

A-37-80

A-37-80

Consumers' Association of Canada (British Columbia Advocacy) (Appellant)

L'Association des consommateurs du Canada (Section de la Colombie-Britannique) (Appelante)

v.

a c.

British Columbia Telephone Company (Respondent)

British Columbia Telephone Company (Intimée)

Court of Appeal, Pratte, Heald and Urie JJ.— Vancouver, December 10 and 11; Ottawa, December 23, 1980.

b Cour d'appel, les juges Pratte, Heald et Urie— Vancouver, 10 et 11 décembre; Ottawa, 23 décembre 1980.

Judicial review — Appeal and application to set aside CRTC decision made under s. 9A of the B.C. Tel Special Act — Decision approving agreement for acquisition of shares — Public interest considerations equally balanced — Whether approved on such basis constitutes an error in law — Whether misconception of proper onus of proof — An Act respecting British Columbia Telephone Company, S.C. 1916, c. 66, s. 9A as amended — National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17, s. 64(2) as amended — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.

c *Examen judiciaire — Appel et demande d'annulation d'une décision rendue par le CRTC en vertu de l'art. 9A de la Loi spéciale sur la BC Tel — Décision approuvant un accord portant acquisition d'actions — Les considérations d'intérêt public sont d'égale valeur — Il échet d'examiner si une approbation fondée sur ce principe constitue une erreur de droit — Il échet d'examiner si la décision repose sur une conception erronée de la charge de la preuve — Loi concernant la «British Telephone Company», S.C. 1916, c. 66, art. 9A, modifiée — Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, c. N-17, art. 64(2), modifiée — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 28.*

This is a joint appeal and section 28 application for judicial review directed against a decision of the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission rendered under section 9A of *An Act respecting British Columbia Telephone Company*. By that decision, the Commission approved an agreement for the acquisition by the respondent of all the shares of GTE Automatic Electric (Canada) Limited. The appellant submits that the Commission erred in law in approving an agreement when the evidence was such that it could not say whether the agreement would be beneficial or detrimental to the public interest. It argues that in applications under section 9A, the approval sought must be positively demonstrated to be in the public interest. It also argues that the Commission misconceived the proper onus of proof necessary for approval of an application under section 9A.

d Il y a à la fois appel et demande d'examen judiciaire fondée sur l'article 28 contre une décision rendue par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes en vertu de l'article 9A de la *Loi concernant la «British Telephone Company»*. Par cette décision, le Conseil a approuvé un accord portant acquisition par l'intimée de toutes les actions de GTE Automatic Electric (Canada) Limited. L'appelante prétend que le Conseil a commis une erreur de droit en approuvant un accord dont la preuve ne permettait pas de conclure s'il profiterait ou nuirait à l'intérêt public. Elle prétend qu'en cas de demande fondée sur l'article 9A, l'approbation ne devrait être accordée que si elle était prouvée conforme à l'intérêt public. Elle prétend également que la décision du Conseil repose sur une conception erronée de la preuve nécessaire pour l'approbation d'une demande fondée sur l'article 9A.

Held, the appeal and the section 28 application are dismissed. Section 9A sets out no criteria which the Commission is required to consider when exercising its power of approval or disapproval of an agreement of this kind. The Commission is free to formulate and apply its own guidelines. Here, it established as a criterion whether or not the transaction could be considered to be in the public interest. Then, after finding that the public interest considerations were equally balanced, it approved the application but only after imposing safeguards to protect that interest. In other words, it concluded that with adequate regulatory safeguards, the balance would tilt so that the public interest would be protected. The question of onus does not enter into the matter. The cases referred to do not deal with the statute in issue; therefore, it is incorrect to say that the Commission has formulated an "onus rule" with respect to that kind of application. The failure to notify the parties of a change in the practice relating to onus, if any, is not unfair: the Commission is entitled to change it.

e *Arrêt*: l'appel et la demande fondée sur l'article 28 sont rejetés. L'article 9A ne prescrit aucun critère que le Conseil doit observer lorsqu'il exerce son pouvoir d'approuver ou de rejeter un accord de ce genre. Le Conseil est libre d'établir et d'appliquer ses propres principes. En l'espèce, il a adopté un critère, celui de savoir si cette transaction pouvait être considérée comme conforme à l'intérêt public. Puis, après avoir constaté que la preuve concernant l'intérêt public était d'égale valeur des deux côtés, il a accueilli la demande, sous réserve toutefois de certaines sauvegardes pour protéger cet intérêt. Autrement dit, il est parvenu à la conclusion qu'à l'aide de sauvegardes réglementaires adéquates, l'intérêt public serait protégé. La question de la charge de la preuve n'entre pas en ligne de compte. Les jurisprudences invoquées ne portent pas sur la loi dont il s'agit; on ne saurait donc dire que le Conseil a établi une «règle de la charge de la preuve» pour ce genre de demande. Le Conseil n'a pas commis une injustice en omettant d'informer les parties d'une modification dans la pratique concernant la charge de la preuve, en admettant qu'il y ait eu modification, car il est habilité à procéder à cette modification.

