

Confederation Broadcasting (Ottawa) Limited
Appellant;

and

Canadian Radio-Television Commission
Respondent.

1970: December 2; 1971: April 5.

Present: Fauteux C. J. and Abbott, Martland, Judson, Ritchie, Hall, Spence, Pigeon and Laskin JJ.

ON APPEAL FROM THE CANADIAN RADIO-TELEVISION COMMISSION

Broadcasting—Jurisdiction of Commission—Licence—Renewal—Conditions—Right to apply for further renewal—Denial of natural justice—Broadcasting Act, 1967-68 (Can.), c. 25, ss. 2, 17(1).

The appellant is the holder of a private commercial radio broadcasting licence for station CKPM in Ottawa, granted in 1964 and effective to March 31, 1970. In February 1970, the Canadian Radio-Television Commission held hearings on the renewal of various radio broadcasting licences, including that of the appellant. The Commission renewed the appellant's licence only until December 31, 1970, and stated that the frequency would be subject to re-assignment. The reasons given for the decision were that the appellant at the hearing had

Confederation Broadcasting (Ottawa) Limited
Appelante;

et

Canadian Radio-Television Commission
Intimé.

1970: le 2 décembre; 1971: le 5 avril.

Présents: Le Juge en Chef Fauteux et les Juges Abbott, Martland, Judson, Ritchie, Hall, Spence, Pigeon et Laskin.

EN APPEL DU CONSEIL DE LA RADIO-TÉLÉVISION CANADIENNE

Radiodiffusion—Compétence du Conseil—Licence—Renouvellement—Conditions—Droit de demander un nouveau renouvellement—Violation du principe de justice naturelle—Loi sur la radiodiffusion, 1967-68 (Can.), c. 25, art. 2, 17(1).

L'appelante détient une licence commerciale privée de radiodiffusion pour la station CKPM d'Ottawa, accordée en 1964 et devant demeurer en vigueur jusqu'au 31 mars 1970. En février 1970, le Conseil de la Radio-Télévision canadienne a tenu des audiences relativement au renouvellement de diverses licences de radiodiffusion, y compris celle de l'appelante. Le Conseil a renouvelé la licence de l'appelante jusqu'au 31 décembre 1970 seulement, et décidé que la fréquence sera sujette à une ré-attribution. A l'appui de cette décision, le Conseil a statué que l'appe-

not satisfied the Commission that the principals of the licensee company had retained either management or financial control of the station and that the licensee had not demonstrated its ability to carry out its responsibilities under the *Broadcasting Act*. The appellant obtained leave to appeal to this Court and asked that the Commission be ordered to renew the licence for a further period of five years.

Held (Fauteux C. J. and Abbott, Judson and Ritchie JJ. dissenting): The appeal should be allowed.

Per Martland, Hall, Spence, Pigeon and Laskin JJ.: The Commission's decision cannot stand in so far it denied the appellant the right to apply for a further renewal. The executive committee of the Canadian Radio-Television Commission is empowered by s. 17(1) of the *Broadcasting Act* to issue renewals of broadcasting licences for such terms not exceeding five years as it considers reasonable and subject to such conditions related to the circumstances of the licensee as it deems appropriate for the implementation of the broadcasting policy enunciated in s. 2 of the Act. However, a renewal term cannot be coupled with a peremptory denial, at the time the term is granted, of status to apply for a further renewal prior to expiration of the term. The Act nowhere gives such a power expressly; and in view of the range of authority to revoke, suspend, renew, and amend, as well as to issue licences, there is no justification in finding such a power implied in the authority to renew. The Act gives a licensee, whose licence has not been revoked or suspended during its currency, a right to apply for a renewal.

Per Martland, Hall, Spence and Pigeon JJ.: The appellant had no notice whatsoever that the issue of the financial and management control of the company would be canvassed at the hearing or in the consideration of the Commission following the hearing. The requirements of natural justice demand that a person have full and complete notice of the charges against him and an opportunity to reply thereto. Both these requirements were breached in the present case and by such breach the Commission lost jurisdiction to take action which it did take:

Per Fauteux C.J. and Abbott, Judson and Ritchie JJ., *dissenting*: The Commission's decision was

lante ne lui avait pas démontré à l'audience que les personnes en charge de la compagnie avaient gardé le parfait contrôle, ni au plan gérance, ni au plan financier, sur les opérations de la station et que le détenteur de la licence n'avait pas démontré qu'il pouvait assumer les responsabilités que détermine la *Loi sur la radiodiffusion*. L'appelante a obtenu l'autorisation d'appeler à cette Cour, et demande qu'il soit ordonné au Conseil de renouveler la licence pour une autre période de cinq ans.

Arrêt: L'appel doit être accueilli, le Juge en Chef Fauteux et les Juges Abbott, Judson et Ritchie étant dissidents.

