

79-A-305

79-A-305

Canadian Broadcasting League (Applicant)

v.

Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, Rogers Telecommunications Limited and Canadian Cablesystems Limited (Respondents)

[No. 2]

Court of Appeal, Ryan and Le Dain JJ. and MacKay D.J.—Toronto, March 20 and 22; Ottawa, June 19, 1979.

Practice — Standing — Telecommunications — Application for order pursuant to s. 52(a) of the Federal Court Act to quash application for leave to appeal from CRTC decision on ground that applicant for leave to appeal (CBL) lacks status — CBL (a voluntary, non-profit, public interest organization long interested in broadcasting) an intervener in CRTC hearing — Whether or not CBL has sufficient interest for status to appeal under section 26 of the Broadcasting Act — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 52(a) — Broadcasting Act, R.S.C. 1970, c. B-11, s. 26(1) — CRTC Rules of Procedure, SOR/71-330, as amended by SOR/77-533.

This is an application by RTL for an order, pursuant to section 52(a) of the *Federal Court Act*, to quash an application for leave to appeal from a decision of the CRTC on the ground that CBL, a voluntary, non-profit, public interest organization, lacks status to appeal. The CRTC decision being appealed by CBL pursuant to section 26(1) of the *Broadcasting Act* approved the transfer to RTL of the effective control of broadcasting undertakings controlled by CCL. The CBL was an intervener in the proceedings before the CRTC and appeals its decision on the grounds that (1) the CRTC lacked jurisdiction to approve the transfer, (2) the CRTC denied CBL natural justice in rejecting its application for disclosure of certain financial information concerning RTL's operations, and (3) the CRTC denied CBL natural justice in rejecting its application for permission to cross-examine. The issue is whether CBL has a sufficient interest for status to appeal under section 26 by virtue of its objects and its well-established role as an advocate of the consumer interest in broadcasting, its participation as a party to the proceedings before the CRTC, and its grounds for appeal.

Held, the application is denied. The public interest in broadcasting and the importance of affording members of the public access to the process by which public policy in this field is formulated and implemented at the regulatory level has been recognized. The right of appeal which is created in this particular statutory context must be seen as an extension of this access. The CBL's well-established role and assumed responsibility as a public interest advocate in the field of broadcasting

Canadian Broadcasting League (Requérante)

c.

Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, Rogers Telecommunications Limited et Canadian Cablesystems Limited (Intimés)

[N° 2]

Cour d'appel, les juges Ryan et Le Dain et le juge suppléant MacKay—Toronto, les 20 et 22 mars; Ottawa, le 19 juin 1979.

Pratique — Qualité — Télécommunications — Fin de non-recevoir opposée, en vertu de l'art. 52a) de la Loi sur la Cour fédérale, à la demande d'autorisation d'appel contre une décision du CRTC au motif que la requérante (CBL) n'a pas qualité pour interjeter appel — CBL (une organisation bénévole, sans but lucratif et d'intérêt public, qui s'intéresse depuis longtemps aux questions de radiodiffusion) était une intervenante dans l'audition du CRTC — Il échet d'examiner si CBL a un intérêt suffisant pour avoir droit d'appel par application de l'art. 26 de la Loi sur la radiodiffusion — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 52a) — Loi sur la radiodiffusion, S.R.C. 1970, c. B-11, art. 26(1) — Règles de procédure du CRTC, DORS/71-330 modifiées par DORS/77-533.

Fin de non-recevoir opposée par RTL, par application de l'article 52a) de la *Loi sur la Cour fédérale*, à une demande d'autorisation d'appel contre une décision du CRTC au motif que CBL, une organisation bénévole, sans but lucratif et d'intérêt public, n'a pas qualité pour interjeter appel. La décision du CRTC contre laquelle CBL a formé appel conformément à l'article 26(1) de la *Loi sur la radiodiffusion*, approuvait le transfert à RTL du contrôle effectif des entreprises de radiodiffusion contrôlées par CCL. CBL est intervenue dans l'audition du CRTC et a interjeté appel de sa décision aux motifs (1) que le CRTC n'avait pas compétence pour approuver le transfert, (2) que le CRTC a commis envers CBL un déni de justice naturelle en rejetant sa demande de divulgation de certains renseignements financiers concernant les opérations de RTL, et (3) que le CRTC a commis envers CBL un déni de justice naturelle en rejetant sa demande d'autorisation de contre-interroger. Il échet d'examiner si CBL a un intérêt suffisant pour avoir droit d'interjeter appel en vertu de l'article 26, en raison de ses objets sociaux, de son rôle bien établi de défenseur des intérêts des consommateurs en matière de radiodiffusion, de sa participation à l'audition du CRTC et de ses motifs d'appel.

Arrêt: la demande est rejetée. Il est admis que le public a un intérêt dans la radiodiffusion et qu'il doit avoir accès au processus d'élaboration et de mise en œuvre, par voie de réglementation, de la politique publique dans ce domaine. Le droit d'appel établi dans ce contexte légal particulier doit être considéré comme une extension de ce droit d'accès. Le rôle bien établi de CBL et la responsabilité qu'elle assume de défenseur de l'intérêt public dans le domaine de la radiodiffusion qui

gives it a sufficient interest not only for status before the CRTC but also for status to appeal. That status is further reinforced in this case because the grounds for appeal which the CBL seeks to assert raise issues as to whether it was deprived of procedural rights essential to the effective exercise of its statutory right of presentation. The narrow test of the interest required for status that is found in some of the cases bearing on standing to institute judicial proceedings does not have application in this particular context to a right of appeal which must be seen in relation to a public right of intervention to assert and protect the individual interest in broadcasting.