Consumers' Association of Canada v. The Hydro-Electric Power Commission of Ontario [1974] 1 F.C. 453, referred to. *Seafarers International Union of Canada v. Canadian National Railway Co.* [1976] 2 F.C. 369, referred to.

APPLICATION for judicial review and appeal.

COUNSEL:

H. G. Intven for appellant.
P. Butler and *B. Gibson* for respondent British Columbia Telephone Company.
G. E. Kaiser and *L. Dunbar* for respondent Director of Investigation and Research, *Combines Investigation Act*.

T. S. Robbins for respondent National Anti-Poverty Organization.
Bryan Williams for respondent Canadian Radio-television and Telecommunications Commission.

SOLICITORS:

H. G. Intven, Ottawa, for appellant.
Farris, Vaughan, Wills & Murphy, Vancouver, for respondent British Columbia Telephone Company.
Gowling & Henderson, Ottawa, for respondent Director of Investigation and Research, *Combines Investigation Act*.

T. S. Robbins, Vancouver, for respondent National Anti-Poverty Organization.
Bryan Williams, Vancouver, for respondent Canadian Radio-television and Telecommunications Commission.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

PRATTE J.: These proceedings, which were commenced under section 64 of the *National Transportation Act*, R.S.C. 1970, c. N-17, as amended, and section 28 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, and later joined by an order of the Court, are directed against a decision of the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. By that decision, which was rendered under section 9A of *An Act respecting British Columbia Telephone Company* (S.C. 1916, c. 66 as amended by S.C. 1960, c. 66, s. 1), (hereinafter also referred to as the *British*

Arrêts mentionnés: *L'Association des consommateurs du Canada c. La Commission d'énergie hydro-électrique de l'Ontario* [1974] 1 C.F. 453; *Le Syndicat international des marins canadiens c. La Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada* [1976] 2 C.F. 369.

DEMANDE d'examen judiciaire et appel.

AVOCATS:

H. G. Intven pour l'appelante.
P. Butler et *B. Gibson* pour l'intimée British Columbia Telephone Company.
G. E. Kaiser et *L. Dunbar* pour l'intimé le directeur des enquêtes et recherches nommé en vertu de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*.

T. S. Robbins pour l'intimée l'Organisation nationale anti-pauvreté.
Bryan Williams pour l'intimé le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes.

PROCUREURS:

H. G. Intven, Ottawa, pour l'appelante.
Farris, Vaughan, Wills & Murphy, Vancouver, pour l'intimée la British Columbia Telephone Company.
Gowling & Henderson, Ottawa, pour l'intimé le directeur des enquêtes et recherches nommé en vertu de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*.

T. S. Robbins, Vancouver, pour l'intimée l'Organisation nationale anti-pauvreté.
Bryan Williams, Vancouver, pour l'intimé le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes.

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

LE JUGE PRATTE: Les présentes procédures intentées en vertu de l'article 64 de la *Loi nationale sur les transports*, S.R.C. 1970, c. N-17, dans sa forme modifiée, et de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, et jointes plus tard par une ordonnance de la Cour, attaquent une décision du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. Par cette décision, rendue en application de l'article 9A de la *Loi concernant la «British Telephone Company»* (S.C. 1916, c. 66, modifiée par S.C. 1960, c. 66, art. 1), (ci-après appelée également la *Loi*

Columbia Telephone Company Special Act), the Commission gave its approval to an agreement for the acquisition by British Columbia Telephone Company of all the shares of GTE Automatic Electric (Canada) Limited.

Section 9A of *An Act respecting British Columbia Telephone Company* reads in part as follows:

9A. The Company shall have power to purchase or otherwise acquire the shares, and become a shareholder, of any company or companies having objects in whole or in part similar to the objects of the Company: Provided that no agreement therefor shall take effect until it has been submitted to and approved by the Board of Transport Commissioners for Canada [now the CRTC]

The Commission, according at least to the interpretation that the appellant puts on its decision, first found that the evidence was so evenly balanced that it was impossible to say whether the proposed acquisition would be prejudicial to the public interest and then, on the basis of that finding, gave its approval to that acquisition. In other words, the Commission, according to the appellant, approved the proposed agreement because the evidence did not show that it was contrary to the public interest.