Les Juges Martland, Hall, Spence, Pigeon et Laskin: La décision du Conseil ne peut être maintenue dans la mesure où elle prive l'appelante du droit de demander un autre renouvellement. L'article 17(1) de la *Loi sur la radiodiffusion* autorise le comité de direction du Conseil de la Radio-Télévision canadienne à renouveler des licences de radiodiffusion pour les périodes d'au plus cinq ans qu'il estime raisonnables et sous réserve des conditions propres à la situation du titulaire qu'il estime appropriées pour la mise en œuvre de la politique de radiodiffusion énoncée dans l'art. 2 de la Loi. Cependant, il n'est pas possible d'accorder un renouvellement tout en déniait péremptoirement, au moment où la prolongation est accordée, la qualité requise pour demander un autre renouvellement avant l'expiration de la période de prolongation. La Loi ne confère nulle part un tel pouvoir expressément; et en raison de l'étendue de l'autorité accordée pour annuler, suspendre, renouveler et modifier des licences, ainsi que pour en attribuer, on ne peut conclure qu'un tel pouvoir est compris implicitement dans le pouvoir de renouveler. La Loi donne au titulaire d'une licence qui n'a pas été révoquée ou suspendue pendant sa durée d'application le droit d'en demander le renouvellement.

Les Juges Martland, Hall, Spence et Pigeon: L'appelante n'a pas été avisée que la question du contrôle financier et de la gestion de la compagnie serait débattue à l'audience ni qu'elle serait prise en considération par le Conseil après l'audience. La justice naturelle exige qu'une personne connaisse parfaitement et complètement les accusations portées contre elle et qu'elle ait l'occasion de répondre à ces accusations. En l'espèce, le Conseil a violé ces deux conditions et, de ce fait, est devenu incompétent pour agir comme il l'a fait.

Le Juge en Chef Fauteux et les Juges Abbott, Judson et Ritchie, *dissidents*: La décision du Con-

squarely within the statutory power given to the Commission by s. 17(1)(c) of the Act. It could have refused to renew the licence and, on the material before the Court, its decision would not be open to criticism. There was nothing wrong in giving a short renewal and throwing the licence open to competition.

APPEAL from an order of the Canadian Radio-Television Commission under the *Broadcasting Act*. Appeal allowed, Fauteux C.J. and Abbott, Judson and Ritchie JJ. dissenting.

W. G. Burke-Robertson, Q.C., for the appellant.

J. D. Hylton and Stephen Borins, for the respondent.

The judgment of Fauteux C.J. and of Abbott, Judson and Ritchie JJ. was delivered by

JUDSON J. (*dissenting*)—The appellant, Confederation Broadcasting (Ottawa) Limited, is the holder of a private commercial broadcasting licence for Station CKPM in Ottawa, granted on April 22, 1964. The licence was to remain in force until March 31, 1970. On February 10, 1970, the Commission held hearings for the renewal of licences, and on March 21, 1970, it issued its decision on the appellant's application in the following terms: "The licence is renewed only until December 31, 1970." The licensee now asks the Court to set aside this decision and order the Commission to renew the licence for a further period of five years. In my opinion, the application should be dismissed.

When the licence was issued in 1964, it was made subject to five special conditions respecting ownership and operation, three of which I now quote:

1. This licence shall be conditional upon the licensee being the owner of the station licensed, and upon the ownership of the station licensed not being transferred without the permission of the Minister having been first obtained upon the recommendation of the Board of Broadcast Governors.

seil est parfaitement conforme aux pouvoirs conférés au Conseil par l'art. 17(1)(c) de la *Loi sur la radiodiffusion*. Le Conseil aurait pu refuser de renouveler la licence et, à en juger d'après les pièces au dossier, sa décision aurait été inattaquable. Il n'a pas fait erreur en accordant un renouvellement de courte durée et en déclarant que la licence ferait l'objet d'un concours.

APPEL d'une ordonnance du Conseil de la Radio-Télévision canadienne en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*. Appel accueilli, le Juge en Chef Fauteux et les Juges Abbott, Judson et Ritchie étant dissidents.

W. G. Burke-Robertson, c.r., pour l'appelante.

J. D. Hylton et Stephen Borins, pour l'intimé.

Le jugement du Juge en Chef Fauteux et des Juges Abbott, Judson et Ritchie a été rendu par

LE JUGE JUDSON (*dissident*)—L'appelante, Confederation Broadcasting (Ottawa) Limited, détient une licence commerciale privée de radio-diffusion pour la station CKPM d'Ottawa; cette licence lui a été accordée le 22 avril 1964 et devait demeurer en vigueur jusqu'au 31 mars 1970. Le 10 février 1970, le Conseil (the Commission) a tenu des audiences concernant le renouvellement de certaines licences et, le 21 mars 1970, a rendu la décision suivante au sujet de la demande de l'appelante: «Le Conseil accorde un renouvellement de licence jusqu'au 31 décembre 1970 seulement». La titulaire demande à cette Cour d'infirmier cette décision et d'ordonner au Conseil de renouveler la licence pour une autre période de cinq ans. A mon avis, cette demande devrait être rejetée.

