

T-4275-82

T-4275-82

**City of Edmonton, a municipal corporation
(Applicant)**

v.

**Canadian Radio-television and Telecommunica-
tions Commission (Respondent)**

Trial Division, Jerome A.C.J.—Edmonton, June 18; Ottawa, October 15, 1982.

Judicial review — Prerogative writs — Certiorari — S. 18 application for certiorari, prohibition and mandamus quashing decision prohibiting respondent from making decision until applicant heard and requiring that intervention be heard — Applicant filed notice of intention to intervene in hearing, by respondent, of QCTV application for amendment of licence — Respondent acknowledged filing, invited applicant to attend at public hearing and advised that final determination regarding intervention would be made at that time — Applicant relying on authority granted by resolution of its City Council in pursuing intervention — Prior to hearing of QCTV application, Council resolution quashed by order of Queen's Bench — At outset of hearing respondent ruled that, in view of order of Queen's Bench, applicant lacked authority to act and therefore would not be permitted to intervene — Whether in making such ruling, respondent exceeded its jurisdiction under s. 19(7) of Broadcasting Act and Rules 13 through 17 of the CRTC Rules of Procedure — S. 19(7) gives respondent powers, rights and privileges of superior court of record in respect of public hearing held under that section — Rules 13-17 prescribe what constitutes proper intervention into such hearing — Broadcasting Act, R.S.C. 1970, c. B-11, s. 19(7) — CRTC Rules of Procedure, C.R.C., c. 375, ss. 13, 14, 15, 16, 17 — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 18.

COUNSEL:

J. H. Pratt for applicant.
K. Katz for respondent.
F. Slatter and *L. A. Desrochers (McCuaig Desrochers, Edmonton)* for Capital Cable TV.
V. Lopatka (Rowand, Lopatka & Savich, Edmonton) and *L. Callaghan (c/o QCTV Ltd., Edmonton)* for QCTV Ltd.

SOLICITORS:

*City of Edmonton Law Department, Edmon-
ton*, for applicant.

Municipalité de la ville d'Edmonton (requérante)

a c.

**Conseil de la radiodiffusion et des télécommunica-
tions canadiennes (intimé)**

Division de première instance, juge en chef adjoint
b Jerome—Edmonton, 18 juin; Ottawa, 15 octobre 1982.

Contrôle judiciaire — Brefs de prérogative — Certiorari — Demande fondée sur l'art. 18 visant à obtenir un bref de certiorari, un bref de prohibition et un bref de mandamus en vue d'annuler une décision d'interdire à l'intimé de rendre une décision avant que la requérante ne soit entendue et d'ordonner que l'intervention soit entendue — La requérante a déposé un avis de son intention d'intervenir au cours de l'audience tenue par l'intimé au sujet de la demande de QCTV visant à faire modifier sa licence — L'intimé a accusé réception du dépôt, invité la requérante à assister à l'audience publique et fait savoir qu'elle rendrait une décision finale au sujet de l'intervention au moment de l'audience — Pour intervenir, la requérante s'est fondée sur l'autorisation accordée par une résolution de son conseil municipal — La résolution du conseil a été annulée par une ordonnance de la Cour du Banc de la Reine avant que la demande de QCTV ne soit entendue — Au début de l'audience, l'intimé a jugé qu'en raison de l'ordonnance de la Cour du Banc de la Reine, la requérante n'était pas autorisée à intervenir — En rendant cette décision, l'intimé a-t-il excédé la compétence que lui confère l'art. 19(7) de la Loi sur la radiodiffusion et les art. 13 à 17 des Règles de procédure du CRTC? — L'art. 19(7) confère à l'intimé les pouvoirs, droits et privilèges d'une cour supérieure d'archives lorsqu'il tient une audience publique en vertu de cet article — Les art. 13 à 17 des Règles prescrivent les conditions d'admissibilité d'une intervention au cours d'une telle audience — Loi sur la radio-diffusion, S.R.C. 1970, chap. B-11, art. 19(7) — Règles de procédure du CRTC, C.R.C., chap. 375, art. 13, 14, 15, 16, 17 — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 18.

