

A-512-79

A-512-79

Association for Public Broadcasting in British Columbia (Appellant)

v.

Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, Comox Reception Limited, Courtenay-Comox Television Limited, CableNet Limited, Comox Valley Cablevision Limited (Respondents)

Court of Appeal, Urie and Ryan JJ. and MacKay D.J.—Toronto, June 2; Ottawa, July 16, 1980.

Broadcasting — Appeal from CRTC's dismissal of appellant's motion asking the Commission to withhold its decision re application for a new licence and a transfer of assets between C.-C.T.V. and CVC pending the filing of such an application by the appellant — Submission by appellant that the Commission restricted the exercise of its discretion by not permitting it to file a competitive application — Whether s. 19 of the Broadcasting Act requires the Commission to hear the applications received from all the parties seeking new licences — Broadcasting Act, R.S.C. 1970, c. B-11, ss. 3, 15, 17(1), 19(1),(2),(3) and (7), 24(1).

This is an appeal from a decision of the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission which approved a transfer of assets from C.-C.T.V. to Comox Valley Cablevision Limited (CVC) and an application for a new licence made by the latter, but denied appellant's motion asking the Commission to withhold said decision pending the filing and the consideration of an application for licence to be made later by appellant. The appellant, an intervener before the Commission, argues that the Commission restricted the exercise of its discretion in granting or refusing the issuance of a licence by refusing to permit the appellant to prepare and present a competitive application. The question is whether section 19 of the *Broadcasting Act* requires that the public hearing envisaged by the section must include hearings on the application received from all parties desiring to obtain the licence for the area sought and not just that of a proposed purchaser of the assets of any existing licensee.

Held, the appeal is dismissed. The only duty on the Commission in connection with the issuance of a licence or the revocation of an existing one, is to hold a public hearing as required by section 19 for the purpose of ensuring that the broadcasting policy enunciated by the Act is adhered to, part of which policy is to ensure continuity of and quality of service. Here, the Commission gave notice of a public hearing with respect to the application before it, granted the appellant intervener status which gave it the right to make submissions regarding the application, and in its decision, dealt with the application and the appellant's preliminary motion. That the Commission's policy not to call for competitive applications is not rigidly or

Association for Public Broadcasting in British Columbia (Appelante)

a c.

Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, Comox Reception Limited, Courtenay-Comox Television Limited, CableNet Limited, Comox Valley Cablevision Limited (Intimés)

Cour d'appel, les juges Urie et Ryan, le juge suppléant MacKay—Toronto, 2 juin; Ottawa, 16 juillet 1980.

Radiodiffusion — Appel formé contre la décision du CRTC qui a rejeté la demande faite par l'appelante d'ajourner l'instruction de la demande de nouvelle licence et de transférer de l'actif entre C.-C.T.V. et CVC pour donner à l'appelante le temps de déposer la même demande — L'appelante soutient que le Conseil a indûment limité l'exercice de ses pouvoirs discrétionnaires en refusant de lui donner la possibilité de déposer une demande concurrente — Il échet d'examiner si l'art. 19 de la Loi sur la radiodiffusion fait au Conseil l'obligation d'entendre les demandes soumises par toutes les parties souhaitant d'obtenir une nouvelle licence — Loi sur la radiodiffusion, S.R.C. 1970, c. B-11, art. 3, 15, 17(1), 19(1),(2),(3) et (7), 24(1).

Appel formé contre la décision du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes qui a approuvé le transfert de l'actif de C.-C.T.V. à Comox Valley Cablevision Limited (CVC) ainsi que la demande faite par cette dernière d'une nouvelle licence, mais a rejeté la requête faite par l'appelante qui lui a demandé de surseoir à la décision, en attendant le dépôt et l'instruction d'une demande de licence qu'elle présenterait à une date ultérieure. L'appelante, admise à participer à titre d'intervenante à l'audition du Conseil, soutient que celui-ci a limité l'exercice de ses pouvoirs discrétionnaires en matière d'attribution ou de refus des licences, en refusant d'accorder à l'appelante la possibilité de présenter une demande concurrente. Il échet d'examiner si l'audition publique prévue à l'article 19 de la *Loi sur la radiodiffusion* s'entend également de l'audition des demandes soumises par toutes les parties souhaitant obtenir une licence pour la région en cause, et non seulement de la demande de l'acheteur éventuel de l'actif d'un titulaire existant.

Arrêt: l'appel est rejeté. Le Conseil n'a pour obligation, en matière de délivrance ou d'annulation de licence, que de tenir l'audition publique prévue à l'article 19 afin de s'assurer de l'observation de la politique de radiodiffusion énoncée par la Loi, politique qui consiste entre autres à assurer la continuité et la qualité du service. En l'espèce, le Conseil a donné avis public d'audition de la demande dont il était saisi, a accordé le statut d'intervenante à l'appelante, lui a reconnu le droit de présenter des observations sur cette demande et, dans sa décision, s'est prononcé tant sur cette demande que sur la requête préliminaire de l'appelante. Le Conseil n'a pas systématiquement observé de façon rigide ou servile sa politique qui consistait à ne

slavishly adhered to in all cases is shown by the fact that it heard appellant's preliminary motion, reserved its decision thereon and while it ultimately rejected it, it did not do so without considering its merits.