L'attribution de la licence, en 1964, était sous réserve de cinq conditions spéciales concernant la propriété et l'exploitation; je cite trois de ces conditions:

1. La présente licence sera valable à la condition que le titulaire soit propriétaire de la station autorisée et que le titre de propriété de cette station ne soit pas cédé sans qu'autorisation à cet effet ait été obtenue au préalable du Ministre, sur la recommandation du Bureau des gouverneurs de la radio-diffusion.

2. If the licensee is incorporated as a private company the licence shall be conditional upon the ownership, or control of any share of the capital stock of the company, not being transferred either directly or indirectly without the permission of the Minister having been first obtained, upon the recommendation of the Board of Broadcast Governors, and upon the control of the station licensed not being transferred in any manner whatsoever without the permission of the Minister having been first obtained upon the recommendation of the Board of Broadcast Governors.

4. The licensed station shall be operated in fact by the licensee in person or by bona fide employees of the licensee; provided, however, that this condition may be omitted or rescinded by the Minister acting upon the recommendation of the Board of Broadcast Governors.

The record before us shows that the licensee was in breach of one or another of these conditions from the beginning of its operation.

The appellant obtained its financing in 1964 from one G. W. Stirling, who owned a Windsor radio station and had other interests in the broadcasting field. By a contract dated January 1964, which was before the date of the granting of the licence, Stirling obtained the widest powers of management and control for a term of ten years at a salary of \$1,000 per month, plus a percentage of the gross sales. A copy of this management contract was filed in May of 1964 with the Board of Broadcast Governors (the Commission's predecessor). By December 1, 1968, the station owed Stirling for loans and arrears under the management contract \$240,000.

The details of Stirling's control, both managerial and financial, came out at a hearing of the Commission in November of 1968 which was held to consider the renewal of the licence for Stirling's Windsor station. He was asked about the Ottawa station and he admitted that he held 85 per cent of the common shares of the station, which shares had been endorsed in blank by J. A. Stewart, President and principal shareholder of the station. Following this there were meetings between Mr. Stewart and the executive committee of the Commission to discuss management and financial control of the station.

2. Si le titulaire est constitué en compagnie privée, la licence sera valable à la condition que le titre de propriété ou le contrôle d'aucune action du capital social de la compagnie ne soit cédé, soit directement, soit indirectement, sans qu'autorisation à cet effet ait été obtenue au préalable du Ministre sur la recommandation du Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion, et à la condition que le contrôle de la station autorisée ne soit cédé d'aucune façon sans qu'autorisation à cet effet ait été obtenue au préalable du Ministre, sur la recommandation du Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion.

4. La station autorisée sera exploitée effectivement par le titulaire même ou par des employés véritables de ce dernier. Toutefois, cette prescription est susceptible d'omission ou d'annulation par le Ministre agissant sur la recommandation du Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion.

Le dossier révèle que la titulaire a violé l'une ou l'autre de ces conditions dès le début de son exploitation.

L'appelante a obtenu en 1964 les fonds dont elle avait besoin d'un certain G. W. Stirling, propriétaire d'une station radiophonique à Windsor et détenteur d'autres intérêts dans le domaine de la radiodiffusion. Un contrat daté de janvier 1964, soit avant l'octroi de la licence, accordait à Stirling les pouvoirs les plus étendus de gestion et de contrôle pour une période de dix ans moyennant un salaire mensuel de \$1,000, plus un certain pourcentage du chiffre brut des ventes. Une copie de ce contrat de gérance a été déposée en mai 1964 auprès du Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion (prédécesseur du Conseil). Au 1^{er} décembre 1968, la station devait à Stirling un montant de \$240,000 pour les prêts et l'arriéré dus en vertu du contrat de gérance.

A l'audience du Conseil tenue en novembre 1968 pour étudier le renouvellement de la licence de la station de Stirling, à Windsor, les détails du contrôle tant administratif que financier exercé par Stirling furent dévoilés. Ce dernier, interrogé au sujet de la station d'Ottawa, a admis qu'il détenait 85 pour cent des actions ordinaires de la station, lesquelles actions avaient été endossées en blanc par J. A. Stewart, président et principal actionnaire. Par la suite, M. Stewart et le comité de direction du Conseil se sont réunis pour discuter du contrôle administratif et financier de la station.

Stewart next sought a loan from the Bank of Montreal for the \$240,000 owing to Stirling or his companies. From the proceeds of the loan, \$50,000 was paid to Stirling. A Stirling company, Apache Communications Limited, guaranteed the loan to the extent of \$190,000 and put up full security for this amount. The bank also took an assignment of the station's accounts receivable and a pledge of all the common shares held by Stewart. The Commission subsequently objected to the pledge of the shares and the bank returned these to Stewart and told the Commission that the shares had been deposited by Stewart as evidence of good faith only.

On March 31, 1969, the Commission wrote at length to Mr. Stewart and asked him to answer in detail several questions relating to the precise involvement of Mr. Stirling with Station CKPM. By letter dated May 6, 1969, Stewart replied in detail, answering each of the questions fully. In his reply, he admitted that while certain paragraphs in the management contract appeared to give Stirling a measure of control which could usurp his authority as licensee, these powers had never been exercised. There was no further correspondence between the parties on these issues. It was soon after this that the bank released the shares from the pledge.

