

A-703-79

A-703-79

Câble Laurentide Ltée (Appellant)

v.

Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (Respondent)

and

Attorney General of Canada and Lachute Cablevision Ltée (Mis-en-cause)

Court of Appeal, Pratte and Le Dain JJ. and Lalande D.J.—Montreal, June 10 and 11, 1980.

Judicial review — Appeal — Combined under Rule 1314 — Decision of CRTC dismissing application to purchase assets of cable television undertaking and for licence to continue operation, challenged — Proposed financing by subsidiary of foreign corporation — Whether insufficient reasons given by CRTC — Whether CRTC misinterpreted Direction by Governor in Council — Whether CRTC contravened Direction by refusing to issue licence to person entitled to obtain one — CRTC's discretion to refuse licences is not limited by Direction — Application and appeal dismissed — Broadcasting Act, R.S.C. 1970, c. B-11, ss. 3, 22(1)(a), 26, 27(1) — CRTC Rules of Procedure, CRC, Vol. IV, c. 375, s. 42 — Direction to the CRTC (Eligible Canadian Corporations), CRC, Vol. IV, c. 376, s. 8 — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28 — Federal Court Rule 1314.

APPLICATION for judicial review and appeal.

COUNSEL:

Michel Robert for appellant.*J. Ouellet, Q.C.* for mis-en-cause Attorney General of Canada.

SOLICITORS:

Robert, Dansereau & Barre, Montreal, for appellant.*Deputy Attorney General of Canada* for mis-en-cause Attorney General of Canada.

The following is the English version of the reasons for judgment delivered orally by

PRATTE J.: Appellant is challenging a decision of the Canadian Radio-television and Telecom-

Câble Laurentide Ltée (Appelante)

a c.

Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (Intimé)

b et

Le procureur général du Canada et Lachute Cablevision Ltée (Mis-en-cause)

c Cour d'appel, les juges Pratte et Le Dain, le juge suppléant Lalande—Montréal, 10 et 11 juin 1980.

Examen judiciaire — Appel — Réunion par application de la Règle 1314 — Appel formé contre la décision du CRTC qui a refusé l'autorisation d'acquiescer à l'actif d'une entreprise de télédistribution et d'en poursuivre l'exploitation — Financement prévu par la filiale d'une société étrangère — Il échet d'examiner si la décision du CRTC n'était pas suffisamment motivée — Il échet d'examiner si le CRTC a mal interprété les instructions du gouverneur en conseil — Il échet d'examiner si le CRTC a contrevenu à ces instructions en refusant de délivrer une licence à une personne qui pouvait en obtenir une — Le pouvoir discrétionnaire du CRTC de refuser de délivrer une licence n'est pas limité par ces instructions — Requête et appel rejetés — Loi sur la radiodiffusion, S.R.C. 1970, c. B-11, art. 3, 22(1)a, 26, 27(1) — Instructions au CRTC (Sociétés canadiennes habiles), CRC, Vol. IV, c. 376, art. 8 — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 28 — Règle 1314 de la Cour fédérale.

DEMANDE d'examen judiciaire et appel.

AVOCATS:

g

Michel Robert pour l'appelante.*J. Ouellet, c.r.* pour le mis-en-cause le procureur général du Canada.

h

PROCUREURS:

Robert, Dansereau & Barre, Montréal, pour l'appelante.*Le sous-procureur général du Canada* pour le mis-en-cause le procureur général du Canada.

Voici les motifs du jugement prononcés en français à l'audience par

j LE JUGE PRATTE: L'appelante attaque une décision du Conseil de la radiodiffusion et des télécom-

munications Commission.¹ By that decision, the Commission dismissed an application submitted by appellant for authority to purchase the assets of a cable television undertaking in Lachute, Quebec, and for a broadcasting licence enabling it to continue operating that undertaking.

Counsel for the appellant first argued that insufficient reasons were given for the decision of the Commission, and that it accordingly contravened Rule 42 of the *CRTC Rules of Procedure*, which requires the Commission to give reasons for its decision.² The reasons given by the Commission in support of its decision need only be read to see that this complaint is without foundation. In my opinion, those reasons clearly demonstrate that the Commission dismissed appellant's application because the latter was proposing to finance purchase of the television undertaking that it wished to operate in a manner which might allow that undertaking to pass into the control of a foreign corporation. Indeed, the Commission's reasons are short enough to be cited in their entirety:

In its examination of this application, the Commission has noted that the applicant is proposing to finance this transaction through a Canadian subsidiary of a non-Canadian finance company, and that the conditions attached to the financing offer would open the way to a possible takeover of a licensed broadcasting undertaking by a non-Canadian firm.