APPEAL.

COUNSEL:

A. Roman for appellant.
Miss A. Wylie and *A. Cohen* for respondent Canadian Radio-television and Telecommunications Commission.
T. Heintzman for respondent companies.

SOLICITORS:

The Public Interest Advocacy Centre, Toronto, for appellant.
General Counsel, Canadian Radio-television and Telecommunications Commission for respondent CRTC.
McCarthy & McCarthy, Toronto, for respondent companies.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

URIE J.: This is an appeal, with leave of the Court, from a decision of the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (hereinafter referred to as "the Commission") issued on December 1, 1978 as No. 78-724 [4 C.R.T. 507].

Briefly the relevant facts follow. The respondents Comox Reception Limited and Courtenay-Comox Television Limited (hereinafter referred to as "the Vendors") carried on a television receiving undertaking in British Columbia, in equal partnership under the firm name of C.-C.T.V. The partnership had originally commenced operations in 1957 with about 300 subscribers and by 1978 had some 7,159 subscribers. At the time of the events giving rise to the appeal, the Vendors held a licence issued by the Commission which authorized them to operate a cable television system in the Comox-Cumberland area of British Columbia for the term from April 1, 1978 to March 31, 1981.

In the summer of 1978 the Vendors and the respondent CableNet Limited, a subsidiary of Agra Industries Limited, entered an agreement under which the assets of the Vendors would be

pas faire un appel de demandes concurrentes, à preuve qu'il a instruit la requête préliminaire de l'appelante, a sursis à se prononcer à cet égard et que si, en fin de compte, il l'a rejetée, c'était après l'avoir instruite au fond.

a APPEL.

AVOCATS:

A. Roman pour l'appelante.
Mlle A. Wylie et *A. Cohen* pour le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, intimé.
T. Heintzman pour les compagnies intimées.

PROCUREURS:

The Public Interest Advocacy Centre, Toronto, pour l'appelante.
Le chef du contentieux, Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, pour le CRTC, intimé.
McCarthy & McCarthy, Toronto, pour les compagnies intimées.

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

LE JUGE URIE: Il s'agit en l'espèce d'un appel formé, avec l'autorisation de la Cour, contre la décision rendue le 1^{er} décembre 1978, sous le numéro 78-724 [4 R.T.C. 507], par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (ci-après désigné «le Conseil»).

Voici en résumé les faits de la cause. Les intimées Comox Reception Limited et Courtenay-Comox Television Limited (ci-après désignées «les vendeurs») exploitaient, au moyen d'une société à participation égale sous la dénomination sociale de C.-C.T.V., une entreprise de réception de télévision. La société qui avait quelque 300 abonnés à ses débuts en 1957, en comptait 7,159 en 1978. A l'époque en cause, les vendeurs étaient titulaires d'une licence décernée par le Conseil, aux termes de laquelle ils étaient autorisés à exploiter un système de télédistribution dans la région de Comox-Cumberland, en Colombie-Britannique, pendant la période allant du 1^{er} avril 1978 au 31 mars 1981.

En été 1978, les vendeurs ont conclu avec l'intimée CableNet Limited, une filiale d'Agra Industries Limited, un accord aux termes duquel ils transféreraient leur actif à une compagnie à cons-

transferred to a new company to be incorporated, and the shares of that company would be transferred from the Vendors to CableNet Limited. Since, under Commission practice, the existing licence could not be transferred from the holder thereof to another person, the parties agreed to cause an application to be made to the Commission by one Ronald Douglas Ellis (a shareholder and officer of the Vendors) on behalf of a company to be incorporated for the approval of the following proposed transaction:

(a) the acquisition by the company to be incorporated, namely Comox Valley Cablevision Limited (a respondent herein and hereinafter referred to as "CVC") of the cable television undertaking of the Vendors;

(b) an application by CVC for a broadcast receiving licence for the cable television undertaking upon the surrender of the current licence held by the Vendors; and

(c) an application by CVC in accordance with conditions to be contained in its licence, for authority to transfer effective control of CVC through the transfer, following incorporation, of all its issued and outstanding shares to CableNet Limited.

All of the above has been referred to throughout the proceedings as the Ellis application. On September 1, 1978 the Commission published a notice of public hearing to consider the three-pronged application to be held in Vancouver on October 24, 1978.

On October 3, 1978 the appellant sent a telex to the Commission stating that it wished to have "the opportunity to submit an application for the licence" which is "being surrendered by the current licensee". It requested that the public hearing be adjourned for twelve months in order to give it an opportunity to prepare and submit an application for the licence. By telex dated October 6, 1978 the Commission advised the appellant that it was unable to comply with its request but granted it the status of an intervener on the Ellis application.

tituer, dont les actions seraient cédées par les vendeurs à CableNet Limited. Étant donné que selon l'usage établi par le Conseil, le titulaire d'une licence ne pouvait la transférer à une autre personne, les parties sont convenues qu'un nommé Ronald Douglas Ellis (un actionnaire et dirigeant des vendeurs) ferait une demande au Conseil pour le compte de la compagnie à constituer, en vue de l'approbation de ce qui suit:

a) acquisition par la compagnie à constituer, à savoir Comox Valley Cablevision Limited (une intimée en l'espèce, ci-après désignée «CVC») de l'entreprise de télédistribution des vendeurs;

b) demande présentée par CVC en vue d'une licence de réception des signaux de télévision aux fins de l'entreprise de télédistribution, dès l'abandon de la licence détenue par les vendeurs; et

c) demande présentée par CVC conformément aux conditions qui figureraient sur sa licence, en vue de l'autorisation de transférer à CableNet Limited le contrôle effectif de CVC, au moyen du transfert, à la suite de sa constitution, de l'intégralité des actions émises et en circulation de cette dernière.