On December 3, 1969, the Commission published a Notice of Public Hearing which indicated hearings would begin on February 10, 1970, with respect to licence renewals. The renewal of Station CKPM's licence was among those to be heard at that time. In a letter dated January 8, 1970, Stewart advised the respondent that negotiations had been entered into with Bushnell Communications Limited for the sale of all issued shares in his company. He further requested that, as the licence renewal and the controversial matter concerning the Stirling agreement were involved in the proposed sale, the hearing set for February 10 might be postponed for a short time until the purchaser applied for approval of the sale, and that, in the meantime, the licence be extended.

Stewart a ensuite demandé un prêt à la Banque de Montréal pour s'acquitter de sa dette de \$240,000 envers Stirling ou ses compagnies. Grâce à ce prêt, il a remis \$50,000 à Stirling. Une des compagnies de ce dernier, Apache Communications Limited, s'est portée garante du remboursement du prêt jusqu'à concurrence de \$190,000 et a déposé les garanties nécessaires pour couvrir ce montant. La banque a aussi exigé la cession des dettes actives de la station, de même que le nantissement de toutes les actions ordinaires détenues par Stewart. Le Conseil s'est par la suite opposé au nantissement des actions; la banque a retourné celles-ci à Stewart et déclaré au Conseil que Stewart ne les avait déposées que pour prouver sa bonne foi.

Le 31 mars 1969, le Conseil a fait parvenir à M. Stewart une longue lettre lui demandant de répondre en détail à plusieurs questions concernant le rôle exact de Stirling dans la station CKPM. Stewart a donné une réponse complète et détaillée à chaque question dans une lettre datée du 6 mai 1969 dans laquelle il admettait que si certains paragraphes du contrat de gérance semblaient accorder à Stirling des pouvoirs qui pouvaient empiéter sur ses prérogatives de titulaire, ces pouvoirs n'avaient jamais été exercés. Ces questions n'ont fait l'objet d'aucune correspondance ultérieure entre les parties et peu de temps après, la banque a libéré les actions données en nantissement.

Le 3 décembre 1969, le Conseil a publié un Avis d'audience publique annonçant que des audiences seraient tenues à compter du 10 février 1970 au sujet du renouvellement de certaines licences, notamment celle de la station CKPM. Dans une lettre datée du 8 janvier 1970, Stewart a fait savoir à l'intimé qu'il avait entamé des négociations avec Bushnell Communications Limited pour la vente de toutes les actions émises de sa compagnie. De plus, il a demandé, puisque le projet de vente touchait le renouvellement de la licence et le sujet de controverse concernant l'accord qu'il avait passé avec Stirling, que l'audience du 10 février soit différée pour une courte période jusqu'à ce que l'acheteur ait eu la possibilité de faire approuver la vente. Il a aussi demandé que, dans l'intervalle, la durée de la licence soit prolongée.

On January 19, 1970, the secretary of the respondent advised Stewart in conversation that the letter of January 8 had to be read at the public hearing on February 10.

In a letter dated January 20, 1970, the Commission stated that a representative must appear at the hearing for the licensee, and requested the name of the person so designated. On January 22, 1970, the appellant notified the Commission that it would be represented by a solicitor.

At the hearing on February 10, 1970, the solicitor told the Commission that an agreement to purchase the shares of the appellant had been executed on February 9, 1970, by Bushnell Communications, and that the agreement would be filed with the Commission later in the week. He further stated that the purchaser had assumed all obligations under the "Stirling Agreement" of 1964, and that approval of the share transfer would be sought at the respondent's hearings in March 1970. A two-year renewal was requested in the interim. Upon being asked certain specific questions relating to management and financial control of Station CKPM, he admitted that he knew of these matters only in a general way.

On February 11, 1970, Stewart sent a telegram to the respondent, stating that "if sale to Bushnell of (CKPM) is not approved, we are well able to operate and will in fact do so." On February 12, 1970, he appeared at the public hearings still in progress and requested the opportunity to be heard as to those issues raised at the February 10 hearing. Permission was denied. On February 13, 1970, Stewart wrote two letters to the respondent; in the first he apologized for the misunderstanding on his part that he need not appear in person, and in the second he requested a re-hearing. This was not granted.

The agreement to purchase executed by Bushnell Communications and the appellant provided that while the purchaser was to assume all obligations to Stirling, negotiations were to be entered into (and if possible completed) with Stirling for the rescission of the existing Consulting Agreement. The formal transfer to the purchaser

Le 19 janvier 1970, le secrétaire de l'intimé a prévenu Stewart de vive voix que la lettre du 8 janvier devait être lue à l'audience publique du 10 février.

Dans une lettre datée du 20 janvier 1970, le Conseil a déclaré que la titulaire devait être représentée à l'audience et il a demandé le nom de la personne qui serait désignée à cette fin. Le 22 janvier 1970, l'appelante a avisé le Conseil qu'elle se ferait représenter par un avocat.

