

A-122-75

John Graham & Company Limited, Ernest L. Bushnell and John Graham, Jr. (*Applicants*)

v.

Canadian Radio-Television Commission (*Respondent*)

Court of Appeal, Thurlow, Urie and Ryan JJ.—Ottawa, October 23, 24, 27 and December 12, 1975.

Judicial review and appeal—Decision of CRTC approving share transfer having condition attached—Whether beyond Commission's jurisdiction—Whether error in law—Whether failure to observe principle of natural justice—Whether condition severable from order—Whether decision administrative—Broadcasting Act, R.S.C. 1970, c. B-11, ss. 17 and 26—Federal Court Act, s. 28.

In its decision approving a proposed transfer of shares of *B Limited* from *W Limited* and associates to *S Limited*, the CRTC required as a condition that *S* agree to cause *B* to divest itself of its cable undertaking at Rockland, Ont., and its interests in Laurentian and Skyline Cablevision companies. The Commission would review the question in the case of each licensee at the time of licence renewal. Applicants claim that (1) the condition effectively precluded *B*, Laurentian or Skyline their rights to proper consideration of licence renewal applications. It converted the share transfer application into one for the additional purpose of requiring new conditions in their existing licences, and, as the licences were not under review in any of the circumstances prescribed by section 17, the Commission acted beyond its powers; and (2) the CRTC failed to meet natural justice requirements because actual notice that the divestiture question would be dealt with at the share transfer hearing was not given or dealt with *per se* at the hearing. Respondent claims that (3) applicants lack status, and (4) the decision was purely administrative and not subject to review.

Held, allowing the appeal, the matter is referred back to the Commission for a decision on the application without inclusion of any condition not authorized by the *Broadcasting Act*. As to (3), the Commission permitted applicants to intervene. Participation at the hearing and the "demonstrable interest" which the Graham Company has shown in the outcome of the hearing make it at least a proper section 28 party. The firm is equally a proper party to an appeal under section 26 of the *Broadcasting Act*. Concerning (4), section 26 provides a right of appeal on a question of law or jurisdiction; the section 28 application cannot prevail.

As to (1), the effect of the condition was to impose an additional condition on each of the licences, effectively denying licensees their right to seek unconditional renewals. The condi-

A-122-75

John Graham & Company Limited, Ernest L. Bushnell et John Graham fils (*Requérants*)

a c.

Le Conseil de la Radio-Télévision canadienne (*Intimé*)

Cour d'appel, les juges Thurlow et Urie et le juge suppléant Ryan—Ottawa, les 23, 24 et 27 octobre et le 12 décembre 1975.

Examen judiciaire et appel—Décision du CRTC approuvant le transfert d'actions assujetti à une condition—Le Conseil a-t-il excédé ses pouvoirs?—La décision est-elle entachée d'une erreur de droit?—A-t-on manqué aux principes de la justice naturelle?—Peut-on dissocier la condition et l'approbation?—S'agit-il d'une décision de nature administrative?—Loi sur la radiodiffusion, S.R.C. 1970, c. B-11, art. 17 et 26—Loi sur la Cour fédérale, art. 28.

Dans sa décision approuvant le transfert projeté d'actions de la *B Limited* de la *W Limited* et ses associées à la *S Limited*, le CRTC a exigé comme condition que *S* accepte d'amener *B* à se dessaisir de son entreprise de télévision par câble à Rockland (Ont.) ainsi que des intérêts qu'elle détient dans Laurentian et Skyline Cablevision. Le Conseil devait étudier la question dans le cas de chaque titulaire au moment du renouvellement de la licence. Les requérants affirment que (1) la condition avait pour effet de priver les compagnies *B*, Laurentian ou Skyline de leurs droits de voir leurs demandes de renouvellement de licences étudiées équitablement. Elle transformait une simple demande d'approbation d'un transfert d'actions en une demande visant en outre à imposer de nouvelles conditions à leurs licences existantes et puisque ces dernières n'étaient pas soumises à un examen pour une des raisons prévues à l'article 17, le Conseil a excédé ses pouvoirs; et que (2) le CRTC a manqué aux principes de la justice naturelle parce que l'avis d'audience n'indiquait pas qu'on discuterait, au cours de l'audition de la demande de transfert d'actions, de la question du dessaisissement et parce que celle-ci n'a pas été directement abordée à l'audition. L'intimé allègue que (3) les requérants n'ont pas qualité et que (4) la décision du Conseil est purement de nature administrative et n'est pas sujette à un examen judiciaire.

Arrêt: l'appel est accueilli et la question est soumise de nouveau au Conseil afin qu'il rende sa décision sur la demande sans inclure aucune condition que n'autorise pas la *Loi sur la radiodiffusion*. Quant à (3), le Conseil a permis aux requérants d'intervenir. Sa participation à l'audition et l'intérêt prouvable qu'a la compagnie Graham dans l'issue de l'audience en font une «partie» à la demande en vertu de l'article 28. La firme peut parfaitement interjeter appel en vertu de l'article 26 de la *Loi sur la radiodiffusion*. En ce qui concerne (4), l'article 26 prévoit un appel sur une question de droit ou sur une question de compétence; la demande présentée en vertu de l'article 28 ne peut être accueillie.

Quant à (1), la condition avait pour effet d'imposer à chaque licence une condition supplémentaire, et elle privait en fait les titulaires de leur droit de demander le renouvellement pur et

tion was not imposed at a hearing called to issue or renew any licence, or to amend *B*'s licence by inclusion of the condition, pursuant to section 17, but at a hearing called only to consider an application for approval of a transfer of shares of only one of the licensees. No renewal application had been made, nor was it required. The Commission lacked jurisdiction in making any order affecting any licence held or controlled by *B*. Existing licences, or their renewal were affected in that (a) the commission impliedly included a new condition in each, effectively cutting off the right to apply for unconditional renewals; and/or (b) it imposed in advance of any renewal application a restriction on the renewal right. Either way, the Commission's discretion was frozen. (3) It is unnecessary to consider the natural justice question.

Finally, a plain reading of the decision indicates that the condition goes to the root of the approval, and the whole decision must fall.

Also, *per* Thurlow J.: The Commission's policy of not granting licences for transmitting and receiving undertakings to the same controlling interest had no application to the licences of the *B* companies which had already been granted. In the case of a company already licensed, interference by the Commission with licence conditions may be highly prejudicial, and under section 17(1)(b), can be done only on application by the licensee.

Attorney General of Manitoba v. National Energy Board [1974] 2 F.C. 503; *Confederation Broadcasting (Ottawa) Limited v. CRTC* [1971] S.C.R. 906 and *Okanagan Helicopters Ltd. v. Canadian Transport Commission* [1975] F.C. 396, applied. *Maurice v. London County Council* [1964] 2 Q.B.D. 362, agreed with.

JUDICIAL review and appeal.

COUNSEL:

J. Richard for applicants.
C. Thomson and *C. C. Johnston* for respondent.
J. Sopinka for Standard Broadcasting.
J. L. McDougall for Western Broadcasting.

SOLICITORS:

Gowling & Henderson, Ottawa, for applicants.
Campbell, Godfrey & Lewtas, Toronto, for respondent.
Fasken & Calvin, Toronto, for Standard Broadcasting.

simple de leurs licences. La condition n'a pas été imposée à une audience tenue pour attribuer ou renouveler une licence ou dans le but de modifier celle de *B* en y ajoutant la condition, conformément à l'article 17, mais elle a été imposée au cours d'une audition convoquée seulement pour étudier une demande d'approbation d'un transfert d'actions d'un seul des titulaires. On n'avait présenté aucune demande de renouvellement et on n'avait pas à le faire. Le Conseil n'avait pas compétence pour imposer une condition portant atteinte à l'une des licences détenues ou contrôlées par *B*. On a porté atteinte aux licences en vigueur ou à leur renouvellement de la façon suivante (a) le Conseil a implicitement ajouté une nouvelle condition à chacune des licences, refusant en fait aux titulaires le droit d'en demander le renouvellement pur et simple; et/ou (b) il a imposé avant toute demande de renouvellement une restriction au droit du titulaire à cet égard. D'une façon ou de l'autre, l'exercice du pouvoir discrétionnaire du Conseil était «bloqué». (3) On n'a pas à trancher la question du défaut d'observance d'un principe de justice naturelle.

Enfin, il ressort de la simple lecture de la décision que la condition était essentielle à l'approbation et il faut infirmer l'ensemble de cette décision.

Le juge Thurlow: Le fait que le Conseil avait résolu de ne pas accorder à des entreprises contrôlées par les mêmes personnes des licences d'émission de radiodiffusion et de réception de radiodiffusion était sans importance dans le cas des licences des compagnies *B*, déjà accordées. Dans le cas d'une compagnie déjà titulaire d'une licence, l'ingérence du Conseil dans les conditions de cette licence pourrait être très préjudiciable et aux termes de l'article 17(1)(b), on ne peut intervenir qu'à la demande du titulaire.

Arrêts appliqués: *Le procureur général du Manitoba c. L'Office national de l'énergie* [1974] 2 C.F. 503; *Confederation Broadcasting (Ottawa) Limited c. Le CRTC* [1971] R.C.S. 906 et *Okanagan Helicopters Ltd. c. La Commission canadienne des transports* [1975] C.F. 396. Arrêt approuvé: *Maurice c. London County Council* [1964] 2 Q.B.D. 362.

EXAMEN judiciaire et appel.