AVOCATS:

J. H. Pratt pour la requérante.
K. Katz pour l'intimé.
F. Slatter et *L. A. Desrochers (McCuaig Desrochers, Edmonton)* pour Capital Cable TV.
V. Lopatka (Rowand, Lopatka & Savich, Edmonton) et *L. Callaghan (a/s de QCTV Ltd., Edmonton)* pour QCTV Ltd.

PROCUREURS:

*Service du contentieux de la ville d'Edmon-
ton*, Edmonton, pour la requérante.

K. Katz, c/o Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, Hull, for respondent.

K. Katz, a/s du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, Hull, pour l'intimé.

The following are the reasons for order rendered in English by

JEROME A.C.J.: This application came on for hearing at Edmonton, Alberta, on June 18, 1982. Pursuant to section 18 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, the applicant seeks an order granting a writ:

(a) of *certiorari* to quash a decision of the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) prohibiting the applicant from intervening in certain applications;

(b) of prohibition to prohibit the CRTC from making a decision until the applicant has been heard;

(c) of *mandamus* to require the CRTC to hear the applicant's intervention.

The facts are not complex and not in dispute. On June 10, 1982, the CRTC convened a public hearing of an application by QCTV Limited (QCTV) to amend its licence by increasing its maximum monthly fee and maximum installation fee. On May 19, 1982, the solicitors for the City of Edmonton had filed and served, upon the CRTC, a notice of intention to intervene in the QCTV application. The notice was acknowledged by the CRTC by telex dated May 31, 1982, advising the intervenor that the Commission would make final rulings on the proposed intervention only at the hearing. By letter dated May 28, 1982, the applicant QCTV formulated a reply to the intervention by the City of Edmonton disputing certain allegations put forward by the City of Edmonton and more importantly, calling into question the status or authority under which the City of Edmonton purported to appear. In this latter regard, the Council of the City of Edmonton passed the following resolution on May 25, 1982:

Be it resolved that the Council of the City of Edmonton, representing its citizens, authorizes the City Solicitor to intervene in such applications on behalf of QCTV Ltd.'s and Capital

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

LE JUGE EN CHEF ADJOINT JEROME: La présente demande a été entendue à Edmonton (Alberta) le 18 juin 1982. Invoquant l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, la requérante vise à obtenir, à l'aide d'une ordonnance:

a) un bref de *certiorari* en vue d'annuler une décision du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) qui interdit à la requérante d'intervenir dans un certain nombre de demandes;

b) un bref de prohibition en vue d'interdire au CRTC de rendre une décision avant que la requérante ne soit entendue;

c) un bref de *mandamus* en vue d'obliger le CRTC à entendre l'intervention de la requérante.

Les faits sont simples et non contestés. Le 10 juin 1982, le CRTC a convoqué une audience publique au sujet d'une demande présentée par QCTV Limited (QCTV) visant à faire modifier sa licence et majorer ses tarifs mensuels maximums et ses frais d'installation maximums. Le 19 mai 1982, les procureurs de la ville d'Edmonton ont déposé et signifié au CRTC un avis de leur intention d'intervenir dans la demande de QCTV. Dans un télex en date du 31 mai 1982 où il accusait réception de l'avis, le Conseil a fait savoir à l'intervenante qu'elle ne rendrait une décision finale au sujet de l'intervention projetée qu'au moment de l'audience. Dans une lettre en date du 28 mai 1982, la requérante QCTV a répliqué à l'intervention de la ville d'Edmonton en contestant certaines allégations avancées par cette dernière et plus particulièrement en mettant en doute l'autorisation en vertu de laquelle la ville d'Edmonton prétendait comparaître. A cet égard, voici la résolution adoptée par le conseil municipal d'Edmonton en date du 25 mai 1982:

[TRADUCTION] Il est résolu que le conseil municipal d'Edmonton, agissant à titre de représentant de ses citoyens, autorise le procureur de la ville à intervenir dans les demandes en question

Cable T.V. Ltd.'s existing and future subscribers within the City of Edmonton.

Upon application to the Court of Queen's Bench of Alberta by one David S. Rowand, an order was made on Wednesday, June 9, 1982, by the Honourable Mr. Justice John A. Agrios quashing the resolution.