In re Canadian Radio-Television Commission and in re London Cable TV Ltd. [1976] 1 F.C. 621, followed. *John Graham & Co. Ltd. v. Canadian Radio-Television Commission* [1976] 2 F.C. 82, considered. *The Nova Scotia Board of Censors v. McNeil* [1976] 2 S.C.R. 265, applied.

APPLICATION.

COUNSEL:

A. J. Roman for applicant.

D. E. Osborn for respondent Canadian Radio-television and Telecommunications Commission.

P. Genest, Q.C. and *G. W. Adams* for respondent Rogers Telecommunications Limited.

B. C. McDonald for respondent Canadian Cablesystems Limited.

SOLICITORS:

The Public Interest Advocacy Centre, Ottawa, for applicant.
Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, Ottawa, for itself.

Cassels, Brock, Toronto, for respondent Rogers Telecommunications Limited.

Lang, Michener, Cranston, Farquharson & Wright, Toronto, for respondent Canadian Cablesystems Limited.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

LE DAIN J.: This is an application for an order, pursuant to section 52(a) of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, to quash an application for leave to appeal from a decision of the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission ("CRTC") on the ground that the applicant for leave to appeal lacks status to appeal.

confèrent un intérêt suffisant non seulement pour agir devant le CRTC mais également pour interjeter appel. Cette qualité est d'autant plus marquée qu'en l'espèce, les motifs d'appel invoqués par CBL touchent à la question de savoir si elle n'a pas été privée de droits de procédure essentiels à l'exercice de son droit légal d'intervention. La définition étroite de l'intérêt requis, telle qu'elle se dégage de certaines causes portant sur la qualité pour intenter une action en justice, ne s'applique pas dans ce contexte, à un droit d'appel qui découle d'un droit public d'intervention pour affirmer et protéger les intérêts de chacun en matière de radiodiffusion.

Arrêt suivi: *In re le Conseil de la Radio-Télévision canadienne et in re la London Cable TV Limited* [1976] 2 C.F. 621. Arrêt examiné: *John Graham & Co. Ltd. c. Le Conseil de la Radio-Télévision canadienne* [1976] 2 C.F. 82. Arrêt appliqué: *The Nova Scotia Board of Censors c. McNeil* [1976] 2 R.C.S. 265.

DEMANDE.

AVOCATS:

A. J. Roman pour la requérante.

D. E. Osborn pour l'intimé Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes.

P. Genest, c.r. et *G. W. Adams* pour l'intimée Rogers Telecommunications Limited.

B. C. McDonald pour l'intimée Canadian Cablesystems Limited.

PROCUREURS:

Le Centre pour la promotion de l'intérêt public, Ottawa, pour la requérante.

Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, Ottawa, pour son propre compte.

Cassels, Brock, Toronto, pour l'intimée Rogers Telecommunications Limited.

Lang, Michener, Cranston, Farquharson & Wright, Toronto, pour l'intimée Canadian Cablesystems Limited.

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

LE JUGE LE DAIN: La présente requête présentée en vertu de l'article 52a) de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, tend à faire mettre fin à une demande d'autorisation d'interjeter appel contre une décision du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes («CRTC»), au motif que celui qui sollicite ladite autorisation n'a pas qualité pour interjeter appel.

The Canadian Broadcasting League ("CBL") has applied, pursuant to section 26(1) of the *Broadcasting Act*, R.S.C. 1970, c. B-11, for leave to appeal Decision 79-9, dated January 8, 1979, by which the CRTC approved the transfer to Rogers Telecommunications Limited ("RTL") of the effective control of broadcasting undertakings controlled by Canadian Cablesystems Limited ("CCL"). The CBL was an intervener in the proceedings before the CRTC. RTL brings the application to quash.

RTL contends that the CBL has no status to bring an application for leave to appeal because it has no pecuniary or proprietary interest, or other interest over and above that of the general public, which could in any way be affected by the decision complained of.

The application to quash and the contestation thereof are supported by affidavits introducing certain material purporting to show the nature of the issues before the CRTC, the interest and participation of the CBL, and the effect of the decision.

The CBL is a voluntary, non-profit, public interest organization that was originally formed as the Canadian Radio League in 1930 and was incorporated in 1973 with the following objects:

1. To express a consumer, an audience, point of view on radio and television programming.
2. To support a national policy for Canadian broadcasting and for communications, films and the arts.
3. To support a broadcasting system with publicly and privately owned elements which constitute a single system in French and English, in which the Canadian Broadcasting Corporation is recognized as the primary national broadcasting service.
4. To ensure that the broadcasting system is responsible to Parliament and is regulated by a commission responsible to Parliament.

The record shows that the CBL has intervened on several occasions to make submissions in proceedings before the CRTC. In its "intervention statement" in the present case the CBL stated that it proposed to speak for the interests of the cable television subscribers of the companies involved, as appears from the following passage:

La Canadian Broadcasting League («CBL») a demandé, conformément à l'article 26(1) de la *Loi sur la radiodiffusion*, S.R.C. 1970, c. B-11, l'autorisation d'interjeter appel de la décision n° 79-9, en date du 8 janvier 1979, par laquelle le CRTC a approuvé le transfert à la Rogers Telecommunications Limited («RTL») du contrôle effectif des entreprises de radiodiffusion contrôlées par la Canadian Cablesystems Limited («CCL»). La CBL est intervenue dans les procédures devant le CRTC. C'est la RTL qui a déposé devant cette Cour la présente demande d'arrêt des procédures.