AVOCATS:

J. Richard pour les requérants.
C. Thomson et *C. C. Johnston* pour l'intimé.
J. Sopinka pour la Standard Broadcasting.
J. L. McDougall pour la Western Broadcasting.

PROCUREURS:

Gowling & Henderson, Ottawa, pour les requérants.
Campbell, Godfrey & Lewtas, Toronto, pour l'intimé.
Fasken & Calvin, Toronto, pour la Standard Broadcasting.

Henry & Brown, Toronto, for Nathan A. Taylor.

Herridge, Tolmie, Gray, Coyne & Blair, Ottawa, for Bushnell Communications Ltd.

Fraser & Beatty, Toronto, for Western Broadcasting.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

THURLOW J.: I am in substantial agreement with the reasons of Mr. Justice Urie and I agree with his conclusion.

First with respect to status, the applicant for the Commission's approval was Standard, with the concurrence of the three licensee companies. Before the Commission, John Graham & Company Limited, a shareholder of Bushnell had at least as much status to object to the granting of such approval as Standard, who was not yet a shareholder, had to apply for it. In my opinion, the status of John Graham & Company Limited in this Court, after obtaining leave to appeal under subsection 26(1) of the *Broadcasting Act*, is at least equal to that of Standard which by the decision attacked, has obtained the Commission's approval.

Second, with respect to the administrative nature of the function exercised by the Commission it appears to me that the grant of a permission required by the condition of a licence is an exercise of a function which arises under section 17 of the *Broadcasting Act* in respect of the granting of licences but which has been reserved to the Commission by the condition. It is, as I see it, a part or an aspect of deciding who shall have a licence. The condition is, I think, one relating to the circumstances of the licensee within the meaning of paragraph 17(1)(a) and it appears to me that what the Commission has to consider on an application for its permission under the condition is whether the licensee should be permitted to continue to be licensed in view of the proposed change in the circumstances relating to control of the licensee. The decision to grant such permission is thus, in my opinion, a decision within the meaning of subsection 26(1) of the *Broadcasting Act* and is

Henry & Brown, Toronto, pour Nathan A. Taylor.

Herridge, Tolmie, Gray, Coyne & Blair, Ottawa, pour la Bushnell Communications Ltd.

Fraser & Beatty, Toronto, pour la Western Broadcasting.

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

LE JUGE THURLOW: Je souscris en grande partie aux motifs du juge Urie et je suis d'accord avec sa conclusion.

Premièrement, en ce qui concerne la qualité pour agir, c'est la Standard qui a demandé l'approbation du Conseil, avec l'accord des trois compagnies titulaires, mais la John Graham & Company Limited, actionnaire de la compagnie Bushnell, avait autant le droit de s'opposer à ladite approbation, devant le Conseil, que la Standard, qui n'était pas encore actionnaire, avait le droit de la demander. Devant cette cour, la John Graham & Company Limited, après avoir obtenu la permission d'interjeter appel en vertu du paragraphe 26(1) de la *Loi sur la radiodiffusion*, avait, à mon avis, même qualité pour agir que la Standard, qui avait obtenu l'approbation du Conseil par la décision en appel.

Deuxièmement, en ce qui concerne la nature administrative de la fonction qu'exerce le Conseil, il me semble que l'octroi d'une permission exigée à titre d'une condition de la licence constitue l'exercice d'une fonction découlant de l'article 17 de la *Loi sur la radiodiffusion* relativement à l'octroi des licences mais que la condition réserve au Conseil. Il s'agit, à mon avis, d'un aspect du choix des titulaires de licences. Je pense que la condition se rapporte à la situation du titulaire au sens de l'alinéa 17(1)a) et il me semble que lorsque la permission du Conseil est requise en vertu de ladite condition, ce dernier doit décider si l'on devrait continuer à accorder la licence au titulaire, compte tenu du changement projeté quant au contrôle de l'entreprise titulaire. Ainsi selon moi, la décision d'accorder une telle permission est une décision au sens du paragraphe 26(1) de la *Loi sur la radiodiffusion* et sujette à un appel conformément à cette disposition.

subject to appeal in accordance with that provision.

Next, the licensee companies, Bushnell, Ottawa-Cornwall and Laurentian, having joined Standard in making the application to the Commission, the application was theirs as well as Standard's. The decision, as well, bound them as well as Standard and imposed on Bushnell in particular the necessity to submit to what the new shareholder was required by the new condition to do to it. It thus became a condition of Bushnell's licence (for that is the only hold which the Commission has on Bushnell) and a restriction upon its opportunity or right to have its licence renewed without any such fetter being imposed upon it. The company had applied for no such term and it was given no option to reject it. The effect was to impose on the company through its new controlling shareholder, and the new board of directors to be installed by it, a policy which was not necessarily in the best interests of the company and its shareholders as a whole, and to which the company was under no obligation to submit, whether under the terms of its licence or otherwise.

The fact that the Commission had adopted a policy of not granting to the same controlling interest licences for both transmitting and receiving undertakings was relevant to the application before it only in so far as it may have had a bearing on whether Standard with its radio transmitting undertaking should be permitted to take control of Bushnell with its television transmitting and receiving undertakings. In my view, it had no application to the licences of the Bushnell companies which had already been granted notwithstanding the policy. These companies were entitled to expect the unaffected continuance of their licences provided the terms of the licences were observed and the performance of their undertakings met the required standards.¹ To interfere in such a situation on the basis of a policy applicable in the granting of licences is quite a different matter from following the policy when dealing with applications for licences. In the case of a company already licensed interference by the Commission

¹ See the Commission's Public Announcement of June 2nd, 1972, cited in the reasons of Mr. Justice Urie.

Les compagnies titulaires Bushnell, Ottawa-Cornwall et Laurentian s'étant jointes à la demande présentée au Conseil par la Standard, il s'agit donc de leur demande aussi bien que de celle de la Standard. La décision rendue les liait donc autant que la Standard et imposait à Bushnell en particulier l'obligation de se soumettre à la condition imposée au nouvel actionnaire. Cette exigence est devenue une condition de la licence de la Bushnell (seul moyen de pression dont dispose le Conseil à l'égard de cette compagnie) et une restriction à la possibilité ou au droit de faire renouveler la licence sans se heurter à une telle entrave. La compagnie n'avait pas demandé une telle condition et n'avait pas les moyens de s'y opposer. Par conséquent, cela revenait donc à imposer à la compagnie par le nouvel actionnaire majoritaire et par le nouveau Conseil d'administration, une politique qui ne servait pas nécessairement au mieux les intérêts de ladite compagnie ni ceux de ses actionnaires, et à laquelle celle-ci n'était pas obligée de se soumettre, que ce soit en vertu des termes de sa licence ou autrement.

Le fait que le Conseil avait résolu de ne pas accorder à des entreprises contrôlées par les mêmes personnes des licences d'émission de radio-diffusion et de réception de radiodiffusion était pertinent à la demande qui lui était soumise dans la mesure seulement où cette politique entraînait en ligne de compte lorsqu'il s'agissait de décider si l'on devait autoriser la Standard, entreprise d'émission de radiodiffusion, à prendre le contrôle de la Bushnell, entreprise d'émission et de réception de télévision. A mon avis, elle ne s'appliquait pas dans le cas des licences des compagnies Bushnell, déjà accordées nonobstant cette politique. Ces compagnies étaient en droit de s'attendre à ce que leurs licences soient renouvelées à échéance pourvu qu'elles aient observé leurs conditions et exploité les entreprises de façon satisfaisante¹. Une intervention dans cette situation au nom d'une politique applicable à l'octroi des licences est très différente du respect de cette politique à l'égard des demandes de licence, car dans le cas d'une compagnie

¹ Voir l'avis public du Conseil, daté du 2 juin 1972, cité dans les motifs du juge Urie.

with the conditions of the licence may be highly prejudicial to the interests of the licensee and its shareholders and in my opinion under section 17(1)(b) this can be done only on the application of the licensee. It follows that the imposition of the condition was *ultra vires* and, in so far as it purported to have any immediate effect, was not binding. Moreover, in my view, it represented an unwarranted encumbrance on the right of the licensee companies to renewal of their licences and is, in that aspect as well, *ultra vires*.

Finally, I am in agreement with Mr. Justice Urie that the condition is a foundation of the approval and cannot be severed without usurping the function of the Commission to grant or withhold its approval.

I would allow the appeal and refer the matter back to the Commission for reconsideration as proposed by Mr. Justice Urie.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

URIE J.: This is a section 28 application to review and set aside the decision of the Canadian Radio-Television Commission (hereinafter referred to as "the Commission") made on the 13th day of March 1975, approving the transfer of 894,802 common shares of Bushnell Communications Limited (hereinafter referred to as "Bushnell") from Western Broadcast Holdings Limited and its associates (hereinafter referred to as "Western") to Standard Broadcasting Corporation Limited (hereinafter referred to as "Standard"). It is also an appeal from that decision made pursuant to section 26 of the *Broadcasting Act*, leave of this Court having been given by an order pronounced on April 16, 1975. The application and the appeal were directed to be joined and treated as one proceeding by the order of the Chief Justice dated September 5, 1975.

In order to appreciate the basis upon which the application and appeal are brought, a rather full review of the facts is necessary. The applicant, John Graham & Company Limited, is a registered shareholder of Bushnell, as is the applicant, Ernest

déjà titulaire d'une licence, l'ingérence du Conseil dans les conditions de cette licence pourrait nuire considérablement aux intérêts du titulaire et à ceux de ses actionnaires; selon moi, aux termes de l'article 17(1)(b), on ne peut intervenir qu'à la demande du titulaire de la licence. Il s'ensuit que la condition imposée était invalide et n'était pas obligatoire, dans la mesure du moins où elle était censée avoir un effet immédiat. De plus, je trouve qu'elle constituait un obstacle injustifié au renouvellement des licences des compagnies titulaires et, pour cette raison également, elle est invalide.