A l'audience du 10 février 1970, l'avocat de l'appelante a déclaré au Conseil qu'une convention d'achat portant sur les actions de cette dernière avait été signée le 9 février 1970 par Bushnell Communications et que cette convention serait déposée auprès du Conseil au cours de la semaine. Il a ajouté que l'acheteur avait assumé toutes les obligations stipulées dans «l'accord Stirling» de 1964 et que le transfert des actions serait soumis à l'approbation de l'intimé à l'une de ses audiences du mois de mars 1970. Entre-temps, l'appelante demandait un renouvellement de deux ans. Lorsqu'on lui a posé certaines questions précises sur le contrôle administratif et financier de la station CKPM, l'avocat a reconnu qu'il n'avait qu'une connaissance générale de ces questions.

Le 11 février 1970, Stewart a fait parvenir à l'intimé un télégramme où il déclarait que [TRADUCTION] «si la vente de (CKPM) à Bushnell n'est pas approuvée, nous sommes en mesure d'exploiter et c'est effectivement ce que nous ferons». Le 12 février 1970, il s'est présenté à l'audience publique en cours et il a demandé à être entendu sur les questions soulevées à l'audience du 10 février, ce qui lui fut refusé. Le 13 février 1970, Stewart a écrit deux lettres à l'intimé; dans la première, il s'excusait d'avoir compris à tort qu'il n'était pas tenu de comparaître personnellement et, dans la seconde, il demandait une nouvelle audition, requête qui fut rejetée.

Aux termes de la convention d'achat intervenue entre Bushnell Communications et l'appelante, des négociations en vue de la résiliation de l'Accord de consultation (Consulting Agreement) devaient être entamées (et, si possible, menées à bonne fin) avec Stirling; tandis que l'acheteur devait assumer toutes les obligations contractées envers

was made contingent upon obtaining the respondent's approval of the transfer of the shares.

The first question on which leave to appeal was granted is:

1. Whether the Respondent erred in law in failing to give to the appellant notice of the issues intended to be raised at the hearing on the 10th day of February, 1970, and in failing to give to the appellant an opportunity to be heard on such issues.

The licensee contends that the Commission failed to give it notice of the issues intended to be raised at the hearing on February 10, 1970. The essential issue to be determined was whether the licensee's broadcasting licence was to be renewed, and if it was, for what duration. Section 17(1)(c) of the *Broadcasting Act* does not provide for an automatic renewal of a broadcasting licence. It provides that the Commission may renew a licence for a term not to exceed five years as the executive committee of the Commission considers reasonable. The onus is on the licensee to persuade the Commission that the licence ought to be renewed and for a particular length of time. The discretion rests with the Commission whether it will renew and for how long. Under s. 22 of the General Radio Regulations, Part II, SOR/63-297, it is provided that the assignment of a frequency to any station does not confer a monopoly of the use of such frequency and the licence is not to be construed as conferring any right of continued tenure in respect of such frequency.

I have already mentioned that in the letter of January 8, 1970, the president of the station, Mr. J. A. Stewart, asked only for a short period of extension pending the application for approval of the transfer to Bushnell. As an example of Stewart's awareness of the issues to be raised, I quote two paragraphs from his letter:

In view of the fact that the renewal of the license and the controversial matters surrounding the Stirling Agreement are intimately bound up with the obligations being assumed by the purchaser, Bushnell Communications Limited, it seems to us that you might consider it appropriate to defer consideration of these matters until a date subsequent to February, 1970 when Bushnell Communications Limited will apply to the Commission for its approval of the purchase of the said shares.

ce dernier. Le transfert en bonne et due forme des actions était subordonné à l'approbation de l'intimé.

La première question sur laquelle la permission d'appeler a été accordée est la suivante:

[TRADUCTION] 1. L'intimé a-t-il fait une erreur de droit en ne donnant pas avis à l'appelante des points que l'on se proposait de soulever à l'audience du 10 février 1970, et en ne donnant pas à l'appelante la possibilité d'être entendue sur ces questions?

La titulaire prétend que le Conseil ne lui a pas donné avis des questions qui devaient être soulevées à l'audience du 10 février 1970. Il s'agissait essentiellement de déterminer si la licence de radiodiffusion de la titulaire devait être renouvelée et, le cas échéant, la durée de la période de renouvellement. L'article 17(1)(c) de la *Loi sur la radiodiffusion* ne prévoit pas qu'une licence de radiodiffusion puisse se renouveler automatiquement. Cet article prévoit que le Conseil peut renouveler une licence pour une période, d'au plus cinq ans, que le comité de direction estime raisonnable. Il incombe au titulaire de convaincre le Conseil que sa licence devrait être renouvelée et qu'elle devrait l'être pour une période déterminée. Le Conseil est libre de la renouveler ou non et d'en fixer la durée. En vertu de l'art. 22 du Règlement général sur la radio, Partie II, DORS/63-297, l'assignation d'une fréquence à une station ne confère pas le monopole de son usage et la licence n'est pas censée conférer un droit permanent à l'égard de cette fréquence.