Cette dernière soutient que la CBL ne peut présenter une demande d'autorisation d'interjeter appel car elle n'a aucun intérêt, ni pécuniaire ni à titre de propriétaire, ni aucun autre intérêt supérieur à celui du public en général, auquel la décision contestée pourrait porter atteinte.

La demande d'arrêt des procédures et la contestation de cette demande sont appuyées par des affidavits auxquels sont joints des documents qui visent à expliquer la nature des questions soumises au CRTC, l'intérêt et la participation de la CBL, et l'effet de la décision.

La CBL est une organisation bénévole, sans but lucratif, et d'intérêt public constituée à l'origine, en 1930, sous le nom de Canadian Radio League. Elle a été constituée en société en 1973, avec les objets suivants:

- [TRADUCTION] 1. Exprimer le point de vue de l'auditeur et du téléspectateur sur la programmation de la radio et de la télévision.
2. Favoriser une politique nationale canadienne en matière de radiodiffusion, de télécommunications, de cinéma et d'art.
 3. Favoriser un système de radiodiffusion composé d'éléments appartenant tant au secteur public qu'au secteur privé et constituant un système unique français et anglais, au sein duquel la société Radio-Canada serait reconnue comme le principal service de radiodiffusion nationale.
 4. Veiller à ce que le système de radiodiffusion soit responsable devant le Parlement, et à ce qu'il soit régi par un conseil lui-même responsable devant le Parlement.

D'après le dossier, la CBL est intervenue à plusieurs reprises pour présenter des observations au cours de procédures devant le CRTC. Dans la présente espèce, la CBL a indiqué dans sa «déclaration d'intervention», qu'elle se proposait de défendre les intérêts des abonnés des sociétés de télédistribution en cause. Elle s'est exprimée ainsi:

3. The CBL intervened and participated actively at the January 17, 1978 hearing to determine whether a transfer of effective control had taken place. Although the issues in that hearing were somewhat different, the primary concern of the CBL in this case is, as it was in the January hearing, with the interests of subscribers. Neither Canadian Cablesystems Limited (CCL) nor Rogers Telecommunications Limited (RTL) can seriously claim to represent more than the interests of their respective shareholders. The CBL, with its record of past interventions in similar cases, sees itself as one possible proxy representing the interests of the subscribers of the two cable conglomerates. The CBL is not seeking to represent the public interest in this hearing, but submits that the public interest will best be served if the interests of both shareholders and subscribers are adequately represented.

An affidavit submitted on behalf of the CBL states, with respect to the relationship between the CBL and subscribers,

... that the CBL has a large number of its members in the Metropolitan Toronto area, and that a portion of these are cable television subscribers, and that a number of these would include subscribers of companies controlled by Rogers Telecommunications Limited or Canadian Cablesystems Limited;

RTL concedes that some of the members of the CBL may be subscribers of the licensees controlled by CCL and RTL, but denies that the CBL itself has the interest of a subscriber or that it is authorized to represent individual subscribers.

We are told that the reason for the application to the CRTC for approval of the transfer of control to RTL is the following condition which appears on the back of the broadcasting licences held by the subsidiaries of CCL:

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-televi-

[TRADUCTION] 3. La CBL est intervenue et a participé activement à l'audience du 17 janvier 1978 pour déterminer si un transfert du contrôle effectif était intervenu. Même si les questions soulevées dans cette audience étaient quelque peu différentes, la préoccupation essentielle de la CBL dans la présente affaire porte, comme à l'audience de janvier, sur les intérêts des abonnés. La Canadian Cablesystems Limited (CCL), et la Rogers Telecommunications Limited (RTL) ne peuvent ni l'une ni l'autre sérieusement prétendre représenter plus que les intérêts de leurs actionnaires respectifs. Avec son passé d'intervention dans des affaires similaires, la CBL se voit comme l'un des représentants possibles des intérêts des abonnés des deux réseaux de télédistribution. La CBL ne cherche pas à représenter l'intérêt public à cette audience, mais elle soutient que l'intérêt public sera mieux servi si les intérêts tant des actionnaires que des abonnés sont convenablement représentés.

Un affidavit, déposé au nom de la CBL déclare, au sujet des relations entre la CBL et les abonnés,

[TRADUCTION] ... que la CBL a un grand nombre de ses membres dans l'agglomération torontoise, qu'une partie d'entre eux sont abonnés au câble, et que parmi ceux-ci figureraient des abonnés de sociétés contrôlées par Rogers Telecommunications Limited ou Canadian Cablesystems Limited;

La RTL admet qu'il se peut que certains des membres de la CBL soient des abonnés des titulaires de licence sous contrôle de la CCL et de la RTL, mais soutient que la CBL n'a pas le même intérêt qu'un abonné et n'est pas habilitée à représenter des abonnés individuels.

On nous dit que la présentation au CRTC d'une demande d'approbation du transfert de contrôle à la RTL, est motivée par la condition ci-après figurant au verso des licences de radiodiffusion détenues par les filiales de la CCL:

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 radiodiffu-

sion and Telecommunications Commission having been first obtained.

