

T-2365-77

T-2365-77

Stephen Chitty, Dorothea Atwater, Wayne Kerr, Sharron Lang, David Coulson, Ulla Sorrenson, Peter Hay, and the Canadian Broadcasting League (*Plaintiffs*)

v.

Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, Western Cable Limited and M.S.A. Cablevision Limited (*Defendants*)

Trial Division, Collier J.—Toronto, May 22; Vancouver, August 15, 1979.

Jurisdiction — Prerogative writs — Application for declaratory relief — Telecommunications — Cablevision — In application before the CRTC for approval of transfer of control of licensee, preliminary motion, made by plaintiffs objecting to jurisdiction, dismissed when application for approval denied — Application made for declarations that: (a) CRTC is without jurisdiction to hear and decide applications for transfer of control, (b) if the CRTC did have jurisdiction, the matter had to be dealt with as an application for revocation of a licence, coupled with an application for a new licence, (c) notwithstanding denial of application for transfer of control, application for revocation is still before CRTC and CCBCS is entitled to apply for licences, or (d) alternatively to (c), if present licensee no longer wishes to be responsible for cable undertakings, CCBCS is entitled to apply and be heard on same footing as any other applicant — Whether or not CRTC's denial of preliminary motion is a "decision or order" of the Commission, within meaning of s. 26(1) of the Broadcasting Act, and s. 29 of the Federal Court Act — Broadcasting Act, R.S.C. 1970, c. B-11, s. 26(1) — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, ss. 18(a), 29.

Plaintiffs, interveners in an application for approval of a transfer of control of corporate cablevision licensees before the CRTC, made a preliminary objection to jurisdiction, arguing that the CRTC had no legal power to grant a transfer of control over a licence. The CRTC reserved decision on that motion, proceeded to hear the application before it, and denied the application and therefore dismissed the objection as to jurisdiction. Rather than appealing to the Federal Court of Appeal, plaintiffs apply to the Trial Division pursuant to section 18(a) of the *Federal Court Act* for declarations that (a) the CRTC did not have jurisdiction to hear and decide applications for transfer of control over television licences, (b) if the CRTC did have jurisdiction, the matter had to be dealt with as an application for revocation of licence coupled with an application for new licence, (c) notwithstanding denial of transfer of control, the application for revocation is still before the CRTC and the Lower Fraser Valley Committee for Community-Based Cablevision Services is still entitled to apply for the licences, or (d) alternatively to (c), if the present licensee no longer wishes to be responsible for the cable undertakings, CCBCS is entitled to apply and be heard on the same footing

Stephen Chitty, Dorothea Atwater, Wayne Kerr, Sharron Lang, David Coulson, Ulla Sorrenson, Peter Hay, et la Canadian Broadcasting League
a (*Demandeurs*)

c.

Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, Western Cable Limited et M.S.A. Cablevision Limited (*Défendeurs*)

Division de première instance, le juge Collier—Toronto, le 22 mai; Vancouver, le 15 août 1979.

Compétence — Brefs de prérogative — Demande de jugement déclaratoire — Télécommunications — Télédistribution — A l'occasion d'une demande soumise au CRTC en vue du transfert du contrôle de titulaires de licence, rejet de l'exception d'incompétence en même temps que rejet de la demande — Les demandeurs concluent en l'espèce à des jugements déclarant: a) que le CRTC n'a pas compétence pour instruire les demandes de transfert de contrôle, b) que si le CRTC avait compétence, il devrait voir dans la demande en cause une demande de révocation de licence, accompagnée d'une demande de nouvelle licence, c) que malgré le rejet de la demande de transfert de contrôle, la demande de révocation est toujours pendante devant le CRTC et que le CCBCS a toujours le droit de faire une demande de licence ou d), subsidiairement à l'alinéa c) ci-dessus, que si le titulaire actuel ne veut plus exploiter l'entreprise de télédistribution, le CCBCS a le droit de faire sa demande et de se faire entendre au même titre que tout autre requérant — Il échet d'examiner si le rejet par le CRTC de l'exception d'incompétence est une "décision ou ordonnance" au sens de l'art. 26(1) de la Loi sur la radiodiffusion et de l'art. 29 de la Loi sur la Cour fédérale — Loi sur la radiodiffusion, S.R.C. 1970, c. B-11, art. 26(1) — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 18a), 29.

Les demandeurs, qui étaient intervenants dans une demande soumise au CRTC en vue du transfert du contrôle de firmes titulaires de licence de télédistribution, avaient formulé une exception d'incompétence en faisant valoir que le CRTC n'était pas habilité à autoriser le transfert du contrôle d'une licence. Ayant sursis à se prononcer sur l'exception d'incompétence, le CRTC a donné suite à la demande dont il avait été saisi et, rejetant celle-ci, il a rejeté du même coup celle-là. Au lieu d'interjeter appel devant la Cour d'appel fédérale, les demandeurs se sont fondés sur l'article 18a) de la *Loi sur la Cour fédérale* pour demander à la Division de première instance des jugements déclarant: a) que le CRTC n'avait pas compétence pour connaître des demandes de transfert de contrôle en matière de licences de télédistribution, b) que si le CRTC était compétent, il devrait voir dans la demande en cause une demande de révocation de licence accompagnée d'une demande de nouvelle licence, c) que malgré le rejet de la demande de transfert de contrôle, la demande de révocation est toujours pendante devant le CRTC et le Lower Fraser Valley Committee for Community-Based Cablevision Services a encore le droit de lui demander des licences, ou d), subsidiairement à l'alinéa

as any other applicant. Plaintiffs' position is that the denial of the preliminary motion is not a "decision or order" of the Commission within the meaning of section 26(1) of the *Broadcasting Act* and section 29 of the *Federal Court Act*, while defendants take the opposite view.

Held, the application is dismissed. The plaintiffs' remedy was to apply to the Federal Court of Appeal for leave to appeal the CRTC decision, on grounds of lack of jurisdiction, denying the application for transfer of control. There is here only one decision or order of the CRTC, and not, as plaintiffs argue, one ruling on a preliminary motion, and a decision or order on the merits. What plaintiffs are seeking to do is appeal one part of the reasons of the Commission. It is a well-known principle that in an ordinary appeal from a lower court to a higher court (excluding trial *de novo*), what is appealed is the formal judgment of the court, not its reasons.

Re Libby, McNeill & Libby of Canada Ltd. (1979) 91 D.L.R. (3d) 281, agreed with.

APPLICATION.

COUNSEL:

Andrew Roman for plaintiffs.
John Brunner for defendants Western Cable Limited and M.S.A. Cablevision Limited.

J. D. Hilton for defendant Canadian Radio-television and Telecommunications Commission.

SOLICITORS:

Andrew Roman, Ottawa, for plaintiffs.

Minden, Gross, Grafstein & Greenstein, Toronto, for defendants Western Cable Limited and M.S.A. Cablevision Limited.

John M. Johnson, Ottawa, for defendant Canadian Radio-television and Telecommunications Commission.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

COLLIER J.: The parties agreed, pursuant to Rule 475, upon a special case stated for the opinion of the Court. That special case is attached to these reasons.

In setting the matter for hearing the Associate Chief Justice directed:

c) ci-dessus, que si le titulaire actuel ne veut plus exploiter l'entreprise de télédistribution, le CCBCS a le droit de faire sa demande et de se faire entendre au même titre que tout autre requérant. Les demandeurs prétendent que le rejet de la requête préliminaire n'est pas une «décision ou une ordonnance» au sens de l'article 26(1) de la *Loi sur la radiodiffusion* et de l'article 29 de la *Loi sur la Cour fédérale*, tandis que les défendeurs soutiennent le contraire.

Arrêt: la demande est rejetée. Les demandeurs devaient demander à la Cour d'appel fédérale l'autorisation d'interjeter appel, pour incompétence, de la décision par laquelle le CRTC a rejeté la demande de transfert de contrôle. Il n'y a en l'espèce qu'une seule décision ou ordonnance du CRTC et non pas, comme les demandeurs le prétendent, une décision sur une requête préliminaire et une autre sur le fond. L'objectif que les demandeurs poursuivent en réalité est d'attaquer une partie des motifs du Conseil. Or c'est un principe bien connu qu'un appel ordinaire de la décision d'un tribunal (à l'exception du procès *de novo*) ne porte que sur le dispositif du jugement attaqué et non pas sur ses motifs.