The Ownership Direction, P.C. 1969-2229 as amended stipulates that the Commission shall not "issue or renew" any broadcasting licence to "persons who are not [...] eligible Canadian corporations". Paragraph 4(c) states that "in any case where in the opinion of the Commission [...] the corporation is effectively owned or controlled either directly or indirectly and either through the holding of shares of the corporation or any other corporation or through the holding of a significant portion of the outstanding debt of the corporation or in any other manner whatever, by or on behalf of any [ineligible corporation], the corporation shall be deemed not to be an eligible Canadian corporation."

Accordingly, the Commission does not consider it desirable to approve the purchase on the basis of the financing proposed.

¹ Appellant initially asked that his decision be set aside in the manner provided for in section 28 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10. It then appealed from the same decision pursuant to section 26 of the *Broadcasting Act*, R.S.C. 1970, c. B-11. These two actions were subsequently joined by an order of the Court under Rule 1314.

² Section 42 provides that "the Commission may give orally or in writing the reasons for its orders or decisions".

munications canadiennes.¹ Par cette décision, le Conseil a rejeté la requête qu'avait présentée l'appelante pour qu'on l'autorise à acquérir les actifs d'une entreprise de télévision par câble à Lachute, Québec, et pour qu'on lui délivre une licence de radiodiffusion lui permettant de continuer l'exploitation de cette entreprise.

L'avocat de l'appelante a d'abord soutenu que la décision du Conseil n'était pas suffisamment motivée et qu'elle contrevenait, à cause de cela, à l'article 42 des *Règles de procédure du CRTC* qui oblige le Conseil à motiver ses décisions.² Il suffit de lire les motifs donnés par le Conseil à l'appui de sa décision pour constater que ce reproche n'est pas fondé. Ces motifs révèlent clairement, à mon avis, que le Conseil a rejeté la requête de l'appelante parce que celle-ci se proposait de financer l'acquisition de l'entreprise de télévision qu'elle voulait exploiter d'une façon qui pouvait éventuellement permettre que cette entreprise passe aux mains d'une société étrangère. D'ailleurs, les motifs du Conseil sont suffisamment brefs qu'il est possible de les citer en entier:

Dans son étude de cette demande, le Conseil a constaté que le requérant proposait de financer cette transaction par l'intermédiaire d'une filiale canadienne d'une société de financement non canadienne et que les conditions qui sont rattachées à l'offre de financement ouvraient la voie à une prise de contrôle possible d'une entreprise titulaire d'une licence de radiodiffusion par une société non canadienne.

La Directive sur la propriété C.P. 1969-2229 incluant modification prescrit que le Conseil ne peut «délivrer ou renouveler» aucune licence de radiodiffusion à des «sociétés autres que les sociétés canadiennes remplissant les conditions». Le paragraphe 4c) de la Directive précise «que ne sera pas considérée comme société canadienne remplissant les conditions, toute société qui ... est, de l'avis du Conseil, effectivement possédée ou contrôlée, soit directement soit indirectement, soit par la possession de ses actions ou d'actions d'une autre société, soit par la possession d'une partie importante de la dette de la société ou de quelque autre façon que ce soit, par ou pour le compte d'une (société qui ne remplit pas les conditions)».

Par conséquent, le Conseil estime que l'approbation de la transaction n'est pas souhaitable, compte tenu du mode de financement proposé.

¹ L'appelante a d'abord demandé l'annulation de cette décision en la façon prévue à l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10. Elle a ensuite fait appel de cette même décision suivant l'article 26 de la *Loi sur la radiodiffusion*, S.R.C. 1970, c. B-11. Ces deux recours ont ensuite été réunis par une ordonnance de la Cour prononcée en vertu de la Règle 1314.

² Cet article 42 prévoit que «le Conseil peut donner oralement ou par écrit les motifs de ses ordonnances ou décisions».