As I understand the submissions made by the appellant and the interveners, the only real ground of attack against that decision is that the Commission erred in law in approving an agreement when the evidence was such that the Commission could not say whether the agreement would be beneficial or detrimental to the public interest. That argument was based exclusively on the use of the word "approved" in section 9A of the *British Columbia Telephone Company Special Act*. The verb "to approve", it was said, implies necessarily that the person who approves has formed a favourable opinion of the thing that is the object of his approval. It follows, says the appellant, that when section 9A prescribes that "no agreement . . . shall take effect until it has been . . . approved by the Board", it requires in effect that no agreement shall take effect until the Commission has found it to be good. And as, according to counsel for the appellant, this finding must clearly be made by reference to the public interest, he says that section 9A requires the Commission, before approving

spéciale sur la Compagnie de téléphone de la Colombie-Britannique), le Conseil a approuvé l'accord relatif à l'acquisition par British Columbia Telephone Company de toutes les actions de GTE Automatic Electric (Canada) Limited.

La partie pertinente de l'article 9A de la *Loi concernant la «British Telephone Company»* est ainsi rédigée:

9A. La Compagnie a le pouvoir d'acheter ou d'acquérir autrement les actions d'une ou de plusieurs compagnies dont les buts sont semblables, en tout ou en partie, à ceux de la Compagnie, et le pouvoir de devenir actionnaire de l'une quelconque ou de plusieurs desdites compagnies; toutefois, aucune convention en l'espèce ne doit prendre effet avant d'avoir été soumise à la Commission des transports du Canada [maintenant le CRTC] et approuvée par cette dernière

Le Conseil a, du moins selon l'interprétation que donne l'appelante de sa décision, constaté tout d'abord que, le pour et le contre s'équilibrant, il était impossible de dire si l'acquisition projetée porterait atteinte à l'intérêt public et, partant de là, a approuvé cette acquisition. Autrement dit, le Conseil a, d'après l'appelante, approuvé l'accord projeté parce qu'il ne ressortait pas de la preuve qu'il était contraire à l'intérêt public.

Si je comprends bien les arguments de l'appelante et des intervenants, le seul grief d'appel contre cette décision porte sur le fait que le Conseil aurait commis une erreur de droit en approuvant un accord alors que la preuve était telle qu'il ne pouvait affirmer si cet accord profiterait ou nuirait à l'intérêt public. Cet argument repose uniquement sur l'emploi du terme «approuvée» dans l'article 9A de la *Loi spéciale sur la Compagnie de téléphone de la Colombie-Britannique*. Le verbe «approuver», dit-on, implique nécessairement que la personne qui donne l'approbation s'est fait une idée favorable de l'objet de son approbation. Il s'ensuit, selon l'appelante, qu'en disant qu'«aucune convention . . . ne doit prendre effet avant d'avoir été . . . approuvée par [la Commission]», l'article 9A exige qu'aucun accord ne prenne effet avant d'avoir été trouvé opportun par le Conseil. Comme cette constatation doit, selon l'avocat de l'appelante, être expressément fondée sur l'intérêt public, l'article 9A prescrit, d'après lui, que le Conseil, avant d'approuver un accord, doit en arriver à la conclusion

an agreement, to form the affirmative opinion that the agreement will be either beneficial or at least not detrimental to the public interest.

If I gave to section 9A the same interpretation as the appellant, I would find much merit in that submission since I consider the decision under attack open to the interpretation that the Commission gave its approval because it could not say whether the proposed agreement would either benefit or cause injury to the public interest. However, I must confess that I am unable to give to the word "approved" as full a meaning as the appellant and I cannot draw the same inferences from the use of that word in section 9A. That section requires the approval of the Commission. It does not, however, give any indication of the manner in which the Commission is to arrive at a decision; it does not specify any criterion or standard to be applied by the Commission. As I read section 9A, the Commission is given an entire discretion to approve or not to approve as it sees fit. It is not, in my view, within the power of the Court to limit that discretion by imposing on the Commission the duty to make its decision by reference to precise criteria or standards.

For these reasons, I would dismiss the application.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

HEALD J.: This is a joint appeal and section 28 application attacking the same decision of the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) dated September 18, 1979 and styled "Telecom Decision CRTC 79-17". The appeal is taken pursuant to section 64(2) of the *National Transportation Act*, and with the leave of this Court. The relevant facts are not in dispute. On March 13, 1979, the CRTC received from the respondent an application pursuant to section 9A of *An Act respecting British Columbia Telephone Company*, an Act of the Parliament of Canada (hereinafter referred to as the *B.C. Tel*

formelle que cet accord profitera, ou tout au moins, ne portera pas atteinte à l'intérêt public.

