

**Acadian Cable T. V. Ltd. (Plaintiff)**

v.

**Canadian Radio-Television Commission, the Attorney General of Canada, and Robert W. Oxner (Defendants)**

Trial Division, Kerr J.—Saint John, N.B., November 23; Ottawa, December 4, 1972.

*Practice—Parties—Jurisdiction—Objection to Court's jurisdiction—Whether one defendant proper party—Federal Court Rule 401.*

Plaintiff operated a cablevision system, distributing programs received from Calais, Maine, to subscribers in St. Stephen, N.B. In October 1971 Oxner, an employee of the CRTC, on the CRTC's instructions laid an information charging plaintiff with carrying on a broadcasting undertaking contrary to section 29(3) of the *Broadcasting Act*, R.S.C. 1970, c. B-11. The CRTC also cut off plaintiff's cable. Plaintiff brought this action against the CRTC, Oxner, and the Attorney General of Canada, claiming a declaration that plaintiff was not a broadcasting undertaking within the meaning of the *Broadcasting Act*, and also for an injunction and damages.

*Held*, dismissing an objection by Oxner to the jurisdiction of the Court, the action should not be terminated against Oxner before trial.

MOTION.

*T. L. McGloan* for plaintiff.

*John Turnbull* for defendants.

KERR J.—The defendant Robert W. Oxner filed a conditional appearance in this action on October 10, 1972, for the expressed purpose of objecting to the jurisdiction of the Court.

The Court's Rule 401 provides that a defendant may, by leave of the Court, file a conditional appearance for the purpose of objecting to the jurisdiction of the Court and that an order granting such leave shall make provision for any stay of proceedings necessary to allow such objection to be raised and disposed of.

On October 19, 1972, Heald J. heard an application on behalf of the said defendant for an order to ratify the filing of the conditional appearance previously filed on October 10 and for an order staying the action against the said defendant to allow the objection to the jurisdic-

**Acadian Cable T. V. Ltd. (Demanderesse)**

c.

**Le Conseil de la Radio-Télévision canadienne, le procureur général du Canada et Robert W. Oxner (Défendeurs)**

Division de première instance, le juge Kerr—Saint-Jean (N.-B.), le 23 novembre; Ottawa, le 4 décembre 1972.

*Procédure—Parties—Compétence—Objection quant à la compétence de la Cour—L'un des défendeurs doit-il être mis hors de cause—Règle 401 de la Cour fédérale.*

La demanderesse exploite un réseau de télévision par câble et diffuse des émissions qu'elle reçoit de Calais (Maine) à ses abonnés de St-Stephen (N.-B.). En octobre 1971, Oxner, employé du CRTC, a déposé sur l'ordre du CRTC une dénonciation accusant la demanderesse d'exploiter une entreprise de radiodiffusion en violation de l'article 29(3) de la *Loi sur la radiodiffusion*, S.R.C. 1970, c. B-11. Le CRTC a aussi sectionné le câble de la demanderesse. La demanderesse poursuit le CRTC, Oxner et le procureur général du Canada; elle sollicite un jugement déclaratoire affirmant qu'elle n'est pas une entreprise de radiodiffusion au sens de la *Loi sur la radiodiffusion* et demande une injonction et des dommages-intérêts.

*Arrêt*: l'objection soulevée par Oxner quant à la compétence de la Cour est rejetée. L'action intentée contre Oxner ne devrait pas être rejetée avant le procès.

REQUÊTE.

*T. L. McGloan* pour la demanderesse.

*John Turnbull* pour les défendeurs.

LE JUGE KERR—Le défendeur Robert W. Oxner a déposé un acte de comparution conditionnelle dans cette instance le 10 octobre 1972, en vue de soulever une objection quant à la compétence de la Cour.

La Règle 401 autorise un défendeur à déposer, avec la permission de la Cour, un acte de comparution conditionnelle en vue de soulever une objection quant à la compétence de la Cour; l'ordonnance accordant cette permission doit prévoir toute suspension d'instance nécessaire pour permettre de soulever cette objection et de statuer à son sujet.