Enfin, je suis d'accord avec le juge Urie lorsqu'il affirme que la condition est essentielle à l'approbation et qu'on ne peut la retrancher sans usurper la fonction qu'a le Conseil d'accorder ou de refuser son consentement.

J'accueillerais l'appel et, comme l'a proposé le juge Urie, je renverrais la question au Conseil pour nouvel examen.

* * *

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

LE JUGE URIE: Il s'agit d'une demande d'examen et d'annulation, en vertu de l'article 28, d'une décision du Conseil de la Radio-Télévision canadienne (ci-après appelé «le Conseil») rendue le 13 mars 1975 qui approuvait le transfert de 894,802 actions ordinaires de la Bushnell Communications Limited (ci-après appelée «Bushnell») de la Western Broadcast Holdings Limited et ses associées (ci-après appelée «Western») à la Standard Broadcasting Corporation Limited (ci-après appelée «Standard»). Il s'agit également d'un appel de cette décision conformément à l'article 26 de la *Loi sur la radiodiffusion*, cette cour ayant accordé sa permission par ordonnance datée du 16 avril 1975. Conformément à l'ordonnance du juge en chef en date du 5 septembre 1975, il y a eu jonction de la demande et de l'appel, les deux devant être considérés comme un seul et même acte de procédure.

Pour bien comprendre sur quoi se basent la demande et l'appel, il est nécessaire d'examiner les faits en détail. La requérante John Graham & Company Limited est un actionnaire nominatif de la Bushnell, tout comme le requérant Ernest L.

L. Bushnell. The latter was, at all material times, the Chairman of the Board and a director of Bushnell. The applicant, John Graham, Jr., is President of John Graham & Company Limited and appeared in that capacity at the hearing of the Commission held in Toronto on February 26, 1975, having filed an intervention in accordance with the Commission rules. The applicant Ernest L. Bushnell also appeared at the hearings, apparently not in his personal capacity but as an officer and director of Bushnell. Bushnell is a public company incorporated under the laws of the Province of Ontario and as at the close of business on December 15, 1974, there were issued and outstanding 1,718,527 common shares in the capital stock of the company held by approximately 437 registered shareholders. At the time of the application for transfer of the shares of Bushnell here under review, Ottawa-Cornwall Broadcasting Limited (hereinafter referred to as "Ottawa-Cornwall") was a wholly owned subsidiary of Bushnell. Bushnell also at that time held 75 per cent of the common voting shares of Laurentian Cablevision Limited (hereinafter referred to as "Laurentian") and 25 per cent of the preferred shares thereof. In addition, Bushnell held 25.3 per cent of the issued and outstanding common shares of Skyline Cablevision Limited (hereinafter referred to as "Skyline") and all of the issued and outstanding preferred shares thereof.

Ottawa-Cornwall is the holder of a licence issued by the Commission pursuant to the *Broadcasting Act* and its Regulations authorizing it to carry on a broadcasting transmitting undertaking (television) to serve the cities of Ottawa and Cornwall and the town of Deseronto all in the Province of Ontario, which licence is valid until September 30, 1976. Bushnell is the holder of a licence issued by the Commission authorizing it to carry on a broadcasting receiving undertaking (cable) to serve the town of Rockland in the Province of Ontario, the expiry date of that licence also being September 30, 1976.

Skyline is also the holder of a broadcasting receiving undertaking licence (cable) to serve part of the National Capital Region. The date of expiry of that licence is also September 30, 1976.

Bushnell. Ce dernier, à toutes les époques en cause, était le président du conseil d'administration et l'un des administrateurs de la Bushnell. Le requérant John Graham fils est président de la John Graham & Company Limited et c'est à ce titre qu'il a comparu à l'audience du Conseil tenue à Toronto le 26 février 1975, après avoir déposé une demande d'intervention conformément aux règles du Conseil. Le requérant Ernest L. Bushnell a aussi comparu à l'audience, non pas à titre personnel, semble-t-il, mais en sa qualité de dirigeant et administrateur de la Bushnell. Celle-ci est une compagnie publique constituée en vertu des lois de la province de l'Ontario; à la clôture des affaires le 15 décembre 1974, son capital-actions comptait 1,718,527 actions ordinaires émises et en circulation, détenues par environ 437 actionnaires nominatifs. Au moment de la demande de transfert des actions de la Bushnell qui nous occupe, Ottawa-Cornwall Broadcasting Limited (ci-après appelée «Ottawa-Cornwall») était une filiale en propriété exclusive de la Bushnell. Cette dernière, à la même époque, détenait aussi 75 pour cent des actions ordinaires comportant droit de vote de Laurentian Cablevision Limited (ci-après appelée «Laurentian») et 25 pour cent de ses actions privilégiées. De plus, la Bushnell détenait 25.3 pour cent des actions ordinaires émises et en circulation de Skyline Cablevision Limited (ci-après appelée «Skyline») et toutes ses actions privilégiées émises et en circulation.

Ottawa-Cornwall est titulaire d'une licence émise par le Conseil conformément à la *Loi sur la radiodiffusion* et à ses règlements; cette licence l'autorise à exploiter une entreprise d'émission de radiodiffusion (télévision) desservant Ottawa, Cornwall et Deseronto, trois villes situées en Ontario, et vient à expiration le 30 septembre 1976. Bushnell est titulaire d'une licence émise par le Conseil, l'autorisant à exploiter une entreprise de réception de radiodiffusion par câble pour desservir Rockland, en Ontario, ladite licence expirant également le 30 septembre 1976.

La Skyline est aussi titulaire d'une licence de réception de radiodiffusion par câble destinée à desservir une partie de la région de la Capitale nationale. Cette licence expire également le 30 septembre 1976.

Laurentian also holds a broadcasting receiving undertaking licence authorizing it to serve the towns of Aylmer, Lucerne, Deschênes and the City of Hull in the Province of Quebec and again the date of expiry of that licence is September 30, 1976. The latter company holds an additional broadcasting receiving licence to serve Touraine in the Province of Quebec, the date of expiry of that licence having been extended in June 1975 to September 30, 1976.

Each of the above mentioned licences issued has the following condition attached:

This licence shall be conditional upon the effective ownership or control of the broadcasting undertaking licence not being transferred without the permission of the Canadian Radio-Television Commission.

Standard, a public company whose shares are traded on the Toronto Stock Exchange, holds, through wholly owned subsidiaries, broadcasting licences issued by the Commission to carry on broadcasting transmitting undertakings (radio) in the Cities of Montreal and Toronto. Western, also a public company, through its subsidiaries or affiliated companies, holds radio broadcasting licences in four cities in Canada and television licences in two cities in Canada.

By a private agreement dated January 14, 1975 Standard agreed to purchase from Western 894,802 common shares of Bushnell comprising not less than 52 per cent of the issued and outstanding shares of the company. The agreement provided *inter alia*

(a) that Standard would forthwith cause an application to be made to the Commission for approval of the transaction;

(b) that the application be approved without qualification or condition by the Commission on or before 31 March 1975;

(c) that from the date of the agreement until closing Western would not discuss or otherwise communicate with any person other than Standard concerning the sale and the purchase of the Bushnell shares; and

(d) that if the Commission had not, on or before 31 March 1975, given its approval without qualification or condition to the transaction involving the control by Standard of Bushnell,

La Laurentian a également une licence de réception de radiodiffusion lui permettant de desservir Aylmer, Lucerne, Deschênes et Hull, situées dans la province de Québec, et cette licence arrive aussi à son terme le 30 septembre 1976. Cette dernière compagnie possède également une licence additionnelle de réception de radiodiffusion pour desservir Touraine, dans la province de Québec, laquelle, en juin 1975, a été prolongée jusqu'au 30 septembre 1976.

Chacune des licences susmentionnées est assujettie à la condition suivante:

[TRADUCTION] Cette licence est accordée à condition que la propriété ou le contrôle réel de la licence d'entreprise de radiodiffusion ne soit pas transféré sans la permission du Conseil de Radio-Télévision canadienne.

La Standard, une compagnie publique dont les actions sont négociées à la Bourse de Toronto, détient par l'intermédiaire de filiales en propriété exclusive, des licences délivrées par le Conseil pour l'exploitation, à Montréal et à Toronto, d'entreprises d'émission de radiodiffusion (radio). La Western, qui est aussi une compagnie publique, détient par l'entremise de ses filiales et compagnies affiliées, des licences de radiodiffusion dans quatre villes canadiennes et des licences de télévision dans deux autres villes.

En vertu d'un accord de gré à gré conclu le 14 janvier 1975, la Standard a convenu d'acheter à la Western 894,802 actions ordinaires de la Bushnell comprenant au moins 52 pour cent des actions émises et en circulation de la compagnie. Selon cet accord:

a) la Standard devait demander immédiatement au Conseil d'approuver la transaction;

b) le Conseil devait approuver la demande sans réserve ni condition au plus tard le 31 mars 1975;

c) de la date de la convention jusqu'à la conclusion du marché, la Western s'engageait à ne discuter avec personne d'autre que la Standard, ni à divulguer à qui que ce soit, des renseignements relatifs à la vente et à l'achat des actions de la Bushnell; et

d) la convention serait inapplicable et de nul effet si le Conseil n'approuvait pas sans réserve ni condition la transaction relative à la prise de contrôle de la Bushnell par la Standard au plus

the agreement would have no further force and effect.