^a Si j'interprétais l'article 9A de la même manière que l'appelante, je trouverais bien fondé son argument, puisqu'à mon avis il n'est pas impossible de dire de la décision attaquée qu'elle a été approuvée par le Conseil du fait que celui-ci ne pouvait affirmer si l'accord projeté profiterait ou nuirait à l'intérêt public. J'estime toutefois ne pouvoir donner au terme «approuvée» un sens aussi large que l'appelante et tirer les mêmes conclusions qu'elle de l'emploi de ce terme dans l'article 9A. Ce dernier prescrit l'approbation du Conseil. Il n'indique toutefois pas la manière dont le Conseil doit parvenir à une décision. Il ne fixe aucun critère ou norme à suivre par le Conseil. D'après ^b mon interprétation de l'article 9A, le Conseil a toute liberté d'approuver ou de rejeter les demandes. A mon avis, la Cour n'est pas habilitée à limiter ce pouvoir discrétionnaire en assujettissant à des critères ou à des normes précis la décision du ^c Conseil. ^d ^e

^f Par ces motifs, j'estime qu'il y a lieu de rejeter la demande.

* * *

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

^h LE JUGE HEALD: Le présent appel et la présente demande fondée sur l'article 28 visent la même décision, rendu le 18 septembre 1979 et intitulée «Décision Telecom CRTC 79-17», du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. L'appel a été formé en vertu de l'article 64(2) de la *Loi nationale sur les transports* et avec l'autorisation de la présente Cour. Les faits de la cause ne sont pas contestés. Le 13 mars 1979, le CRTC a reçu de l'intimée une demande fondée sur ⁱ l'article 9A de la *Loi concernant la «British Telephone Company»*, une loi du Parlement du Canada (ci-après nommée la *Loi spéciale sur la*

Special Act).¹ In that application the respondent sought the Commission's approval of an agreement between the respondent and GTE International Incorporated whereby the respondent would acquire all the shares of GTE Automatic Electric (Canada) Limited (hereinafter "Automatic Electric"). The vendor is a wholly-owned subsidiary of General Telephone and Electronics Corporation which is also the controlling shareholder in the respondent through a holding company. Automatic Electric is a wholly-owned subsidiary of the vendor. Automatic Electric and its subsidiary manufacture telephone sets, equipment used in telephone switching systems, transmission equipment and related components which are sold to operating telephone companies, including the respondent.

On April 9, 1979, the CRTC issued a public notice wherein was set out the respondent's application and the procedure for public comment, interventions, interrogations and replies or objections thereto.

The CRTC then held a public hearing in respect of this application. That hearing commenced on June 12, 1979 and lasted four days. At the hearing evidence was adduced on behalf of the appellant, the respondent and the Director of Investigation and Research, *Combines Investigation Act*, Consumer and Corporate Affairs Canada (hereinafter the "Director"). Three other interveners participated in the public hearings before the CRTC. Several other persons submitted written interventions to the CRTC.

At the hearing of this appeal submissions were made by counsel on behalf of the appellant, the respondent, the Director and the National Anti-Poverty Organization. Counsel for the CRTC also appeared, but only in so far as the question of the CRTC's jurisdiction was concerned.

¹ The relevant portion of section 9A reads as follows:

9A. The Company shall have power to purchase or otherwise acquire the shares, and become a shareholder, of any company or companies having objects in whole or in part similar to the objects of the Company: Provided that no agreement therefor shall take effect until it has been submitted to and approved by the Board of Transport Commissioners for Canada [now the CRTC]

BC Tel)¹. L'intimée y a sollicité l'approbation par le Conseil d'un accord intervenu entre elle et GTE International Incorporated, selon lequel elle achetait toutes les actions de GTE Automatic Electric (Canada) Limited (ci-après nommée «Automatic Electric»). La société vendeuse est une filiale à 100 p. 100 de General Telephone and Electronics Corporation, qui contrôle également l'intimée par l'entremise d'une société de gestion. Automatic Electric est une filiale à 100 p. 100 de la société vendeuse. Automatic Electric et sa filiale fabriquent des appareils de téléphone, du matériel utilisé dans les systèmes de commutation téléphoniques, du matériel de transmission et des pièces connexes qui sont vendus à des compagnies de téléphone, dont l'intimée.

Le 9 avril 1979, le CRTC a émis un avis public où il était fait état de la demande de l'intimée et de la procédure à suivre, de la part du public, pour tous commentaires, toutes interventions, questions, réponses ou objections à l'égard de ladite demande.

Le CRTC tint alors une audience publique relativement à cette demande. L'audience commença le 12 juin 1979 et dura quatre jours. A l'audience, des éléments de preuve furent produits au nom de l'appelante, de l'intimée et du directeur des enquêtes et recherches nommé en vertu de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* et relevant de Consommation et Corporations Canada (ci-après nommé le «directeur»). Trois autres intervenants prirent part aux audiences publiques tenues devant le CRTC. Plusieurs autres personnes soumièrent des mémoires à ce dernier.

