

T-5774-78

T-5774-78

Saskatchewan Tele-Communications (Applicant)**Saskatchewan Tele-Communications (Requérante)**

v.

a c.

Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, Cablenet Limited, Estevan, C.A.T.V. Co-operative, Eston, Sask., Community T.V. Limited, Prince Albert, Sask., Prairie Co-Ax T.V. Limited, Moose Jaw, Sask., The Battleford Community Cablevision Co-operative, North Battleford, Sask., Regina Cablevision Co-operative, Regina, Sask., Saskatoon Telecable Limited, Saskatoon, Sask. (Respondents)

Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, Cablenet Limited, Estevan, C.A.T.V. Co-operative, Eston (Sask.), Community T.V. Limited, Prince Albert (Sask.), Prairie Co-Ax T.V. Limited, Moose Jaw (Sask.), The Battleford Community Cablevision Co-operative, North Battleford (Sask.), Regina Cablevision Co-operative, Regina (Sask.), Saskatoon Telecable Limited, Saskatoon (Sask.) (Intimés)

Trial Division, Maguire D.J.—Saskatoon, January 30; Regina, May 1, 1979.

Division de première instance, le juge suppléant Maguire—Saskatoon, le 30 janvier; Regina, le 1^{er} mai 1979.

Broadcasting — Prerogative writs — In application before the CRTC for renewal of broadcasting licences, applicant submitted written intervention conforming in form and content to the requirements of the Act and Rules — CRTC decided that applicant without status as intervener in proposed hearings — Decision made without notice or hearing and announced at opening of CRTC hearing to consider renewal applications — Whether or not relief should be granted from that CRTC decision — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 18 — Broadcasting Act, R.S.C. 1970, c. B-11, ss. 19(2),(3), 26(5) — CRTC Rules of Procedure, SOR/71-330, s. 14(b).

Radiodiffusion — Brefs de prérogative — Le CRTC ayant été saisi de demandes de renouvellement de licences, la requérante a soumis des interventions écrites conformément à la Loi et aux Règles de procédure applicables — Le CRTC a conclu que la requérante n'avait pas qualité pour intervenir dans l'audition prévue — Cette décision a été faite sans notification ni audition, et a été annoncée à l'ouverture de l'audition consacrée par le CRTC aux demandes de renouvellement de licences — Il échet d'examiner s'il faut accueillir le recours contre cette décision du CRTC — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 18 — Loi sur la radiodiffusion, S.R.C. 1970, c. B-11, art. 19(2),(3), 26(5) — Règles de procédure du CRTC, DORS/71-330, art. 14b).

Canadian Radio-television and Telecommunications Commission gave notice of public hearings in respect of applications by the respondents (other than the Commission) for renewal of their broadcasting licences, and in two instances, for an increase in monthly fees charged subscribers. Applicant submitted written interventions conforming in form and content to the requirements of the Act and Rules. On the opening of the sittings of the Commission panel the Chairman stated that the permanent members of the Commission had decided that applicant did not have status of intervener. Applicant claims that the Commission is without jurisdiction to hear and determine the applications because: (1) it denied applicant status as an intervener although it was one as of right pursuant to the *Broadcasting Act* and the *CRTC Rules of Procedure*; (2) it determined applicant to be without status as an intervener before giving applicant an opportunity to be heard on the subject of its status, and without notice that its status was in question; (3) it made known its intention to deny applicant the right to reply to representations in favour of the applications for renewal and the right to make demands for further information. Alternatively, applicant argues that the Commission lost jurisdiction; (4) when it refused to grant an adjournment so the question of status of intervener could be determined by the Federal Court; (5) when it reserved the question of applicant's status without adjourning the applications for licence renewals, depriving applicant of an opportunity to answer the cases of the appli-

Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes a donné avis d'audition publique relative aux demandes faites par les intimés (à l'exception du Conseil) en vue du renouvellement de leurs licences de radiodiffusion et, pour deux d'entre eux, de l'augmentation des taxes mensuelles payées par les abonnés. La requérante a soumis des interventions écrites conformément aux conditions prévues par la Loi et par les Règles de procédure. A l'ouverture de l'audition, le président du jury constitué par le Conseil fait savoir que les membres permanents du Conseil ont conclu que la requérante n'avait pas qualité d'intervenante. La requérante fait valoir que le Conseil n'est pas compétent pour connaître des demandes en cause car: (1) il n'a pas reconnu la qualité d'intervenante de la requérante alors que celle-ci l'a de droit, en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion* et des *Règles de procédure du CRTC*; (2) il a refusé à la requérante la qualité d'intervenante sans même lui donner l'occasion de se faire entendre à cet égard et sans lui notifier que sa qualité était contestée; (3) il a rendu publique son intention de nier à la requérante le droit de répondre aux arguments présentés à l'appui des demandes de renouvellement et le droit de demander des renseignements supplémentaires. Subsidièrement, la requérante fait valoir que le Conseil a perdu toute compétence qu'il eût pu avoir; (4) lorsqu'il a refusé un ajournement pour que la Cour fédérale puisse se prononcer sur la qualité d'intervenante de la requérante; (5) lorsqu'il a sursis à la décision sur la qualité de la requérante sans ajourner

cants for renewal; further, and alternatively (6) a reasonable apprehension of bias on the part of the Commission was created by the preceding reasons numbered 2, 3, 4, 5, whether individually or in concert.

Held, the application is granted, except with respect to one notice. The Commission's decision that the applicant did not have the status of an intervener cannot be construed as a decision of the Commission within section 25 of the *Broadcasting Act*. The application for renewal brings each application by respondents within section 19(3). No specific provision in the Act or Regulations supports the argument that the Commission must have power to determine whether a submission filed is an intervention or a representation. Where, as here, the submission is filed in the form of an intervention, contains what the Act and Regulations require of an intervention, and otherwise meets the requirements of the Act and Regulations, the Commission cannot treat it as a representation rather than an intervention. In respect of the application for renewal of licence by Eston C.A.T.V. Co-operative, Saskatchewan Tele-Communications in its notice of intervention set forth relevant facts in respect of which there is no dispute. Under these circumstances no ground for prohibition relative to this particular application for renewal of licence has been established.

APPLICATION.

COUNSEL:

G. Taylor, Q.C. for applicant.

S. Halyk, Q.C. for respondent Canadian Radio-television and Telecommunications Commission.

P. Miquelon for respondent Cablenet Limited.

R. Caskey for respondent C.A.T.V. Co-operative, Eston, Saskatchewan.

J. Beke for respondent Regina Cablevision Co-operative, Regina, Saskatchewan.

R. Laing for respondent Saskatoon Telecable Limited, Saskatoon, Saskatchewan.

SOLICITORS:

Goldenberg, Taylor, Randall, Buckwold & Halstead, Saskatoon, for applicant.

Halyk, Priel, Stevenson & Hood, Saskatoon, for respondent Canadian Radio-television and Telecommunications Commission.

Agra Industries, Saskatoon, for respondent Cablenet Limited.

R. Caskey, Eston, for respondent C.A.T.V. Co-operative, Eston, Saskatchewan.

les demandes de renouvellement de licences, privant ainsi la requérante de l'occasion de répondre aux arguments à l'appui du renouvellement des licences. En outre, également à titre subsidiaire, (6) les circonstances énoncées dans les alinéas 2, 3, 4 et 5 ci-dessus, considérées séparément ou dans leur ensemble, *a* suffisent pour créer un doute raisonnable sur l'impartialité du Conseil.