Tout au long de l'affaire, les démarches ci-dessus ont été désignées sous le nom de demande Ellis. Le 1^{er} septembre 1978, le Conseil a publié un avis d'audition publique, en vue de l'instruction de cette triple demande, prévue pour le 24 octobre 1978 à Vancouver.

Le 3 octobre 1978, l'appelante a envoyé au Conseil un message télex pour l'informer qu'elle tenait à avoir [TRADUCTION] «la possibilité de présenter une demande en vue de l'obtention de la licence» que [TRADUCTION] «l'actuel titulaire est en train d'abandonner», et pour lui demander d'ajourner de 12 mois l'audition publique afin qu'elle fût en mesure de formuler et de présenter une demande de licence. Par message télex en date du 6 octobre 1978, le Conseil a répondu à l'appelante qu'il ne pouvait se rendre à sa requête mais qu'il lui accordait le statut d'intervenante vis-à-vis de la demande Ellis.

On October 13, 1978, appellant's counsel, by letter, sought clarification of the Commission's telex with particular reference as to whether the Commission was refusing to entertain the appellant's application or whether it was merely refusing to allow the adjournment. Counsel for the Commission on October 16, 1978 replied to the letter stating that "the undertaking which you request, i.e. that a competitive application by APBBC [the Appellant] will be heard, is not one open to the staff of the Commission to give." It was suggested that counsel for the appellant raise his concerns by way of a preliminary motion at the Vancouver hearing of the Ellis application.

At the public hearing on October 25, 1978 counsel for the appellant withdrew the appellant's request for an adjournment of the hearing and requested instead that the Commission should complete the hearing on the Ellis application but withhold its decision thereon pending the filing and consideration of an application for licence to be made later by the appellant. The Commission reserved its decision on the motion and proceeded with the Ellis application. Counsel for the appellant took no further part in the proceedings, notwithstanding the fact that having been granted intervener status, it was, in accordance with the Commission's Rules of Procedure, entitled to make representations for the purpose of supporting, opposing or modifying the application.

By Decision CRTC 78-724 dated December 1, 1978 the Ellis application was approved and appellant's motion was denied. It is from this decision that the appellant appeals.

Stripped to its essentials, the sole issue of any consequence raised by the appeal is whether, when an application is made to the Commission for the issuance of a new licence, section 19 of the *Broadcasting Act*, R.S.C. 1970, c. B-11 requires that the public hearing envisaged by the section must include hearings on the applications received from all parties desiring to obtain the licence for the area sought and not just that of a proposed purchaser of the assets of any existing licensee. In appellant's view the Commission fettered the exercise of its discretion in granting or refusing the issuance of a licence by refusing to permit the appellant sufficient time to file its application for a

Par lettre en date du 13 octobre 1978, l'avocat de l'appelante a demandé au Conseil de clarifier le sens de son message télex et de préciser notamment s'il refusait d'instruire la demande de l'appelante ou s'il ne refusait que l'ajournement. Ce à quoi l'avocat du Conseil a répondu, le 16 octobre 1978, que [TRADUCTION] «l'engagement d'instruire une demande concurrente de APBBC [l'appelante], tel que vous l'avez demandé, échappe à la compétence du personnel du Conseil.» Il a suggéré à l'avocat de l'appelante de faire valoir ses doléances par voie de requête préliminaire, lors de l'audition prévue pour la demande Ellis à Vancouver.

A l'audience publique du 25 octobre 1978, l'avocat de l'appelante s'est désisté de la demande d'ajournement et a demandé au Conseil de poursuivre l'instruction du dossier Ellis, mais de surseoir à sa décision en attendant le dépôt et l'instruction d'une demande que l'appelante présenterait à une date ultérieure. Le Conseil a pris cette requête en délibéré et a poursuivi l'instruction du dossier Ellis. L'avocat de l'appelante n'est plus intervenu dans les débats bien que, l'appelante s'étant vu accorder le statut d'intervenante, il eût pu, conformément aux règles de procédure du Conseil, faire des observations tendant à appuyer, à contester ou à modifier la demande dont s'agit.

Par décision CRTC 78-724 en date du 1^{er} décembre 1978, le Conseil a approuvé la demande Ellis et rejeté la requête de l'appelante. C'est cette décision qui est portée en appel devant la Cour.

Réduit à sa plus simple expression, le seul point litigieux de quelque importance que soulève cet appel porte sur le point de savoir si, en cas de demande de nouvelle licence présentée au Conseil, l'audition publique prévue à l'article 19 de la *Loi sur la radiodiffusion*, S.R.C. 1970, c. B-11, s'entend également de l'audition des demandes soumises par toutes les parties souhaitant obtenir une licence pour la région en cause, et non seulement de la demande d'un acheteur éventuel de l'actif d'un titulaire existant. Selon l'appelante, le Conseil a indûment limité l'exercice de ses pouvoirs discrétionnaires en matière d'attribution ou de refus des licences, en refusant d'accorder à l'appelante un

licence thus leaving only the Ellis application before it for its consideration.