A l'audition du présent appel, l'appelante, l'intimée, le directeur et l'Organisation nationale anti-pauvreté ont soumis des observations par l'entremise de leur avocat. L'avocat du CRTC a également comparu, mais seulement en ce qui concerne la compétence du Conseil.

¹ La partie pertinente de l'article 9A est ainsi rédigée:

9A. La Compagnie a le pouvoir d'acheter ou d'acquérir autrement les actions d'une ou de plusieurs compagnies dont les buts sont semblables, en tout ou en partie, à ceux de la Compagnie, et le pouvoir de devenir actionnaire de l'une quelconque ou de plusieurs desdites compagnies; toutefois, aucune convention en l'espèce ne doit prendre effet avant d'avoir été soumise à la Commission des transports du Canada [maintenant le CRTC] et approuvée par cette dernière

The decision of the CRTC was to approve the application of the respondent subject to certain conditions which it imposed upon the respondent. That portion of the Commission's reasons read as follows:

In conclusion, on the basis of the evidence and argument presented in this case, the Commission considers that the weight of the case for and against the application being in the public interest is equally balanced. While the purchase price for Automatic could, in the absence of regulatory safeguards, result in undesirable subsidies from B.C. Tel subscribers to Automatic, the Commission is satisfied that regulatory safeguards can be instituted to protect subscribers from such consequences. Accordingly, the Commission approves the application, and at the same time establishes the following safeguards:

- 1) For regulatory purposes, the treatment of B.C. Tel's investment in Automatic Electric shall be accounted for under the equity method of accounting with the following modifications.
- 2) For regulatory purposes, the investment by B.C. Tel in Automatic Electric shall be adjusted for all subsequent capital transactions to include any loans, loan guarantees, advances and non-trade receivables by the parent company as equity investment.
- 3) For regulatory purposes, the Commission will require a return on the investment in Automatic at a rate deemed by the Commission from time to time to be commensurate with the risk involved. At this time, the Commission considers that the required return on the average investment in Automatic Electric shall not be less than 15% on an after-tax or equivalent basis. However, earnings in excess of 17% need not be included for regulatory purposes.
- 4) In the event that Automatic's actual earnings are less than the required return in any given year, an amount equal to the required return shall be used for regulatory purposes in computing both the return and the investment in Automatic and in calculating B.C. Tel's revenue requirement.
- 5) Other adjustments of a capital nature pertaining to the investment in Automatic shall be subject to prior approval by the Commission for regulatory purposes.

The appellant attacks this decision because, in its submission, the CRTC in so deciding, misconceived the proper onus of proof necessary for approval of an application under section 9A of the *B.C. Tel Special Act*. The appellant refers, initially to page 8 of the reasons of the CRTC (Appeal Book, p. 2886) wherein the Commission stated:

The Commission considers that in the absence of statutory criteria it should decide the case on the basis of whether the transactions are in the public interest, viewed in the broad sense.

La décision du CRTC a été d'approuver la demande de l'intimée, cette approbation étant cependant assujettie à certaines conditions. La partie pertinente des motifs de décision du Conseil est ainsi rédigée:

Pour conclure, d'après les preuves et les arguments présentés dans cette cause, le Conseil juge que la preuve concernant l'intérêt public est d'égale valeur des deux côtés. Bien que le prix d'achat de l'Automatic pourrait, en l'absence de sauvegardes réglementaires, entraîner un financement non souhaitable de l'Automatic par les abonnés de la BC Tel, le Conseil est persuadé qu'il est possible d'établir des sauvegardes pour protéger les abonnés contre de telles conséquences. Par conséquent, le Conseil approuve la requête et établit, par la même occasion, les sauvegardes suivantes:

- 1) Aux fins de la réglementation, la participation de la BC Tel dans l'Automatic Electric sera comptabilisée à la valeur de consolidation, moyennant les modifications suivantes.
- 2) Aux fins de la réglementation, la participation de la BC Tel dans l'Automatic Electric sera rajustée pour toutes les opérations subséquentes portant sur les capitaux propres, de manière à inclure les prêts, les cautions de prêts, les avances et les comptes-clients non commerciaux de la société mère à titre d'investissements en actions.
- 3) Aux fins de la réglementation, le Conseil exigera comme rendement du capital investi par la BC Tel dans l'Automatic Electric, le taux que le Conseil jugera proportionné au risque couru. D'autre part, il estime que le rendement moyen requis de l'investissement dans l'Automatic Electric ne devra pas être inférieur à 15%, après impôts ou sur une base équivalente. Toutefois, il n'est pas nécessaire d'inclure les gains dépassant 17%, pour les fins de la réglementation.
- 4) S'il arrivait que les gains réels de l'Automatic soient inférieurs au rendement requis dans une année donnée, un montant égal au rendement requis devrait, pour les fins de la réglementation, être utilisé pour calculer le rendement et l'investissement dans l'Automatic, et pour établir les besoins en revenu de la BC Tel.
- 5) Tous les autres rajustements relatifs aux capitaux et à l'investissement dans l'Automatic aux fins de la réglementation devront être approuvés par le Conseil.