Arrêt approuvé: *Re Libby, McNeill & Libby of Canada Ltd.* (1979) 91 D.L.R. (3^e) 281.

DEMANDE.

AVOCATS:

Andrew Roman pour les demandeurs.
John Brunner pour les défenderesses Western Cable Limited et M.S.A. Cablevision Limited.

J. D. Hilton pour le défendeur Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes.

PROCUREURS:

Andrew Roman, Ottawa, pour les demandeurs.

Minden, Gross, Grafstein & Greenstein, Toronto, pour les défenderesses Western Cable Limited et M.S.A. Cablevision Limited.

John M. Johnson, Ottawa, pour le défendeur Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes.

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par

LE JUGE COLLIER: Conformément à la Règle 475, les parties ont rédigé un mémoire spécial conjoint à l'intention de la Cour, qui est annexé aux présents motifs.

En inscrivant l'affaire au rôle, le juge en chef adjoint a déclaré:

IT IS ORDERED that the said special case may be set down for argument but it is reserved to the trial judge to determine, after hearing argument, which of the questions submitted are proper or necessary to be answered to determine the matters in issue in the action and,

There were 7 questions submitted to the Court. I heard argument only on question one:

1. Does the Trial Division of the Federal Court of Canada have jurisdiction to entertain this action, or grant the relief sought in the Statement of Claim herein, or in the alternative, ought the Trial Division of the Federal Court of Canada to grant the relief so claimed, in view of Section 29 of *The Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.) C-10 as amended?

It appeared to me that if the answer to that question was in the negative, the remaining questions were academic.

The defendants, Western Cable Limited and M.S.A. Cablevision Limited each held a licence to operate a broadcasting receiving undertaking (cablevision) in certain areas in British Columbia. I shall refer to those two defendants as the licensees. The licences were issued by the other defendant (hereinafter "the CRTC").

Each licence contained certain conditions. The relevant ones to this litigation are:

This licence shall be conditional on compliance by the licensee with the provisions of the Broadcasting Act and the Regulations enacted thereunder.

This licence shall be conditional upon the effective ownership or control of the broadcasting undertaking licensed not being transferred without the permission of the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission.

If the licensee is incorporated as a private company the licence shall be conditional upon the ownership, or control of *any share* of the capital stock of the company, not being transferred either directly or indirectly without the permission of the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission having been first obtained, and upon the control of the broadcasting undertaking licensed not being transferred in any manner whatsoever without the permission of the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission having been first obtained.

If the licensee is a company other than a company incorporated as a private company, the licence shall be conditional upon the effective control of the broadcasting undertaking licensed not being transferred in any manner whatsoever, to any person, without the permission of the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission having been first obtained.

The licensed broadcasting undertaking shall be operated in fact by the licensee in person or by bona fide employees of the licensee; provided however, that this condition may be omitted

[TRADUCTION] IL EST ORDONNÉ d'inscrire ledit mémoire spécial au rôle, mais il appartiendra au juge de première instance, après l'audition des débats, de choisir parmi les questions soumises celles auxquelles il est utile ou nécessaire de répondre pour déterminer les points litigieux et,

Sept questions ont été soumises à la Cour. Je n'ai entendu des exposés que pour la question 1:

[TRADUCTION] 1. La Division de première instance de la Cour fédérale du Canada est-elle compétente pour connaître de la présente action ou pour accorder le redressement que la déclaration réclame ou, subsidiairement, peut-elle accorder le redressement ainsi réclaté, compte tenu de la version modifiée de l'article 29 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10?

Il me semble que si la réponse est négative, les autres questions deviennent théoriques.

Les défenderesses, Western Cable Limited et M.S.A. Cablevision Limited, détiennent chacune une licence d'exploitation d'une entreprise de télé-distribution dans certaines régions de la Colombie-Britannique. J'appellerai ces deux défenderesses: les «entreprises de télédistribution». Leurs licences ont été délivrées par l'autre défendeur (ci-après appelé «le CRTC»).

Chaque licence comprend certaines conditions. Voici celles qui sont pertinentes au présent litige:

Cette licence sera sujette à la condition que le titulaire se conforme aux dispositions de la Loi sur la radiodiffusion et aux règlements qui en découlent.

La présente licence sera valable à la condition que le titre de propriété ou le contrôle de cette station ne soient pas effectivement cédés sans qu'autorisation à cet effet n'ait été obtenue au préalable du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes.

Si le titulaire est constitué en compagnie privée, la licence sera valable à la condition que ni le titre de propriété ni le contrôle d'*aucune action* du capital social de la compagnie ne soient cédés soit directement, soit indirectement, sans qu'autorisation à cet effet n'ait été obtenue au préalable du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, et à la condition que le contrôle de la station autorisée ne soit cédé d'*aucune façon* sans qu'autorisation à cet effet n'ait été obtenue au préalable du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes.

Si le titulaire est une compagnie autre qu'une compagnie constituée en compagnie privée, la licence sera valable à la condition que le contrôle réel de la station autorisée ne soit cédé d'*aucune façon* à une autre personne sans qu'autorisation à cet effet n'ait été obtenue au préalable du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes.

La station autorisée sera exploitée effectivement par le titulaire même ou par les employés de bonne foi. Toutefois, cette prescription est susceptible d'être omise ou annulée par le

or rescinded by the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission.

This licence shall not be transferred or assigned; but the Commission may amend the licence to show a change in the name of the licensee company, if there is no change in control of the company.

On October 19, 1976 the licensees applied to the CRTC for approval of the transfer of control of the companies to Maclean-Hunter Cable TV Limited (hereinafter "Maclean-Hunter"). Maclean-Hunter was to acquire all the issued shares of the licensees.

The plaintiffs, other than the Canadian Broadcasting League (hereinafter "CBL"), are members of an unincorporated association called the Lower Fraser Valley Committee for Community-Based Cablevision Services (hereinafter "CCBCS"). CCBCS wished to apply to the CRTC for a cablevision licence in the area in question. If granted, it proposed to operate the system on a non-profit basis.

CBL is described in the special case as follows:

The plaintiff The Canadian Broadcasting League (hereafter referred to as CBL) is a not-for-profit corporation with its head office at 53 Queen Street, Ottawa, Ontario. The Canadian Broadcasting League has worked in Canada for over forty years to educate the public and otherwise to advance the broadcasting system in Canada, including community-based broadcasting, through inter alia, briefs, conferences, and presentations to regulatory bodies.

CBL and CCBCS were given the status of interveners in order to oppose the application for transfer of control. They took part in the public hearing held by CRTC.

At the hearing CCBCS said it was willing to prepare an application to the CRTC for the licences held by the licensees, if the CRTC would treat such an application "on a footing equal to that of Maclean-Hunter".

On applications such as the one by the licensees here, the practice of the CRTC is to treat it purely as a matter of transfer of control of the licensed undertaking; it does not, on that hearing, entertain applications by others for issue to them of the licences, or for the issue of new licences to replace the existing ones; if the application for transfer of

Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes.

Cette licence ne doit être ni cédée ni transférée; toutefois, s'il n'y a aucun changement dans le contrôle de la compagnie, le Conseil peut amender la licence en vue de manifester un changement de nom du détenteur de la licence.

Le 19 octobre 1976, les entreprises de télédistribution concernées demandèrent au CRTC d'approuver le transfert de leur contrôle à Maclean-Hunter Cable T.V. Limited (ci-après appelée «Maclean-Hunter»), qui était disposée à acquérir toutes leurs actions émises.

Les demandeurs, à l'exception de la Canadian Broadcasting League (ci-après appelée la «CBL»), sont membres d'une association, non constituée en société, dénommée: Lower Fraser Valley Committee for Community-Based Cablevision Services (ci-après appelée le «CCBCS»). Celui-ci comptait demander au CRTC une licence de télédistribution dans la région en question. S'il l'obtenait, il exploiterait le réseau sur une base non lucrative.

Le mémoire spécial donne de la CBL la description suivante:

[TRADUCTION] La demanderesse The Canadian Broadcasting League (ci-après appelée la «CBL»), est une société sans but lucratif, ayant son siège social à Ottawa (Ontario), au 53, rue Queen. Elle s'efforce depuis plus de quarante ans d'éduquer le public et de promouvoir le système de radiodiffusion au Canada, notamment la radiodiffusion communautaire, au moyen entre autres de mémoires, de conférences et d'exposés adressés aux organismes investis d'un pouvoir de réglementation.