Standard, in accordance with its undertaking, filed with the Commission a document in the form provided by the Commission entitled "Application for Authority, under the Broadcasting Act, to Transfer Securities in a Company Licensed to Carry on a Broadcasting Undertaking in Canada". This form of application was in 3 parts—Part A which was required to be completed by the licensee company, Part B by each transferee wishing to acquire securities and Part C to be completed by the person who would have signing authority in any organization where the proposed transfer of securities would affect the control of the licensee.

Its covering letter, dated January 15, 1975, reads as follows:

January 15, 1975.

Mr Guy Lefebvre,
Director General,
Licencing Policy and Administration Branch,
Canadian Radio-Television Commission,
100 Metcalfe Street,
Ottawa, Ontario.

Dear Mr Lefebvre:

We enclose the following documents with respect to an application by Standard Broadcasting Corporation Limited to purchase 894,802 (52%) of the common shares of Bushnell Communications Limited from Western Broadcast Holdings Ltd. and associates:

1. Two (2) copies of CRTC "Part A" as prepared and executed by officials of the applicable companies for

- (a) Bushnell Communications Limited
- (b) Ottawa-Cornwall Broadcasting Limited
- (c) Laurentian Cablevision Limited

2. Four (4) copies of CRTC "Part B" as prepared and executed by officials of Standard Broadcasting Corporation Limited, including the Purchase Agreement between Standard and Western.

3. Two (2) copies of CRTC "Part C" as prepared and executed by officials of Ottawa-Cornwall Broadcasting Limited, with additional comments by Standard.

4. Two (2) copies of the shareholder list of Bushnell and four (4) copies of the shareholder list of Standard.

We trust the foregoing meets with your approval.

Yours truly,

(sgd) J.M. Packham
Secretary & Treasurer

Enc.

tard le 31 mars 1975.

La Standard, conformément à son engagement, a déposé auprès du Conseil un document rédigé selon la formule fournie par le Conseil et intitulée «Demande d'autorisation de transfert d'actions d'une compagnie autorisée à exploiter une entreprise de radiodiffusion au Canada en vertu de la Loi sur la radiodiffusion.» Cette formule de demande comportait trois parties—la partie A que devait remplir la compagnie titulaire, la partie B que devait remplir chaque cessionnaire désireux d'acquérir des actions et la partie C à remplir par la personne autorisée à signer dans tout organisme où le transfert projeté des actions aurait un retentissement sur le contrôle de la titulaire.

Sa lettre d'envoi, en date du 15 janvier 1975 se lit comme suit:

d

[TRADUCTION]

Le 15 janvier 1975.

M. Guy Lefebvre,
Directeur-général,
Gestion de licence et administration,
Conseil de la Radio-Télévision canadienne,
100 rue Metcalfe,
Ottawa, Ontario.

e

Monsieur Lefebvre,

Nous incluons les documents suivants au sujet d'une demande présentée par la Standard Broadcasting Corporation Limited, en vue de l'achat à la Western Broadcast Holdings Ltd. et associés, de 894,802 actions ordinaires de la Bushnell Communications Limited (52%):

f

1. Deux (2) copies de la «partie A» de la formule du CRTC, rédigées et signées par des cadres des compagnies pertinentes pour

g

- (a) Bushnell Communications Limited
- (b) Ottawa-Cornwall Broadcasting Limited
- (c) Laurentian Cablevision Limited

h

2. Quatre (4) copies de la «partie B» de la formule du CRTC, rédigées et signées par des cadres de la Standard Broadcasting Corporation Limited, y compris le contrat d'achat entre la Standard et la Western.

i

3. Deux (2) copies de la «partie C» de la formule du CRTC, rédigées et signées par des cadres de l'Ottawa-Cornwall Broadcasting Limited, avec des remarques additionnelles de la Standard.

j

4. Deux (2) copies de la liste des actionnaires de la Bushnell et quatre (4) copies de la liste des actionnaires de la Standard.

Nous espérons que le tout vous satisfera.

Sincèrement vôtre,

(signé) J.M. Packham

Document inclus

Secrétaire-trésorier

A copy of the agreement of purchase apparently also was filed at that time. None of the above facts is in dispute.

As a result of the receipt of the application the Commission caused a notice of public hearing to be published in the *Canada Gazette* and in newspapers circulated in the areas served by the licensees and in the manner provided by section 5 of its Rules of Procedure. The notice of public hearing referred only to an application to transfer directly or indirectly the effective ownership and control of Bushnell, Ottawa-Cornwall and Laurentian and of the broadcasting undertakings operated by them through the transfer of the shares of Bushnell from Western and its associates to Standard.

Following the public hearing held in Toronto on February 26, 1975, the Commission rendered its decision on March 13, 1975 which is the subject of this application whereby it approved the application subject to the following:

The Commission will require, as a condition of its approval of these applications, that Standard agree to cause Bushnell to divest itself of its cable television undertaking at Rockland, Ontario, as well as its interests in Laurentian Cablevision Ltd. and Skyline Cablevision Limited. The Commission will review the question of the divestiture of these interests in the case of each licensee at the time of licence renewal with a view to establishing an appropriate time for each divestiture to be completed.

The applicants in their memorandum of points of argument stated the points in issue to be as follows:

- a) The CRTC in making such a decision acted beyond its jurisdiction.
- b) The CRTC erred in law in making its decision.
- c) The CRTC in making such a decision failed to observe a principle of natural justice.

The respondent Commission agreed that these were the points in issue but also raised the following issues:

- a) The Applicants have no status to bring this application and appeal.
- b) The decision of the Commission was purely an administrative one which is not subject to judicial review.

Standard and Western filed notices of intention to participate and each filed a memorandum of

Apparemment une copie de l'offre d'achat a été déposée à ce moment. On ne conteste aucun des faits susmentionnés.

Après avoir reçu ladite demande, le Conseil a publié un avis d'audience publique dans la *Gazette du Canada* et dans les journaux ayant une circulation générale dans les régions desservies par les titulaires, conformément à l'article 5 de ses règles de procédure. L'avis d'audience publique ne faisait allusion qu'à une demande de transfert, directement ou indirectement, de la propriété réelle et du contrôle des compagnies Bushnell, Ottawa-Cornwall et Laurentian et des entreprises de radiodiffusion qu'elles exploitent, au moyen du transfert des actions de la Bushnell de la Western et ses compagnies associées à la Standard.

A la suite de l'audience publique tenue à Toronto le 26 février 1975, le Conseil a rendu sa décision le 13 mars 1975 dont on interjette appel et dans laquelle il a approuvé la demande sous réserve de la condition suivante:

Le Conseil exigera comme condition d'approbation de ces demandes que Standard accepte d'amener Bushnell à se dessaisir de son entreprise de télévision par câble à Rockland (Ont.) ainsi que des intérêts qu'elle détient dans Laurentian Cablevision Ltd. et dans Skyline Cablevision Limited. Le Conseil examinera la question du dessaisissement de ces intérêts dans le cas de chaque titulaire de licence lors du renouvellement de la licence, dans le but d'établir le moment approprié où chaque dessaisissement devra être fait.

Les requérants, dans l'exposé de leur argumentation, ont déclaré que les points contestés sont les suivants:

- a) Le CRTC a excédé sa compétence en rendant sa décision.
- b) Le CRTC a rendu une décision entachée d'erreur de droit.
- c) Le CRTC en rendant sa décision n'a pas observé un des principes de la justice naturelle.

Le Conseil intimé a admis qu'il s'agit là des points litigieux, mais il a également soulevé les questions suivantes:

- a) Les requérants n'ont pas qualité pour faire cette demande et interjeter appel.
- b) La décision du Conseil, de nature purement administrative, n'était pas sujette à un examen judiciaire.

La Standard et la Western ont déposé des avis d'intention de participer aux débats et des exposés

points of argument agreeing with the points in issue raised by the applicants, upon which they took no position, but submitted the following as an additional issue:

The provision respecting divestiture is severable from the order of approval to the transfer of shares.

The position of the applicants, briefly stated, is that the result of the imposition of the condition requiring divestiture of Bushnell's interest in its cable television undertaking at Rockland, Ontario as well as its interests in Laurentian and Skyline as cable licensees, with the question of such divestiture to be reviewed at the time of licence renewal with a view to establishing an appropriate time for each divestiture to be completed, effectively precluded Bushnell, Laurentian or Skyline their respective rights to proper consideration of their applications for renewals of their licences. That is, in their view it had the effect of converting the simple application for approval of the transfer of shares into one which was for the additional purpose of imposing new conditions in their existing licences. By virtue of section 17 of the *Broadcasting Act*, they submitted that the Commission can impose conditions only at the time of issuance of the licences or when the Commission is considering a revocation, suspension or amendment of an existing licence or upon an application to renew an existing licence. The applicants take the position that since the decision here attacked, in substance imposes a condition on each of the existing licences when the licences are not under review in any of the circumstances prescribed by section 17, the Commission acted beyond its powers and the decision must be set aside.

Secondly, the applicants take the position that the Commission failed to meet the requirements of natural justice because actual notice that the question of the requirement that Bushnell divest itself of any of its interests, direct or indirect, in cable undertakings would be considered and dealt with at the hearing of the application to transfer shares was not given in the notice of hearing or dealt with *per se* at the hearing.