When the CRTC convened its meeting in Edmonton on June 10, 1982, the order of Mr. Justice Agrios was brought to the attention of the Commission and the Chairman invited representations from QCTV and from the City of Edmonton on the subject of the status of the intervenor and after a brief adjournment to consider the arguments, the Chairman made the following ruling:

The Commission has carefully considered the order of Mr. Justice Agrios dated June 9, 1982, and the arguments presented by Counsel for QCTV Ltd. and the arguments presented by Counsel for the City of Edmonton, made this date June 10, 1982; and that it is the decision of the Commission that the intervention as filed shall be withdrawn from the record and accordingly, the City of Edmonton shall not be permitted to appear as an intervenor in the application of QCTV Ltd. and that the order of Mr. Justice Agrios be placed on the public file.

The law concerning the responsibility of the CRTC as it relates to public hearings and intervention by interested parties is set out in subsection 19(7) of the *Broadcasting Act*¹ and in Rules 13 to 17 of the *CRTC Rules of Procedure*, C.R.C., c. 375, passed pursuant to the *Broadcasting Act*. Subsection 19(7) is as follows:

19. ...

(7) The Commission has, in respect of any public hearing under this section, as regards the attendance, swearing and examination of witnesses thereat, the production and inspection of documents, the enforcement of its orders, the entry of and inspection of property and other matters necessary or proper in relation to such hearing, all such powers, rights and privileges as are vested in a superior court of record.

The relevant Rules are as follows:

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

¹ R.S.C. 1970, c. B-11.

au nom des abonnés actuels et futurs de QCTV Ltd. et de Capital Cable T.V. Ltd. qui résident dans la ville d'Edmonton.

Par suite d'une demande présentée à la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta par un certain David S. Rowand, le juge John A. Agrios a rendu, le mercredi 9 juin 1982, une ordonnance qui annulait la résolution.

Lorsque le CRTC a convoqué son audience à Edmonton le 10 juin 1982, on a attiré son attention sur l'ordonnance du juge Agrios et son président a invité QCTV et la ville d'Edmonton à faire des représentations au sujet du statut de l'intervenante. Après un bref ajournement pendant lequel il a examiné les arguments, le président a rendu la décision suivante:

[TRADUCTION] Ayant examiné attentivement l'ordonnance du juge Agrios rendue le 9 juin 1982 ainsi que les arguments présentés aujourd'hui, 10 juin 1982, par l'avocat de QCTV Ltd. et par celui de la ville d'Edmonton, le Conseil décide que l'intervention, telle que produite, doit être rayée du dossier, que la ville d'Edmonton ne peut donc comparaître à titre d'intervenante dans la demande de QCTV Ltd. et que l'ordonnance du juge Agrios doit être consignée dans le dossier public.

La responsabilité du CRTC concernant les audiences publiques et l'intervention des parties intéressées est régie par le paragraphe 19(7) de la *Loi sur la radiodiffusion*¹ et par les articles 13 à 17 des *Règles de procédure du CRTC*, C.R.C., chap. 375, adoptées en application de ladite Loi. Le paragraphe 19(7) prévoit ce qui suit:

19. ...

(7) Le Conseil possède, quant à toute audition publique en vertu du présent article, en ce qui a trait à la comparution, la prestation de serment et l'interrogatoire des témoins à cette audition, la production et l'examen de documents, l'exécution de ses ordonnances, l'accès aux biens et leur inspection et à toute autre chose nécessaire ou opportune en ce qui concerne une telle audition, tous les pouvoirs, droits et privilèges qui sont reconnus à une cour supérieure d'archives.

Les articles pertinents des Règles stipulent ce qui suit:

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

¹ S.R.C. 1970, chap. B-11.

14. (1) An intervention shall

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

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

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

16. Within 10 days after an applicant is served with a copy of an intervention pursuant to subsection 14(2), he may mail or deliver to the Secretary a reply thereto, a true copy of which he shall serve upon the intervener.

17. (1) An applicant in his reply may object to an intervention as being insufficient, stating the grounds of his objection, and may admit or deny any or all of the facts alleged in the intervention.

(2) A reply shall be signed by the applicant or his agent and where it is signed by an agent, it shall be accompanied by a copy of the document whereby the agent was appointed, which document shall be in the form set out in Schedule I.