La CBL et le CCBCS furent admis à intervenir afin de s'opposer à la demande de transfert de contrôle, et participèrent à l'audition publique tenue par le CRTC.

A cette audition, le CCBCS se déclara prêt à demander au CRTC les licences détenues par les deux entreprises de télédistribution, si celui-ci était disposé à mettre sa demande «sur le même pied que celle de Maclean-Hunter».

Le CRTC a l'habitude de traiter les demandes du genre de celle présentée par les deux entreprises de télédistribution comme de simples questions de transfert du contrôle de l'entreprise titulaire de la licence. Lors des auditions qu'il tient dans ces cas, il n'accueille pas de demandes d'attribution de la licence présentées par des tiers, ou de demandes de

control is granted, the licence itself remains unaltered in the same corporate entity.

At the relevant times here, there were no applications before the CRTC to revoke the two licences, or to issue new licences.

At the outset of its submission at the hearing by the CRTC, CBL made an application or motion. CCBCS joined in it. Mr. Roman, counsel for CBL, put it this way (Transcript, pages 432-435):

The purpose of the motion is to suggest that the C.R.T.C. does not have the jurisdiction to come to a decision in this matter and I'll provide reasons as to why I think that is the case and that, therefore, the case ought to be adjourned with one of two possible results.

In essence, our submission is this: the applicants, Maclean-Hunter and Western have applied for something which this Commission has no legal power to grant, namely a transfer of control over a license. The Commission cannot grant this by means of any of its statutory powers which include the power to issue, revoke, renew or suspend a license.

A transfer of control is none of these. As a result, the Commission cannot lawfully reach any decision in this case either to approve or to deny this application for transfer; for an attempt to do so is to decide a question and to confer a privilege over which Parliament has given this Commission no power. The only lawful way, in my respectful submission, in which the Commission can at this time effect a transfer of license from Western to Maclean-Hunter is to revoke Western's license in accordance with Section 24-1A of the Broadcasting Act, namely with the consent of the license holder and then to issue a new license to Maclean-Hunter.

In looking at the question of the issue of a new license, the Commission must come to its decision with an open mind and without having decided in advance that it would be granted to Maclean-Hunter. As with any other hearing for a new license before this Commission, everyone who wants to apply must be allowed to do so and the Commission must treat all of these applications equally.

The Commission cannot give any weight to any submission by the present licensee as to who he would like his successor to be, nor be influenced by the existence of any purported agreement of sale.

Specifically, what I'm requesting is that the Commission adjourn after our hearing today or preferably before the hearing and make no decision in this matter. Then in fairness to the applicants in this case that the Commission advise these applicants for transfer, that their application may be withdrawn without prejudice to themselves.

If, in that circumstance, the applicants want to keep their application before the Commission, then the Commission should advise them that it would become part of a public

délivrance d'une nouvelle licence pour remplacer celle en cours de validité. Si la demande de transfert de contrôle est admise, la licence elle-même demeure inchangée et au nom de la même société.

^a En l'espèce, aucune demande de révocation des deux licences ou de délivrance de nouvelles licences n'a été présentée au CRTC en temps utile.

^b Au début de son exposé, lors de l'audition tenue par le CRTC, la CBL a présenté une requête à laquelle le CCBCS a souscrit. M^c Roman, son avocat, s'est exprimé dans les termes suivants (transcription, pages 432 à 435):

^c [TRADUCTION] La présente requête vise à contester la compétence du C.R.T.C. pour statuer en la matière. J'indiquerai les motifs qui m'incitent à formuler cette opinion et à préconiser l'ajournement de l'affaire, ainsi qu'une des deux solutions possibles.

^d En gros, mon argumentation est la suivante: les requérantes, Maclean-Hunter et Western, demandent quelque chose que le Conseil n'est pas légalement habilité à leur accorder, soit un transfert de contrôle sur une licence. Aucun des pouvoirs que la loi lui confère, et en particulier le pouvoir d'attribuer, de révoquer, de renouveler ou de suspendre une licence, ne l'autorise à le faire.

^e Le transfert de contrôle ne fait pas partie de ces pouvoirs. En conséquence, le Conseil ne peut pas légalement prendre la décision d'approuver ou de refuser cette demande de transfert; car prendre une telle initiative équivaudrait à trancher une question et à conférer un privilège à propos duquel le Parlement n'a donné aucun pouvoir au Conseil. A mon humble avis, le seul moyen légal dont le Conseil dispose actuellement pour effectuer un transfert de licence de Western à Maclean-Hunter consiste à révoquer la licence de Western conformément à l'article 24(1)a) de la Loi sur la radiodiffusion, c'est-à-dire avec le consentement de son détenteur, et ensuite de délivrer une nouvelle licence en faveur de Maclean-Hunter.

^g Quant à la délivrance d'une nouvelle licence, le Conseil doit prendre sa décision sans préjugé, sans avoir résolu à l'avance qu'il l'accordera à Maclean-Hunter. Comme pour toute audition pour la délivrance d'une nouvelle licence, quiconque veut présenter une demande doit être autorisé à le faire et le Conseil doit traiter toutes les demandes sur un pied d'égalité.

^h Le Conseil ne peut prendre en compte les préférences exprimées par le titulaire actuel quant à la personne qu'il aimerait avoir pour successeur, ni se laisser influencer par l'existence de quelque contrat de vente.

ⁱ De façon plus précise, je demande qu'après l'audition d'aujourd'hui ou, mieux encore, avant cette audition, le Conseil ajourne sa décision en la matière et, en toute justice à l'égard des requérants dans la présente affaire, avise ceux qui réclament un transfert qu'ils peuvent retirer leur demande sans qu'il en résulte pour eux aucun préjudice.

^j Si les requérants décident alors de maintenir leur demande, le Conseil devra les aviser qu'elle donnera lieu, en vertu de l'article 19(1)a) de la Loi sur la radiodiffusion, à une audition

hearing under Section 19-1A of the Broadcasting Act for the issue of a new license.

In that hearing, other applicants may wish to apply for this new license in competition with the present applicants for transfer. If the applicants withdraw their application, that presumably would end the matter. If not, we would move into the type of public hearing I've just described.

Finally, we would request the Commission if they accept our motion so far to make a public announcement to advise the public, including prospective applicants, for any transfers for a broadcast license or for a broadcast receiving undertaking license that the Commission will no longer hear applications for transfer of control, but will treat these as being a surrender of license with an issue of a new license to follow after a normal public hearing for a new license.

That's essentially what we're asking the Commission and I'd like to give you our reasons why if it's clear what we're requesting.

Mr. Roman then developed his submissions. At the conclusion of the discussions on that motion the chairman at the hearing said (page 461):

The motion made by the Canadian Broadcasting League has serious implications, and merits further consideration by the Commission. Accordingly, the Commission's decision on the motion is reserved.

We will now proceed to hear the Application and Interventions in the usual manner, without prejudice to our consideration of the motion. The parties are here, ready to proceed and we can safely hear the application without prejudicing any rights.

The CRTC then went on to hear, on the merits, the application for transfer of control.

CBL and CCBCS presented submissions opposing the licensees' applications.

On April 15, 1977 the CRTC gave its decision (CRTC 77-275). I set out the relevant portions:

Western Cablevision Limited

M.S.A. Cablevision Ltd.

Applications for approval of the transfer of control of:

a) Western Cablevision Limited

b) M.S.A. Cablevision Ltd.

to Maclean-Hunter Cable TV Limited through the acquisition of all the issued shares of Western Cablevision Limited (1,090,533 common shares).

Decision: DENIED

The transfer of control of a licensed broadcasting undertaking frequently results in additional financial obligations being imposed, directly or indirectly, on the undertaking involved. In such circumstances the Commission must be fully satisfied, before granting approval, that such a transfer will not affect the

publique pour l'attribution d'une nouvelle licence.

Il se peut qu'à cette audition, d'autres requérants réclament cette nouvelle licence, faisant ainsi concurrence à ceux qui demandent actuellement un transfert. Si les requérants actuels retirent leur demande, cela règlera probablement la question. Sinon, nous aboutirons au genre d'audition publique dont je viens de parler.

Enfin, je demande au Conseil, si jusqu'ici il accepte notre requête, d'annoncer publiquement, en vue d'informer le public et notamment les requérants éventuels, qu'en ce qui concerne tout transfert d'une licence de radiodiffusion ou d'une licence de réception, il n'entendra plus les demandes de transfert de contrôle, mais les considérera comme un abandon de licence entraînant l'attribution d'une nouvelle licence lors d'une audition publique normale tenue à cet effet.