To determine the validity of appellant's submissions the scheme of the *Broadcasting Act* should be examined. Section 3 declares the broadcasting policy for Canada. For purposes of this appeal the relevant paragraphs thereof are the following:

3. It is hereby declared that

(a) broadcasting undertakings in Canada make use of radio frequencies that are public property and such undertakings constitute a single system, herein referred to as the Canadian broadcasting system, comprising public and private elements;

(b) the Canadian broadcasting system should be effectively owned and controlled by Canadians so as to safeguard, enrich and strengthen the cultural, political, social and economic fabric of Canada;

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

(h) where any conflict arises between the objectives of the national broadcasting service and the interests of the private element of the Canadian broadcasting system, it shall be resolved in the public interest but paramount consideration shall be given to the objectives of the national broadcasting service;

and that the objectives of the broadcasting policy for Canada enunciated in this section can best be achieved by providing for the regulation and supervision of the Canadian broadcasting system by a single independent public authority. [Emphasis added.]

The single independent public authority selected for carrying out the objectives is the Commission. Section 15 of the Act provides in part that

... the Commission shall regulate and supervise all aspects of the Canadian broadcasting system with a view to implementing the broadcasting policy enunciated in section 3 of this Act. [Emphasis added.]

Section 16 details the powers exercisable by the Commission. Subsection (1) provides that in furtherance of its objects, the Commission, on the recommendation of the Executive Committee, may prescribe classes of broadcasting licences, make regulations applicable to all persons holding broadcasting licences of one or more classes and revoke any broadcasting licence other than one issued to the Canadian Broadcasting Corporation.

délai suffisant pour présenter sa demande de licence, ce qui ne laissait en lice que celle d'Ellis.

Pour se prononcer sur la validité des arguments de l'appelante, il échet d'examiner l'esprit de la *Loi sur la radiodiffusion*. L'article 3 de cette Loi énonce la politique de la radiodiffusion pour le Canada. Voici les dispositions applicables en l'espèce:

3. Il est, par les présentes, déclaré

a) que les entreprises de radiodiffusion au Canada font usage de fréquences qui sont du domaine public et que de telles entreprises constituent un système unique, ci-après appelé le système de la radiodiffusion canadienne, comprenant des secteurs public et privé;

b) que le système de la radiodiffusion canadienne devrait être possédé et contrôlé effectivement par des Canadiens de façon à sauvegarder, enrichir et raffermir la structure culturelle, politique, sociale et économique du Canada;

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

h) que, lorsqu'un conflit survient entre les objectifs du service national de radiodiffusion et les intérêts du secteur privé du système de la radiodiffusion canadienne, il soit résolu dans l'intérêt public mais qu'une importance primordiale soit accordée aux objectifs du service national de radiodiffusion;

et que la meilleure façon d'atteindre les objectifs de la politique de la radiodiffusion pour le Canada énoncée au présent article consiste à confier la réglementation et la surveillance du système de la radiodiffusion canadienne à un seul organisme public autonome. [C'est moi qui souligne.]

Le seul organisme public autonome choisi pour la réalisation de ces objectifs est le Conseil. L'article 15 de la Loi prévoit notamment que

... le Conseil doit réglementer et surveiller tous les aspects du système de la radiodiffusion canadienne en vue de mettre en œuvre la politique de radiodiffusion énoncée dans l'article 3 de la présente loi. [C'est moi qui souligne.]

L'article 16 énumère les pouvoirs confiés au Conseil. Le paragraphe (1) prévoit que dans la poursuite de ses objets, le Conseil peut, sur la recommandation du comité de direction, prescrire les classes de licences de radiodiffusion, établir des règlements applicables à toutes les personnes qui détiennent des licences d'une ou de plusieurs classes et annuler toute licence de radiodiffusion autre qu'une licence attribuée à la Société Radio-Canada.

The relevant portions of section 17 are important and read as follows:

17. (1) In furtherance of the objects of the Commission, the Executive Committee, after consultation with the part-time members in attendance at a meeting of the Commission, may

(a) issue broadcasting licences for such terms not exceeding five years and subject to such conditions related to the circumstances of the licensee

(i) as the Executive Committee deems appropriate for the implementation of the broadcasting policy enunciated in section 3, and

(b) upon application by a licensee, amend any conditions of a broadcasting licence issued to him;

(c) issue renewals of broadcasting licences for such terms not exceeding five years as the Executive Committee considers reasonable and subject to the conditions to which the renewed licences were previously subject or to such other conditions as comply with paragraph (a);

(d) subject to this Part, suspend any broadcasting licence other than a broadcasting licence issued to the Corporation;

Subsections 19(1),(2),(3) and (7) provide for public hearings and the procedure in relation thereto. They read as follows:

19. (1) A public hearing shall be held by the Commission

(a) in connection with the issue of a broadcasting licence, other than a licence to carry on a temporary network operation; or

(b) where the Commission or the Executive Committee has under consideration the revocation or suspension of a broadcasting licence.