Le 19 octobre 1972, le juge Heald a entendu une requête présentée au nom du défendeur demandant une ordonnance ratifiant le dépôt de l'acte de comparution conditionnelle en date du 10 octobre ainsi qu'une ordonnance suspendant l'instance engagée contre le défendeur pour per-

tion of the Court to be raised and disposed of and setting a time and place for the hearing of such objection. Thereupon an order was granted giving leave to the said defendant to file a conditional appearance for the purpose of objecting to the jurisdiction of the Court pursuant to Rule 401(c), and staying the action against him pending the determination of the question of the jurisdiction of the Court, and further directing that the question be heard on November 23, at Fredericton. By a subsequent order Saint John was substituted for Fredericton. It was also subsequently determined that the defendant Oxner would give *viva voce* testimony at the hearing of the question of jurisdiction. No new conditional appearance was filed, but for the purposes of the hearing of the question of jurisdiction the conditional appearance filed on October 10 was treated as filed with leave of the Court.

It will be helpful, before dealing with the question of jurisdiction, to indicate generally the nature of the action and the relief claimed by the plaintiff. The statement of claim alleges that the plaintiff operates a closed circuit T.V. distribution system in the Town of St. Stephen, N.B., which distributes signals from Calais, Maine, by cable to subscribers of the plaintiff in St. Stephen and Milltown, N.B.; that the company does not engage in radio communication within the terms of the *Broadcasting Act*, R.S.C. 1970, c. B-11, and that it is not a broadcasting undertaking within the terms of that Act; that the defendant Canadian Radio-Television Commission caused a prosecution to be commenced against the company on an information sworn to on October 25, 1971, by the defendant Robert W. Oxner, an employee of the said Commission, charging the plaintiff with carrying on a broadcasting undertaking in violation of section 29(3) of the *Broadcasting Act*; that the plaintiff, not being a broadcasting undertaking within the terms of that Act, does not require a licence from the Commission to carry on its operation; that the Commission interfered with the plaintiff's operation by causing or instructing to be cut the plaintiff's cable, thereby shutting off the plaintiff's distribution system; and that such actions prejudiced

mettre de soulever cette objection et de statuer à son sujet et fixant un lieu et une date pour l'audition de cette objection. Une ordonnance a aussitôt été rendue permettant au défendeur de déposer un acte de comparution conditionnelle en vue de soulever une objection quant à la compétence de la Cour en vertu de la Règle 401c), suspendant l'instance engagée contre lui pour permettre à la Cour de trancher la question de sa compétence et ordonnant aussi que cette objection soit entendue le 23 novembre à Fredericton. Par une ordonnance postérieure, le lieu de l'audience a été transféré de Fredericton à Saint-Jean. On a décidé par la suite que le défendeur Oxner témoignerait en personne lors de l'audition de l'objection. Le défendeur n'a pas déposé un nouvel acte de comparution conditionnelle; aux fins de l'audition de la question de compétence, on a cependant considéré l'acte de comparution conditionnelle déposé le 10 octobre comme ayant été déposé avec la permission de la Cour.

Il nous paraît utile, avant d'aborder la question de compétence, d'indiquer sommairement la nature de l'instance et celle du redressement demandé par la demanderesse. La demanderesse affirme dans sa déclaration qu'elle exploite dans la ville de St-Stephen (N.-B.) un circuit fermé de distribution d'images télédiffusées, qui retransmet par câble des signaux provenant de Calais (Maine) à ses abonnés de St-Stephen et de Milltown (N.-B.); que l'activité de la compagnie ne concerne pas la radiocommunication au sens de la *Loi sur la radiodiffusion*, S.R.C. 1970, c. B-11, et que la compagnie n'est pas une entreprise de radiodiffusion au sens de cette loi; que le Conseil de la Radio-Télévision canadienne, défendeur à l'instance, a entamé des poursuites contre la compagnie en faisant déposer le 25 octobre 1971 par le défendeur Robert W. Oxner, employé du Conseil, une dénonciation sous serment accusant la demanderesse d'exploiter une entreprise de radiodiffusion en violation de l'article 29(3) de la *Loi sur la radiodiffusion*; que la demanderesse, n'étant pas une entreprise de radiodiffusion au sens de la loi, n'a pas besoin d'une licence du Conseil pour exercer ses activités; que le Conseil s'est immiscé dans les activités de la demanderesse en sectionnant ou faisant sectionner le câble de la demanderesse, interrompant ainsi le fonction-

negotiations now underway for the acquisition by the plaintiff of a broadcasting undertaking operating in St. Stephen and Milltown, and make it impossible for the plaintiff to plan its future strategy with respect to such negotiations. And the plaintiff claims, *inter alia*:

(a) a declaration that it is not a broadcasting undertaking within the terms of the *Broadcasting Act* and that it is not required to obtain a licence from the Commission in order to carry on its present distribution system in St. Stephen and Milltown;

(b) an injunction restraining the Commission, its officers, servants, agents and employees from proceeding against the plaintiff or from counselling, aiding, assisting and instructing any other persons from proceeding against the plaintiff for the carrying on of its undertaking without a licence from the Commission;

(c) damages for trespass and damage to the plaintiff's property and interference with its operation.

At the time of the hearing of the question of the Court's jurisdiction in respect of the defendant Oxner the plaintiff's counsel indicated that paragraph 15(b) of the statement of claim is being amended to claim also an injunction against interference in any way with the plaintiff's operations in St. Stephen and Milltown and in the State of Maine.

The defendant Commission has filed a defence in which it states, *inter alia*, that the plaintiff together with certain other named companies, acting together operate in St. Stephen and Milltown and in Calais, Maine, the business commonly known as a cable television business, that such business comprises a broadcasting receiving undertaking within the meaning of the *Broadcasting Act*, and that the Commission has not issued a broadcasting licence to the plaintiff nor exempted the plaintiff from carrying on a broadcasting receiving undertaking pursuant to the *Broadcasting Act*; and the Commission admits that it caused the prosecution alleged in the statement of claim to be commenced against the plaintiff. At the hearing Mr. Turnbull

nement du système de distribution de la demanderesse; et que ces agissements ont nui aux négociations en cours concernant l'acquisition par la demanderesse d'une entreprise de radiodiffusion à St-Stephen et à Milltown et empêchent la demanderesse de mettre au point sa position dans ces négociations. La demanderesse sollicite notamment:

a) un jugement déclaratoire affirmant qu'elle n'est pas une entreprise de radiodiffusion au sens de la *Loi sur la radiodiffusion* et qu'elle n'est pas obligée de détenir une licence du Conseil pour continuer à exploiter son système de distribution à St-Stephen et à Milltown;

b) une injonction interdisant au Conseil et à ses fonctionnaires, préposés, agents et employés de poursuivre la demanderesse ou de conseiller, prêter assistance, ou ordonner à d'autres personnes de poursuivre la demanderesse pour exploitation de son entreprise sans une licence du Conseil;

c) des dommages et intérêts pour trouble de jouissance, dommages causés aux biens de la demanderesse et immixtion dans ses activités.

Lors de l'audition de l'objection quant à la compétence de la Cour à l'égard du défendeur Oxner, l'avocat de la demanderesse a signalé que le paragraphe 15b) de la déclaration était modifié, et qu'on y réclamait également une injonction visant à interdire toute immixtion dans les activités de la demanderesse à St-Stephen, Milltown et dans l'État du Maine.

Le Conseil défendeur à l'instance a déposé une défense, dans laquelle il affirme notamment que la demanderesse exploite en collaboration avec certaines autres compagnies une entreprise de ce qu'on appelle communément la télévision par câble à St-Stephen, à Milltown et à Calais (Maine), que cette affaire comprend une entreprise de réception de radiodiffusion au sens de la *Loi sur la radiodiffusion*, que le Conseil n'a pas délivré de licence de radiodiffusion à la demanderesse et ne l'a pas exemptée de détenir une licence de radiodiffusion conformément à la *Loi sur la radiodiffusion* et que le Conseil reconnaît avoir entamé contre la demanderesse les poursuites mentionnées dans la déclaration. A l'audience, Oxner s'est fait représenter par

appeared as counsel for Mr. Oxner. Mr. McGloan appeared for the plaintiff. The Attorney General of Canada was not represented, but has filed a defence.