Arrêt: la requête est accueillie, sauf à l'égard d'un avis. La conclusion, tirée par le Conseil, que la requérante n'avait pas qualité d'intervenante ne constitue pas une décision du Conseil au sens de l'article 25 de la *Loi sur la radiodiffusion*. Pour chacune des intimées, la demande de renouvellement de licence tombe dans le domaine d'application de l'article 19(3) de la Loi. Ni la Loi ni le Règlement ne contient une disposition prévoyant expressément que le Conseil est habilité à conclure si une requête déposée constitue une intervention ou une doléance. Lorsque, comme en l'espèce, la requête est déposée sous forme d'intervention, contient tous les éléments requis d'une intervention et satisfait à tous autres égards aux exigences de la Loi et du Règlement, le Conseil ne peut pas y voir une doléance plutôt qu'une intervention. En ce qui concerne la demande de renouvellement de licence introduite par Eston C.A.T.V. Co-operative, l'avis d'intervention de Saskatchewan Tele-Communications a articulé les faits pertinents qui ne sont pas contestés. Dans ces conditions, rien ne justifie l'octroi d'un bref de prohibition à l'égard de cette demande de renouvellement de licence.

REQUÊTE.

AVOCATS:

G. Taylor, c.r. pour la requérante.

S. Halyk, c.r. pour l'intimé Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes.

P. Miquelon pour l'intimée Cablenet Limited.

R. Caskey pour l'intimée C.A.T.V. Co-operative, Eston (Saskatchewan).

J. Beke pour l'intimée Regina Cablevision Co-operative, Regina (Saskatchewan).

R. Laing pour l'intimée Saskatoon Telecable Limited, Saskatoon (Saskatchewan).

PROCUREURS:

Goldenberg, Taylor, Randall, Buckwold & Halstead, Saskatoon, pour la requérante.

Halyk, Priel, Stevenson & Hood, Saskatoon, pour l'intimé Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes.

Agra Industries, Saskatoon, pour l'intimée Cablenet Limited.

R. Caskey, Eston, pour l'intimée C.A.T.V. Co-operative, Eston (Saskatchewan).

Griffin, Beke & Thorson, Regina, for respondent Regina Cablevision Co-operative, Regina, Saskatchewan.

McKercher, McKercher, Stack, Korchin & Laing, Saskatoon, for respondent Saskatoon Telecable Limited, Saskatoon, Saskatchewan.

Griffin, Beke & Thorson, Regina, pour l'intimée Regina Cablevision Co-operative, Regina (Saskatchewan).

McKercher, McKercher, Stack, Korchin & Laing, Saskatoon, pour l'intimée Saskatoon Telecable Limited, Saskatoon (Saskatchewan).

The following are the reasons for order rendered in English by

MAGUIRE D.J.: Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (the Commission) under order of October 5, 1978, gave notice of public hearings in respect to applications by the above named respondents (other than the Commission) for renewal of broadcasting licences held by said respondents, plus in two instances separate applications for an increase in monthly fees chargeable to subscribers of cable television service.

Applicant under date of November 9, 1978, or November 10, 1978, submitted written interventions relative to said applications, in accordance with sections 13, 14 and 15 of the Commission's Rules of Procedure. No reply to these interventions was given by any of said respondents, as permitted by section 16 of the Rules of Procedure.

Counsel for Regina Cablevision Co-operative submitted that the intervention filed in respect to said respondent did not state that applicant opposed the renewal of the licence as required by section 14(b) of the Rules. Section 14(b) reads:

14. ...

(b) contain a clear and concise statement of the relevant facts and the grounds upon which the intervenor's support for, opposition to or proposed modification of the application is based;

I consider that this intervention meets the requirements of the section.

This application is made upon the following grounds, namely:

1. The Commission is without jurisdiction to hear and determine the said applications because it has denied Applicant status as an intervenor, a status the said Applicant has as of right by virtue of the provisions of The Broadcasting Act, RSC, c. B-11, as amended, and the CRTC Rules of Procedure made under s. 21 thereof as SOR/71-330 and published in the Canada Gazette, July 28, 1971, p. 1154, as amended.