Before these contentions are dealt with two objections of the respondent should be considered, the first being that the applicants do not have any status permitting them the right to bring either the

des points d'argumentation exprimant leur accord sur les points litigieux soulevés par les requérants, sans se prononcer à leur égard, mais elles ont ajouté ce qui suit:

^a La disposition concernant le dessaisissement et l'ordonnance approuvant le transfert des actions sont séparables.

Brièvement exposée, voici la thèse des requérants: la condition obligeant la Bushnell à se dessaisir de ses intérêts dans son entreprise de télévision par câble à Rockland (Ontario) ainsi que de ses intérêts dans la Laurentian et la Skyline en leur qualité de titulaires de licences de radiodiffusion par câble, ce dessaisissement devant être étudié au moment du renouvellement de la licence dans le but d'établir le moment approprié ou chaque dessaisissement devra être fait, avait pour effet de priver les compagnies Bushnell, Laurentian et Skyline de leurs droits respectifs de voir leurs demandes de renouvellement de licences étudiées équitablement. C'est-à-dire qu'à leur avis, la condition susmentionnée transformait une simple demande d'approbation d'un transfert d'actions en une demande visant en outre à imposer de nouvelles conditions à leurs licences existantes. Les requérants, se fondant sur l'article 17 de la *Loi sur la radiodiffusion*, alléguant que le Conseil ne peut imposer des conditions qu'au moment de l'attribution des licences ou lorsqu'il envisage de révoquer, suspendre ou modifier une licence, ou au moment d'une demande de renouvellement. Les requérants affirment que, puisque la décision contestée impose en fait une condition à chacune des licences existantes bien qu'elles ne soient pas soumises à un examen pour une des raisons prévues à l'article 17, le Conseil a excédé ses pouvoirs et que sa décision doit être annulée.

Deuxièmement, les requérants allèguent que le Conseil a manqué aux principes de la justice naturelle parce que l'avis d'audience n'indiquait pas qu'on discuterait, au cours de l'audition de la demande de transfert d'actions, de la nécessité pour la Bushnell de se dessaisir de ses intérêts, directs ou indirects, dans les entreprises de radiodiffusion par câble et parce que la question n'a pas été directement abordée à l'audition.

Avant d'étudier ces prétentions, il convient d'examiner deux objections de l'intimé, la première étant que les requérants n'ont pas qualité pour présenter une demande en vertu de l'article 28 ni

section 28 application or the appeal pursuant to section 26 of the *Broadcasting Act*. The relevant subsections of those sections read respectively as follows:

28. (1) Notwithstanding section 18 or the provisions of any other Act, the Court of Appeal has jurisdiction to hear and determine an application to review and set aside a decision or order, other than a decision or order of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis, made by or in the course of proceedings before a federal board, commission or other tribunal, upon the ground that the board, commission or tribunal

(a) failed to observe a principle of natural justice or otherwise acted beyond or refused to exercise its jurisdiction;

(b) erred in law in making its decision or order, whether or not the error appears on the face of the record; or

(c) based its decision or order on an erroneous finding of fact that it made in a perverse or capricious manner or without regard for the material before it.

(2) Any such application may be made by the Attorney General of Canada or any party directly affected by the decision or order by filing a notice of the application in the Court within ten days of the time the decision or order was first communicated to the office of the Deputy Attorney General of Canada or to that party by the board, commission or other tribunal, or within such further time as the Court of Appeal or a judge thereof may, either before or after the expiry of those ten days, fix or allow.

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.

(2) No appeal lies after leave therefor has been obtained under subsection (1) unless it is entered in the Federal Court of Appeal within sixty days from the making of the order granting leave to appeal.

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

pour interjeter appel conformément à l'article 26 de la *Loi sur la radiodiffusion*. Voici les extraits pertinents de ces articles:

28. (1) Nonobstant l'article 18 ou les dispositions de toute autre loi, la Cour d'appel a compétence pour entendre et juger une demande d'examen et d'annulation d'une décision ou ordonnance, autre qu'une décision ou ordonnance de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire, rendue par un office, une commission ou un autre tribunal fédéral ou à l'occasion de procédures devant un office, une commission ou un autre tribunal fédéral, au motif que l'office, la commission ou le tribunal

a) n'a pas observé un principe de justice naturelle ou a autrement excédé ou refusé d'exercer sa compétence;

b) a rendu une décision ou une ordonnance entachée d'une erreur de droit, que l'erreur ressorte ou non à la lecture du dossier; ou

c) a fondé sa décision ou son ordonnance sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon absurde ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance.

(2) Une demande de ce genre peut être faite par le procureur général du Canada ou toute partie directement affectée par la décision ou l'ordonnance, par dépôt à la Cour d'un avis de la demande dans les dix jours qui suivent la première communication de cette décision ou ordonnance au bureau du sous-procureur général du Canada ou à cette partie par l'office, la commission ou autre tribunal, ou dans le délai supplémentaire que la Cour d'appel ou un de ses juges peut, soit avant soit après l'expiration de ces dix jours, fixer ou accorder.

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.

(2) Aucun appel ne peut être interjeté après qu'une permission de ce faire a été obtenue en vertu du paragraphe (1), à moins qu'il ne soit formé à la Cour d'appel fédérale dans les soixante jours à compter de l'ordonnance accordant permission d'appeler.

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'in-

them to intervene, to file "an intervention" and to make representations at the hearing.²

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

² While section 19(3) of the Act permits the Commission to hold a public hearing in any matter in which it deems such a hearing to be desirable, its regulations for the conduct of such hearings appear to be applicable only to applications for the issuance, amendment or renewal of licences and for interventions to be filed by "any person interested in an application". Counsel agreed that the Commission adopted these regulations for the application to transfer shares and nothing, therefore, turns on this apparent lack of authority for the procedure adopted.

tervenir, de déposer «une intervention» et d'exposer leurs prétentions à l'audience².

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,

² Bien que l'article 19(3) de la Loi autorise le Conseil à tenir une audition publique au sujet de toute question pour laquelle ce dernier estime qu'une telle audition est souhaitable, les règlements relatifs à la conduite de ces auditions semblent ne s'appliquer qu'aux demandes d'attribution, de modification ou de renouvellement des licences et aux interventions devant être déposées par «toute personne intéressée à une demande». Les avocats ont admis que le Conseil a adopté ces règlements pour la demande de transfert des actions et rien, par conséquent, ne dépend de cet apparent défaut de pouvoir quant à la procédure adoptée.

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.

The second contention of the respondent is that the decision of the Commission was purely an administrative one which is not subject to judicial review. That, too, in my opinion must be rejected. It might conceivably be sustainable if a section 28 application alone were before the Court. But that is not the case. Section 26 of the *Broadcasting Act* provides a right of appeal to this Court on a question of law or jurisdiction upon leave to do so having been granted. As already mentioned leave to appeal has been granted to these applicants. The applicants' objection based as it is on the requirements of section 28 therefore cannot prevail. (*Okanagan Helicopters Ltd. v. Canadian Transport Commission*) (*supra*).

Before dealing with the substantive issues in the appeal, it is necessary, I believe, to refer to some further facts which may be essential in consideration of the issues raised by the appeal and the arguments in opposition to those supporting the alleged lack of jurisdiction, error in law or failure to observe a principle of natural justice.

Western acquired almost 47 per cent of the shares of Bushnell by purchases in the open market from time to time prior to April of 1972. As a result the Commission convened a public hearing in Ottawa for the purpose of ascertaining whether or not the acquisition represented a change in control of Bushnell. On June 2, 1972 the Commission issued a "Public Announcement", in which it stated, *inter alia*, that at the public hearing it had been established that Western was then in a position to exercise effective control of Bushnell and its licensees at a meeting of its shareholders, although that control had not yet been assumed and that the approval of the Commission of the transactions had not been sought. It was further stated that such approval was mandatory whether effective control was acquired in the open market or private purchase.

In October 1972, Western and its associates applied for approval of the transfer of effective

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.

En second lieu, l'intimé affirme que la décision du Conseil, de nature purement administrative, n'était pas sujette à un examen judiciaire. Selon moi, il faut également rejeter cette prétention. Elle serait peut-être admissible si la Cour n'était saisie que d'une demande présentée en vertu de l'article 28, mais ce n'est pas le cas. L'article 26 de la *Loi sur la radiodiffusion* prévoit un appel devant cette cour sur une question de droit ou sur une question de compétence, après que la permission en a été obtenue. Comme je l'ai déjà dit les requérants ont obtenu la permission d'interjeter appel. L'objection de l'intimé fondée sur les dispositions de l'article 28 ne peut donc être maintenue. (*Okanagan Helicopters Ltd. c. La Commission canadienne des transports*) (précitée).

Avant de traiter des questions de fond de l'appel, il est nécessaire de nous reporter à certains autres faits qui peuvent être essentiels à l'étude des points soulevés en appel et des arguments s'opposant aux allégations de défaut de compétence, d'erreur, de droit ou d'inobservance d'un principe de la justice naturelle.

La Western a acheté près de 47 pour cent des actions de la Bushnell au cours de diverses transactions effectuées sur le marché libre avant avril 1972. C'est pourquoi le Conseil a convoqué à Ottawa une audience publique afin d'établir si ladite acquisition opérait un changement dans le contrôle de la Bushnell. Le 2 juin 1972, le Conseil émit un «avis public» dans lequel il déclarait notamment qu'à l'audience publique, il avait été établi que la Western était alors en mesure d'exercer un contrôle réel sur Bushnell et sur ses titulaires à une assemblée de ses actionnaires, bien que ce contrôle n'ait pas encore été exercé et qu'on n'ait pas demandé au Conseil d'approuver les transactions. Il déclarait aussi qu'une telle approbation était obligatoire, que ledit contrôle soit acquis par achat d'actions sur le marché libre ou par des transactions de nature privée.