I should like to digress here and say a few words on the "Ownership Direction" mentioned in the Commission's decision. This Direction is an order of the Governor in Council, the correct title of which is "*Direction to the CRTC (Eligible Canadian Corporations)*"; it is now contained in chapter 376 of the Consolidated Regulations of Canada, 1978. This order prohibits the Commission from issuing broadcasting licences to governments, persons and foreign corporations, and also to corporations which, in the opinion of the Commission, are effectively controlled by foreigners. It was adopted in accordance with subsection 27(1) and paragraph 22(1)(a) of the *Broadcasting Act*. Under subsection 27(1):

27. (1) The Governor in Council may by order from time to time issue directions to the Commission as provided for by subsection 18(2) and paragraph 22(1)(a).

Paragraph 22(1)(a) provides as follows:

22. (1) No broadcasting licence shall be issued, amended or renewed pursuant to this Part

(a) in contravention of any direction to the Commission issued by the Governor in Council under the authority of this Act respecting

(iii) the classes of applicants to whom broadcasting licences may not be issued

Having said this by way of explanation, I now turn to the second argument put forward by counsel for the appellant. In his submission, the decision *a quo* is vitiated by illegality because it is based on the misinterpretation of the Direction given by the Governor in Council. Counsel for the appellant contended that this Direction in no way prohibits the issuing of the broadcasting licence to a corporation like appellant, which is manifestly neither a foreign corporation nor a corporation which is effectively controlled by foreigners. He submitted, therefore, that it is incorrect for the Commission to base its decision to dismiss appellant's application on this Direction.

This second argument appears to rest on a misinterpretation of the Commission's decision, as the latter in my opinion never held that the Governor in Council's order prohibited issuing a licence to appellant. What the Commission appears to have held is that, in the circumstances, it did not seem desirable to it to allow appellant's application because, by doing so, it might be creating the

Je veux ici ouvrir une parenthèse et dire quelques mots de la «Directive sur la propriété» mentionnée dans la décision du Conseil. Cette directive est un décret du gouverneur en conseil dont le titre véritable est «*Instructions au CRTC (Sociétés canadiennes habiles)*»; on la retrouve maintenant au chapitre 376 de la Codification des règlements du Canada de 1978. Ce décret interdit au Conseil de délivrer des licences de radiodiffusion aux gouvernements, personnes et sociétés étrangères et, aussi, aux sociétés qui, de l'avis du Conseil, sont effectivement contrôlées par des étrangers. Il a été adopté en vertu du paragraphe 27(1) et de l'alinéa 22(1)a) de la *Loi sur la radiodiffusion*. Suivant le paragraphe 27(1):

27. (1) Le gouverneur en conseil peut, à l'occasion, par décret, émettre des instructions à l'intention du Conseil comme le prévoient le paragraphe 18(2) et l'alinéa 22(1)a).

Quant à l'alinéa 22(1)a), il prescrit ce qui suit:

22. (1) Aucune licence de radiodiffusion ne doit être attribuée, modifiée ou renouvelée en conformité de la présente Partie

a) en contravention d'instructions données au Conseil par le gouverneur en conseil sous l'autorité de la présente loi concernant

(iii) les classes de requérants auxquels des licences de radiodiffusion ne peuvent être attribuées

Ces explications données, je peux en venir au second argument présenté par l'avocat de l'appelante. Suivant lui, la décision attaquée est entachée d'illégalité parce qu'elle est fondée sur une fausse interprétation des instructions émanant du gouverneur en conseil. L'avocat de l'appelante a soutenu que ces instructions n'interdisent nullement que l'on délivre une licence de radiodiffusion à une société telle que l'appelante qui n'est manifestement ni une société étrangère ni une société qui soit effectivement contrôlée par des étrangers. Ce serait donc à tort que le Conseil se serait fondé sur ces instructions pour rejeter la requête de l'appelante.

Ce second argument me paraît reposer sur une mauvaise interprétation de la décision du Conseil qui n'a jamais jugé, à mon avis, que le décret du gouverneur en conseil interdisait de délivrer une licence à l'appelante. Ce que le Conseil me semble avoir décidé, c'est que, dans les circonstances, il ne lui paraissait pas souhaitable d'acquiescer à la demande de l'appelante parce que, en le faisant, il

possibility that a situation would arise in the future in which the Direction given by the Governor in Council might be avoided.