The procedural rules contemplate disagreement over what constitutes proper intervention and, in section 13, clearly anticipate a preliminary ruling by the CRTc. Subsection 19(7) of the *Broadcasting Act* equates the CRTc's authority in this regard to that of a superior court. The issue here is not whether the City of Edmonton is a properly interested party, but rather whether it has authority to intervene. It is admitted by counsel, and in any case it is trite law, that a municipal corporation is a creature of statute and can act in a

14. (1) Une intervention doit

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

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

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

16. Dans les 10 jours qui suivent la date de la signification d'une intervention conformément au paragraphe 14(2), le requérant peut expédier par la poste ou remettre au secrétaire une réplique dont il doit signifier une copie conforme à l'intervenant.

17. (1) Dans sa réplique, le requérant peut s'opposer à l'intervention comme étant insuffisante, indiquer les motifs de son opposition et il peut admettre ou nier certains faits ou tous les faits allégués dans l'intervention.

(2) La réplique doit porter la signature du requérant ou celle de son mandataire, et dans le cas où elle est signée par le mandataire, elle doit être accompagnée d'une copie conforme du document par lequel le mandataire a été nommé, document qui doit être établi selon la formule indiquée à l'annexe I.

Les règles de procédure prévoient le cas où il y aurait désaccord sur la question de savoir ce qui constitue une intervention légitime et il est clair que l'article 13 prévoit une décision préliminaire du CRTc. A cet égard, le paragraphe 19(7) de la *Loi sur la radiodiffusion* confère au CRTc un pouvoir identique à celui d'une cour supérieure. Il ne s'agit pas en l'espèce de savoir si la ville d'Edmonton a l'intérêt voulu pour intervenir mais plutôt si elle a l'autorisation voulue pour le faire. Les avocats ont admis, ce qui, de toute façon,

representative capacity only by resolution or by-law. Authority for intervention in this matter was attempted by the Council of the City of Edmonton in the form of a resolution. The resolution was quashed by an order of the Court of Queen's Bench of Alberta. At the time of the CRTC hearing, no attack had been made upon that order. This is not in the nature of an appeal, of course, from the order of the Queen's Bench, nor, more significantly, from the decision of the CRTC. It is an application for the prerogative relief contemplated by section 18 of the *Federal Court Act* which must be based upon jurisdictional error on the part of the Commission. Upon receipt of the notice of desire to intervene on the part of the City of Edmonton, the Commission acknowledged the notice, invited the City to appear at the public hearing and indicated that a final ruling on the propriety of the intervention would be made at that time. At the opening of the hearing, having been notified of the order of the Court of Queen's Bench quashing the resolution which purported to authorize the City's intervention, the Commission received submissions from both parties and, in due course, made a preliminary ruling that the City of Edmonton would not be permitted to appear. In so doing, the CRTC was acting entirely within the jurisdiction and pursuant to the authority conferred upon it by the legislative provisions referred to above.

Accordingly, the application is dismissed with costs.

constitue une règle de droit bien établie, qu'une municipalité est une création de la loi et qu'elle ne peut agir à titre de représentant qu'en vertu d'une résolution ou d'un règlement. Dans la présente affaire, le conseil municipal d'Edmonton a tenté d'autoriser l'intervention en adoptant une résolution. Celle-ci fut annulée par une ordonnance de la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta. Au moment de l'audience du CRTC, personne n'avait encore attaqué cette ordonnance. La présente instance n'est évidemment pas un appel de l'ordonnance de la Cour du Banc de la Reine ni, ce qui est plus significatif, de la décision du CRTC. Il s'agit plutôt d'une demande d'obtention d'un bref de prérogative fondée sur l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* pour le motif que le Conseil a outrepassé ses pouvoirs. Au reçu de l'avis par lequel la ville d'Edmonton manifestait son intention d'intervenir, le Conseil a accusé réception de l'avis, invité la ville à comparaître lors de l'audience publique et indiqué qu'elle rendrait alors une décision finale sur l'admissibilité de l'intervention. Ayant été avisé, au début de l'audience, de l'ordonnance de la Cour du Banc de la Reine annulant la résolution qui visait à autoriser l'intervention de la ville, le Conseil a entendu les arguments des deux parties et il a ensuite rendu une décision préliminaire refusant à la ville d'Edmonton le droit de comparaître. Ce faisant, le CRTC a agi dans les limites de la compétence et en conformité avec les pouvoirs qui lui sont attribués par les dispositions législatives susmentionnées.

Par conséquent, la demande est rejetée avec dépens.