L'appelante attaque cette décision parce que, d'après elle, celle-ci repose sur une conception erronée de la preuve nécessaire pour l'approbation d'une demande fondée sur l'article 9A de la *Loi spéciale sur la BC Tel*. Elle renvoie en premier lieu à la page 8 des motifs du CRTC (dossier d'appel, p. 2886), où il est dit ceci:

Le Conseil estime qu'en l'absence de critères statutaires, il doit trancher l'affaire en décidant si les transactions sont généralement dans l'intérêt public.

The appellant then points to page 40 of the reasons (Appeal Book, p. 2918) set forth *supra*, wherein the CRTC said:

In conclusion, on the basis of the evidence and argument presented in this case, the Commission considers that the weight of the case for and against the application being in the public interest is equally balanced.

The appellant then refers to page 33 of the CRTC reasons (Appeal Book, p. 2911) where the Commission expressed the view that in cases where public interest considerations were equally balanced on both sides, it would grant its approval of the application. Accordingly, the appellant submits that the application of this principle to the case at bar where it has already found the evidence on public interest to be equally balanced, represents an error in law. It is the submission of the appellant that the CRTC should only approve an application of this kind under section 9A after the approval sought has been positively demonstrated to be in the public interest. The respondent, on the other hand, while submitting that the Commission is not required by section 9A to consider the public interest, says that in the case at bar, it did nevertheless consider the public interest and approved the agreement because it found, on the evidence, that the agreement was not contrary to the public interest.

In my view, the appellant's allegations of error by the Commission cannot prevail. Counsel was not able to cite a previous case decided under section 9A. The section itself sets out no criteria which the Commission is required to consider when exercising its power of approval or disapproval of an agreement of this kind. The Commission is, in my opinion, free to formulate and apply its own guidelines. It is the master of its own procedure.² In this case the Commission established as a criterion, whether or not this transaction could be considered to be in the public interest. Then, after finding, on the evidence before it, that the case for and against the application was equally balanced, it decided to approve the application but only after imposing five safeguards

²See *Consumers' Association of Canada v. The Hydro-Electric Power Commission of Ontario* [1974] 1 F.C. 453 at pp. 457-458. See also *Seafarers International Union of Canada v. Canadian National Railway Company* [1976] 2 F.C. 369 at p. 373.

Elle mentionne ensuite la page 40 des motifs (dossier d'appel, p. 2918) susmentionnés, où le CRTC s'exprime en ces termes:

Pour conclure, d'après les preuves et les arguments présentés dans cette cause, le Conseil juge que la preuve concernant l'intérêt public est d'égale valeur des deux côtés.

Elle renvoie alors à la page 33 des motifs (dossier d'appel, p. 2911), où le CRTC déclare que lorsque les considérations d'intérêt public sont d'égale valeur des deux côtés, il approuve la demande. L'appelante prétend que l'application de ce principe au cas qui nous intéresse, où le CRTC a conclu que la preuve concernant l'intérêt public était d'égale valeur, est une erreur de droit. Selon l'appelante, le CRTC ne devrait approuver une demande de ce genre, fondée sur l'article 9A, qu'après qu'il a été formellement prouvé que l'approbation sollicitée est conforme à l'intérêt public. De son côté, l'intimée, tout en faisant valoir que le Conseil n'est pas tenu par l'article 9A de prendre en considération l'intérêt public, déclare qu'en l'espèce, le Conseil a tout de même tenu compte de l'intérêt public et approuvé l'accord parce qu'il a constaté, sur le fondement des éléments de preuve, que ce dernier n'était pas contraire à l'intérêt public.

A mon avis, l'affirmation de l'appelante selon laquelle le Conseil aurait commis une erreur ne saurait être acceptée. Aucun précédent portant sur l'article 9A n'a pu être cité par l'avocat. L'article lui-même n'énonce aucun critère que le Conseil devrait prendre en considération lorsqu'il exerce son pouvoir d'approuver ou de rejeter un accord de ce genre. J'estime que le Conseil est libre d'établir et d'appliquer ses propres principes. Il est maître de ses règles². En l'espèce, le Conseil a adopté un critère, celui de savoir si cette transaction pouvait être considérée comme conforme à l'intérêt public. Puis, après avoir constaté que la preuve concernant l'intérêt public était d'égale valeur des deux côtés, il a accueilli la demande, sous réserve toutefois de cinq sauvegardes ou conditions. (Voir page 40 des

²Voir *L'Association des consommateurs du Canada c. La Commission d'énergie hydro-électrique de l'Ontario* [1974] 1 C.F. 453, aux pp. 457 et 458. Voir aussi *Le Syndicat international des marins canadiens c. La Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada* [1976] 2 C.F. 369, à la p. 373.

or conditions of its approval. (See page 40 of the Commission's reasons—Case, Vol. XX, page 2918, quoted *supra*.)

