

T-2365-77

T-2365-77

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

v.

Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (Defendant)

Trial Division, Dubé J.—Toronto, October 17; Ottawa, October 25, 1977.

Practice — Application for joinder as party defendant — Legal rights affected by decision — Objection because possible delay in adjudication — Plaintiffs suggest applicants be named interveners — No rule to force applicants to become interveners — Application allowed — Federal Court Rule 1716.

This is an application for an order adding the two applicants as parties defendant in the action. The parties to the action had concurred in stating a special case for adjudication. Applicants contend that the declaratory relief sought would seriously affect their legal rights. Plaintiffs, however, object to applicants' being joined as defendants because joinder would delay the case now ready for adjudication, and rather, suggest applicants be named interveners in the stated case.

Held, the application is allowed. The answers to the questions stated could come down hard against the very real and tangible interests of the applicants. It would be manifestly unfair to allow applicants' rights to be challenged, and possibly curtailed, in the absence of the licensee. Plaintiffs' proposal to join applicants as interveners, although possibly a time-saver, cannot be imposed on applicants who do not wish to be joined as interveners and to be bound by a decision in which they would not have been joined as full-fledged parties. Furthermore, there does not appear to be a Rule under which the applicants can be forced to become interveners against their will.

Ciba Corp. and American Cyanamid Co. v. Decorite IGAV (Canada) Ltd. (1971) 2 C.P.R. (2d) 124, applied. *Canamerican Auto Lease & Rental Ltd. v. The Queen* T-4780-76, applied.

APPLICATION.

COUNSEL:

A. Roman for plaintiffs.
J. Johnson for defendant.
R. Blair for applicants.

Stephen Chitty, Dorothea Atwater, Wayne Kerr, Sharron Lang, David Coulson, Ulla Sorrenson, Peter Hay et la Ligue canadienne de la radiodiffusion (Demandeurs)

c.

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

Division de première instance, le juge Dubé—Toronto, le 17 octobre; Ottawa, le 25 octobre 1977.

Pratique — Demande pour joindre en qualité de partie défenderesse — Droits légitimes touchés par la décision — Opposition parce que cela peut retarder la décision — Les demandeurs suggèrent que les requérantes soient désignées comme parties intervenantes — Aucune règle ne peut obliger les requérantes à devenir parties intervenantes — Demande d'accueillie — Règle 1716 de la Cour fédérale.

Il s'agit d'une demande en vue d'obtenir une ordonnance pour joindre les deux requérantes en qualité de parties défenderesses à l'action. Les parties à l'action se sont entendues pour présenter un mémoire spécial des points à décider. Les requérantes soutiennent que le redressement déclaratoire recherché porterait sérieusement atteinte à leurs droits légitimes. Cependant, les demandeurs s'opposent à l'adjonction des requérantes comme parties défenderesses parce que cette adjonction retarderait l'affaire qui est sur le point d'être jugée, et plutôt, suggèrent que les requérantes soient désignées comme parties intervenantes dans l'exposé des points.

Arrêt: la demande est accueillie. Les réponses aux questions mentionnées pourraient rapidement fondre en présence des intérêts réels des requérantes. Il serait manifestement injuste de permettre la contestation des droits des requérantes, et possiblement les diminuer en l'absence des titulaires de licences. La proposition des demandeurs de joindre les requérantes comme parties intervenantes, qui peut être une économie de temps, ne peut pas être imposée aux requérantes qui ne souhaitent pas d'être jointes comme parties intervenantes et d'être liées par une décision à laquelle elles n'auraient pas été jointes comme parties à part entière. En outre, il n'existe pas de Règle qui obligerait les requérantes de devenir parties intervenantes contre leur volonté.

Arrêt appliqué: *Ciba Corp. and American Cyanamid Co. c. Decorite IGAV (Canada) Ltd.* (1971) 2 C.P.R. (2^e) 124. Arrêt appliqué: *Canamerican Auto Lease & Rental Ltd. c. La Reine* T-4780-76.

DEMANDE.