Section 19 of the *Broadcasting Act* provides that a public hearing shall be held by the CRTC in certain cases, and subsection (3) thereof provides in part that "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." It is common ground that the CRTC purported to act pursuant to this provision in the present case, although I understood counsel for the CBL to contend in argument that the case was in substance one for which a public hearing would be mandatory under the earlier provisions of section 19.

Public notice of the hearing was given as required by section 20 of the Act. The CBL indicated an intention to intervene, and as already mentioned, filed a "notice of intervention". This was in apparent compliance with sections 13 and following of the *CRTC Rules of Procedure*, SOR/71-330, as amended by SOR/77-533. Sections 13, 14 and 15 respecting interventions are as follows:

13. Any person who is interested in an application, or who wishes to lodge a complaint or make a representation that has been determined by the Commission to constitute an intervention, other than the applicant, may file with the Commission an intervention for the purpose of supporting, opposing or modifying the application.

14. (1) An intervention shall

- (a) describe the interest of the intervener;
- (b) contain a clear and concise statement of the relevant facts and the grounds upon which the intervener's support for, opposition to or proposed modification of the application is based;
- (c) be divided into paragraphs, numbered consecutively, each of which shall be confined as nearly as possible to a distinct subject matter;
- (d) set forth the name, address and telephone number of the intervener and his agent, if any;
- (e) be signed by the intervener or his agent;
- (f) where it is signed by the agent of the applicant, be accompanied by a copy of the document whereby the agent was appointed, which document shall be in the form set out in Schedule A;
- (g) contain a list of any documents that may be useful in explaining or supporting the intervention;
- (h) state whether the intervener wishes to appear; and
- (i) be filed with the Commission together with a copy of the documents described in paragraph (g).

(2) An intervener shall serve a true copy of his intervention upon the applicant in relation to whom his intervention is made and upon such other persons as the Commission may designate.

sion et des télécommunications canadiennes.

L'article 19 de la *Loi sur la radiodiffusion*, oblige le CRTC à tenir dans certains cas une audition publique, et le paragraphe (3) du même article dit entre autres que «le Conseil peut tenir une audition publique au sujet de toute autre question pour laquelle le Conseil estime qu'une telle audition est souhaitable.» On sait que le CRTC se proposait d'agir en conformité de cette disposition dans la présente affaire, quoique j'aie cru comprendre que l'avocat de la CBL a soutenu qu'aux termes des autres dispositions de l'article 19, il s'agissait d'une affaire où une audition publique était obligatoire.

Il a été donné avis de l'audition conformément à l'article 20 de la Loi. La CBL communiqua son intention d'intervenir, et, comme on l'a déjà mentionné, déposa un «avis d'intervention». Tout cela conformément semble-t-il aux articles 13 et suivants des *Règles de procédure du CRTC*, DORS/71-330 modifiées par DORS/77-533. Les articles 13, 14 et 15 sont ainsi rédigés:

13. Toute personne, sauf le requérant, qu'intéresse une demande ou qui veut faire une plainte ou des représentations que le Conseil aura jugé être une intervention, peut déposer auprès du Conseil une intervention dans le but d'appuyer une demande, de s'y opposer ou de la modifier.

14. (1) Une intervention doit

- a) faire état de l'intérêt de l'intervenant;
- b) comporter un exposé clair et succinct des faits et des motifs pour lesquels l'intervenant appuie la demande, s'y oppose ou propose de la modifier;
- c) être divisée en paragraphes numérotés consécutivement, chacun se rapportant, autant que possible, à un seul point essentiel;
- d) porter le nom, l'adresse et le numéro de téléphone de l'intervenant et, selon le cas, de son mandataire;
- e) porter la signature de l'intervenant ou de son mandataire;
- f) si elle est signée par le mandataire de l'intervenant, être accompagnée d'une copie du document par lequel le mandataire a été nommé, document qui doit être établi selon la formule présentée à l'annexe A;
- g) comporter une liste de tous les documents qui peuvent servir à expliquer ou à appuyer l'intervention;
- h) indiquer si l'intervenant veut comparaître ou non; et
- i) être déposée auprès du Conseil avec copie des documents visés à l'alinéa g).

(2) L'intervenant doit signifier une copie conforme de son intervention au requérant intéressé et à toutes les autres personnes que le Conseil peut désigner.

15. An intervention shall be filed and served at least 20 days before the day fixed for the commencement of the public hearing as set out in the notice thereof published pursuant to paragraph 4(2)(b)(i) unless such notice or the Commission directs otherwise.

“Intervener” and “party” are defined in section 2 of the Rules as follows:

2. ...

“intervener” means a person who files an intervention pursuant to section 15;

“party”, in relation to a hearing held or to be held by or on behalf of the Commission, means the applicant and any intervener; ...

In its “intervention statement” the CBL made two applications of a procedural nature. It applied for the disclosure of certain financial information concerning the operations of RTL and its subsidiaries, and it applied for permission to cross-examine the officers of RTL and CCL, as well as some of the expert witnesses. Both of these applications were denied by the CRTC in its pre-hearing conference decision of September 7, 1978.

This decision contains the following passages concerning both the issues raised by the application and the participation by “interested parties” in the hearing:

The primary issue before the Commission at the pending hearing is, as stated in the July 24, 1978 Notice of Public Hearing, a proposal that the effective control of broadcasting undertakings controlled by CCS be transferred to RTL. In that Notice, the Commission stated that it will:

“... wish to explore fully with all interested parties the implications of the proposals for the Canadian broadcasting system and the communities served by the licensed undertakings involved.”