Tel est essentiellement ce que nous demandons au Conseil et si ma requête est bien claire, j'exposerai maintenant nos moyens.

M^e Roman a ensuite développé son argumentation. A la conclusion des débats sur cette requête, le président de l'audition a déclaré (page 461):

[TRADUCTION] La requête présentée par la Canadian Broadcasting League a de notables incidences et mérite plus ample considération. En conséquence, le Conseil ajourne sa décision à cet égard.

Nous entendrons maintenant la demande et les interventions de la manière habituelle, sans préjudice de notre examen de la requête. Les parties sont prêtes à poursuivre et nous pouvons procéder à cette audition sans porter préjudice à aucun droit.

Le CRTC entendit alors sur le fond la demande de transfert de contrôle.

La CBL et le CCBCS présentèrent des exposés s'opposant aux demandes des deux entreprises de télédistribution.

Le 15 avril 1977, le CRTC rendit sa décision (CRTC 77-275), dont voici les extraits pertinents:

Western Cablevision Limited

M.S.A. Cablevision Ltd.

Demandes présentées en vue de faire approuver le transfert du contrôle de:

a) Western Cablevision Limited

b) M.S.A. Cablevision Ltd.

à Maclean-Hunter Cable TV Limited qui acquerrait toutes les actions émises de Western Cablevision Limited (1,090,533 actions ordinaires).

Décision: REFUSE

Le transfert de contrôle d'une entreprise de radiodiffusion détenant une licence impose souvent des obligations financières supplémentaires, directement ou indirectement, à l'entreprise en question. Dans une telle situation, le Conseil doit être entièrement convaincu, avant d'accorder son approbation,

ability of the licensee to maintain existing broadcasting services; that it will benefit the subscribers and the communities concerned; and that it is in the public interest.

In the present case, the Commission is not satisfied that the proposed transactions would so benefit the subscribers and the communities concerned.

At the hearing of the application, one of the interveners, the Canadian Broadcasting League, made a preliminary motion to the effect that the Commission lacks the statutory authority to approve the transfer, directly or indirectly, of the effective control of corporations licensed by the Commission to operate broadcasting undertakings. The Commission heard argument on the subject and reserved its decision on the motion.

After deliberating on this matter, the Commission is of the opinion that it has the power under Sections 17, 15 and 3 of the Broadcasting Act both to regulate and to approve the transfer of effective control of corporate licensees. It finds support for its view in the recent decision of the Federal Court of Appeal in the case *John Graham & Co. Ltd. v. CRTC* (1976) 68 D.L.R. (3d) 110. [[1976] 2 F.C. 82.]

The motion of the Canadian Broadcasting League in this matter is accordingly dismissed.

The plaintiffs took no steps to appeal the decision of the CRTC to the Federal Court of Appeal. The relevant statutory provisions are as follows¹:

26. (1) An appeal lies from a decision or order of the Commission to the Federal Court of Appeal upon a question of law or a question of jurisdiction, upon leave therefor being obtained from that Court upon application made within one month after the making of the decision or order sought to be appealed from or within such further time as that Court or a judge thereof under special circumstances allows.

(5) Any minute or other record of the Commission or any document issued by the Commission in the form of a decision or order shall, if it relates to the issue, amendment, renewal, revocation or suspension of a broadcasting licence, be deemed for the purposes of section 25 and this section to be a decision or order of the Commission.

This action was then brought in the Trial Division of this Court [[1978] 1 F.C. 830], seeking, pursuant to paragraph 18(a) of the *Federal Court Act*², declaratory relief as follows [at page 832]:

¹ *Broadcasting Act*, R.S.C. 1970, c. B-11, as amended.

² R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10.

qu'un tel transfert n'affecte pas la capacité du titulaire de maintenir les services de radiodiffusion actuels, que ce transfert sera à l'avantage des abonnés et des communautés concernés et qu'il se fait dans l'intérêt public.

a Dans le cas présent, le Conseil n'est pas convaincu que les transactions proposées seraient avantageuses pour les abonnés et les communautés concernés.

b Lors de l'audience au sujet de cette demande, l'un des intervenants, soit la Ligue de la radiodiffusion canadienne, a présenté une motion préliminaire à l'effet que le Conseil n'a pas le mandat légal d'approuver le transfert, direct ou indirect, du contrôle effectif de sociétés titulaires de licences d'exploitation d'entreprises de radiodiffusion. Le Conseil a entendu le plaider à ce sujet et a réservé sa décision au sujet de cette motion.

c Après avoir délibéré à ce sujet, le Conseil est d'avis qu'il a le pouvoir en vertu des articles 17, 15 et 3 de la Loi sur la radiodiffusion à la fois de réglementer et d'approuver le transfert du contrôle effectif de sociétés titulaires. Pour soutenir ce point de vue, le Conseil s'appuie sur la décision rendue récemment par la Cour d'appel fédérale dans la cause de *John Graham & Co. Ltd. v. CRTC* (1976) 68 D.L.R. (3d) 110. [[1976] 2 C.F. 82.]

d La motion de la Ligue de la radiodiffusion canadienne à cet égard est donc rejetée.

e Les demandeurs n'ont pas interjeté appel de la décision du CRTC devant la Cour d'appel fédérale. A cet égard, les dispositions de la version modifiée de la *Loi sur la radiodiffusion* sont les suivantes¹:

f 26. (1) Appel d'une décision ou d'une ordonnance du Conseil peut être interjeté devant la Cour d'appel fédérale sur une question de droit ou sur une question de compétence, après que la permission en a été obtenue de cette Cour sur demande présentée dans le délai d'un mois à compter du prononcé de la décision ou de l'ordonnance dont on entend interjeter appel ou dans le délai plus long qu'accorde cette Cour, dans des circonstances particulières.

g (5) Toute minute ou autre pièce du Conseil ou tout document qu'il émet sous forme de décision ou d'ordonnance, s'il concerne l'attribution, la modification, le renouvellement, l'annulation, ou la suspension d'une licence de radiodiffusion, est censé, aux fins de l'article 25 et du présent article, être une décision ou une ordonnance du Conseil.

i La présente action fut cependant introduite devant la Division de première instance de cette Cour [[1978] 1 C.F. 830]. Elle réclame, en vertu de l'alinéa 18a) de la *Loi sur la Cour fédérale*², le jugement déclaratoire suivant [à la page 832]:

¹ *Loi sur la radiodiffusion*, S.R.C. 1970, c. B-11, dans sa version modifiée.

² S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10.

12. The plaintiffs therefore claim:

a) a declaration that the Broadcasting Act does not permit the CRTC to hear and to decide "applications for transfer of control" over cable television licenses by means of applications for transfer of control of the companies which hold the licenses;

b) a declaration that if the Commission had any jurisdiction to hear the matter, it had to treat it as an application for the revocation of a license coupled with an application for a new license in the same areas;

c) a declaration that notwithstanding the denial of the license to Maclean-Hunter, the application for revocation is still before the Commission and the Lower Fraser Valley Committee for Community-Based Cablevision Services is entitled to apply to and be heard by the CRTC in relation to the licenses for the territories of New Westminster/Surrey, and Abbotsford/Clearbrook on a footing equal to that of any applicant who may have applied or who shall apply;

d) alternative to sub-paragraph (c) above, a declaration that if and when the present licensee no longer wishes to be responsible for operating his cable undertakings, the Lower Fraser Valley Committee for Community-Based Cablevision Services is entitled to apply to and be heard by the CRTC in relation to the licenses for the territories of New Westminster/Surrey, and Abbotsford/Clearbrook on a footing equal to that of any applicant who may have applied or who shall apply;

e) such further and other relief as to this court may seem just.

Another relevant statutory provision (referred to in question 1) is section 29 of the *Federal Court Act*:

29. Notwithstanding sections 18 and 28, where provision is expressly made by an Act of the Parliament of Canada for an appeal as such to the Court, to the Supreme Court, to the Governor in Council or to the Treasury Board from a decision or order of a federal board, commission or other tribunal made by or in the course of proceedings before that board, commission or tribunal, that decision or order is not, to the extent that it may be so appealed, subject to review or to be restrained, prohibited, removed, set aside or otherwise dealt with, except to the extent and in the manner provided for in that Act.

The plaintiffs' position is that the denial by the CRTC of the preliminary motion is not a "decision or order" of the Commission, within the meaning of those words as found in subsection 26(1) of the *Broadcasting Act* and section 29 of the *Federal Court Act*.