En octobre 1972, la Western et ses compagnies associées ont sollicité l'approbation du transfert du

control, which application was denied. In its "reasons" for its decision the Commission made the following statements:

The Commission reiterates its opinion that television stations should also remain independent from cable television operations except in special circumstances.

In the light of this decision and the statements of the President of Western at the public hearings, the Commission expects that Western will, as rapidly as possible, dispose of the shares of Bushnell held by it and will divest itself of any control that it has over the broadcasting undertakings in question.

Any transactions involving the shares of Bushnell should be made having regard to the concerns of the Commission expressed in its public announcement of June 2, 1972.

By its decision of March 26, 1974 the Commission denied an application to transfer 894,802 common shares of Bushnell owned by Western to I.W.C. Communications Limited. In its "reasons" for that decision the following statement was made by the Commission:

In numerous decisions dating back to 1969, the Commission has, directly and by implication, expressed its opinion that except in special circumstances television undertakings should be independent of cable television undertakings, both as regards ownership and control and as regards substantial shareholdings. (Decisions 69-197, 69-198, 70-145, 70-153, 70-157, 70-167, 70-168, 71-424, 72-316 and 74-35).

By its decision of July 5, 1974, the Commission approved the acquisition of the balance of the outstanding common shares of Laurentian Cablevision Limited, *inter alia*, by Bushnell, thus giving it 100 per cent of the outstanding shares. The Commission reiterated that except in special circumstances the ownership of television and cable undertakings should be separate, finding such special circumstances present in that application.

An application by Campeau Corporation Limited to acquire the 894,802 common shares of Bushnell from Western was denied on October 21, 1974 and the Commission stated that it expected a further application for the divestiture of the Bushnell shares held by Western to be made not later than April 1, 1975.

Standard's application for approval in January, 1975 resulted in the decision appealed from.

Earlier herein the two contentions of the applicants are set forth. The first combines two of the

contrôle réel et leur demande a été rejetée. Le Conseil a déclaré ce qui suit dans les «motifs» de sa décision:

a Le Conseil répète son opinion que les stations de télévision devraient également se tenir à l'écart des activités de télévision par câble sauf dans des circonstances spéciales.

b A la lumière de cette décision et des déclarations du président de Western, lors des audiences publiques, le Conseil s'attend à ce que Western dispose, aussi rapidement que possible, des actions de Bushnell qu'elle détient et qu'elle se défasse de tout contrôle qu'elle possède dans les entreprises de radiodiffusion en question.

Toutes les transactions relatives aux actions de Bushnell devraient s'opérer en tenant compte des réserves exprimées par le Conseil, dans son avis public du 2 juin 1972.

c Dans sa décision du 26 mars 1974, le Conseil a rejeté une demande de transfert de 894,802 actions ordinaires de la Bushnell, détenues par la Western, à la I.W.C. Communications Limited. Dans les «motifs» de cette décision, le Conseil a déclaré:

d Dans de nombreuses décisions qui remontent jusqu'en 1969, le conseil a, directement et implicitement, exprimé son avis selon lequel, sauf en certaines circonstances particulières, les entreprises de télévision devraient être indépendantes des entreprises de télévision par câble pour ce qui est aussi bien de la propriété et du contrôle que de la détention importante d'actions (Décisions 69-197, 69-198, 70-145, 70-153, 70-157, 70-167, 70-168, 71-424, 72-316 et 74-35).

e Dans sa décision du 5 juillet 1974, le Conseil a approuvé notamment l'acquisition du reste des actions ordinaires en circulation de la Laurentian Cablevision Limited, par la Bushnell, ce qui lui donnait la totalité des actions en circulation. Le Conseil a répété que sauf dans des circonstances particulières comme celles exposées dans la demande, il est préférable de séparer la propriété des entreprises de télévision et celle des entreprises de radiodiffusion par câble.

f La demande de la Campeau Corporation Limited en vue de l'achat à la Western de 894,802 actions ordinaires de la Bushnell a été rejetée le 21 octobre 1974 et le Conseil a déclaré qu'il s'attendait à une autre demande, visant à ce que Western se défasse des actions de la Bushnell, au plus tard le 1^{er} avril 1975.

g La demande d'approbation présentée par la Standard en janvier 1975 a provoqué la décision en appel.

j On a exposé plus haut les deux prétentions des requérants. La première contient deux des trois

three issues which all of the parties agree are before this Court, namely that the Commission acted beyond its jurisdiction and erred in law in making its decision. The second is that the Commission in making its decision failed to apply a principle of natural justice.

With respect to the first contention, in requiring Standard to apply for approval of the transfer of the control block of Bushnell shares, the Commission purported to act pursuant to the condition to which I have previously made reference, contained in the respective licences of Bushnell, Ottawa-Cornwall, Laurentian and Skyline. There is no specific statutory requirement that such approval be obtained but undoubtedly the power to include such a condition arises by virtue of sections 15 and 16 of the *Broadcasting Act*.³ Nor does the statute specifically empower the Commission to impose any sanctions or penalties for the breach of the condition, but the methods whereby the Commission proposed to enforce compliance with the condition were clearly spelled out in its public announcement dated June 2, 1972 hereinbefore referred to. The relevant portions are as follows:

Where acquisitions of shares which result in a change in the effective control of a licensee company or its broadcasting undertaking are made without the prior approval of the Commission, the Commission may proceed by revocation proceedings or upon renewal to consider what course of action seems to it most consistent with the policy objectives governing the Canadian broadcasting system.

Should Western proceed with its declared intention to exercise control over Bushnell and its licensee companies, the Commission will consider, either at revocation proceedings or upon renewal, the position of each of the licensees in which Western has a direct or indirect participation, including Bushnell and its licensee companies, with a view to determining whether that participation is in the best interests of the Canadian broadcasting system, whether in consequence the licences held by them should be continued or renewed and, if so, upon what conditions.

It must be obvious to those in control of Western that indirect acquisitions of broadcasting undertakings are made at the peril of the licensees of such undertakings. When the Commission approves an application for a change of control, whether direct or indirect, of a broadcasting undertaking, licensees may expect that their licences will be renewed from time to time by the Commission provided the broadcasting undertaking has been satisfactorily operated. When control is changed without the approval of the Commission, the licensee companies must

³ R.S.C. 1970, c. B-11.

questions que toutes les parties reconnaissent être soumises à cette cour, c'est-à-dire que le Conseil, dans son jugement, a excédé sa compétence et a rendu une décision entachée d'une erreur de droit. Selon la seconde prétention, le Conseil, en rendant sa décision, n'a pas observé un des principes de la justice naturelle.

Examinons la première. En obligeant la Standard à demander l'approbation du transfert des actions majoritaires de la Bushnell, le Conseil prétendait agir conformément à la condition à laquelle j'ai déjà fait allusion et que contenaient les licences respectives des compagnies Bushnell, Ottawa-Cornwall, Laurentian et Skyline. Aucun texte de loi n'exige cette approbation mais il ne fait aucun doute que les articles 15 et 16 de la *Loi sur la radiodiffusion* donnent naissance au pouvoir d'inclure une telle condition³. La Loi n'accorde pas spécifiquement au Conseil le pouvoir d'imposer des sanctions ou des amendes pour refus de se conformer à ladite condition, mais dans son avis public susmentionné en date du 2 juin 1972, le Conseil expose clairement la méthode grâce à laquelle il entend assurer le respect de cette condition. Les extraits pertinents se lisent ainsi:

Lorsque l'acquisition d'actions qui entraîne un changement dans le contrôle réel d'une compagnie titulaire de licence ou d'une de ses entreprises de radiodiffusion est faite sans l'approbation préalable du Conseil, celui-ci peut entreprendre des procédures de révocation ou au moment de la demande de renouvellement, considérer les mesures qui lui paraissent les plus conformes aux objectifs de la politique qui régit le système de la radiodiffusion canadienne.

Si Western poursuit son intention déclarée d'exercer un contrôle sur Bushnell et ses compagnies titulaires de licence, le Conseil considérera, soit lors des procédures de révocation ou lors du renouvellement de licence, la situation de chacune des compagnies titulaires auxquelles Western participe directement ou indirectement, y compris Bushnell et ses compagnies titulaires. Ces procédures auront pour but de déterminer si cette participation est conforme aux plus hauts intérêts du système de la radiodiffusion canadienne et si, en conséquence, les licences doivent être maintenues ou renouvelées et, si oui, à quelles conditions.

Les principaux actionnaires de Western doivent bien comprendre que l'acquisition indirecte d'une entreprise de radiodiffusion se fait aux risques et périls du titulaire. Lorsque le Conseil approuve une demande de changement de contrôle direct ou indirect d'une entreprise de radiodiffusion, les titulaires peuvent s'attendre à ce que le Conseil renouvelle leur licence à échéance à la condition que l'entreprise ait été exploitée de façon satisfaisante. Lorsqu'il y a un changement de contrôle sans l'approbation du Conseil, les compagnies titulaires de licence doivent s'atten-

³ S.R.C. 1970, c. B-11.

expect, either at a revocation hearing or upon an application for renewal, that the Commission will scrutinize all aspects of any controlling influence over them and may in an appropriate case revoke their licences or refuse to renew them.