The Commission wishes, therefore, to ensure an exploration of the issues by all parties in an unrestricted manner. Such issues, however, must be relevant to the primary issue noted above.

In the Commission’s view, the issue before it is whether it is in the public interest that RTL should have effective control of the broadcasting undertakings controlled by CCS, and not whether the group which presently exercises effective control should retain that control.

In its pre-conference decision the CRTC listed the CBL among the interveners who had expressed a desire to appear at the hearing of the application. We were told by counsel that there were over 1,500 written interventions in connection with the application, but only a small proportion of the

15. L’intervention doit être déposée et signifiée au moins 20 jours avant la date d’ouverture de l’audience indiquée dans l’avis publié selon le sous-alinéa 4(2)b(i), sauf si l’avis contient une indication contraire ou si le Conseil en décide autrement.

«Intervenant» et «partie» sont définis comme suit à l’article 2 des Règles:

2. ...

«intervenant» désigne une personne qui dépose une intervention en vertu de l’article 15;

«partie», en rapport avec une audience déjà tenue ou à tenir par le Conseil ou en son nom, désigne le requérant et tout intervenant; ...

Dans sa «déclaration d’intervention» la CBL a présenté deux demandes relatives à la procédure. Elle a demandé la divulgation de certains renseignements financiers concernant les activités de la RTL et de ses filiales, et elle a demandé l’autorisation de contre-interroger les dirigeants de la RTL et de la CCL, ainsi que certains des témoins experts. Les deux demandes ont été rejetées par le CRTC lors de la conférence du 7 septembre 1978.

La décision alors rendue contient les passages ci-après concernant les questions soulevées par la demande et la participation des «parties intéressées» à l’audition:

[TRADUCTION] La question essentielle sur laquelle porte l’audience pendante est, comme énoncée dans l’avis d’audience publique du 24 juillet 1978, un projet de transfert du contrôle effectif d’entreprises de radiodiffusion contrôlées par la CCS à la RTL. Dans cet avis, le Conseil a indiqué son intention:

«... d’étudier, à fond, de concert avec toutes les parties intéressées, les conséquences du projet pour le système de radiodiffusion canadienne et les communautés auxquelles les entreprises titulaires de permis concernées fournissent leurs services.»

Le Conseil souhaite par conséquent assurer une franche discussion de tous les problèmes par les parties. Ces problèmes doivent toutefois être en rapport avec la question essentielle ci-dessus mentionnée.

Le Conseil estime que la question dont il est saisi est de savoir s’il est dans l’intérêt public que la RTL obtienne le contrôle effectif des entreprises de radiodiffusion contrôlées par la CCS, et non de déterminer s’il est opportun que le groupe exerçant actuellement le contrôle effectif conserve ce contrôle.

Dans la décision rendue lors de la conférence, le CRTC a énuméré la CBL parmi les intervenants ayant exprimé le désir de comparaître à l’audition de la demande. Il nous a été rapporté par l’avocat que la demande avait donné lieu à plus de 1,500 interventions écrites, mais que seulement un petit

interveners expressed a desire to participate in the hearing. The record shows that the CBL was represented by counsel at the hearing and that he made submissions, including a renewal of the application for permission to cross-examine, which was again denied. The CBL did not call witnesses and the only material which it placed before the Commission was its "intervention statement".

On January 8, 1979 the CRTC rendered a decision approving the transfer of effective control to RTL of the licensees and broadcasting undertakings controlled by CCL. For purposes of the application to quash, the general nature of the grounds of appeal set forth in the CBL's application for leave to appeal from that decision may be summarized as follows:

1. The CRTC lacked jurisdiction to approve the transfer;
2. The CRTC denied the CBL natural justice in rejecting its application for the disclosure of certain financial information concerning the operations of RTL;
3. The CRTC denied the CBL natural justice in rejecting its application for permission to cross-examine.

Section 26(1) of the *Broadcasting Act*, which creates the right of appeal that is applicable in this case, contains no qualification as to the interest required for status to appeal. It reads:

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.

Status to appeal pursuant to section 26 was considered by this Court in *John Graham & Company Limited v. Canadian Radio-Television Commission* [1976] 2 F.C. 82. That case involved the question of status to bring both an application under section 28 of the *Federal Court Act* and an appeal under section 26 of the *Broadcasting Act* against a decision of the CRTC approving a proposed transfer of shares. The Court held that John Graham & Company Limited, as an intervener in

nombre d'intervenants avaient exprimé le désir de participer à l'audience. D'après le dossier, la CBL était représentée à l'audience par un avocat qui a présenté des observations et a notamment renouvelé la demande d'autorisation de contre-interroger, laquelle s'est de nouveau heurtée à un refus. La CBL n'a cité aucun témoin et le seul élément dont elle a saisi le Conseil était sa «déclaration d'intervention».

Le 8 janvier 1979, le CRTC a rendu une décision approuvant le transfert à la RTL du contrôle effectif des titulaires de licences et des entreprises de radiodiffusion contrôlés par la CCL. Aux fins de la demande d'arrêt des procédures, la nature générale des moyens exposés par la CBL dans sa demande d'autorisation d'interjeter appel de cette décision peuvent être résumés comme suit:

1. Le CRTC n'avait pas compétence pour approuver le transfert;
2. Le CRTC a commis envers la CBL un déni de justice naturelle en rejetant sa demande de divulgation de certains renseignements financiers concernant les opérations de la RTL;
3. Le CRTC a commis envers la CBL un déni de justice naturelle en rejetant sa demande d'autorisation de contre-interroger.