The defendants take the opposite view. It is their submission the plaintiffs' remedy was to apply to the Federal Court of Appeal for leave to appeal the CRTC decision, on grounds of lack of jurisdiction, denying the application for transfer of control.

[TRADUCTION] 12. En conséquence les demandeurs réclament:

a) une déclaration portant que la Loi sur la radiodiffusion ne permet pas au CRTC d'entendre et de prendre une décision quant aux «demandes pour le transfert du contrôle» concernant des licences de télévision par câble au moyen de requêtes pour le transfert du contrôle des compagnies titulaires des licences;

b) une déclaration portant que si le Conseil n'a aucune juridiction pour entendre la question, elle devrait être considérée comme une requête pour la révocation d'une licence jointe à une requête pour une nouvelle licence dans le même territoire;

c) une déclaration portant que nonobstant le refus d'accorder une licence à Maclean-Hunter, la requête pour la révocation se trouve encore devant le Conseil et Lower Fraser Valley Committee for Community-Based Cablevision Services a, autant que toute autre personne, le droit de formuler une requête et d'être entendu par le CRTC concernant les licences pour les territoires de New Westminster/Surrey, et Abbotsford/Clearbrook;

d) à titre subsidiaire à l'alinéa c) précédent, une déclaration portant que si et lorsque l'actuel titulaire de la licence ne désire plus exploiter son entreprise de câble, le Lower Fraser Valley Committee for Community-Based Cablevision Services a, autant que toute autre personne, le droit d'introduire une requête et d'être entendu par le CRTC au sujet des licences pour les territoires de New Westminster/Surrey, et Abbotsford/Clearbrook;

e) tout autre redressement qui semble juste à la présente cour.

D'autres dispositions législatives pertinentes (que mentionne la question 1) sont celles de l'article 29 de la *Loi sur la Cour fédérale*:

29. Nonobstant les articles 18 et 28, lorsqu'une loi du Parlement du Canada prévoit expressément qu'il peut être interjeté appel, devant la Cour, la Cour suprême, le gouverneur en conseil ou le conseil du Trésor, d'une décision ou ordonnance d'un office, d'une commission ou d'un autre tribunal fédéral, rendue à tout stade des procédures, cette décision ou ordonnance ne peut, dans la mesure où il peut en être ainsi interjeté appel, faire l'objet d'examen, de restriction, de prohibition, d'évocation, d'annulation ni d'aucune autre intervention, sauf dans la mesure et de la manière prévues dans cette loi.

Les demandeurs prétendent que le rejet par le CRTC de la requête préliminaire n'est pas une «décision ou une ordonnance» du Conseil au sens du paragraphe 26(1) de la *Loi sur la radiodiffusion* et de l'article 29 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

Les défendeurs soutiennent le contraire. Ils prétendent que les demandeurs devaient demander à la Cour d'appel fédérale l'autorisation d'interjeter appel, pour incompétence, de la décision où le CRTC rejette la demande de transfert de contrôle.

I agree with the defendants' submission.

There is here, in my view, only one decision or order of the CRTC. Not, as the plaintiffs would have it, one ruling on a preliminary motion, and a decision or order on the merits. It was open to the CRTC to dismiss the application for transfer of control solely on jurisdictional grounds. It could have gone along with the plaintiffs' view, and refused to approve the transfer of control, on the grounds it had no jurisdiction to hold a hearing and decide on that matter, but must first revoke the licences, then hold hearings in respect of new licences. If that had been the CRTC's sole grounds, the plaintiffs would have obtained all they wanted including the blocking of the transfer of control. But the licensees would, to my mind, have been entitled to apply for leave to appeal, on the jurisdictional ground, the denial of the transfer.

It was also open to the CRTC to deny the transfer application on the grounds in fact taken here by the CRTC: we have jurisdiction, but the application, on the merits, fails.

The plaintiffs were entitled, in my view, to ask for leave to appeal on the grounds the CRTC had no jurisdiction to come to the decision it did (refusing to approve transfer of control). That, I think, is so, even though the plaintiffs, (interveners) had obtained one of their objects: the blocking of the transfer.

The "decision or order" in this case was the denial of the licensees' application. What the plaintiffs are really seeking to do, in this litigation, is appeal one part of the reasons of the Commission. It is a well-known principle that in an ordinary appeal from a lower court to a higher court (excluding trial *de novo*), what is appealed is the formal judgment of the court, not its reasons.

A somewhat similar situation to the one here was dealt with recently by the Ontario Court of Appeal in *Re Libby, McNeill & Libby of Canada Ltd.*³ MacKinnon A.C.J.O., said, at page 282:

³ (1979) 91 D.L.R. (3d) 281.

J'estime que ces derniers ont raison.

A mon avis, il n'y a en l'espèce qu'une seule décision ou ordonnance du CRTC et non pas, ^a comme les demandeurs le prétendent, une décision sur une requête préliminaire et une autre sur le fond. Le CRTC avait la possibilité de rejeter la demande de transfert de contrôle pour de seuls motifs de compétence. Il aurait pu se rallier au ^b point de vue des demandeurs et refuser d'approuver le transfert de contrôle au motif qu'il était incompetent pour tenir une audition et statuer sur cette question, mais devait d'abord révoquer les licences, puis tenir des auditions pour de nouvelles ^c licences. S'il s'était agi là des seuls motifs du CRTC les demandeurs auraient obtenu tout ce qu'ils voulaient, y compris le blocage du transfert de contrôle; mais, à mon sens, les entreprises de ^d télédistribution concernées auraient été en droit de demander l'autorisation d'interjeter appel du rejet du transfert pour motif d'incompétence.

Le CRTC pouvait aussi rejeter la demande de transfert pour les motifs dont il s'est servi en ^e l'espèce, à savoir: le Conseil est compétent, mais sur le fond, la demande est rejetée.

J'estime que les demandeurs avaient le droit de demander l'autorisation d'interjeter appel en alléguant que le CRTC n'était pas compétent pour prendre la décision qu'il a prise (refus d'approuver le transfert de contrôle). Et ce, même si les demandeurs (les intervenants) avaient atteint l'un de leurs objectifs: le blocage du transfert.

^g En l'espèce, le rejet de la demande présentée par les entreprises de télédistribution constitue la «décision ou l'ordonnance». L'objectif que les demandeurs poursuivent en réalité dans le présent ^h litige est d'attaquer une partie des motifs du Conseil. Or, c'est un principe bien connu qu'un appel ordinaire de la décision d'un tribunal (à l'exception du procès *de novo*) ne porte que sur le dispositif du jugement attaqué et non pas sur ses motifs.

ⁱ Dans *Re Libby, McNeill & Libby of Canada Ltd.*³, la Cour d'appel de l'Ontario s'est trouvée récemment devant un cas quelque peu analogue. Le juge en chef adjoint MacKinnon déclare à la ^j page 282:

³ (1979) 91 D.L.R. (3^e) 281.

While the Board declared that the threats were contrary to the Act it declined to exercise its discretion to issue a direction against further threats on the basis that there was an absence of evidence of a history of such threats, and also because there was, in the majority's view, no collective agreement in existence at the time of the decision of the Board. The respondent company moved for judicial review of the decision. It asked for an order quashing the decision on the grounds that the Board was either without jurisdiction or had exceeded its jurisdiction in declaring the collective agreement null and void from February 7, 1977, onward. Counsel for the company candidly acknowledged that when the matter was before the Divisional Court he was not attacking the declaration which his client had of course asked for, nor was he asking the Divisional Court to quash the refusal of the Board to issue a cease and desist order and to remit the matter to the Board. What he was concerned with and what he wished reviewed was the statement by the Board in the course of its decision that the collective agreement was at an end as of February 7, 1977. The formal order of the Divisional Court, in effect, and understandably based on the argument before that Court, set aside a portion of the reasons for judgment which portion, in our view, was not necessary to the decision of the Board. The Divisional Court did not deal with the actual decision of the Board.

Counsel for all parties acknowledge that what was quashed or set aside by the Divisional Court was not the decision of the Board declaring that there was a collective agreement in effect at the relevant time and refusing to issue the requested cease and desist order, and it certainly was not a part of the application or relief sought by the company before the Board. Although we are unhappy about the result, and we can understand the parties' anxiety to have the issue raised in the appeal resolved, we cannot see our way clear to hearing submissions with relation to an attack on a portion of the reasons of a tribunal. To proceed in such a way could have even unhappier results from the standpoint of practice and procedure. The judicial review process relates to attacks on decisions of tribunals, and, although the reasons of a tribunal may be referred to to ascertain whether the decision has been arrived at by reviewable error, a portion of the reasons cannot be attacked and quashed leaving the decision itself intact. We are all of the view that the proceedings were misconceived from the date of the Board's decision and we are not in a position to reconstitute them.