In my view, what the Commission is saying here is that it has concluded that while, without regulatory safeguards, it cannot be said that the subject acquisition is either detrimental or beneficial to the public interest, nevertheless, with adequate regulatory safeguards, the balance would tilt so that the public interest would be protected. Viewed in this manner, it is unnecessary to determine whether the appellant's or the respondent's version of the proper test of public interest be applied. The fact is that the Commission has had regard to the public interest and has, in the proper exercise of the wide administrative discretion given to it under the statute, established safeguards to protect that interest. In such circumstances, this Court has, in my view, no power to interfere.

Counsel for the Director submitted that the Commission erred in law on the basis that it should have held that the respondent carried the onus of proof in an application under section 9A. It is my opinion that the question of onus does not enter into the matter. The cases cited by counsel for the Director relate to the onus in judicial proceedings and, in my view, have no application to the factual situation here.

Director's counsel also made reference to the dictum of Lord Loreburn L.C. in *Board of Education v. Rice* [1911] A.C. 179 at page 182:

They can obtain information in any way they think best, always giving a fair opportunity to those who are parties in the controversy for correcting or contradicting any relevant statement prejudicial to their view.

where the Lord Chancellor was discussing the duties incumbent upon an administrative tribunal. It is counsel's submission that, in this case, the Commission changed the rule with respect to onus which it had adopted in previous cases, and that in the absence of express notice to the parties that the customary onus practice adopted by the Commission was to be changed for this case, there was an element of unfairness in the procedure followed by the Commission which amounted to an error in law. I would observe firstly that the previous decisions of the Commission referred to by counsel are

motifs du Conseil—dossier conjoint, vol. XX, page 2918, précité.)

^a A mon avis, ce que le Conseil entend par là est qu'il en est arrivé à la conclusion qu'en l'absence de sauvegardes réglementaires, on ne pourrait dire que l'acquisition en question nuit ou profite à l'intérêt public, mais qu'à l'aide de sauvegardes réglementaires adéquates, l'intérêt public serait protégé. ^b Sous cet angle, il n'est pas nécessaire de déterminer si la version de l'appelante ou celle de l'intimée à l'égard de la juste manière de prendre en considération l'intérêt public doit s'appliquer. ^c Le fait est que le Conseil a tenu compte de l'intérêt public et a, dans l'exercice du large pouvoir administratif discrétionnaire qu'il tient de la loi, établi des sauvegardes pour protéger cet intérêt. Dans les circonstances, la présente Cour ne saurait, à mon ^d avis, intervenir.

L'avocat du directeur prétend que le Conseil a commis une erreur de droit en ce qu'il aurait dû décider que dans une demande fondée sur l'article 9A, c'est l'intimée qui a la charge de la preuve. ^e J'estime que la question de la charge de la preuve n'a rien à voir. Les causes citées par l'avocat du directeur se rapportent à la charge de la preuve dans les procédures judiciaires et, à mon avis, ne ^f s'appliquent nullement aux faits de l'espèce.

L'avocat du directeur a également rappelé le principe posé par le lord Chancelier Loreburn dans l'arrêt *Board of Education c. Rice* [1911] A.C. 179, à la page 182:

^g [TRADUCTION] Il peut obtenir des renseignements de la manière qu'il juge la meilleure, en donnant toujours aux parties engagées dans la controverse une possibilité suffisante de corriger ou de contredire toute déclaration pertinente portant préjudice à leur cause.

^h Dans cet arrêt, le lord Chancelier traitait des devoirs incombant à un tribunal administratif. D'après l'avocat, le Conseil a, en l'espèce, quant à la charge de la preuve, modifié la règle qu'il avait adoptée dans de précédentes affaires et, à défaut ⁱ d'avoir avisé expressément les parties de la modification de la règle habituelle, le Conseil a commis une injustice dans la procédure suivie, ce qui équivaut à une erreur de droit. Je ferai remarquer tout ^j d'abord que les décisions antérieures invoquées par l'avocat sont des décisions rendues en application soit de la *Loi sur la radiodiffusion*, soit de la *Loi*

decisions either under the *Broadcasting Act* or the *Railway Act*. Not one of them is under this Act, the *B.C. Tel Special Act*. Therefore it is not correct to say that the Commission had formulated an "onus rule" with respect to this kind of an application. I would add, further, that even if it had in other cases adopted such a practice it is entitled to change it and my perusal of the record does not convince me that in failing to notify the parties of a change in the practice, if any, there was any element of unfairness in the Commission's procedure. The notice of public hearing sent out by the Commission refers to the nature of the application as follows:

This application raises a number of important regulatory issues on which the Commission invites comments from interested parties. With regard to B.C. Tel's revenue requirement, the Commission will wish to determine the effect of the proposed acquisition on the Company's rate base, financial reporting requirements and income.