(2) A public hearing shall be held by the Commission, if the Executive Committee is satisfied that it would be in the public interest to hold such a hearing, in connection with

(a) the amendment of a broadcasting licence;

(b) the issue of a licence to carry on a temporary network operation; or

(c) a complaint by a person with respect to any matter within the powers of the Commission.

(3) A public hearing shall be held by the Commission in connection with the renewal of a broadcasting licence unless the Commission is satisfied that such a hearing is not required and, notwithstanding subsection (2), a public hearing may be held by the Commission in connection with any other matter in respect of which the Commission deems such a hearing to be desirable.

(7) The Commission has, in respect of any public hearing under this section, as regards the attendance, swearing and examination of witnesses thereat, the production and inspection of documents, the enforcement of its orders, the entry of and inspection of property and other matters necessary or proper in relation to such hearing, all such powers, rights and privileges as are vested in a superior court of record.

Les passages qui suivent de l'article 17 sont particulièrement importants:

17. (1) Dans la poursuite des objets du Conseil, le comité de direction, après avoir consulté les membres à temps partiel qui assistent à une réunion du Conseil, peut

a) attribuer des licences de radiodiffusion pour les périodes d'au plus cinq ans et sous réserve des conditions propres à la situation du titulaire

(i) que le comité de direction estime appropriées pour la mise en œuvre de la politique de radiodiffusion énoncée dans l'article 3, et

b) à la demande d'un titulaire de licence, modifier toutes conditions d'une licence de radiodiffusion à lui attribuée;

c) renouveler des licences de radiodiffusion pour les périodes d'au plus cinq ans que le comité de direction estime raisonnables et sous réserve des conditions auxquelles les licences renouvelées étaient antérieurement assujetties ou de toutes autres conditions conformes à l'alinéa a);

d) sous réserve de la présente Partie, suspendre toute licence de radiodiffusion autre qu'une licence de radiodiffusion attribuée à la Société;

Les paragraphes 19(1), (2), (3) et (7) prévoient les auditions publiques et la procédure applicable en la matière, comme suit:

19. (1) Le Conseil doit tenir une audition publique

a) à propos de l'attribution d'une licence de radiodiffusion autre qu'une licence d'exploitation temporaire d'un réseau; ou

b) lorsque le Conseil ou le comité de direction sont saisis de l'examen de l'annulation ou de la suspension d'une licence de radiodiffusion.

(2) Le Conseil doit tenir une audition publique si le comité de direction est convaincu qu'il serait dans l'intérêt public de tenir une telle audition, au sujet

a) de la modification d'une licence de radiodiffusion;

b) de l'attribution d'une licence d'exploitation temporaire d'un réseau; ou

c) de la plainte d'une personne relativement à toute question relevant des pouvoirs du Conseil.

(3) Le Conseil doit tenir une audition publique au sujet du renouvellement d'une licence de radiodiffusion à moins qu'il ne soit convaincu qu'une telle audition n'est pas nécessaire et, nonobstant le paragraphe (2), le Conseil peut tenir une audition publique au sujet de toute autre question pour laquelle le Conseil estime qu'une telle audition est souhaitable.

(7) Le Conseil possède, quant à toute audition publique en vertu du présent article, en ce qui a trait à la comparution, la prestation de serment et l'interrogatoire des témoins à cette audition, la production et l'examen de documents, l'exécution de ses ordonnances, l'accès aux biens et leur inspection et à toute autre chose nécessaire ou opportune en ce qui concerne une telle audition, tous les pouvoirs, droits et privilèges qui sont reconnus à une cour supérieure d'archives.

Section 24 is the only other section requiring consideration for purposes of this appeal. It reads:

24. (1) No broadcasting licence shall be revoked or suspended pursuant to this Part,

(a) except upon the application or with the consent of the holder thereof; or

(b) in any other case, unless, after a public hearing in accordance with section 19, the Commission in the case of the revocation of a licence or the Executive Committee in the case of the suspension of a licence, is satisfied that

(i) the person to whom the broadcasting licence was issued has violated or failed to comply with any condition thereof, or

(ii) the licence was, at any time within the two years immediately preceding the date of publication in the *Canada Gazette* of the notice of such public hearing, held by any person to whom the licence could not have been issued at that time by virtue of a direction to the Commission issued by the Governor in Council under the authority of this Act.

It is clear from the foregoing that the Commission has been endowed with powers couched in the broadest of terms for "the supervision and regulation of the Canadian broadcasting system", which, of course includes cablevision systems, with a view to implementing the broadcasting policy enunciated in section 3 of the Act. Part of the regulatory mandate is to prescribe classes of broadcasting licences and, as well, includes the procedure to be followed to effect the issuance, revocation, suspension or renewal of such licences.