Mr. Oxner testified that he is Superintendent, Atlantic Region, Applications and Licensing Division, Licensing Policy Branch, of the Commission, and that under the direction of the Chief of that Division he identifies broadcasters and broadcasting interests to determine areas requiring broadcasting services and to stimulate interest; he coordinates applications for public hearings under the *Broadcasting Act*, makes recommendations to the Commission on various proposals, and advises applicants for licences as to procedures in submitting applications. He said that he is not involved in decision making, he had nothing to do with the cutting of the plaintiff's cable, he laid the information against the plaintiff, referred to in the statement of claim, on instructions of the Commission's General Counsel, and in October 1971 he laid an information to obtain a search warrant against the plaintiff and used it to enter the plaintiff's premises; in laying the informations he was acting as a servant of the Commission; he is employed in the public service of Canada in the Commission, and the chain of command is from the Commission to its Director General, to the Chief of the Applications and Licensing Division, and thence down to Oxner. He also said that most of the contacts between the plaintiff and the Commission were with him, Oxner.

The only references to the defendant Oxner in the statement of claim are in paragraph 10 that he is an employee of the Commission and in paragraph 11, which reads as follows:

11. That the said Commission did cause a prosecution to be commenced against the said Plaintiff and officers on an Information sworn to by the said Robert W. Oxner on the 25th day of October, A.D. 1971 before Judge Douglas C. Rice, Judge of the Provincial Court of New Brunswick for the County of Charlotte, charging the said Plaintiff with acting together with its officers in carrying on a broadcast-

Me Turnbull, la demanderesse, par Me McGloan. Le procureur général du Canada ne s'est pas fait représenter, mais a déposé une défense.

Dans sa déposition, Oxner a déclaré qu'il est le surintendant pour la région de l'Atlantique, Bureau des demandes et des licences, Division de la politique des licences du Conseil et que, sous la direction de son chef de bureau, il étudie les possibilités des radiodiffuseurs et les désirs du public pour déterminer quelles régions ont besoin de services de radiodiffusion et susciter des initiatives dans ce domaine, coordonne les demandes d'audience publique présentées en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*, présente des recommandations au Conseil concernant les diverses propositions et conseille les personnes qui déposent des demandes de licence sur la procédure à suivre pour leur demande. Il a affirmé qu'il ne participait pas à la prise des décisions, qu'il était tout à fait étranger au sectionnement du câble de la demanderesse, que c'est sur les ordres du chef du contentieux du Conseil qu'il avait déposé contre la demanderesse la dénonciation mentionnée dans la déclaration, et qu'en octobre 1971 il avait déposé une dénonciation en vue d'obtenir un mandat de perquisition contre la demanderesse et avait utilisé ce mandat pour pénétrer sur la propriété de la demanderesse; qu'il avait déposé ces dénonciations à titre d'agent du Conseil; que, dans l'exercice de ses fonctions au Conseil, il était à l'emploi de la fonction publique du Canada et que la hiérarchie à laquelle il appartenait était constituée du Conseil, puis du directeur général de ce dernier, du chef du bureau des demandes et des licences et ensuite d'Oxner lui-même. Il a affirmé en outre que la plupart des rapports entre la demanderesse et le Conseil s'étaient effectués par son entremise.

Dans la déclaration, le nom du défendeur Oxner n'apparaît qu'au paragraphe 10, où l'on affirme qu'il est un employé du Conseil, et au paragraphe 11, qui se lit comme suit:

[TRADUCTION] 11. Que le Conseil a entamé des poursuites contre la demanderesse et ses administrateurs en faisant déposer par Robert W. Oxner, le 25 octobre 1971, devant le juge Douglas C. Rice, juge de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick pour le comté de Charlotte, une dénonciation accusant la demanderesse ainsi que ses administrateurs

ing undertaking in violation of Sub-section 3 of Section 29 of The Broadcasting Act.

The only other act on the part of any of the defendants that is alleged in the statement of claim is what is set forth in paragraph 13 as follows:

13. That on or about the 21st day of July, A.D. 1972 the said Commission did interfere with the Plaintiff's operation by causing or instructing to be cut the Plaintiff's cable at the Town of St. Stephen thereby shutting off the Plaintiff's distribution system, which said cable was subsequently repaired by the Plaintiff.