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

LE JUGE SUPPLÉANT MAGUIRE: Par ordonnance en date du 5 octobre 1978, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (ci-après désigné le Conseil) a donné avis d'audition publique relative aux demandes faites par les intimées susnommées (à l'exception du Conseil) en vue du renouvellement des licences de radiodiffusion détenues par ces intimées et aux demandes d'augmentation, faites séparément par deux d'entre eux, des taxes mensuelles payables par les abonnés aux services de câblodiffusion.

La requérante a soumis des interventions écrites, en date du 9 ou 10 novembre 1978, relatives aux demandes précitées, conformément aux articles 13, 14 et 15 des Règles de procédure du Conseil. Aucune des intimées susnommées n'a répliqué à ces interventions, ainsi qu'elle aurait pu le faire en vertu de l'article 16 des Règles de procédure.

L'avocat de Regina Cablevision Co-operative a fait valoir que l'intervention visant cette dernière ne spécifie pas que la requérante s'oppose au renouvellement de la licence, ainsi que le requiert l'article 14(b) des Règles ainsi libellé:

14. ...

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;

A mon avis, cette intervention satisfait aux conditions prévues par l'article ci-dessus.

La demande est fondée sur les motifs suivants:

[TRADUCTION] 1. Le Conseil n'est pas compétent pour connaître de ces demandes parce qu'il n'a pas reconnu la qualité d'intervenante de la requérante, alors que celle-ci l'a de droit, en vertu des dispositions de la Loi sur la radiodiffusion, SRC, c. B-11, modifiée, et des Règles de procédure du CRTC adoptées en vertu de l'art. 21 de la Loi (DORS/71-330, Gazette du Canada du 28 juillet 1971, page 1154) avec les modifications.

2. The Commission is also without jurisdiction because it determined that the Applicant had no status as an intervenor before giving the Applicant an opportunity to be heard on the subject of its status and without notice that its status was in question.

3. The Commission is further without jurisdiction because it has made known its intention to deny the Applicant the right to make reply to the representations in favour of the said applications for renewal of cable T.V. licences at the public hearing at which they are to be considered and to make demands for further information at the said hearings.

4. In the alternative, the Commission lost any jurisdiction it might have had when it refused a request to grant an adjournment so that the question of the status of the Applicant as an intervenor might be tested by application to the Federal Court thereby depriving the Applicant of a reasonable opportunity to answer the case put by the Applicants for licence renewals.

5. Further, the Commission lost jurisdiction when it reserved the question of the Applicant's status to be decided at a later time in Ottawa without adjourning the said applications for licence renewals thereby depriving the Applicant of a reasonable opportunity to answer the cases made by the applicants for licence renewals without determining whether the Applicant had the right as an intervenor to make answer to the said cases or not.

6. Further, and also in the alternative, that the Commission is without jurisdiction because the circumstances set out in the preceding paragraphs numbered "2", "3", "4", and "5" individually and in concert are sufficient to create a reasonable apprehension of bias on the part of the Commission.

On the opening of the sittings of the Commission panel the Chairman stated that the permanent members of the Commission had decided that the applicant did not have the status of an intervenor. I cannot construe this to be a decision of the Commission within section 25 of the *Broadcasting Act*, R.S.C. 1970, c. B-11, as defined by section 26(5), which reads:

26. ...

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

Section 19(3) of the Act determines here the procedure to be followed, not section 19(2) as submitted in his written argument by counsel for Regina Cablevision Co-operative.

Section 19(3) reads:

19. ...

(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

2. De même, le Conseil n'est pas compétent parce qu'il a refusé à la requérante la qualité d'intervenante sans même lui donner l'occasion de se faire entendre à cet égard et sans l'aviser que sa qualité était contestée.

^a 3. Le Conseil est d'autant plus incompétent qu'il a rendu publique son intention de nier à la requérante le droit de répondre aux arguments présentés à l'appui de ces demandes de renouvellement de licences de câblodiffusion et de demander des renseignements supplémentaires lors de l'audition publique où ces demandes doivent être instruites.

