle qui est demandée, dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire d'un magistrat, et décide en outre qu'il est juste et opportun d'empêcher l'appellant (ou les appelants) d'exercer ou de menacer d'exercer sur l'intimée des pouvoirs qu'il (ou ils) ne possède pas, si elle est convaincue que l'appellant n'a aucune autorité sur l'entreprise de l'intimée.

J'estime, par conséquent, qu'il ne faut pas mettre un terme à cette instance pour le moment en radiant la déclaration et que le juge de première instance a exercé à bon droit le pouvoir discrétionnaire que lui donnent les règles en décidant de rejeter la requête.

L'appel est rejeté avec dépens.

* * *

Le juge en chef Jackett et le juge suppléant Cameron ont souscrit à l'avis.