Paragraph 14 states that "such actions" prejudiced the negotiations, etc., as set forth in that paragraph; and paragraph 15 states that the plaintiff therefore claims the relief asked for in that paragraph.

Oxner is an officer or employee appointed pursuant to section 10 of the *Broadcasting Act*, which provides for appointment in accordance with the *Public Service Employment Act*, and the Commission is named in Schedule I to the *Public Service Staff Relations Act*, R.S.C. 1970, c. P-35, under the heading:

*Departments and other portions of the public service of Canada in respect of which Her Majesty as represented by the Treasury Board is the employer*

Canadian Radio-Television Commission

As I understand the plaintiff's action against the defendant Oxner it is seeking relief against him by name on the basis that he did something in the performance of his duties as an officer or servant of the Crown on the staff of the Commission, and that this Court has jurisdiction in the action against him individually by virtue of section 17(4)(b) of the *Federal Court Act*, which reads as follows:

17. (4) The Trial Division has concurrent original jurisdiction

(b) in proceedings in which relief is sought against any person for anything done or omitted to be done in the performance of his duties as an officer or servant of the Crown.

d'exploiter une entreprise de radiodiffusion en violation du paragraphe 3 de l'article 29 de la Loi sur la radiodiffusion.

Le seul autre acte de l'un ou l'autre défendeur qu'invoque la déclaration est décrit au paragraphe 13 dans les termes suivants:

[TRADUCTION] 13. Que le 21 juillet 1972 ou vers cette date, le Conseil s'est immiscé dans les activités de la demanderesse en sectionnant ou faisant sectionner le câble de la demanderesse en la ville de St-Stephen, interrompant ainsi le fonctionnement du système de distribution de la demanderesse. Le câble a été réparé par la suite par la demanderesse.

On affirme au paragraphe 14 que «ces agissements» ont nui aux négociations etc. de la façon exposée dans ce paragraphe; et on affirme au paragraphe 15 que la demanderesse réclame par conséquent le redressement demandé dans ce paragraphe.

Oxner est un fonctionnaire ou un employé nommé conformément à l'article 10 de la *Loi sur la radiodiffusion*, c'est-à-dire, aux termes de cet article, en conformité de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*; par ailleurs, le Conseil figure à l'annexe I de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, S.R.C. 1970, c. P-35, sous l'intitulé:

*Ministères, départements et autres éléments de la fonction publique du Canada pour lesquels Sa Majesté, représentée par le conseil du Trésor, est l'employeur*

Conseil de la radio-télévision canadienne

Dans l'action intentée contre le défendeur Oxner, la demanderesse me paraît chercher à obtenir un redressement contre cette personne en particulier, invoquant à cette fin, d'une part un acte accompli par le défendeur dans l'exercice de ses fonctions à titre de fonctionnaire ou de préposé de la Couronne à l'emploi du Conseil, et d'autre part la compétence de la Cour pour entendre une action intentée contre le défendeur en particulier, en vertu de l'article 17(4)(b) de la *Loi sur la Cour fédérale*, qui se lit ainsi:

17. (4) La Division de première instance a compétence concurrente en première instance

b) dans les procédures dans lesquelles on cherche à obtenir un redressement contre une personne en raison d'un acte ou d'une omission de cette dernière dans l'exercice de ses fonctions à titre de fonctionnaire ou préposé de la Couronne.

As indicated above the only act of the defendant Oxner alleged in the statement of claim is that he laid the information charging the plaintiff with carrying on a broadcasting undertaking in violation of section 29(3) of the *Broadcasting Act*. The laying of the information was the commencement of proceedings now before the court in New Brunswick. As regards the declaration and injunction sought by the plaintiff, this Court has jurisdiction under section 18 of the *Federal Court Act* to issue an injunction and grant declaratory relief against any federal board, commission or other tribunal, as defined in section 2 of that Act, and in this action the plaintiff has made the Commission and the Attorney General of Canada defendants, presumably for the purpose of obtaining a remedy available under the said section 18.

I do not find any allegation of tort or actionable wrong on the part of Oxner, but I do not think that an allegation or proof of tort or actionable wrong on his part is a prerequisite to the granting of the relief, or some of the relief, sought against him in this action, particularly relief by way of a declaratory judgment.