^b 4. Subsidiairement, le Conseil a perdu toute compétence qu'il eût pu avoir lorsqu'il a refusé une demande d'ajournement pour permettre de tester la qualité d'intervenante de la requérante devant la Cour fédérale, privant ainsi la requérante d'une occasion raisonnable de répondre aux arguments à l'appui du renouvellement des licences.

^c 5. En outre, le Conseil a perdu sa compétence lorsqu'il a sursis à une décision sur la question de la qualité de la requérante, décision à rendre ultérieurement à Ottawa, sans ajourner les demandes précitées de renouvellement de licences, privant ainsi la requérante d'une occasion raisonnable de répondre aux arguments à l'appui du renouvellement de licences, sans décider si la requérante avait le droit d'y répondre en qualité d'intervenante.

^d 6. En outre, également à titre subsidiaire, le Conseil n'est pas compétent parce que les circonstances énoncées dans les paragraphes «2», «3», «4» et «5» ci-dessus, considérées séparément ou dans leur ensemble, suffisent pour susciter un doute raisonnable sur l'impartialité du Conseil.

A l'ouverture de l'audition, le président du jury constitué par le Conseil fait savoir que les membres permanents du Conseil ont conclu que la requérante n'avait pas qualité d'intervenante. Je ne vois pas en cette conclusion une décision du Conseil au sens de l'article 25 de la *Loi sur la radiodiffusion*, S.R.C. 1970, c. B-11, et suivant la définition de l'article 26(5) dont voici le libellé:

^e 26. ...

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

C'est l'article 19(3) de la Loi qui détermine la procédure à appliquer, et non l'article 19(2) ainsi que l'a soutenu l'avocat de Regina Cablevision Co-operative dans ses plaidoiries faites par écrit.

Voici le libellé de l'article 19(3):

^f 19. ...

(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

held by the Commission in connection with any other matter in respect of which the Commission deems such a hearing to be desirable.

No evidence was submitted indicating that the Commission or its Executive Committee was satisfied or had held such a hearing was not required. No specific provision is found in the Act or Regulations permitting such a decision by the Commission when interventions complying with the Act and Regulations have been filed. It may be that such a decision could be made when the issues raised by an intervention are acceptable to the Commission. This is not an issue and I make no specific finding relative thereto.

It was admitted by counsel for Regina Cablevision Co-operative that notice of public hearing had been given pursuant to section 27 of the Rules.

Here certain of the respondents did apply for an amendment to the licence held, and shortly expiring. The application for renewal, however, brings each application by the respondents within said section 19(3) of the Act.

In respect to the application for renewal of licence by Eston C.A.T.V. Co-operative, Saskatchewan Tele-Communications in its notice of intervention set forth relevant facts in respect to which there is no dispute. It stated that it supported the application for renewal of licence, adding a request for a change in the licence requiring the licensee to own amplifiers and drops to house. It also stated that it did not wish to appear on a hearing before the Commission.

Under these circumstances no ground for prohibition relative to this application for renewal of licence has been established. This application is dismissed. Counsel for this respondent submitted no argument. There will be no order re costs.

It was argued that the Commission must have power to determine whether a submission filed is an intervention or a representation. No specific provision to this effect appears in the Act or Regulations. Where, as here, the submission is filed in the form of an intervention, contains what the Act and Regulations require of an interven-

publique au sujet de toute autre question pour laquelle le Conseil estime qu'une telle audition est souhaitable.

Rien n'indique que le Conseil ou son Comité a
 a exécutif étaient convaincus ou ont conclu qu'une telle audition n'était pas requise. La Loi et le Règlement ne contiennent aucune disposition spécifique permettant au Conseil de rendre une telle décision lorsque des interventions ont été déposées
 b conformément à la Loi et au Règlement. Il se peut que le Conseil soit à même de rendre une telle décision s'il accueille les points soulevés par une intervention. Tel n'est pas le litige en l'espèce; je ne conclurai donc pas sur cette question.