AVOCATS:

A. Roman pour les demandeurs.
J. Johnson pour les défendeurs.
R. Blair pour les requérantes.

SOLICITORS:

Andrew J. Roman, c/o The Public Interest Advocacy Centre, Ottawa, for plaintiffs.

John M. Johnson, c/o Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, Ottawa, for defendants.

Minden, Gross, Grafstein & Greenstein, Toronto, for applicants.

The following are the reasons for order rendered in English by

DUBÉ J.: This is an application for an order adding Western Cable Limited and M.S.A. Cablevision Limited as parties defendant in the within action.

The action, launched by members of a community association, is for a declaration that the *Broadcasting Act*¹ does not permit the CRTC to decide "applications for transfer of control" over cable television licences. Both parties to the action have concurred in stating questions arising therein in the form of a special case for adjudication as provided for under Rule 475. The six questions for the Court read as follows:

1. Do the plaintiffs or any of them have standing to bring this action?
2. Does the Broadcasting Act give the CRTC the power to insert a condition of licence that "effective control of the licensee must not be transferred without the consent of the Commission"?
3. If the answer to the previous question is yes, has the condition been validly imposed or enacted?
4. Is the CRTC empowered by the Broadcasting Act, in the case of licensees which are incorporated, to authorize or to allow the transfer of effective control of such licensees by means of the transfer of their shares?
5. If the answer to the previous question is in the negative, does the hearing by the CRTC of an application for transfer of the effective control of a corporation holding a broadcasting licence by means of sale of shares, in the context of the Broadcasting Act, constitute in law the surrender and revocation of the existing licence?
6. Did the action taken by the CRTC in this particular case unlawfully prejudice any rights of the plaintiffs or any of them?

PROCUREURS:

Andrew J. Roman, Centre pour la promotion de l'intérêt public, Ottawa, pour les demandeurs.

John M. Johnson, Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, pour les défendeurs.

Minden, Gross, Grafstein & Greenstein, Toronto, pour les requérantes.

Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par

LE JUGE DUBÉ: Il s'agit d'une demande en vue d'obtenir une ordonnance pour joindre Western Cable Limited et M.S.A. Cablevision Limited en qualité de parties défenderesses à la présente action.

L'action a été intentée par des membres d'une association communautaire en vue d'obtenir une déclaration portant que la *Loi sur la radiodiffusion*¹ ne permet pas au CRTC de prendre une décision «au sujet de demandes pour le transfert du contrôle» portant sur des licences de télévision par câble. Les parties à l'action se sont entendues pour exposer dans un mémoire spécial des points à décider conformément à la Règle 475. Les six points présenté à la Cour se lisent comme suit:

- [TRADUCTION] 1. Les demandeurs remplissent-ils les conditions pour intenter la présente action?
2. La Loi sur la radiodiffusion donne-t-elle au CRTC le pouvoir d'inclure dans la licence une condition voulant que «le transfert du contrôle effectif du titulaire de la licence doit être autorisé par le Conseil»?
3. S'il est répondu par l'affirmative à la question précédente, la condition a-t-elle été valablement imposée ou établie?
4. Dans le cas de titulaires de licence qui sont constitués par corporation, la Loi sur la radiodiffusion confère-t-elle le pouvoir au CRTC d'autoriser ou de permettre le transfert du contrôle effectif de ces titulaires de licence au moyen du transfert de leurs actions?
5. S'il est répondu par la négative à la question précédente, l'audition par le CRTC d'une demande de transfert, au moyen de la vente d'actions, du contrôle effectif d'une corporation titulaire d'une licence de radiodiffusion, a-t-elle pour effet, dans le contexte de la Loi sur la radiodiffusion, de provoquer en droit l'abandon et la révocation de la licence actuelle?
6. Les mesures prises par le CRTC en l'espèce ont-elles porté atteinte d'une manière illégale aux droits des demandeurs ou à l'un d'entre eux?

¹ R.S.C. 1970, c. B-11.

¹ S.R.C. 1970, c. B-11.

In his affidavit in support of this application, the President of both applicant companies outlines these allegations which are uncontradicted:

“Western” operates a cable television system at New Westminster and Surrey, B.C., and “M.S.A.” operates another cable system at Abbotsford and Matsqui, B.C., both pursuant to a licence granted by CRTC. M.S.A. is a wholly owned subsidiary of Western.