Question 1 is, therefore, answered in the negative.

The formal order should, in my view, provide for dismissal of the action. I shall not issue the pronouncement until counsel have, if they wish, made representations. Those can be in writing and arranged through the registry.

[TRADUCTION] Le Conseil, tout en déclarant que les menaces étaient contraires à la Loi, a refusé d'exercer ses pouvoirs discrétionnaires pour interdire toutes nouvelles menaces, au motif qu'il n'existait aucune preuve que de telles menaces étaient courantes, et aussi qu'il n'y avait, de l'avis de la majorité, aucune convention collective en vigueur au moment de sa décision. La société intimée a demandé en justice le contrôle de la décision. Elle a réclamé une ordonnance l'annulant au motif que le Conseil était incompétent ou avait outrepassé sa compétence en déclarant la convention collective nulle et non avenue à compter du 7 février 1977. L'avocat de la société a admis spontanément que lorsque l'affaire était devant la Cour de division, il n'avait pas attaqué le jugement déclaratoire que sa cliente avait naturellement réclamé et n'avait pas demandé non plus à ladite Cour d'annuler le refus du Conseil de rendre une ordonnance de ne pas faire et de renvoyer l'affaire devant le Conseil. Il était en fait soucieux de faire examiner la partie de la décision du Conseil où celui-ci avait affirmé que la convention collective était venue à expiration le 7 février 1977. En effet, le dispositif de la décision de la Cour de division, vraisemblablement basé sur l'argumentation qui lui avait été soumise, infirmait une partie des motifs du jugement, laquelle partie, selon moi, n'était pas reliée à la décision du Conseil. La Cour de division n'a pas vraiment statué sur cette décision.

Les avocats de toutes les parties ont reconnu que la Cour de division n'avait pas vraiment annulé la décision du Conseil déclarant qu'au moment pertinent une convention collective était en vigueur et refusant de rendre une ordonnance de ne pas faire, ce qui n'était certainement pas conforme à la demande ou au redressement que la société réclamait au Conseil. Bien qu'il n'y ait pas lieu d'être satisfait de ce résultat et qu'il soit fort compréhensible que les parties attendent avec anxiété le règlement du point litigieux soulevé en appel, je ne vois pas très bien comment nous pourrions statuer sur des requêtes qui attaquent une partie des motifs de la décision d'un tribunal. Un tel procédé risque d'avoir des résultats encore plus malheureux du point de vue de la pratique et de la procédure. Le processus de contrôle judiciaire comporte l'attaque de jugements rendus par des tribunaux. Bien que l'on puisse se reporter aux motifs de ces jugements lorsqu'on cherche à établir si ces derniers ont été prononcés à la suite d'une erreur ouvrant droit à contrôle, on ne peut pas attaquer et annuler une partie de leurs motifs tout en laissant le dispositif intact. Nous estimons donc que les procédures ont été faussées à partir de la décision du Conseil et que nous ne sommes pas en mesure de les corriger.

Je réponds donc à la question 1 par la négative.

J'estime que l'ordonnance définitive devra rejeter l'action. Je ne prononcerai pas le jugement avant que les avocats aient pu présenter leurs observations. Celles-ci pourront être faites par écrit et déposées au greffe.

Court No. T-2365-77

[TRADUCTION]

N° du greffe: T-2365-77

IN THE FEDERAL COURT OF CANADA
TRIAL DIVISION

DANS LA COUR FÉDÉRALE DU CANADA
DIVISION DE PREMIÈRE INSTANCE

BETWEEN:

ENTRE

STEPHEN CHITTY, DOROTHIA ATWATER, WAYNE KERR,
SHARRON LANG, DAVID COULSON, ULLA SORRENSEN, PETER
HAY, and the CANADIAN BROADCASTING LEAGUE,

a STEPHEN CHITTY, DOROTHIA ATWATER, WAYNE KERR,
SHARRON LANG, DAVID COULSON, ULLA SORRENSEN, PETER
HAY et la CANADIAN BROADCASTING LEAGUE

Plaintiffs

Demandeurs

-and-

b

THE CANADIAN RADIO-TELEVISION AND
TELECOMMUNICATIONS COMMISSION, WESTERN CABLE
LIMITED and M.S.A. CABLEVISION LIMITED

et
LE CONSEIL DE LA RADIODIFFUSION ET DES
TÉLÉCOMMUNICATIONS CANADIENNES, WESTERN CABLE
LIMITED et M.S.A. CABLEVISION LIMITED

Defendants

Défendeurs

SPECIAL CASE STATED FOR THE OPINION OF THE COURT
PURSUANT TO RULE 475 OF THE GENERAL RULES OF THE
COURT

MÉMOIRE SPÉCIAL RÉDIGÉ À L'INTENTION DE LA COUR, EN
VERTU DE LA RÈGLE 475 DES RÈGLES GÉNÉRALES DE LA
COUR

The parties concur on the following statement of facts:

d Les parties souscrivent à l'exposé de faits suivant:

1. The plaintiffs Stephen Chitty, Dorothis Atwater, Wayne Kerr, Sharron Lang, David Coulson, Ulla Sorrenson and Peter Hay are members of an unincorporated association known as the Lower Fraser Valley Committee for Community-Based Cablevision Services (hereafter referred to as CCBCS), and wish to apply for a cable television licence from the Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission. If granted such a licence CCBCS would operate its cable systems on a not-for-profit basis.

e 1. Les demandeurs Stephen Chitty, Dorothis Atwater, Wayne Kerr, Sharron Lang, David Coulson, Ulla Sorrenson et Peter Hay sont membres d'une association, non constituée en société, dénommée le Lower Fraser Valley Committee for Community-Based Cablevision Services (ci-après appelée le «CCBCS») et sollicitent du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes l'octroi d'une licence de télédistribution. Si le CCBCS l'obtenait, il exploiterait son réseau de télédistribution sur une base non lucrative.

2. The plaintiff The Canadian Broadcasting League (hereafter referred to as CBL) is a not-for-profit corporation with its head office at 53 Queen Street, Ottawa, Ontario. The Canadian Broadcasting League has worked in Canada for over forty years to educate the public and otherwise to advance the broadcasting system in Canada, including community-based broadcasting, through inter alia, briefs, conferences, and presentations to regulatory bodies.

f 2. La demanderesse The Canadian Broadcasting League (ci-après appelée la «CBL»), est une société sans but lucratif, ayant son siège social à Ottawa (Ontario), au 53, rue Queen. Elle s'efforce depuis plus de quarante ans d'éduquer le public et de promouvoir le système de radiodiffusion au Canada, notamment la radiodiffusion communautaire, au moyen entre autres de mémoires, de conférences et d'exposés adressés aux organismes investis d'un pouvoir de réglementation.

3. The defendant The Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (hereafter referred to as the CRTC) is the regulatory body established by *The Broadcasting Act*, R.S.C. 1970 c. B-11 to regulate and supervise all aspects of the Canadian Broadcasting system.

g 3. Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (ci-après appelé le «CRTC»), autre défendeur, est l'organisme que la *Loi sur la radiodiffusion*, S.R.C. 1970, c. B-11, a institué aux fins de réglementer et de superviser tous les aspects du système de la radiodiffusion canadienne.

4. Western Cablevision Limited and its wholly-owned subsidiary MSA Cablevision Limited (hereinafter together referred to as the "Two Cable Licensees") are each bodies corporate.

h 4. Western Cablevision Limited et sa filiale possédée en propriété exclusive, MSA Cablevision Limited, (ci-après appelées les «deux entreprises de télédistribution») sont toutes deux des personnes morales.