J'ai déjà mentionné que, dans sa lettre du 8 janvier 1970, le président de la station, M. J. A. Stewart, n'avait demandé qu'une prolongation de courte durée dans l'attente de la demande d'approbation du transfert de ses actions à Bushnell. A titre d'exemple démontrant que Stewart connaissait les questions qui devaient être soulevées, je cite deux paragraphes de sa lettre:

[TRADUCTION] Étant donné que le renouvellement de notre licence et que les sujets de controverse concernant l'accord Stirling sont étroitement liés aux obligations qui sont en voie d'être assumées par l'acheteur, Bushnell Communications Limited, vous jugerez peut-être opportun de reporter l'examen de ces questions à une date postérieure au mois de février 1970, lorsque Bushnell Communications Limited demandera au Conseil d'approuver l'achat des dites actions.

We would therefore appreciate if you would let us know whether the license may be extended for a short period without a formal hearing pending the application by Bushnell Communications Limited and of this Company in respect of the matters mentioned above.

How can it be said in view of this that the issues between the licensee and the station had not been raised? The issues were known both to the licensee and the Commission and they had been under discussion for a long time. The facts relating to the financial arrangements between the licensee and Stirling had been set out in great detail in the correspondence between the Commission and the licensee. There had been no change in this situation. This is the financial history. Originally, the licensee was under direct obligation to Stirling or his company. The transfer of the loan to the bank still kept Stirling's company under obligation as a guarantor to the extent of \$190,000, for which the bank was fully secured by the guarantor's pledge of credit notes. If this loan had been called, the immediate result would be payment by the guarantor and its subrogation to the rights of the bank to the extent of \$190,000. In other words, the parties would be back where they started to this extent.

The facts relating to the pledge of shares were matters of written record. Stirling had them in the latter part of 1968. When the loan was turned over to the bank they were pledged to the bank and then released from the pledge. These were the facts, incontrovertible and known to both the Commission and the licensee.

I have already mentioned that the Commission told the licensee that it must be represented at the hearing. The licensee was so represented by its solicitor. There was some suggestion on the argument that the representation was inadequate. With this I do not agree. The solicitor could only act according to his instructions. His instructions were to advise the Commission that there was a proposed sale to Bushnell and that the agreement

Nous vous serions reconnaissants de nous faire savoir s'il est possible de prolonger la durée de notre licence pour une brève période sans tenir d'audience à cet effet, jusqu'à ce que Bushnell Communications Limited et notre propre compagnie aient présenté leur demande relativement aux questions susmentionnées.

Comment peut-on prétendre, dans ces circonstances, que les questions intéressant la titulaire et la station n'avaient pas été soulevées? La titulaire et le Conseil étaient au courant de ces questions, qui avaient fait l'objet de discussions pendant longtemps. Les faits relatifs aux accords financiers entre la titulaire et M. Stirling avaient été exposés en détail dans les lettres que s'étaient échangées le Conseil et la titulaire. La situation était demeurée inchangée. Ceci représente l'évolution de la situation financière. Initialement, la titulaire était directement obligée envers Stirling ou sa compagnie. Après le transfert du prêt à la banque, la compagnie de Stirling était néanmoins obligée à titre de caution jusqu'à concurrence de \$190,000, montant pour lequel la banque était pleinement garantie par le nantissement de notes de crédit qu'avait effectué la caution. Si l'on avait demandé le remboursement du prêt, la conséquence immédiate aurait été le paiement de la dette par la caution et la subrogation de celle-ci dans les droits de la banque jusqu'à concurrence de \$190,000. En d'autres termes, les parties se seraient retrouvées pour autant au point d'où elles étaient parties.

Les faits relatifs au nantissement des actions pouvaient être relevés dans des dossiers. Ces actions, Stirling les avait à la fin de 1968. Lorsque le prêt a été transporté à la banque, elles ont été données en nantissement à la banque, qui les a ultérieurement libérées. Tels étaient les faits, incontestables et connus à la fois du Conseil et de la titulaire.

J'ai déjà mentionné que le Conseil avait avisé la titulaire qu'elle devait être représentée à l'audience. Celle-ci s'est donc fait représenter par son avocat. On a avancé l'opinion que cette représentation était inadéquate. Je ne suis pas de cet avis. L'avocat ne pouvait agir que suivant les instructions qu'il avait reçues. Ces instructions étaient d'aviser le Conseil que l'on projetait de vendre à Bushnell et que la convention serait dé-

would be filed within a very short time. He stated the terms of the Bushnell agreement and requested a two-year renewal. His principal, it will be noted, had asked only for a short period of renewal pending consideration of the Bushnell deal. The only lack in the knowledge of the representative was that he did not know the precise terms of the financial arrangements between the licensee and Stirling. He knew in a general way and he was accurate to this extent. The precise terms were known both to the licensee and the Commission and they had been dealt with in detail in correspondence.