It will be noted that Parliament, by the enactment of subsection 24(1) of the Act, directed that no broadcasting licence is to be revoked or suspended "except upon the application or with the consent of the holder thereof...". Clearly what was sought in the Ellis application was a revocation of the Vendors' existing licence with their consent to its revocation to be effective only if the transfer of their assets to CableNet Limited was approved by the Commission. If it was not approved then the application for revocation of the licence was to be withdrawn. That certainly was the purport of their application and I am unable to appreciate appellant counsel's submission that such an application constituted a surrender of the licence which could not have attached to it the condition respecting withdrawal of the application if the proposed transfer of assets was not approved. In my view, an applicant for revocation, which the Vendors here were, is entitled to ask the Commis-

L'article 24 est le seul qui requiert une exégèse aux fins de cet appel. Voici ce qu'il prévoit:

24. (1) Aucune licence de radiodiffusion ne doit être annulée ou suspendue en conformité de la présente Partie

a) si ce n'est à la demande ou du consentement de son détenteur; ou

b) dans tout autre cas, à moins que, après une audition publique, en conformité de l'article 19, le Conseil, s'il s'agit de l'annulation d'une licence, ou le comité de direction, s'il s'agit de la suspension d'une licence, ne soient convaincus

(i) que la personne à laquelle la licence de radiodiffusion avait été attribuée a enfreint ou omis d'observer une condition à laquelle sa licence est assujettie, ou

(ii) que la licence était, à toute époque comprise dans les deux ans précédant immédiatement la date de publication de l'avis de cette audition publique dans la *Gazette du Canada*, détenue par une personne à laquelle la licence n'aurait pas pu être attribuée à cette époque en vertu d'instructions données au Conseil par le gouverneur en conseil sous l'autorité de la présente loi.

Il ressort de ce qui précède que le Conseil a été investi de pouvoirs définis en termes très larges pour assurer «la réglementation et la surveillance du système de la radiodiffusion canadienne» qui comprend, il va sans dire, les systèmes de télédistribution, et en vue de mettre en œuvre la politique de radiodiffusion énoncée dans l'article 3 de la Loi. Ce pouvoir de réglementation comprend celui de prescrire des classes de licences ainsi que celui d'établir la procédure à suivre pour la délivrance, l'annulation, la suspension ou le renouvellement des licences.

Il y a lieu de noter que par le paragraphe 24(1) de la Loi, le législateur prévoit expressément qu'aucune licence ne doit être annulée ou suspendue «si ce n'est à la demande ou du consentement de son détenteur...». Il est indéniable que la demande Ellis visait l'annulation de la licence en vigueur des vendeurs, à laquelle ceux-ci ne consentiraient que si le Conseil approuvait le transfert de leur actif à CableNet Limited. Il était prévu que la demande d'annulation de la licence serait retirée si ce transfert n'était pas approuvé. Tel était le sens de cette demande, et je ne saurais accueilli l'argument de l'avocat de l'appelante voulant que cette demande constituait un abandon de licence, abandon qui ne saurait poser pour condition le retrait de la demande en cas de non-approbation du transfert envisagé de l'actif. A mon avis, celui qui, comme les vendeurs en l'espèce, demande l'annulation a le droit de demander au Conseil de considérer que le consentement du requérant a pour con-

sion to consider that the applicant's consent be conditioned on the Commission approving of the transfer of the applicant's assets to another person. To permit such a conditional application is consistent with what we were told was the Commission's policy of not depriving a licensed area of cablevision service. An area might well be so deprived if the revocation had first to be accepted and if, thereafter, approval to the proposed transfer was for any reason refused. Part of the broadcasting policy is the right of persons to receive programs. Concomitant with that right must be the duty of the licensee to provide the service to ensure programs are received. That responsibility could not be carried out if the licence was permitted to be surrendered without reference to a replacement licence being assured.

The appellant's further submission was that since a new licence, under the Ellis application, was required to be issued, any person seeking the licence had the right to apply therefor at a public hearing. In its view, moreover, the Commission was not entitled to issue the new licence without and until giving notice to all interested parties that applications would be received for such a licence, and that all of the applications therefor had been dealt with by the Commission. I do not agree. Aside entirely from the fact that no application has ever been submitted by the appellant, it having only expressed to the Commission the desire to submit one, the only duty on the Commission in connection with the issuance of a licence or the revocation of an existing one, is to hold a public hearing as required by section 19 for the purpose of ensuring that the broadcasting policy enunciated by the Act is adhered to, part of which policy is to ensure continuity of and quality of service.

In this case the Commission gave notice of a public hearing on the Ellis application, granted the appellant intervenor status which gave it the right to make submissions in respect thereof, held the public hearing at which it heard the submissions of the appellant that no decision should be made on the application until it had disposed of the proposed application by the appellant and in its decision dealt with both the Ellis application and appellant's preliminary motion. In respect of the latter the Commission had this to say [at pages 508-509]:

dition préalable l'approbation par le Conseil du transfert de l'actif du requérant à une autre personne. Le Conseil fait valoir qu'il admet des demandes conditionnelles de ce genre conformément à sa politique qui consiste à ne pas priver de service de télédistribution une région qui fait déjà l'objet d'une licence en ce domaine. Cette privation pourrait avoir lieu si le Conseil devait accueillir tout d'abord une demande d'annulation pour refuser ensuite, pour une raison quelconque, d'approuver le transfert envisagé. Un élément de cette politique de radiodiffusion est le droit du public de recevoir des émissions. Ce droit a pour corollaire l'obligation du titulaire de licence d'assurer le service nécessaire à la réception de ces émissions, responsabilité dont ce titulaire ne saurait s'acquitter s'il pouvait abandonner sa licence sans qu'une autre soit prévue en remplacement.