L'article 26(1) de la *Loi sur la radiodiffusion* qui établit le droit d'appel applicable dans la présente espèce, ne contient aucune définition de l'intérêt requis pour interjeter appel. Cet article est ainsi conçu:

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.

La question de l'intérêt nécessaire pour interjeter appel aux termes de l'article 26 a été examiné par la présente Cour dans l'affaire *John Graham & Company Limited c. Le Conseil de la Radio-Télévision canadienne* [1976] 2 C.F. 82. Cette affaire soulevait la question de l'intérêt nécessaire pour présenter une demande fondée sur l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* et interjeter appel conformément à l'article 26 de la *Loi sur la radiodiffusion* contre une décision du CRTC approu-

the proceedings before the Commission and a shareholder of the company whose shares were to be transferred, had status for both the section 28 application and the appeal. The reasons of Urie J., with whom Thurlow J. (as he then was) and Ryan J. both expressed agreement, contain the following passages on the question of status at pages 92-94 of the report:

It will be observed that a section 28 application may be brought "by the Attorney General or any party directly affected by the decision or order . . .". On the other hand, section 26 is silent on the question as to who may bring an appeal from a decision or order of the Commission.

While no one of the applicants is a party to the proceeding in the sense that the *Broadcasting Act* requires them to appear or to be heard or to file pleadings as though the matter were a judicial proceeding, the Commission did, in fact, permit them to intervene, to file "an intervention" and to make representations at the hearing.

The applicant, John Graham & Company Limited, filed documentary evidence that it represented 17 per cent of the minority shareholders. The other applicants represented a further 12 per cent of such shareholders. Those facts alone, in my view, demonstrate that they are just as directly affected by the outcome of the application for transfer of controlling interest in Bushnell, as was Standard, the applicant for approval of such transfer. The value of their shares in terms of earnings, capital appreciation or depreciation and participation in the affairs of the company could well be affected by the decision. That is the kind of "demonstrable interest" referred to, in another context, in the case of *The Attorney General of Manitoba v. National Energy Board* [1974] 2 F.C. 503 at page 518. Its participation in the hearing when coupled with this demonstrable interest clearly makes it at least a proper "party" for the section 28 application. Whether this reasoning applies to John Graham in his personal capacity, and to a lesser extent to Ernest L. Bushnell, is doubtful but it is not necessary to finally decide their status in view of the finding of the right of the company to apply.

For the same reasons I believe John Graham & Company Limited is a proper party to an appeal under section 26 of the *Broadcasting Act*, notwithstanding the silence of that section as to who is the proper party to an appeal. This is a firm which itself has, and represents persons who have, a genuine grievance because a decision has been made which may prejudicially affect their interests. They are not busybodies interfering in things that do not concern them. Thus, it is entitled to appeal. See: *Okanagan Helicopters Ltd. v. Canadian Transport Commission* [1975] F.C. 396 and *Maurice v. London County Council* [1964] 2 Q.B.D. 362.

Counsel for RTL placed considerable reliance on this passage as indicating in his submission that this Court has held, at least by implication, that in order to have status to appeal under section 26 it is

vant un projet de transfert d'actions. La Cour a jugé qu'à titre d'intervenant dans la procédure devant le Conseil et d'actionnaire de la société dont les actions devaient être transférées, John Graham & Company Limited pouvait tant présenter une demande fondée sur l'article 28 qu'interjeter appel. Les motifs du juge Urie, à l'avis de qui le juge Thurlow (fonction qu'il exerçait alors) et le juge Ryan ont tous deux souscrit, contient les passages ci-après sur la question de l'intérêt requis (pages 92 à 94):

Je souligne qu'une demande présentée en vertu de l'article 28 peut être faite «par le procureur général ou toute partie directement affectée par la décision ou l'ordonnance . . .», alors que l'article 26 ne mentionne pas qui peut interjeter appel d'une décision ou d'une ordonnance du Conseil.

Bien qu'aucun des requérants ne soit partie à l'action, en ce sens que la *Loi sur la radiodiffusion* ne les oblige pas à comparaître, à témoigner ni à déposer des plaidoyers comme s'il s'agissait d'une procédure judiciaire, le Conseil leur a permis d'intervenir, de déposer «une intervention» et d'exposer leurs prétentions à l'audience.

Le requérant, John Graham & Company Limited a déposé des pièces justificatives établissant qu'il représentait 17 pour cent des actionnaires minoritaires. Les autres requérants représentent 12 pour cent de ces actionnaires. Selon moi, ces seuls faits démontrent qu'ils sont aussi directement concernés par l'issue de la demande de transfert d'une participation majoritaire dans la Bushnell que l'était la Standard, qui demande la ratification de ce transfert. Cette décision pourrait fort bien influencer sur la valeur de leurs actions en termes de gains, de plus-value ou de moins-value et de participation aux affaires de la compagnie. Il s'agit donc d'un «intérêt prouvable», auquel on fait allusion, dans un autre contexte, dans l'arrêt *Le procureur général du Manitoba c. L'Office national de l'énergie* [1974] 2 C.F. 503 à la page 518. Sa participation à l'audition, en plus de cet intérêt prouvable, en fait évidemment une «partie» à la demande en vertu de l'article 28. Il est douteux que ce raisonnement s'applique à John Graham à titre personnel et, dans une moindre mesure, à Ernest L. Bushnell, mais il n'est pas nécessaire d'établir leur qualité pour agir, puisque nous avons conclu que la compagnie avait le droit de présenter cette demande.