The request for re-hearing was properly refused. There is nothing in the record before us to suggest that there was any additional information, evidence or argument to put before the Commission and there was none put before us in this Court.

Question 2

Whether the Respondent in its Decision exceeded or declined to exercise the jurisdiction committed to it by the *Broadcasting Act*.

At this point it is desirable to set out the decision in full. It is dated March 25, 1970, six days before the expiry of the original licence:

LICENCE RENEWAL

Decision CRTC 70-71

OTTAWA, ONT.

Licence renewal of Radio Station CKPM Ottawa, Ont.

Decision: The licence is renewed only until December 31, 1970.

The Commission will receive applications until July 10, 1970 for the frequency presently being used by the licensee. These applications will be heard at the Fall hearings, provided they are acceptable by the Commission.

The Commission will be concerned, however, about continuation of service by the station and will take this factor into consideration when granting a new licence.

posée à très brève échéance. Il a dit en quoi consistaient les dispositions de la convention passée avec Bushnell et demandé un renouvellement de deux ans. Il est à remarquer que sa mandante avait demandé un renouvellement pour une courte période seulement, en attendant que l'on se penche sur la transaction intervenue avec Bushnell. Le manque de connaissances du représentant se limitait aux dispositions précises des accords financiers intervenus entre la titulaire et Stirling. Il en avait une connaissance générale et il a été aussi exact que le permettait une telle connaissance des faits. La titulaire et le Conseil, eux, en connaissaient les dispositions précises, dont avait fait état de façon détaillée la correspondance échangée.

La demande d'une nouvelle audition a été refusée à bon droit. Le dossier dont dispose cette Cour ne révèle rien qui permette de croire qu'il y avait quelque renseignement, élément de preuve ou argument nouveau à présenter au Conseil et aucun n'a été présenté en cette Cour.

2^e Question:

Dans sa décision, l'intimé a-t-il outrepassé ou refusé d'exercer les pouvoirs conférés par la *Loi sur la radiodiffusion*?

Il serait approprié ici de reproduire la décision en entier. Elle est datée du 25 mars 1970, six jours avant l'expiration de la première licence:

RENOUVELLEMENT DE LICENCE

Décision CRTC 70-71

OTTAWA, ONT.

Renouvellement de licence de la station de radio CKPM, Ottawa, Ont.

Décision: Le Conseil accorde un renouvellement de licence jusqu'au 31 décembre 1970 seulement.

Le Conseil recevra, jusqu'au 10 juillet 1970, les demandes qui pourraient lui être faites au sujet de la fréquence utilisée par le détenteur de la licence; il entendra ces demandes, pourvu qu'elles soient acceptables par le Conseil, lors d'une des audiences publiques qu'il tiendra à l'automne.

Toutefois, le Conseil se préoccupe de la continuation du service qui est actuellement offert par la station et, en accordant une nouvelle licence, il prendra ce facteur en considération.

Reasons: The ownership and control of the licensee Company has not been clarified to the satisfaction of the Commission. The evidence heard at the Commission Hearings of November 1968 and February 1970 has not satisfied the Commission that the principals of the licensee company have retained either management or financial control of the station.

In the opinion of the Commission, the licensee has not demonstrated his ability to carry out its responsibilities under the Broadcasting Act.

Because of these circumstances, the Commission has decided that this frequency, which is in the public domain, will be subject to reassignment.

F. K. Foster,
Secretary.

In my opinion this decision is squarely within the statutory power given to the Commission by s. 17(1)(c) of the *Broadcasting Act*. The relevant provisions of s. 17 are 17(1)(a) and 17(1)(c). These are:

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

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

(i) as the Executive Committee deems appropriate for the implementation of the broadcasting policy enunciated in section 2 of this Act, and

(ii) in the case of broadcasting licences issued to the Corporation, as the Executive Committee deems consistent with the provision, through the Corporation, of the national broadcasting service contemplated by section 2 of this Act;

* * *

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

This is a case of renewal on terms and not one of revocation. The Commission could have refused to renew after March 31, 1970, and, on the

Motifs: La propriété et le contrôle de la compagnie en cause n'ont pas été établis clairement et à la satisfaction du Conseil. Les témoignages entendus lors des audiences publiques de novembre 1968 et de février 1970 n'ont pas démontré au Conseil que les personnes en charge de la compagnie avaient gardé le parfait contrôle, ni au plan gérance, ni au plan financier, sur les opérations de la station.

De plus, le Conseil est d'avis que le détenteur de la licence n'a pas démontré qu'il pouvait assumer les responsabilités que détermine la Loi sur la radiodiffusion.

A cause de ces circonstances, le Conseil a décidé que cette fréquence, laquelle est du domaine public, sera sujette à une ré-attribution.