L'appelante fait valoir encore qu'une nouvelle licence s'imposant du fait de la demande Ellis, quiconque voulait l'obtenir avait le droit d'en faire la demande au cours d'une audition publique. Par ailleurs, elle estime que le Conseil ne pouvait délivrer une nouvelle licence sans avoir publiquement informé tous les intéressés qu'ils pouvaient en faire la demande ni avant d'avoir instruit toutes les demandes reçues à cet effet. Je ne saurais en convenir. A part le fait que l'appelante s'est contentée de faire part au Conseil de son désir de présenter une demande mais n'en a jamais présenté une, le Conseil n'a pour obligation, en matière de délivrance ou d'annulation de licence, que de tenir l'audition publique prévue à l'article 19 afin de s'assurer de l'observation de la politique de radiodiffusion énoncée par la Loi, politique qui consiste entre autres à assurer la continuité et la qualité du service.

En l'espèce, le Conseil a donné avis public d'audition de la demande Ellis, a accordé le statut d'intervenante à l'appelante, lui a reconnu le droit de présenter des observations à cet effet, a tenu l'audition publique au cours de laquelle il a entendu l'argument de l'appelante voulant que le Conseil devait surseoir à décider jusqu'à ce qu'il eût instruit la demande de l'appelante. Enfin, dans sa décision, le Conseil s'est prononcé tant sur la demande Ellis que sur la requête préliminaire de l'appelante. Voici, à ce dernier propos, la conclusion du Conseil [aux pages 508 et 509]:

At the hearing, counsel for the intervener, Association of Public Broadcasting in British Columbia (APBBC), made a preliminary motion that the Commission allow APBBC time to prepare and present a competitive application for the licence, on the basis that the Commission lacks the authority to confine or restrict the class of those who may apply for a new licence to the party who has been nominated by the outgoing licensee. The Commission heard argument on the motion and reserved its decision.

In Decision CRTC 77-275 of April 15, 1977, the Commission denied a similar motion by the Canadian Broadcasting League, raised in connection with an application for the approval of the transfer of control of a licensee company. The Commission stated that it relied upon sections 17, 15 and 3 of the Broadcasting Act, for its authority to regulate and to approve the transfer of effective control of corporate licensees. It also found support for its view in the decision of the Federal Court of Appeal in the case of *John Graham & Co. Ltd. v. CRTC* (1976) 68 D.L.R. (3d) 110 [[1976] 2 F.C. 82].

Counsel for APBBC submitted that the present application could be distinguished on the basis that it dealt with a transfer of assets and a proposed surrender of licence, whereas the former case concerned a transfer of control by means of acquisition of shares in the licensee company.

The Commission has decided that for purposes of the discharge of its authority in the present case, the above distinction has no relevance. The motion is accordingly denied.

The Commission, in my view, clearly did what the statute required it do in respect of the Ellis application.

Undoubtedly it has been part of the policy of the Commission in applications similar to the Ellis application not to call for competitive applications. However, that such a policy is not rigidly or slavishly adhered to in all cases is shown by the fact that it heard the appellant's preliminary motion, reserved its decision thereon and while it ultimately rejected it, it did not do so without considering its merits as its reasons disclose. The Commission, thus, did not, as I see it, fetter its discretion in making a decision by adhering rigidly to a fixed policy.

de Smith, in *Judicial Review of Administrative Action*¹ had this to say about self-created rules of

¹ 3rd ed., at pp. 275-276. For a further discussion of the relevant principles see *Canadian National Railways Company v. The Bell Telephone Company of Canada* [1939] S.C.R. 308.

Lors de l'audience, l'avocat de l'intervenant, l'Association of Public Broadcasting in British Columbia (APBBC), a déposé une motion préliminaire demandant au Conseil de donner à l'APBBC le temps de préparer et de présenter une demande concurrentielle en vue d'obtenir cette licence, en alléguant que le Conseil n'a le pouvoir ni de limiter, ni de restreindre la catégorie de ceux qui peuvent présenter une demande en vue d'obtenir une nouvelle licence, à la partie qui a été proposée par le titulaire renonçant à sa licence. Le Conseil a entendu le plaidoyer sur la motion et a différé sa décision.

Dans sa décision CRTC 77-275 du 15 avril 1977, le Conseil refusait une motion semblable présentée par la Canadian Broadcasting League dans le cas d'une demande en vue d'obtenir l'approbation pour le transfert du contrôle d'une compagnie titulaire. Le Conseil déclarait qu'en vertu des articles 17, 15 et 3 de la *Loi sur la radiodiffusion*, il avait le pouvoir à la fois de réglementer et d'approuver le transfert du contrôle effectif des sociétés titulaires. Pour soutenir ce point de vue, le Conseil s'est aussi appuyé sur la décision rendue par la Cour d'appel fédérale dans la cause *John Graham & Co. Ltd. v. CRTC* (1976) 68 D.L.R. (3d) 110 [[1976] 2 C.F. 82].

L'avocat de l'APBBC a soutenu que la présente demande se distinguait par le fait qu'elle porte sur un transfert d'actif et la rétrocession projetée d'une licence, alors que le cas antérieur portait sur un transfert de contrôle par l'acquisition d'actions dans la compagnie titulaire.