The Commission is not, by expressing these views, prejudging the conclusion that it might reach upon an application for renewal or following a revocation hearing. The Commission however considers that the uncertainty that has been created in the broadcasting industry as a result of the activities of Western makes a Public Announcement by the Commission mandatory so that the guidelines contained in this announcement may be available, in addition to those contained in past Commission decisions, to assist interested parties.

It will be noted that each of the possible actions which might be taken by the Commission in respect of an alleged breach of the licence condition relates to actions in respect of licences. Thus it seems that the effect of the condition of approval of the transfer of shares to Standard, namely that Bushnell divest itself of its various direct and indirect cable interests, at a time to be designated as appropriate when each licensee applied for renewal of its licence, was to impose an additional condition in each of the licences. That condition effectively denied to the licensees their right to apply for unconditional renewals of their licences. This is so notwithstanding the fact that a licence cannot be made subject to a condition other than at the time of issuance of a licence, or upon the application of a licensee to amend any conditions of a broadcasting licence issued to him. (See section 17(1)(a),(b) and (c) of the *Broadcasting Act*).⁴ The condition for divestiture was not

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

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

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

(ii) in the case of broadcasting licences issued to the Corporation, as the Executive Committee deems consistent with the provision, through the Corporation, of the national broadcasting service contemplated by section 3;

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

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

dre à ce que le Conseil examine tous les aspects de toute influence exercée par ceux qui détiennent le contrôle. Par la suite, le Conseil pourra selon le cas, révoquer ou refuser de renouveler leur licence.

a En exprimant ces considérations, le Conseil ne préjuge nullement de la conclusion à laquelle il pourra arriver lors d'une demande de renouvellement ou à la suite d'une audience de révocation. Le Conseil considère toutefois que l'incertitude créée dans l'industrie de la radiodiffusion suite aux activités de Western, rend obligatoire la publication d'un avis public qui met à la disposition des parties intéressées des directives qui viennent s'ajouter à celles contenues dans les décisions antérieures du Conseil.

Je souligne que chacune des mesures que peut prendre le Conseil à l'égard d'une présumée violation d'une condition de la licence se rattache aux procédures habituelles en matière de licences. Il semble donc qu'à toutes fins pratiques, la condition mise à l'approbation du transfert des actions à la Standard, à savoir que la Bushnell se dessaisisse de ses intérêts directs et indirects dans les entreprises de télévision par câble, à un moment approprié devant être fixé lorsque chaque titulaire demande le renouvellement de sa licence, avait pour effet d'imposer à chaque licence une condition supplémentaire. Cette condition privait en fait les titulaires de leur droit de demander le renouvellement pur et simple de leurs licences. Il en est ainsi nonobstant le fait qu'une licence ne peut être assujettie à une condition qu'au moment de son attribution ou de la modification de ses conditions à la demande d'un titulaire. (Voir l'article 17(1)(a),(b) et c) de la *Loi sur la radiodiffusion*)⁴.

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

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

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

(ii) dans le cas de licences de radiodiffusion attribuées à la Société, que le comité de direction juge compatibles avec la fourniture, par l'intermédiaire de la Société, du service national de radiodiffusion envisagé par l'article 3;

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

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

imposed at a hearing called for the purpose of considering an application for the issuance or renewal of any licence or for amendment of Bushnell's licence by the inclusion of the divestiture condition, pursuant to section 17, but at a hearing which, on the evidence, was clearly called only for the purpose of considering an application for the approval of a transfer of shares of only one of the licensees. No application for renewal had been made nor had the time yet arrived when the licences were about to expire and require renewal. Neither had the Commission sought to revoke any of the licences. That being so, it would appear that the Commission was without jurisdiction in making any order that affected any of the licences held or controlled by Bushnell.

In *Confederation Broadcasting (Ottawa) Limited v. Canadian Radio-Television Commission* [1971] S.C.R. 906, the question to be decided was whether a renewal of licence could be lawfully coupled with a contemporaneous determination that the licensee's frequency would be re-assigned in the light of applications therefor to be made up to a stated date within the renewal period. Laskin J. (as he then was) speaking for Hall J. and himself decided that it could not, the Commission in so doing having exceeded its statutory power. At pages 931-2 he said:

In my opinion, the Act gives a licensee, whose licence has not been revoked or suspended during its currency, a right to apply for a renewal. There are obvious economic factors involved in qualifying for and remaining qualified for licensing, and the right to apply for a renewal of a licence cannot be dismissed as having merely ephemeral value because there is no right of renewal However, I cannot agree that a renewal term can be coupled with a peremptory denial, at the time the term is granted, of status to apply for a further renewal prior to expiration of the term. The Broadcasting Act nowhere gives such a power expressly; and in view of the range of authority to revoke, suspend, renew, and amend (a power which I have not thought it necessary to consider), as well as to issue licences, I do not think that I would be justified in finding such a power implied in the authority to renew. Indeed, s. 17(1)(c) appears to preclude it. The case would be different if the licensee consented to a terminal renewal term, agreeing that no application would be made for a further renewal.

La condition en cause n'a pas été imposée à une audience tenue pour l'étude d'une demande d'attribution ou de renouvellement d'une licence ou dans le but de modifier celle de Bushnell en y ajoutant, conformément à l'article 17, la condition qu'elle se dessaisisse de ses intérêts; selon la preuve, ladite condition a été imposée au cours d'une audition qui a clairement été convoquée pour étudier la demande d'approbation d'un transfert d'actions d'un seul des titulaires. Il ne s'agissait pas d'une demande de renouvellement ni d'une date proche de la date d'expiration ou de renouvellement des licences. De plus, le Conseil ne cherchait à en révoquer aucune. Dans ces circonstances, il semble qu'il n'avait pas compétence pour imposer une condition portant atteinte à l'une des licences détenues ou contrôlées par la Bushnell.

Dans l'affaire *Confederation Broadcasting (Ottawa) Limited c. Le Conseil de la Radio-Télévision canadienne* [1971] R.C.S. 906, la question était de savoir si le Conseil pouvait légalement assortir un renouvellement de licence d'une décision rendue à la même date et portant que la fréquence du titulaire ferait l'objet d'une nouvelle attribution à la lumière des demandes y afférentes reçues avant une date spécifiée tombant durant la période de renouvellement. Le juge Laskin, maintenant juge en chef, exprimant son opinion aussi bien que celle du juge Hall, s'est opposé à cette décision et a déclaré qu'en agissant ainsi, le Conseil avait outrepassé ses pouvoirs. Aux pages 931-2, il dit:

A mon avis, la Loi donne au titulaire d'une licence qui n'a pas été révoquée ou suspendue pendant sa durée d'application le droit d'en demander le renouvellement. Le fait d'avoir qualité pour obtenir une licence et de conserver cette qualité met en cause des facteurs d'ordre économique évidents et on ne peut refuser le droit de demander le renouvellement d'une licence sous prétexte qu'il n'a qu'une valeur éphémère, le droit au renouvellement n'existant pas Cependant, je ne puis admettre qu'il soit possible d'accorder un renouvellement tout en déniait péremptoirement, au moment où la prolongation est accordée, la qualité requise pour demander un autre renouvellement avant l'expiration de la période de prolongation. La Loi sur la radiodiffusion ne confère nulle part un tel pouvoir expressément; et en raison de l'étendue de l'autorité accordée pour annuler, suspendre, renouveler et modifier des licences (un pouvoir dont je n'ai pas cru nécessaire de traiter), ainsi que pour en attribuer, je ne crois pas que je serais fondé à conclure qu'un tel pouvoir est compris implicitement dans le pouvoir de renouveler. De fait, l'art. 17(1)(c) semble d'ailleurs l'exclure. Il en serait autrement si la titulaire avait consenti à un renouvellement final et convenu de ne pas demander d'autre renouvellement.

The above reasoning, derived from a different set of facts is, I believe, equally applicable in the case at bar. Unlike the situation in the *Confederation* case (*supra*) no renewal had yet been granted to any of the Bushnell licensees. Nonetheless what was done either affected the existing licences or their renewals in either or both of the following ways:

(a) as previously observed, the Commission by implication included a new condition in each of the existing licences effectively denying to the licensees the right to apply for unconditional renewals of those licences, or

(b) imposed in advance of any application for renewal a restriction on the licensee's right to renewal which had not previously existed.

Viewed either way the exercise of the Commission's discretion was frozen and such an action is neither expressly nor impliedly conferred on it by the *Broadcasting Act*, at least without compliance with section 17 thereof.

It follows then that the Commission's decision of March 13, 1975 cannot stand at least in so far as it imposed the condition of divestiture on the approval of transfer of the shares of Bushnell owned by Western to Standard. It is thus unnecessary for me to decide whether or not the Commission denied natural justice to the applicants in respect of the failure of the notice of the hearing held on February 26, 1975 to make any reference to the fact that the question of Bushnell being required to divest itself of its cable interests, would be dealt with at that time.

Whether or not the whole decision must fall or whether the impugned part thereof is severable from the approval of transfer is the next question requiring resolution. In my opinion, a plain reading of the decision indicates that the condition was fundamental to the approval granted. Without the agreement of Standard to the condition imposed, it is quite apparent that approval would not have been considered. It was thus a condition which went to the root of the approval and striking it out fundamentally alters the decision. That being so, the whole decision must fall.