Pour les mêmes raisons, je conclus que John Graham & Company Limited peut parfaitement interjeter appel en vertu de l'article 26 de la *Loi sur la radiodiffusion*, bien que cet article ne précise pas qui peut le faire. Cette compagnie et les personnes qu'elle représente ont un grief réel à formuler parce que la décision peut nuire à leurs intérêts. Ce ne sont pas des «gêneurs» qui se mêlent de choses qui ne les regardent pas. Par conséquent, la compagnie a le droit d'interjeter appel. Voir *Okanagan Helicopters Ltd. c. La Commission canadienne des transports* [1975] C.F. 396 et *Maurice c. London County Council* [1964] 2 Q.B.D. 362.

L'avocat de la RTL s'est beaucoup appuyé sur ce passage. Celui-ci, selon lui, montre que cette Cour a, au moins implicitement, statué que pour pouvoir interjeter appel en vertu de l'article 26, il

not sufficient to have been an intervener, and by definition a party, to the proceedings before the Commission, but one must be able to show that one is aggrieved by the decision because one's interests are or may be prejudicially affected by it.

It is to be observed that Urie J. was dealing in the *Graham* case with status for a section 28 application, as well as status for an appeal under section 26. In the case of the section 28 application, the Court was obliged to find that the applicant was a person "directly affected" by the decision since this is an express requirement of the section for an application brought by a person other than the Attorney General. Upon finding that John Graham & Company Limited met this requirement, it followed, I think, that it would certainly have a sufficient status for an appeal under section 26. The most that I am prepared to conclude from these reasons is that the interest of a shareholder was sufficient to confer status to appeal. I do not think there was an attempt to define the essential or minimal conditions for status under section 26, or to determine what other interests might be recognized as conferring status.

The issue, as I see it, is whether CBL has a sufficient interest for status to appeal under section 26 by virtue of its objects and its well-established role as an advocate of the consumer interest in broadcasting, its participation as a party to the proceedings before the CRTC in the present case, and its grounds of appeal.

Broadcasting is a matter of interest to all Canadians. While it involves pecuniary, proprietary and other material interests, it involves interests of a non-material nature affecting the welfare of Canadians, all of whom are in some measure affected by the service it provides. The importance of broadcasting to the life of the country is reflected in section 3(b) of the *Broadcasting Act*, which reads;

3. It is hereby declared that

(b) the Canadian broadcasting system should be effectively owned and controlled by Canadians so as to safeguard,

ne suffit pas d'avoir été intervenant, c'est-à-dire partie, aux procédures devant le Conseil, mais qu'il importe également de démontrer que la décision vous cause un préjudice parce que vos intérêts sont ou risquent d'être lésés par cette décision.

On relèvera que dans l'affaire *Graham*, le juge Urie avait à trancher et une question d'intérêt requis pour présenter une demande en vertu de l'article 28, et une question d'intérêt requis pour interjeter appel en vertu de l'article 26. Dans le cas de la demande fondée sur l'article 28, la Cour devait déterminer si la requérante était une personne «directement affectée» par la décision, puisque cet article assujettit expressément à cette condition tout requérant autre que le procureur général. En constatant que John Graham & Company Limited remplissait cette condition, il s'ensuivait, à mon avis, qu'elle avait certainement intérêt pour interjeter appel en vertu de l'article 26. Le plus que je puisse conclure de ces motifs est que le fait d'être actionnaire fut jugé suffisant pour pouvoir interjeter appel. Je ne pense pas que l'on ait voulu définir les conditions essentielles ou minimales autorisant à agir en vertu de l'article 26, ou déterminer quels autres intérêts sont susceptibles de permettre d'agir.

La question, à mon sens, consiste à savoir si la CBL, de par ses objets sociaux, son rôle bien établi de défenseur des intérêts des consommateurs en matière de radiodiffusion, sa participation aux procédures devant le CRTC dans la présente affaire et ses moyens d'appel, a un intérêt suffisant pour avoir droit d'interjeter appel en vertu de l'article 26.

La radiodiffusion est une question qui intéresse tous les Canadiens. Si elle met en cause des intérêts pécuniaires, des droits de propriété et d'autres intérêts matériels, elle s'étend également à des intérêts non matériels concernant le bien-être de tous les Canadiens, qui sont tous affectés dans une certaine mesure par les services qu'elle dispense. L'importance qu'a la radiodiffusion pour le pays ressort de l'article 3(b) de la *Loi sur la radiodiffusion*, dont le texte est le suivant:

3. Il est, par les présentes, déclaré

(b) que le système de la radiodiffusion canadienne devrait être possédé et contrôlé effectivement par des Canadiens de

enrich and strengthen the cultural, political, social and economic fabric of Canada;

The individual interest in broadcasting is analogous to that in films which was recognized by the Supreme Court of Canada in the *McNeil* case¹ as sufficient for standing.