The relationship between B.C. Tel and Automatic Electric, both controlled directly or indirectly by GTE, has been a matter of considerable concern and attention in past regulatory proceedings. In the Commission's view, the effects of the proposed acquisition on this relationship must be carefully examined. In this regard, it will be important to ensure that the technological decisions and purchasing practices of B.C. Tel, as well as the prices paid for equipment by the Company, will be in the best interests of B.C. Tel subscribers, if the application is approved. [Public Notice, p. 2; Case, Vol. III, p. 317.]

It seems to me that, in the above notice the Commission was making it clear that, in making this decision, it was going to have regard to the public interest. The record discloses further that most of the evidence adduced before the Commission was directed to this issue and that all of the parties and interveners were given every possible opportunity to address themselves to the public interest issue. It is, therefore, my view that this submission by counsel for the Director is without merit.

Counsel for the appellant also submitted that the Commission erroneously found as fact that approval of the acquisition agreement would not be contrary to the public interest, having regard to the material before it. At the hearing of the appeal, the Court advised counsel for the respondent at the conclusion of submissions by counsel for the appellant and the interveners supporting him that it would not be necessary to hear the respondent on this allegation of error. It is clear, in my

sur les chemins de fer. Pas une d'entre elles n'a été rendue en application de la Loi considérée, la *Loi spéciale sur la BC Tel*. Il n'est donc pas exact de dire que le Conseil a établi [TRADUCTION] «une règle de la charge de la preuve» pour ce genre de demande. J'ajouterai que même si le Conseil avait, dans d'autres affaires, adopté une telle pratique, il est en droit de la changer. Une lecture attentive du dossier ne me permet pas de conclure qu'en n'avisant pas les parties d'une modification dans la procédure, en admettant qu'il y ait eu modification, le Conseil a commis une injustice quant à la procédure. L'avis d'audience publique émis par le Conseil décrit la demande en ces termes:

Cette requête soulève de nombreuses questions de réglementation d'importance sur lesquelles le Conseil invite les parties intéressées à faire des observations. Quant aux besoins en revenus de la B.C. Tel, le Conseil veut déterminer les conséquences de l'acquisition proposée sur la structure tarifaire, les exigences en matière de comptabilité et le revenu.

Le rapport entre la B.C. Tel et l'Automatic Electric, toutes deux contrôlées par GTE soit directement soit indirectement, a constitué une source de préoccupation considérable et a été longuement débattu dans des procédures de réglementation antérieures. D'après le Conseil, les conséquences, de l'acquisition proposée sur ce lien doivent être soigneusement étudiées. A cet égard, il sera important de s'assurer que les décisions techniques et les politiques d'achat de la B.C. Tel ainsi que les prix qu'elle paiera pour le matériel seront dans l'intérêt de ses abonnés, si la requête est approuvée. [Avis public, p. 2; dossier conjoint, vol. III, p. 317.]

Il me semble que, dans cet avis, le Conseil a clairement affirmé que sa décision tiendrait compte de l'intérêt public. Il ressort en outre du dossier que la plupart des éléments de preuve produits devant le Conseil ont porté sur cette question, et qu'on a amplement donné à toutes les parties et à tous les intervenants l'occasion de faire connaître leurs vues sur la question de l'intérêt public. J'estime donc que l'argument de l'avocat du directeur est sans fondement.

L'avocat de l'appelante fait aussi valoir que le Conseil a eu tort de constater que l'approbation de l'accord relatif à l'acquisition n'irait pas, compte tenu des documents devant lui, à l'encontre de l'intérêt public. A l'audition de l'appel, la Cour a, après les plaidoyers de l'avocat de l'appelante et des intervenants l'appuyant, informé l'avocat de l'intimée qu'il ne serait pas nécessaire d'entendre cette dernière au sujet de la prétendue erreur. A mon avis, il est clair que le Conseil disposait

opinion, that there was ample evidence before the Commission upon which it could reasonably reach the conclusion which it did. I also think that the order which it made was reasonably open to it, having regard to this record.

I would therefore dismiss the appeal and the section 28 application.

* * *

URIE J.: I agree.

d'éléments de preuve le justifiant pleinement de conclure comme il l'a fait. Je pense aussi qu'il était fondé à rendre la décision considérée, compte tenu du dossier.

a

Dès lors, j'estime qu'il y a lieu de rejeter l'appel et la demande fondée sur l'article 28.

* * *

b

LE JUGE URIE: Je souscris aux motifs ci-dessus.