5. At all material times, the New Westminster, Surrey, Abbotsford and Clearbrook areas of British Columbia were, and still are, receiving cable television service from one or the other of the Two Cable Licensees, pursuant to two licences (hereafter called the "Licences") to operate a broadcasting receiving undertaking issued by the defendant, CRTC, one to each of the Two Cable Licensees, for the period April 1, 1976 to March 31, 1979 inclusive, which Licences are presently valid, subsisting and in good standing. A broadcasting receiving

i 5. Les régions de New Westminster, Surrey, Abbotsford et Clearbrook (Colombie-Britannique) ont, à tous les moments pertinents, reçu, et continuent de recevoir, des services de télédistribution dispensés par l'une ou l'autre de ces deux entreprises de télédistribution en vertu de deux licences (ci-après appelées les «licences») de télédistribution que le CRTC a attribuées à chacune des deux entreprises pour la période du 1^{er} avril 1976 au 31 mars 1979 inclusivement. Ces licences sont toujours valides. Une entreprise de télédistribution utilise une

undertaking includes a cable system made up of a head-end, studios, trunk cables, electrical equipment and drops to individual households and residences. To implement the licences and to provide the cable services, the licensees have entered into various agreements with B.C. Telephone Company and the City of New Westminster. Western Cablevision Limited has approximately 600 miles of cable and services some 53,000 subscribers. The Defendant, M.S.A. Cablevision Limited has approximately 120 miles of cable and services approximately 9,700 subscribers.

6. Each of the Licences contains, inter alia, the following express conditions:

This licence shall be conditional on compliance by the licensee with the provisions of the Broadcasting Act and the Regulations enacted thereunder.

This licence shall be conditional upon the effective ownership or control of the broadcasting undertaking licensed not being transferred without the permission of the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission.

If the licensee is incorporated as a private company the licence shall be conditional upon the ownership, or control of any share of the capital stock of the company, not being transferred either directly or indirectly without the permission of the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission having been first obtained, and upon the control of the broadcasting undertaking licensed not being transferred in any manner whatsoever without the permission of the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission having been first obtained.

If the licensee is a company other than a company incorporated as a private company, the licence shall be conditional upon the effective control of the broadcasting undertaking licensed not being transferred in any manner whatsoever, to any person, without the permission of the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission having been first obtained.

The licensed broadcasting undertaking shall be operated in fact by the licensee in person or by bona fide employees of the licensee; provided however, that this condition may be omitted or rescinded by the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission.

This licence shall not be transferred or assigned; but the Commission may amend the licence to show a change in the name of the licensee company, if there is no change in control of the company.

7. On October 19, 1976 the Two Cable Licensees each filed an application with the defendant, CRTC, for approval of the transfer of control of Western Cablevision Limited and M.S.A. Cablevision Limited to Maclean-Hunter Cable T.V. Limited (hereafter referred to as Maclean-Hunter) through the acquisition by Maclean-Hunter of all the issued shares of Western Cablevision Limited from the present shareholders of the latter.

8. On the 10th day of January 1977, CBL, supported by CCBCS filed an intervention statement opposing the said applications, and thereby became Interveners in accordance with the CRTC rules. In support of their interventions, CCBCS and CBL attended the defendant's public hearing of the matter commencing the 25th day of January 1977 in Vancouver, British Columbia.

source d'alimentation, des studios, de l'équipement électrique et des câbles aboutissant chez ses abonnés. Pour exploiter leur licence et fournir des services de télédistribution, les deux entreprises ont conclu plusieurs ententes avec la B.C. Telephone Company et la ville de New Westminster. La Western Cablevision Limited a une longueur de câble d'environ 600 milles et dessert quelque 53,000 abonnés. La M.S.A. Cablevision Limited a une longueur de câble d'environ 120 milles et dessert quelque 9,700 abonnés.

6. Chaque licence comporte, entre autres, les conditions expresses suivantes:

Cette licence sera sujette à la condition que le titulaire se conforme aux dispositions de la Loi sur la radiodiffusion et aux règlements qui en découlent.

La présente licence sera valable à la condition que le titre de propriété ou le contrôle de cette station ne soient pas effectivement cédés sans qu'autorisation à cet effet n'ait été obtenue au préalable du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes.

Si le titulaire est constitué en compagnie privée, la licence sera valable à la condition que ni le titre de propriété ni le contrôle d'aucune action du capital social de la compagnie ne soient cédés soit directement, soit indirectement, sans qu'autorisation à cet effet n'ait été obtenue au préalable du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, et à la condition que le contrôle de la station autorisée ne soit cédé d'aucune façon sans qu'autorisation à cet effet n'ait été obtenue au préalable du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes.

Si le titulaire est une compagnie autre qu'une compagnie constituée en compagnie privée, la licence sera valable à la condition que le contrôle réel de la station autorisée ne soit cédé d'aucune façon à une autre personne sans qu'autorisation à cet effet n'ait été obtenue au préalable du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes.

La station autorisée sera exploitée effectivement par le titulaire même ou par les employés de bonne foi. Toutefois, cette prescription est susceptible d'être omise ou annulée par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes.

Cette licence ne doit être ni cédée ni transférée; toutefois, s'il n'y a aucun changement dans le contrôle de la compagnie, le Conseil peut amender la licence en vue de manifester un changement de nom du détenteur de la licence.

7. Le 19 octobre 1976, les deux entreprises de télédistribution ont présenté au CRTC une demande d'approbation du transfert du contrôle de Western Cablevision Limited et de M.S.A. Cablevision Limited à Maclean-Hunter Cable T.V. Limited (ci-après appelée «Maclean-Hunter»), laquelle comptait acquérir toutes les actions émises de Western Cablevision Limited.

8. Le 10 janvier 1977, la CBL et le CCBCS ont déposé une déclaration d'intervention en vue de s'opposer aux dites demandes, et sont ainsi devenus des intervenants, conformément aux Règles du CRTC. A ce titre, le CCBCS et la CBL ont participé à l'audition publique que le défendeur a tenue sur cette affaire à Vancouver (Colombie-Britannique), à compter du 25 janvier 1977.

9. The preparation of an application for a CRTC licence can be an undertaking requiring the investment of a considerable amount of effort, as well as money, for legal, accounting and other expert's fees.

10. CCBCS indicated at the public hearing in Vancouver that it would be willing to prepare an application for the licences held by the Two Cable Licensees, and to submit such application to the CRTC, should the latter indicate a readiness to treat this application for the licences on a footing equal to that of Maclean-Hunter.

11. The defendant, CRTC's practice with respect to the instant applications was, consistent with its practice in similar cases, to treat the matter as an application pursuant to the conditions of licence, for approval of the transfer of control of the broadcasting undertaking licensed, with the licence itself remaining unaltered in the same corporate entity. In such circumstances, no application by any party for the issue to it of the licence, or for a new licence to replace the existing licence, is entertained by the defendant CRTC.

12. The custom of the defendant, CRTC is to allow to be outstanding at one time, only one broadcasting receiving undertaking licence to provide service to any given area.

13. There was no application in fact before the defendant, CRTC to revoke the Licences, nor was there an application in fact by any person or corporation for the issuance of a new licence. The sole applications in fact before the defendant CRTC, were the ones filed by the Two Cable Licensees as referred to in paragraph 7 hereof.

14. The Two Cable Licensees at no time in fact, expressly or by implication, applied to the defendant, CRTC, for or consented to, a revocation of the Licences.

15. The defendant, CRTC, has at no time purported to act pursuant to Section 24 of *The Broadcasting Act* to revoke the Licences.

16. Maclean-Hunter at no time applied to the defendant, CRTC, for the issuance to it of broadcasting receiving undertaking licences authorizing it to provide cable television service to those areas now subject to the Licences.

17. None of the plaintiffs has applied to the defendant CRTC, for the issue to any one or more of them, or any body controlled by them, of broadcasting receiving undertaking licences authorizing the provision of cable television service to all or any part of those areas now subject to the Licences.

18. On the 15th day of April 1977 the CRTC issued its decision CRTC 77-275 in which it denied the applications for its consent to the proposed transfer of control, and dismissed the motions of CBL and CCBCS which alleged that the Commission did not have jurisdiction to deal with such applications for transfer of effective control.

19. No appeal was taken by the plaintiffs, or any of them, to the Federal Court of Appeal from the decision of the defendant, CRTC, dated April 15, 1977 herein, pursuant to *The Broadcasting Act*.

20. The defendant CRTC, has not treated the conditions of licence referred to in paragraph 6 hereof as if they were Regulations or other Statutory Instruments, to be processed pursuant to *The Statutory Instruments Act*.