In the *London Cable* case² this Court held that by virtue of section 19 of the *Broadcasting Act* the public had a "statutory right of presentation", and that this included the right to disclosure of sufficient information concerning the nature of the issues to enable members of the public to exercise this right. The clear implication of this holding, I think, is that every member of the public, quite apart from any special interest of a pecuniary or proprietary nature, has status to appear at a public hearing of the Commission and make representations. This is a recognition, it seems to me, of the public interest in broadcasting and the importance of affording members of the public access to the process by which public policy in this field is formulated and implemented at the regulatory level. By the same token I think the right of appeal which is created in this particular statutory context must be seen as an extension of this access—the means by which not only individual rights affected by a decision are afforded protection but the public right of intervention is made complete.

The material before us shows that the CBL has been established for close to fifty years with a well-identified role during this period as an organized contributor to public policy formulation in broadcasting. As the Canadian Radio League it was represented by legal counsel in the *Radio Reference*³ before both the Supreme Court of Canada and the Judicial Committee of the Privy Council. The record also shows that the CBL has played an active role as an intervener in hearings of the CRTC. Its activities are supported in some measure by public funds. In my opinion this well-established role and assumed responsibility as a

¹ *The Nova Scotia Board of Censors v. McNeil* [1976] 2 S.C.R. 265.

² *In re Canadian Radio-Television Commission and in re London Cable TV Limited* [1976] 2 F.C. 621.

³ *In re Regulation and Control of Radio Communication in Canada* [1932] A.C. 304 affirming [1931] S.C.R. 541.

façon à sauvegarder, enrichir et raffermir la structure culturelle, politique, sociale et économique du Canada;

L'intérêt individuel en matière de radiodiffusion est semblable à celui qui existe dans le domaine cinématographique, et que la Cour suprême, dans l'affaire *McNeil*¹ a jugé suffisant pour agir.

Dans l'affaire *London Cable*², la présente Cour a jugé qu'en vertu de l'article 19 de la *Loi sur la radiodiffusion*, le public avait un «droit légal de représentation» et que celui-ci lui conférerait le droit d'obtenir communication des informations sur la nature des questions nécessaires à son exercice. La nette conséquence de cette position est, à mon avis, que tout membre du public, en dehors d'un intérêt spécial pécuniaire ou concernant la propriété, peut se présenter aux audiences publiques du Conseil et y présenter des observations. C'est là, me semble-t-il, une reconnaissance de l'intérêt du public en matière de radiodiffusion et de l'importance de donner aux membres du public accès au processus par lequel la politique publique dans ce domaine est élaborée et mise en œuvre par voie réglementaire. Dans un même ordre d'idées, j'estime que le droit d'appel établi dans ce contexte légal particulier doit être considéré comme une extension de ce droit d'accès, c'est-à-dire comme le moyen par lequel non seulement les droits individuels affectés par une décision sont protégés, mais aussi le droit d'intervention du public est pleinement assuré.

Les éléments dont nous disposons montrent que la CBL exerce depuis près de cinquante ans un rôle actif dans l'élaboration de la politique publique en matière de radiodiffusion. Sous son ancienne dénomination de Canadian Radio League, elle fut représentée par un avocat devant la Cour suprême du Canada et le Comité judiciaire du Conseil privé dans le *Renvoi Radio*³. Il ressort également du dossier que la CBL a joué un rôle actif comme intervenant lors des audiences du CRTC. Ses activités sont soutenues dans une certaine mesure par des fonds publics. A mon avis, ce rôle bien établi et cette responsabilité fermement

¹ *The Nova Scotia Board of Censors c. McNeil* [1976] 2 R.C.S. 265.

² *In re le Conseil de la Radio-Télévision canadienne et in re la London Cable TV Limited* [1976] 2 C.F. 621.

³ *In re Regulation and Control of Radio Communication in Canada* [1932] A.C. 304 affirmé [1931] R.C.S. 541.

public interest advocate in the field of broadcasting gives it a sufficient interest not only for status before the CRTC but for status to appeal. That status is further reinforced in the present case because the grounds of appeal which the CBL seeks to assert raise issues as to whether it was deprived of procedural rights essential to the effective exercise of its statutory right of presentation.

We were referred by counsel for RTL to many authorities bearing on standing to institute judicial proceedings by various forms of remedy. I do not think the narrow test of the interest required for status that is found in some of those cases has application in this particular context to a right of appeal which must be seen in relation to a public right of intervention to assert and protect the individual interest in broadcasting.

For these reasons I would dismiss the application to quash, but I would make no order as to costs.

* * *

RYAN J.: I agree.

* * *

MACKAY D.J.: I agree.

endossée de défenseur de l'intérêt public dans le domaine de la radiodiffusion lui confèrent un intérêt suffisant non seulement pour agir devant le CRTC, mais également pour interjeter appel. Ce droit d'agir est renforcé dans la présente espèce par le fait que les moyens d'appel sur lesquels se fonde la CBL soulèvent la question de savoir si elle a été privée de droits de procédure essentiels au plein exercice de son droit légal de représentation.

L'avocat de la RTL nous a invoqué de nombreuses décisions portant sur l'intérêt requis dans divers cas pour avoir droit d'agir. Je ne pense pas que la définition étroite de l'intérêt requis pour agir dans certaines de ces affaires s'applique à un droit d'appel qui, comme ici, découle d'un droit public d'intervention pour affirmer et protéger les intérêts de chacun en matière de radiodiffusion.

Par ces motifs, je rejette la demande tendant à faire mettre fin aux procédures, mais m'abstiens de statuer sur les dépens.

* * *

LE JUGE RYAN: Je souscris.

* * *

LE JUGE SUPPLÉANT MACKAY: Je souscris.