Le raisonnement susmentionné, découlant de faits différents, ne s'en applique pas moins en l'espèce. Contrairement à la situation dans l'affaire *Confederation* (précitée) on n'avait encore renouvelé aucune des licences de la Bushnell. Cependant, la décision du Conseil portait atteinte soit aux licences en vigueur soit à leur renouvellement d'une au moins des deux façons suivantes:

(a) comme nous l'avons déjà mentionné, le Conseil a implicitement ajouté une nouvelle condition à chacune des licences en vigueur, refusant en fait aux titulaires le droit de demander le renouvellement pur et simple de leurs licences ou

(b) il a imposé avant toute demande de renouvellement une nouvelle restriction au droit du titulaire à cet égard.

D'une façon ou de l'autre, l'exercice du pouvoir discrétionnaire du Conseil était « bloqué » et la *Loi sur la radiodiffusion* ne lui confère ni directement ni indirectement le droit d'agir comme il l'a fait, tout au moins sans se conformer aux dispositions de l'article 17 de la Loi.

Il s'ensuit donc que la décision du Conseil rendue le 13 mars 1975 ne peut être maintenue, tout au moins dans la mesure où elle assujettissait à une condition de dessaisissement l'approbation du transfert à la Standard des actions de la Bushnell détenues par la Western. Je n'ai donc pas à déterminer si le Conseil a omis d'observer un principe de la justice naturelle, à l'égard des requérants en ne mentionnant pas dans l'avis d'audience tenue le 26 février 1975 qu'on y traiterait de l'obligation pour la Bushnell de se dessaisir de ses intérêts dans ses entreprises de télévision par câble.

Il faut maintenant décider s'il faut annuler la décision en entier ou si la partie contestée peut se séparer de l'approbation du transfert. A mon avis, il ressort de la simple lecture de la décision que la condition était essentielle à l'approbation. Il est clair qu'il n'aurait pas été question d'approuver ledit transfert si la Standard avait refusé de se soumettre à la condition imposée. Il s'agit donc d'une condition inséparable de l'approbation et la retrancher modifierait fondamentalement la décision. Pour cette raison, il faut infirmer l'ensemble de cette décision.

The proper judgment, therefore, would appear to be to allow the appeal and refer the matter back to the Commission for a decision on the application before it without the inclusion of any condition not authorized by the *Broadcasting Act*.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

RYAN J.: I have had the advantage of reading the reasons for judgment of my brother Urie J. He has set out in detail the facts and the issues. I agree with him on the questions of status and I also agree that the appropriate procedure in the circumstances of this case is by way of an appeal under section 26 of the *Broadcasting Act*⁵, not by way of an application under section 28 of the *Federal Court Act*⁶.

I am further of the opinion, as was Mr. Justice Urie, that the condition, to which the approval of the transfer of the effective ownership or control of Bushnell, Ottawa-Cornwall Broadcasting Limited and Laurentian Cablevision Limited, and of the broadcasting undertakings operated by them, from Western to Standard, contained in decision CRTC-75-78, dated March 13, 1975, was made subject, was a condition imposed by the Commission without authority.

For the sake of convenience, I will quote again the condition, set out in Mr. Justice Urie's reasons, to which the approval was made subject:

The Commission will require, as a condition of its approval of these applications, that Standard agree to cause Bushnell to divest itself of its cable television undertaking at Rockland, Ontario, as well as its interests in Laurentian Cablevision Ltd. and Skyline Cablevision Limited. The Commission will review the question of the divestiture of these interests in the case of each licensee at the time of licence renewal with a view to establishing an appropriate time for each divestiture to be completed.

Action by the Commission in respect of compliance with the condition was to be postponed until applications are made for renewals of the licences involved. The mandate embraced in the condition was nonetheless peremptory: "The Commission will require, as a condition of its approval of these

Par conséquent, j'accueillerais l'appel et soumettrais la question de nouveau au Conseil afin qu'il rende sa décision sur la demande dont il est saisi sans inclure aucune condition que n'autorise pas la *a Loi sur la radiodiffusion*.

* * *

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

LE JUGE RYAN: J'ai eu l'avantage de lire les motifs du jugement de mon collègue, le juge Urie. Il a exposé en détail les faits et les points en litige. *c* Je suis d'accord avec lui sur la question de la qualité pour agir et je pense aussi qu'en l'espèce, il faut procéder au moyen d'un appel interjeté en vertu de l'article 26 de la *Loi sur la radiodiffusion*⁵, et non par voie de demande en vertu de *d* l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*⁶.

Comme le juge Urie, je crois également que le Conseil n'avait pas le droit d'assujettir à la condition mentionnée dans sa décision en date du 13 *e* mars 1975 (CRTC-75-78), l'approbation du transfert de la Western à la Standard de la propriété ou du contrôle réel des compagnies Bushnell, Ottawa-Cornwall Broadcasting Limited et Laurentian Cablevision Limited et des entreprises de radiodiffusion *f* qu'elles exploitaient.

Pour plus de commodité je cite de nouveau la condition dont dépendait l'approbation du Conseil *g* et qu'a exposée le juge Urie dans ses motifs:

Le Conseil exigera comme condition d'approbation de ces demandes que Standard accepte d'amener Bushnell à se dessaisir de son entreprise de télévision par câble à Rockland (Ont.) ainsi que des intérêts qu'elle détient dans Laurentian Cablevision *h* Ltd. et dans Skyline Cablevision Limited. Le Conseil examinera la question du dessaisissement de ces intérêts dans le cas de chaque titulaire de licence lors du renouvellement de la licence, dans le but d'établir le moment approprié ou chaque dessaisissement devra être fait.

i Le Conseil devait différer toute mesure relativement à l'inobservation de cette condition jusqu'à la demande de renouvellement des licences en cause. L'ordre formulé dans la condition n'en était pas moins formel. «Le Conseil exigera comme condition *j* d'approbation de ces demandes que Standard

⁵ R.S.C. 1970, c. B-11 as amended.

⁶ R.S.C. 1970, c. 10 (2d Supp.).

⁵ S.R.C. 1970, c. B-11 et ses modifications.

⁶ S.R.C. 1970, c. 10 (2^e supplément).

applications, that Standard agree to cause Bushnell to divest itself of its cable television undertaking at Rockland, Ontario, as well as its interests in Laurentian Cablevision Ltd. and Skyline Cablevision Limited.” That decision was not left open for reconsideration. At the time of an application to renew a licence, the question of divestiture is, it is true, to be reviewed but, significantly, only “. . . with a view to establishing an appropriate time for each divestiture to be completed”. The reference to “establishing an appropriate time for divestiture” is significant when read in relation to the sentence in the decision which immediately precedes the words of the condition quoted above: “At the public hearing, the President of Standard expressed a desire to retain Bushnell’s cable television interests but a willingness to divest, if given a reasonable period of time to do so.”

In my view, the critical defect of the condition is the fetter which, by imposing it, the Commission has placed on the exercise of the discretion, which it has a statutory duty to exercise, to grant or refuse a renewal of a licence in the light of all relevant circumstances at the time a renewal application is heard. I do not think that it is an answer to say that, in the interval before an application for renewal is made, the Commission may change its mind. So far as a licensee is concerned, it is faced with a decision expressed in unqualified words of command. From its point of view, unless the command is obeyed, an application will be futile. In these circumstances, the condition cannot stand.

I have had difficulty in deciding whether the offending condition is severable from the approval. I have decided that it is not. The approval, and the important condition to which it is made subject, are inextricably interwoven. The decision to approve, stripped of its condition, would be a very different decision.

I agree that the appeal should be allowed and the matter referred back to the Commission on the terms stipulated by Mr. Justice Urie.

accepte d’amener Bushnell à se dessaisir de son entreprise de télévision par câble à Rockland (Ont.) ainsi que des intérêts qu’elle détient dans la Laurentian Cablevision Ltd. et dans Skyline Cablevision Limited.» Cette décision n’était pas sujette à révision. Il est vrai qu’au moment de la demande de renouvellement de la licence, le Conseil doit examiner la question du dessaisissement mais seulement, faut-il souligner, « . . . dans le but d’établir le moment approprié où chaque dessaisissement devra être fait.» L’expression «établir le moment approprié où le dessaisissement devra être fait» prend toute son importance lorsqu’elle est prise en corrélation avec la phrase qui précède immédiatement l’énoncé de la condition en question: «Lors de l’audience publique, le président de Standard a déclaré qu’il désirait garder les intérêts de Bushnell dans le domaine de la télévision par câble, mais qu’il était prêt à s’en dessaisir si on lui donnait une période de temps raisonnable pour ce faire.»

Selon moi, le vice principal de ladite condition est de constituer une entrave à l’exercice du pouvoir discrétionnaire qu’aux termes de la Loi, le Conseil a le devoir d’utiliser lorsqu’il s’agit d’accorder ou de refuser le renouvellement d’une licence à la lumière de tous les faits pertinents au moment où est présentée la demande de renouvellement. Je ne crois pas suffisant de dire que le Conseil peut changer d’avis dans l’intervalle de temps précédant cette demande. Le titulaire, quant à lui, doit faire face à une décision exprimée sous la forme d’un ordre catégorique et, de son point de vue, toute demande sera futile s’il ne se conforme à la condition. Dans les circonstances la condition ne peut donc être admise.

J’ai eu plus de difficulté à déterminer si l’on pouvait dissocier l’approbation et la condition invalide. J’ai conclu que ce n’était pas possible. L’approbation et la condition importante à laquelle elle est assujettie sont liées. La décision d’approuver le renouvellement, privée de cette condition, ne serait pas la même.

Je suis d’accord qu’il faut accueillir l’appel et soumettre de nouveau la question au Conseil selon les termes prescrits par le juge Urie.