On October 19, 1976, both applicants filed an application to authorize the transfer of control of the two companies to Maclean-Hunter. The plaintiffs intervened and opposed the application. After hearings, the application was denied by the CRTC.

The affiant claims that the declaratory relief sought by the plaintiffs, if granted, will seriously affect the legal rights of the applicants, in that it would in effect reopen the matter and subject their licences to challenge by plaintiffs and others even though they have not expired.

The prayer concluding plaintiffs’ statement of claim, couched in broader terms than the questions to the Court, reads:

12. The plaintiffs therefore claim:

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

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

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

d) alternative to sub-paragraph (c) above, a declaration that if and when the present licensee no longer wishes to be responsible for operating his cable undertakings, the Lower

Dans son affidavit à l’appui de cette demande, le président des deux compagnies requérantes résume lesdites allégations, lesquelles ne sont pas mises en doute:

a «Western» exploite un réseau de télévision par câble à New Westminster et Surrey (C.-B.), et «M.S.A.» exploite un autre réseau à Abbotsford et Matsqui (C.-B.), les deux réseaux sont exploités conformément à une licence accordée par le CRTC. M.S.A. est une filiale exclusive de Western.

Le 19 octobre 1976, les deux requérantes ont déposé une requête en vue d’obtenir l’autorisation de transférer le contrôle des deux compagnies à Maclean-Hunter. Les demandeurs sont intervenus et ont fait opposition à la requête. Après audition, le CRTC a repoussé la requête.

d L’auteur de l’affidavit soutient que le redressement déclaratoire recherché par les demandeurs, s’il était accordé, porterait sérieusement atteinte aux droits légitimes des requérantes, car il aurait pour résultat de rouvrir la question et de soumettre leurs licences à la contestation des demandeurs et d’autres personnes, même si les licences n’étaient pas expirées.

Le paragraphe final de la déclaration, laquelle s’étend davantage sur le sujet que dans les points présentés devant la Cour, est libellé comme suit:

[TRADUCTION] 12. En conséquence les demandeurs réclament:

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

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

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

d) à titre subsidiaire à l’alinéa c) précédent, une déclaration portant que si et lorsque l’actuel titulaire de la licence ne désire plus exploiter son entreprise de câble, le Lower Fraser

Fraser Valley Committee for Community-Based Cablevision Services is entitled to apply to and be heard by the CRTC in relation to the licenses for the territories of New Westminster/Surrey, and Abbotsford/Clearbrook on a footing equal to that of any applicant who may have applied or who shall apply;

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

CRTC does not object to, and did not oppose this application. Plaintiffs would agree that applicants be joined as interveners in the stated case but do object to their being joined as defendants, largely because the joinder would unduly delay a case which is now ready for adjudication.

Rule 1716 of the Federal Court provides that the Court may at any stage join any person as a party (defendant) if it appears necessary to ensure that all matters in dispute be effectually determined. However, a person seeking to be joined must show that some of his legal rights might be affected by the outcome of the case.

Quoting Rule 1716, my brother Walsh said in *Ciba Corp. and American Cyanamid Co. v. Decorite IGAV (Canada) Ltd.*² at page 126:

Generally speaking, the adding of parties is permitted especially when the party to be added as a plaintiff consents to same see [*Federal Court Rules*, P.C. 1971-20, SOR 71-68] Rules 1715 and 1716 and, in particular, Rule 1716(2)(b) which reads as follows:

1716. (2) At any stage of an action the Court may, on such terms as it thinks just and either of its own motion or on application,

(b) order any person who ought to have been joined as a party or whose presence before the Court is necessary to ensure that all matters in dispute in the action may be effectually and completely determined and adjudicated upon, to be added as a party,

but no person shall be added as a plaintiff without his consent signified in writing or in such other manner as the Court may find to be adequate in the circumstances.

and, in fact, it is desirable that any party whose rights would be affected by the judgment should be joined (see *Int'l Minerals and Chemical Corp. v. Potash Co. of America et al.*, 43 C.P.R. 157, 47 D.L.R. (2d) 324, [1965] S.C.R. 3).