L'avocat de Regina Cablevision Co-operative a
 c admis que l'avis d'audition publique a été fait en vertu de l'article 27 des Règles.

En l'espèce, certaines des intimées ont effective-
 d ment demandé une modification de leurs licences qui venaient d'ailleurs à expiration. Cependant, pour chacune des intimées, la demande de renouvellement tombe dans le domaine d'application de l'article 19(3) précité de la Loi.
 e

En ce qui concerne la demande de renouvellement de licence introduite par Eston C.A.T.V. Co-operative, l'avis d'intervention de Saskatchewan Tele-Communications a articulé les faits pertinents qui ne sont pas contestés. Saskatchewan
 f Tele-Communications a déclaré appuyer la demande de renouvellement, tout en insistant sur une modification de la licence de façon à obliger le titulaire à avoir ses propres amplificateurs et ses
 g propres branchements chez les abonnés. Elle a également déclaré ne pas vouloir comparaître devant le Conseil.

Dans ces conditions, rien ne justifie l'octroi d'un
 h bref de prohibition à l'égard de cette demande de renouvellement de licence. La requête est rejetée à cet égard. L'avocat de cette intimée n'a soumis aucune plaidoirie. Il ne sera fait aucune adjudication quant aux dépens.

On a soutenu que le Conseil doit avoir le pouvoir
 i de conclure si une requête déposée constitue une intervention ou une doléance. Ni la Loi ni le Règlement ne contient aucune disposition spécifique à cet égard. A mon avis, lorsque la requête est
 j déposée sous forme d'intervention, contient tous les éléments requis d'une intervention et satisfait à

tion, and otherwise meets the requirements of the Act and Regulations, the Commission cannot in my opinion treat it as a representation, rather than an intervention.

I am concerned by the fact that applicant's requests contained in a number of its notices of intervention are relative to the minimum requirements placed on licensees for ownership of certain facilities as last set, in part, by the decision of the Commission dated February 14, 1978. This minimum requirement comes from extensive consideration of federal government and provincial government policies, and the functions and duties placed on the Commission by legislation. I cannot, however, find any legislative or other provision barring an intervener from requesting change to these and other established minimum requirements. The Commission may readily refuse to grant any such request, if it considers that the policy set by earlier decision or decisions should be maintained.

In result many of the facts set forth and requests made in the several notices of intervention require consideration by the Commission, following a public hearing held in accordance with the Act and Regulations, with the intervener recognized as such.

I must therefore grant the application save in respect to the one notice first referred to.

tous autres égards à toutes les exigences de la Loi et du Règlement concernant une intervention, le Conseil ne peut pas la traiter comme une doléance plutôt qu'une intervention.

^a Je note que, dans certains de ses avis d'intervention, la requérante a demandé qu'au minimum, les titulaires de licences possèdent les équipements énumérés, en partie, dans la décision du Conseil en date du 14 février 1978. Ce minimum ressort d'une ^b analyse approfondie des politiques du gouvernement fédéral et du gouvernement provincial, et des fonctions et obligations que le Conseil tient de la loi. Je n'arrive, cependant, à trouver aucun texte législatif ou autre qui interdise à un intervenant de ^c demander la modification de ce minimum ou de tout autre minimum établi. Il est loisible au Conseil de rejeter pareille demande si, à son avis, il y a lieu de poursuivre la politique établie par la ou les ^d décisions antérieures.

En résumé, le Conseil est tenu d'instruire beaucoup de faits énoncés et de requêtes faites dans plusieurs avis d'intervention, à la suite d'une audition publique tenue conformément à la Loi et au ^e Règlement, avec la participation de l'intervenante reconnue comme telle.

En conséquence, je suis obligé d'accueillir la ^f demande sauf en ce qui concerne l'avis qui a été évoqué le premier.