21. The following documents are referred to and form part of this case:

9. Une demande de licence au CRTC requiert le plus souvent un travail considérable et entraîne des frais juridiques, des frais comptables et des honoraires d'expert importants.

a 10. Lors de l'audition à Vancouver, le CCBCS a déclaré qu'il était prêt à présenter au CRTC une demande d'octroi des licences dont les deux entreprises de télédistribution étaient alors titulaires, dans la mesure où ce dernier se dirait disposé à traiter sa demande sur le même pied que celle de Maclean-Hunter.

b 11. Le CRTC, ainsi qu'il a coutume de faire dans ces cas-là, a traité les demandes comme visant à obtenir, conformément aux conditions de délivrance des licences, l'approbation du transfert du contrôle des entreprises titulaires, les licences demeurant inchangées au nom de la même société. Dans de telles circonstances, aucune demande d'attribution de la licence ou d'une nouvelle licence pour la remplacer n'est reçue par le CRTC.

12. Le CRTC, pour une période donnée, n'autorise normalement qu'une seule entreprise de télédistribution à avoir une licence en cours pour desservir une région donnée.

d 13. En fait, le CRTC n'avait reçu aucune demande de révocation desdites licences ni d'attribution d'une nouvelle licence. Les seules demandes dont le CRTC avait été saisi étaient celles que les deux entreprises de télédistribution avaient déposées, ainsi qu'il est expliqué au paragraphe 7.

e 14. A aucun moment, les deux entreprises de télédistribution n'ont-elles expressément ou implicitement demandé au CRTC de révoquer les licences ou consenti à leur révocation.

f 15. A aucun moment, le CRTC n'a-t-il agi en vertu de l'article 24 de la *Loi sur la radiodiffusion* aux fins de révoquer les licences.

16. A aucun moment, la Maclean-Hunter n'a-t-elle demandé au CRTC de lui attribuer des licences l'autorisant à fournir des services de télédistribution aux régions que les licences couvrent actuellement.

g 17. Aucun des demandeurs n'a sollicité du CRTC l'attribution à l'un ou plusieurs d'entre eux, ou à un organisme contrôlé par eux, de licences les autorisant à fournir des services de télédistribution à tout ou partie des régions que les licences couvrent actuellement.

h 18. Le 15 avril 1977, le CRTC a rendu la décision CRTC 77-275 où il refuse le transfert de contrôle proposé et rejette les requêtes de la CBL et du CCBCS, qui soutenaient que le Conseil était incompétent pour statuer sur cette affaire.

i 19. Aucun des demandeurs n'a interjeté appel auprès de la Cour d'appel fédérale contre la décision rendue par le CRTC le 15 avril 1977, comme la *Loi sur la radiodiffusion* l'autorise.

j 20. Le CRTC n'a pas considéré les conditions des licences mentionnées au paragraphe 6 comme des Règlements ou des textes réglementaires entrant dans le cadre de la *Loi sur les textes réglementaires*.

21. Les documents qui sont invoqués ou figurent dans la présente affaire sont les suivants:

- | | | |
|--|----------------------------|---|
| <p>1) <i>The Broadcasting Act</i> and the CRTC Rules of Procedure made thereunder.</p> <p>2) The two Licences granted to the Two Cable Licensees.</p> <p>3) The applications by the Two Cable Licensees to the Commission for transfer of effective control to Maclean-Hunter.</p> <p>4) The intervention statement of CBL.</p> <p>5) The intervention statement of CCBCS.</p> <p>6) Such portions of the transcript of the hearing that include submissions by the Two Cable Licensees and the intervenors, questions by Commissioners or Counsel for the defendant, and answers thereto.</p> <p>7) CRTC Decision 77-275.</p> <p>8) Copy of CRTC telex message from Guy Lefebvre dated October 19th, 1976 to Mr. John Young of Capital Cable Co-operative outlining Commission policy re applications by third parties for a licence during a Commission hearing dealing with transfers of effective control.</p> | <p>a</p> <p>b</p> <p>c</p> | <p>1) <i>La Loi sur la radiodiffusion</i> et les Règles de procédure du CRTC prises pour son application.</p> <p>2) Les licences accordées aux deux entreprises de télédistribution.</p> <p>3) Les demandes de transfert de contrôle à Maclean-Hunter que les deux entreprises de télédistribution ont présentées au Conseil.</p> <p>4) La déclaration d'intervention de la CBL.</p> <p>5) La déclaration d'intervention du CCBCS.</p> <p>6) Les parties de la transcription de l'audition qui contiennent les exposés des deux entreprises de télédistribution et des intervenants, ainsi que les questions posées par les commissaires et l'avocat du défendeur, et les réponses à ces questions.</p> <p>7) La décision n° 77-275 du CRTC.</p> <p>8) La copie d'un message télex, daté du 19 octobre 1976, que M. Guy Lefebvre a expédié par télex à M. John Young, de Capital Cable Co-operative, pour lui expliquer les grandes lignes de la politique du Conseil envers les demandes de licence présentées par des tiers pendant une audition du Conseil ayant trait à un transfert de contrôle.</p> |
|--|----------------------------|---|

QUESTIONS FOR THE COURT

1. Does the Trial Division of the Federal Court of Canada have jurisdiction to entertain this action, or grant the relief sought in the Statement of Claim herein, or in the alternative, ought the Trial Division of the Federal Court of Canada to grant the relief so claimed, in view of Section 29 of *The Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), C-10 as amended?
2. Do the plaintiffs, or any of them, have the right in law, to now question whether the defendant, CRTC, had jurisdiction, to entertain the applications filed by Western Cablevision Limited and M.S.A. Cablevision Limited, and to issue its decision dated April 15, 1977?
3. Do *The Broadcasting Act*, the Regulations thereunder, and the Rules of Procedure of the defendant, CRTC, give the defendant CRTC the authority to insert the conditions of licence set forth in paragraph 6 hereof in a broadcasting receiving undertaking licence issued by it?
4. If the answer to the previous question is yes, must the conditions of licence comply with the provisions of *The Statutory Instruments Act*, and if so do such conditions of licence comply therewith?
5. Does the defendant CRTC, have jurisdiction to hear and determine an application for approval of the transfer of control of a corporate broadcasting undertaking licensee, through the transfer of the issued shares of the said licensee?
6. Should the defendant, CRTC, have treated the applications by the Two Cable Licensees as applications for the revocation of the broadcasting undertaking licences issued to them, coupled with an application for a new licence in the same areas?
7. Does the acceptance or hearing by the CRTC of an application for transfer of the effective control of a corporation holding a broadcasting licence, by means of transfer of shares, in the context of *The Broadcasting Act*, constitute in law the surrender and revocation of the existing licence?

QUESTIONS POSÉES À LA COUR

- | | |
|---|---|
| <p>d</p> <p>e</p> <p>f</p> <p>g</p> <p>h</p> <p>i</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. La Division de première instance de la Cour fédérale du Canada est-elle compétente pour connaître de la présente action ou pour accorder le redressement que la déclaration réclame ou, subsidiairement, peut-elle accorder le redressement ainsi réclamé, compte tenu de la version modifiée de l'article 29 de la <i>Loi sur la Cour fédérale</i>, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10? 2. Est-ce que les ou l'un des demandeurs ont maintenant le droit de contester la compétence du CRTC à recevoir les demandes présentées par Western Cablevision Limited et M.S.A. Cablevision Limited et à rendre sur celles-ci sa décision du 15 avril 1977? 3. La <i>Loi sur la radiodiffusion</i>, les Règlements pris pour son application et les Règles de procédure du CRTC donnent-ils à ce dernier le pouvoir d'insérer les conditions énoncées au paragraphe 6 dans les licences de télédistribution qu'il délivre? 4. Si la réponse à cette question est affirmative, les conditions de la licence doivent-elles être conformes à la <i>Loi sur les textes réglementaires</i>, et si oui, y satisfont-elles? 5. Le CRTC est-il compétent pour entendre et juger une demande d'approbation de transfert du contrôle d'une société titulaire d'une licence, lorsque ce transfert de contrôle doit intervenir par transfert des actions émises de ladite société? 6. Le CRTC aurait-il dû considérer les demandes dont les deux entreprises de télédistribution l'avaient saisi comme des demandes de révocation des licences dont ces entreprises étaient titulaires et de délivrance de nouvelles licences pour les mêmes régions? 7. L'acceptation ou l'audition par le CRTC d'une demande de transfert, au moyen d'un transfert d'actions, du contrôle d'une société titulaire d'une licence de radiodiffusion équivaut-elle en droit, aux fins de la <i>Loi sur la radiodiffusion</i>, à l'abandon ou à la révocation de la licence existante? |
|---|---|