In the *International Minerals* decision, Cartwright J. discusses two approaches to joinder. The wider view is "that the rule gives a wide power to

Valley Committee for Community-Based Cablevision Services a, autant que toute autre personne, le droit d'introduire une requête et d'être entendu par le CRTC au sujet des licences pour les territoires de New Westminster/Surrey, et Abbotsford/Clearbrook;

a

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

Le CRTC ne s'oppose pas à cette requête. Les demandeurs consentiraient à ce que les requérantes se joignent comme parties intervenantes dans l'exposé des points, mais s'opposent à leur adjonction comme parties défenderesses, surtout parce que cette adjonction retarderait indûment une affaire qui est sur le point d'être jugée.

b

La Règle 1716 de la Cour fédérale prévoit que la Cour peut à tout stade joindre une personne comme partie (défenderesse) si cela est nécessaire pour s'assurer qu'il sera effectivement statué sur toutes les questions en litige. Cependant, une personne cherchant à être partie à l'instance doit prouver que certains de ses droits reconnus par la loi pourraient être touchés par l'issue de l'affaire.

c

Citant la Règle 1716, mon collègue Walsh a déclaré dans *Ciba Corp. and American Cyanamid Co. c. Decorite IGAV (Canada) Ltd.*²:

Généralement, l'adjonction de parties est autorisée surtout lorsque la partie que l'on veut s'adjoindre comme demanderesse y consent [*Règles de la Cour fédérale* C.P. 1971-20, DORS 71-68] voir Règles 1715 et 1716, et, plus particulièrement, la Règle 1716(2)(b) que voici:

1716. (2) La Cour peut, à tout stade d'une action, aux conditions qu'elle estime justes, et soit de sa propre initiative, soit sur demande,

d

b) ordonner que soit constituée partie une personne qui aurait dû être constituée partie ou dont la présence devant la Cour est nécessaire pour assurer qu'on pourra valablement et complètement juger toutes les questions en litige dans l'action et statuer sur elles;

e

toutefois, nul ne doit être constitué codemandeur sans son consentement notifié par écrit ou de telle autre manière que la Cour peut juger adéquate dans les circonstances.

et il est de fait souhaitable que quiconque dont les droits pourraient être affectés par le jugement soit constitué partie à l'instance (voir *International Minerals and Chemical Corporation c. Potash Company of America et autres*, 43 C.P.R. 157, 47 D.L.R. (2d) 324, [1965] R.C.S. 3).

Dans la décision *International Minerals* le juge Cartwright discute deux interprétations différentes concernant la jonction de parties. L'interprétation

² (1971) 2 C.P.R. (2d) 124.

² (1971) 2 C.P.R. (2^e) 124.

the Court to join any party who has a claim which relates to the subject-matter of the action". The "narrower view" is that the power is "hedged about with limitations". The narrower approach limits the power to three classes of case including "where the proprietary rights of the intervenor are directly affected by the proceedings".

Again, the questions addressed to the Court in the stated case are less specific than the relief sought in the statement of claim. Paragraph 12 thereof deals with specific cable television licences which happen to be the licences held by the applicants. The questions put to the Court are more academic and may apply to similar situations elsewhere, but the Court is not expected to limit itself to hypothetical facts and merely to toy with ethereal concepts. Answers to those questions could come down hard against the very real and tangible interests of the applicants.

Holders of broadcasting licences obviously have some rights; if that proposition needed confirmation it received it from the 1971 Supreme Court decision in *Confederation Broadcasting (Ottawa) Ltd. v. Canadian Radio-Television Commission*³. It would be manifestly unfair to allow those rights to be challenged, and possibly curtailed, in the absence of the licensees.

Plaintiffs' proposal to join the applicants as intervenors, although possibly a time-saver, cannot be imposed on the applicants. As stated by my brother Addy in *Canamerican Auto Lease & Rental Limited v. The Queen*⁴, the *Federal Court Rules*, except in the section dealing with admiralty, do not specifically provide for such procedure. However, the learned Judge went on to order it, in the circumstances of that case where the applicant had requested it and had agreed to be bound by the findings of the main action, "to avoid a multiplicity of proceedings and contradictory findings on the same set of facts".