Le Conseil a décidé que la distinction mentionnée plus haut n'est pas pertinente à l'exercice de ses pouvoirs, dans le cas présent. La motion est donc refusée.

A mon avis, il est indéniable qu'à l'égard de la demande Ellis, le Conseil a fait exactement ce que la Loi lui fait obligation de faire.

Il est hors de doute qu'en cas de demandes semblables à la demande Ellis, le Conseil a eu pour politique de ne pas faire un appel de demandes concurrentes. Mais cette politique n'est pas systématiquement observée de façon rigide ou servile, à preuve qu'en l'espèce, le Conseil a instruit la requête préliminaire de l'appelante, a sursis à se prononcer à cet égard et que si, en fin de compte, il l'a rejetée, c'était après l'avoir instruite au fond ainsi qu'en témoignent les motifs de sa décision. Il appert donc que le Conseil n'a pas indûment limité l'exercice de ses pouvoirs discrétionnaires en rendant une décision par application rigide d'une politique immuable.

Voici ce qu'a écrit de Smith dans son ouvrage *Judicial Review of Administrative Action*¹, à

¹ 3^e éd., pp. 275 et 276. Une autre analyse des principes applicables se trouve dans *Canadian National Railways Company c. The Bell Telephone Company of Canada* [1939] R.C.S. 308.

policy by a tribunal:

The relevant principles were well stated by Bankes L.J. in a case in which the Port of London Authority had refused an application for a licence to construct certain works, on the ground that it had itself been charged with the provision of accommodation of that character:

There are on the one hand cases where a tribunal in the honest exercise of its discretion has adopted a policy, and, without refusing to hear an applicant, intimates to him what its policy is, and that after hearing him it will in accordance with its policy decide against him, *unless there is something exceptional in his case* . . . if the policy has been adopted for reasons which the tribunal may legitimately entertain, no objection could be taken to such a course. On the other hand there are cases where a tribunal has passed a rule, or come to a determination, not to hear any application of a particular character by whomsoever made. There is a wide distinction to be drawn between these two classes.

It is obviously desirable that a tribunal should openly state any general principles by which it intends to be guided in the exercise of its discretion.

In my opinion, the Commission had the right to determine that, in the circumstances of this case, it ought not to accede to the appellant's request to depart from its usual policy in relation to granting or refusing approval of the sale of assets of a licensee to another, for the reasons which it gave. In rejecting the request, it was not in breach of the Act. It had the obligation to hold a hearing and it did so. The nature of the hearing was for it to determine as the independent public authority charged with the regulation and supervision of the Canadian broadcasting system.

Appellant's counsel made a number of additional submissions with which I think it is unnecessary to deal since, in my opinion, they are devoid of merit.

No error in the application of the provisions of the Act and Regulations having been demonstrated, I would, therefore, dismiss the appeal.

* * *

RYAN J.: I concur.

* * *

MACKEY D.J.: I agree.

propos des règles de conduite établies de son propre chef par un tribunal administratif:

[TRADUCTION] Les principes fondamentaux ont été parfaitement énoncés par le lord juge Bankes à l'occasion du refus opposé par l'Administration du port de Londres à une demande de permis de construction de certains ouvrages, au motif qu'elle était elle-même chargée des travaux de ce genre:

Il est d'une part des cas où dans l'exercice légitime de ses pouvoirs discrétionnaires, un tribunal administratif saisi d'une demande rentrant dans le cadre d'une politique qu'il avait adoptée, ne refuse pas d'instruire la demande mais informe le requérant de sa politique et, après l'avoir entendu conformément à cette politique, rend une décision contre le requérant, *à moins que des circonstances exceptionnelles ne jouent en faveur de ce dernier* . . . si cette politique avait été motivée par des considérations légitimes, il ne saurait y avoir lieu à objection. D'autre part, il est des cas où un tribunal pose pour règle ou décide de n'instruire aucune demande particulière, d'où qu'elle émane. Il y a une grosse différence entre les deux situations.

Il est indéniablement souhaitable qu'un tribunal administratif rende publics les principes généraux sur lesquels il entend se guider dans l'exercice de ses pouvoirs discrétionnaires.

A mon avis, le Conseil avait le droit de conclure que, dans les circonstances de la cause, il ne devait pas accéder à la requête de l'appelante pour déroger à sa politique établie en matière d'approbation ou de rejet de la vente de l'actif d'un titulaire de licence à un autre, et ce pour les motifs qu'il a prononcés. En rejetant la requête, il n'a pas violé la Loi. Il avait l'obligation de tenir une audition, ce qu'il a fait. Il lui appartenait de décider de la nature de cette audition, en sa qualité d'organisme public autonome chargé de la réglementation et de la surveillance du système de la radiodiffusion canadienne.

L'avocat de l'appelante a encore soumis d'autres arguments, sur lesquels je ne juge pas utile de me prononcer car, à mon avis, ils sont dénués de tout mérite.

Les faits de la cause n'établissant aucune erreur dans l'application des dispositions de la Loi ou des Règlements, je rejetterais l'appel.

* * *

LE JUGE RYAN: Je souscris aux motifs ci-dessus.

* * *

LE JUGE SUPPLÉANT MACKEY: Je souscris aux motifs ci-dessus.