Counsel for the appellant argued, finally, that if that was the real meaning of the Commission's decision, it was nonetheless illegal because, in making it, the Commission contravened the Direction of the Governor in Council, since in his submission it refused to issue a licence to a person who, under the Direction, was entitled to obtain one. I feel that this final argument must also be dismissed. Under section 17 of the *Broadcasting Act*, the Commission has a discretionary power to grant broadcasting licences, in accordance with the principles set forth in section 3, and in particular, paragraph (b) of that section, by which "the Canadian broadcasting system should be effectively owned and controlled by Canadians . . .". This discretion is limited by the Direction given by the Governor in Council under subsection 27(1), and the effect of this Direction is indicated in paragraph 22(1)(a):

22. (1) No broadcasting licence shall be issued, amended or renewed pursuant to this Part

(a) in contravention of any direction to the Commission issued by the Governor in Council

Under the latter provision, therefore, it is clear that the only effect which the Direction given by the Governor in Council can have on the discretion conferred on the Commission by section 17 is to prevent the latter from issuing, amending or renewing a licence contrary to the Direction. The Direction cannot have the effect of obliging the Commission to issue a licence. Indeed, if one reads the Direction at issue here, it is clear that it only prohibits the Commission from issuing licences to certain classes of persons, and does not limit the discretion of the Commission to refuse the licence to a person who is not prohibited by the Direction from obtaining one. If there were any doubt in this regard, it would be dispelled by paragraph 8(b) of the Direction, to the effect that:

8. Nothing in this Direction shall be construed as limiting

(b) the power of the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, in carrying out its objects . . . to refuse to issue a broadcasting licence to or to grant an

permettrait peut-être que se crée dans l'avenir une situation que les instructions émanant du gouverneur en conseil paraissent vouloir éviter.

L'avocat de l'appelante a enfin prétendu que si telle était la signification véritable de la décision du Conseil, elle serait quand même illégale parce que le Conseil aurait, en la rendant, contrevenu aux instructions du gouverneur en conseil puisqu'il aurait refusé de délivrer une licence à une personne qui, suivant les instructions, pouvait en obtenir une. Ce dernier argument me semble, lui aussi, devoir être rejeté. Le Conseil possède, en vertu de l'article 17 de la *Loi sur la radiodiffusion*, le pouvoir discrétionnaire d'attribuer les licences de radiodiffusion en tenant compte des principes énoncés à l'article 3 et, en particulier, à l'alinéa b) de cet article suivant lequel «le système de la radiodiffusion canadienne devrait être possédé et contrôlé effectivement par des Canadiens . . .». Cette discrétion est limitée par les instructions émises par le gouverneur en conseil en vertu du paragraphe 27(1), instructions dont l'effet est précisé par l'alinéa 22(1)a):

22. (1) Aucune licence de radiodiffusion ne doit être attribuée, modifiée ou renouvelée en conformité de la présente Partie

a) en contravention d'instructions données au Conseil par le gouverneur en conseil

Il est donc clair, suivant cette dernière disposition, que le seul effet que peuvent avoir les instructions émises par le gouverneur en conseil sur la discrétion que l'article 17 accorde au Conseil est d'empêcher ce dernier de décerner, modifier ou renouveler une licence en contravention des instructions. Les directives ne peuvent avoir pour effet de forcer le Conseil à décerner une licence. D'ailleurs, si on lit les instructions dont il s'agit ici, il est clair qu'elles ne font qu'interdire au Conseil de délivrer des licences à certaines catégories de personnes et ne limitent pas la discrétion du Conseil de refuser une licence à une personne à qui les instructions n'interdisent pas d'en accorder une. S'il existait quelque doute à ce sujet, il serait dissipé par l'alinéa 8b) des instructions, suivant lequel:

8. Rien dans les présentes instructions ne doit s'interpréter comme limitant

b) le pouvoir du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, dans la poursuite de ses objectifs . . . de refuser de délivrer une licence de radiodiffusion ou de

amendment or renewal of a broadcasting licence to an applicant of a class other than a class described in section 3.

refuser d'accorder une modification ou un renouvellement de licence de radiodiffusion à un requérant d'une classe autre qu'une classe définie à l'article 3.

For these reasons, I would dismiss the appeal and the application made pursuant to section 28.

Pour ces motifs, je rejetterais l'appel et la demande faite en vertu de l'article 28.

* * *

* * *

LE DAIN J. concurred.

LE JUGE LE DAIN y a souscrit.

* * *

* * *

LALANDE D.J. concurred.

b

LE JUGE SUPPLÉANT LALANDE y a souscrit.