³ [1971] S.C.R. 906.

⁴ Court No. T-4780-76, released April 25, 1977. [Reasons for order not distributed—Ed.]

large est [TRADUCTION] «que la règle donne un pouvoir étendu à la Cour pour joindre toute partie qui a une réclamation en relation avec l'objet de l'action». «L'interprétation étroite» est que le pouvoir est [TRADUCTION] «enserré par des restrictions». L'interprétation étroite limite les pouvoirs à trois catégories d'affaire y compris [TRADUCTION] «dans le cas où les droits de propriété de l'intervenant sont directement atteints par les procédures».

De nouveau, les points présentés à la Cour dans l'exposé sont moins directs que le redressement recherché dans la déclaration. Le paragraphe 12 de la déclaration traite de licences particulières de télévision par câble, lesquelles se trouvent être des licences détenues par les requérantes. Les points présentés devant la Cour sont plus théoriques et peuvent s'appliquer à des situations identiques pouvant se présenter ailleurs, mais il ne faut pas s'attendre à ce que la Cour se limite à des faits hypothétiques et s'amuse tout simplement avec des concepts irréels. Les réponses à ces questions pourraient rapidement fondre en présence des intérêts réels des requérantes.

Évidemment, les titulaires de licences de radio-diffusion ont des droits et si cette affirmation avait besoin d'être confirmée elle l'a été en 1971 dans la décision de la Cour suprême dans *Confederation Broadcasting (Ottawa) Ltd. c. Canadian Radio-Television Commission*³. Il serait manifestement injuste de permettre la contestation de ces droits, et possiblement les diminuer en l'absence des titulaires de licences.

La proposition des demandeurs de joindre les requérantes comme parties intervenantes, qui peut être une économie de temps, ne peut pas être imposée aux requérantes. Comme l'a déclaré mon collègue Addy dans *Canamerican Auto Lease & Rental Limited c. La Reine*⁴, les *Règles de la Cour fédérale*, sauf dans les dispositions traitant de juridiction d'amirauté, ne prévoient pas spécifiquement cette procédure. Cependant le savant juge a autorisé cette procédure, dans les circonstances de cette affaire où le requérant l'avait demandé et avait convenu d'être lié par les conclusions de l'action principale, «pour éviter une multiplicité

³ [1971] R.C.S. 906.

⁴ N° du greffe T-4780-76, rendu public le 25 avril 1977. [Motifs de l'ordonnance non communiqués—Éd.]

The applicants in the instant motion do not wish to be joined as interveners and to be bound by a decision in which they would not have been joined as full-fledged parties. Even if I were so disposed, and I am not, I fail to see under what Rule I would force the applicants to become interveners against their will.

I am therefore of the view that it is necessary, in order to ensure that the action be effectually and completely determined, that the two applicants be joined as parties defendant in this action.

ORDER

IT IS HEREBY ORDERED that Western Cable Limited and M.S.A. Cablevision Limited be added as parties defendant in this action. Costs in the cause.

des procédures et des conclusions contradictoires sur les mêmes faits.»

Les requérantes dans la présente requête ne souhaitent pas d'être jointes comme parties intervenantes et d'être liées par une décision à laquelle elles n'auraient pas été jointes comme parties à part entière. Même si j'en avais l'intention, et je ne l'ai pas, je ne vois pas en vertu de quelle règle je serais obligé de demander aux requérantes de devenir parties intervenantes contre leur volonté.

Je suis donc d'avis qu'il est nécessaire, afin d'assurer que l'action soit effectivement et complètement jugée, que les deux requérantes soient jointes comme parties défenderesses dans cette action.

ORDONNANCE

IL EST PAR LES PRÉSENTES ORDONNÉ que Western Cable Limited et M.S.A. Cablevision Limited soient jointes comme parties défenderesses dans cette action. Dépens à suivre l'issue de la cause.