It is not inconceivable that in this action the Court in the exercise of a judicial discretion might grant a declaration of the sort claimed, and, if persuaded that the Commission lacks authority over the plaintiff's undertaking, restrain or prohibit the Commission and its officers and servants from exercising or attempting to exercise a jurisdiction over the plaintiff that the Commission does not possess<sup>1</sup>.

Although it seems to me that the principal issue is between the plaintiff and the Commission, rather than between the plaintiff and Oxner, and that that issue could have been raised and be resolved without making Oxner a defendant, nevertheless he played a part in the current prosecution of the plaintiff by laying the information in the course of his duties and I am not prepared to find that in this action the Court is without jurisdiction to grant any of the relief sought against him, and in my opinion it would not be right to terminate the action against him

Comme nous l'avons signalé plus haut, le seul acte que la déclaration impute au défendeur Oxner est le dépôt de la dénonciation accusant la demanderesse d'exploiter une entreprise de radiodiffusion en violation de l'article 29(3) de la *Loi sur la radiodiffusion*. Cette dénonciation est à l'origine des poursuites pendantes devant le tribunal du Nouveau-Brunswick. En ce qui concerne le jugement déclaratoire et l'injonction sollicités par la demanderesse, la Cour a compétence en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* pour émettre une injonction ou pour rendre un jugement déclaratoire contre tout office, commission ou autre tribunal fédéral au sens défini par l'article 2 de cette loi; et si dans cette instance, la demanderesse a assigné en défense le Conseil et le procureur général du Canada, c'est probablement pour obtenir un redressement prévu par l'article 18.

La demanderesse ne soutient apparemment pas qu'Oxner a commis un quasi-délit ou ait causé un préjudice engageant sa responsabilité, mais je ne pense pas qu'il soit nécessaire d'invoquer ou de prouver l'existence d'un quasi-délit ou d'un préjudice pour être admis à recevoir, en tout ou en partie, le redressement demandé dans cette instance, en particulier un redressement sous forme de jugement déclaratoire.

Il n'est pas impossible que dans cette instance la Cour accorde, à sa discrétion, un jugement déclaratoire tel que celui qu'on sollicite et que, si elle est convaincue que le Conseil n'a pas compétence à l'égard de l'entreprise de la demanderesse, elle interdise au Conseil et à ses fonctionnaires ou préposés d'exercer ou de tenter d'exercer à l'égard de la demanderesse une compétence que le Conseil ne possède pas<sup>1</sup>.

Bien qu'il me semble que la question essentielle du litige concerne la demanderesse et le Conseil plutôt que la demanderesse et Oxner, et que cette question aurait pu être soulevée et tranchée sans assigner Oxner, ce dernier a néanmoins joué un certain rôle dans la poursuite contre la demanderesse en déposant la dénonciation dans l'exercice de ses fonctions; je ne suis donc pas disposé à conclure que dans cette instance la Cour n'a compétence pour accorder aucun des redressements demandés contre lui, et j'estime qu'il serait injuste de

at this stage simply on the objection made to the jurisdiction of the Court.

Therefore the objection on behalf of Oxner to the jurisdiction of the Court will not be allowed. The plaintiff will have its costs against Oxner, which I assume will be paid for him by his employer because what Oxner did was done in the course of his employment and in accordance with directions given to him.

---

<sup>1</sup> See the Reasons for Judgment of the Federal Court of Appeal in *CRTC v. Teleprompter Cable Communications Co.*, [1972] F.C. 1265, which has some features in common with this action.

rejeter dès maintenant l'action intentée contre lui pour le seul motif qu'on a objecté l'incompétence de la Cour.

L'objection soulevée par Oxner quant à la compétence de la Cour est donc rejetée. Les dépens de la demanderesse seront à la charge d'Oxner. Je suppose que ces dépens seront payés par son employeur, puisqu'Oxner a agi dans l'exercice de ses fonctions et conformément aux ordres qu'il avait reçus.

---

<sup>1</sup> Voir les motifs du jugement de la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *CRTC c. Teleprompter Cable Communications Co.*, [1972] C.F. 1265, qui a certains aspects communs avec cette affaire.