Le Secrétaire,
F. K. Foster

A mon avis, cette décision est parfaitement conforme aux pouvoirs conférés au Conseil par l'art. 17(1)(c) de la *Loi sur la radiodiffusion*. Les dispositions pertinentes de l'art. 17 sont les alinéas (a) et (c) du par. (1):

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

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

(i) que le comité de direction estime appropriées pour la mise en œuvre de la politique de radiodiffusion énoncée dans l'article 2 de la présente loi, et

(ii) dans le cas de licences de radiodiffusion attribuées à la Société, que le comité de direction juge compatibles avec la fourniture, par l'intermédiaire de la Société, du service national de radiodiffusion envisagé par l'article 2 de la présente loi;

* * *

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

Il s'agit ici d'un renouvellement sous condition et non d'une annulation de licence. Le Conseil aurait pu refuser de renouveler la licence en ques-

material before us, its decision would not be open to criticism. Instead of doing this, it gave the licensee a nine-month renewal and said at the same time that it would throw the licence open to competition. What is wrong with this? This is the very job that the Commission was established to do under s. 17(1)(c) of the Act. In the first place, this licensee had asked for a brief renewal to suit its own purposes without a hearing. When told that it must be represented, the next request was for a two-year extension. It got a nine-month extension on terms. There was no revocation of the licence, and no revocation proceedings were necessary under s. 24 of the Act. I do not accept the proposition that if the Commission grants any kind of renewal, this automatically involves revocation proceedings if there is to be no further renewal.

Question 3.

Whether there was any evidence to support the Respondent's opinion "that the licensee has not demonstrated its ability to carry out its responsibilities under the *Broadcasting Act*" and whether, if there was no such evidence, this invalidated the Decision.

In my opinion, this question cannot be isolated from the rest of the decision. It follows immediately upon an opinion of the Commission that the licensee had not satisfied it that the principals of the licensee company had retained either management or control of the station. I have set out the facts relating to these matters earlier in this opinion. It is obvious to me that the Commission was right: Financial control and management were still with Stirling and had been from the very beginning of this licence.

I would dismiss the appeal with costs.

The judgment of Martland, Hall, Spence and Pigeon JJ. was delivered by

SPENCE J.—I have had the opportunity of reading the reasons of Mr. Justice Laskin who has outlined the facts in very considerable detail

tion après le 31 mars 1970, et, à en juger d'après les pièces au dossier, sa décision aurait été inattaquable. Au lieu de cela, il a accordé à la titulaire un renouvellement de neuf mois et déclaré en même temps que la licence ferait l'objet d'un concours. Qu'y a-t-il à redire à cela? C'est justement la fonction qu'attribue au Conseil l'art. 17(1)(c) de la Loi. La titulaire avait d'abord demandé un renouvellement de courte durée, sans audience, qui convenait à ses propres fins. Apprenant qu'elle devait être représentée à une audience, elle a demandé une prolongation de deux ans. On lui a accordé une prolongation de neuf mois, sous condition. La licence n'a pas été annulée et il n'y avait pas lieu de recourir aux procédures d'annulation prévues à l'art. 24. Je n'accepte pas la proposition qui veut que si le Conseil accorde un renouvellement de licence cela entraîne automatiquement des procédures d'annulation s'il n'est accordé d'autre renouvellement.

3^e Question:

Y avait-il une preuve à l'appui de l'avis de l'intimé «que le détenteur de la licence n'a pas démontré qu'il pouvait assumer les responsabilités que détermine la *Loi sur la radiodiffusion*» et, s'il y avait absence de preuve à cet effet, la décision est-elle nulle?

A mon avis, cette question est inséparable des autres passages de la décision. Elle est traitée immédiatement après l'énoncé dans lequel le Conseil se dit d'avis que la compagnie titulaire ne pouvait le convaincre que les personnes chargées de cette dernière avaient gardé le contrôle de la station, soit du point de vue de la gestion soit du point de vue financier. J'ai déjà exposé aux présents motifs les faits relatifs à ces questions. Il m'apparaît clairement que la décision du Conseil était fondée. Stirling avait toujours le contrôle financier et la gestion de l'entreprise, et il en avait été ainsi depuis l'octroi de la licence en cause.

Je suis d'avis de rejeter le pourvoi avec dépens.

Le jugement des juges Martland, Hall, Spence et Pigeon a été rendu par

LE JUGE SPENCE—J'ai eu l'occasion de lire les motifs de M. le Juge Laskin, dont l'exposé très détaillé des faits m'épargnera la nécessité de les

so that it will be unnecessary for me to repeat them except where I wish to emphasize a particular element.

Mr. Justice Laskin would dispose of the appeal by making a declaration that the appellant was entitled to apply for a renewal of the licence already renewed for a limited period, to December 31, 1970, and that such renewed term already granted by the Commission must be deemed to remain in force for the reasonable period necessary to enable the appellant to apply for such further renewal and its application to be heard and a decision given. In view of the fact that the Commission, at the suggestion of this Court after the hearing of the appeal, has already undertaken that the licence would be extended to include the time which may be required for this Court to render its judgment, it would seem Mr. Justice Laskin's proposed disposition is an efficient and workable one.

Mr. Justice Laskin arrived at his conclusion by a consideration of the provisions of the *Broadcasting Act, 1967-68 (Can.)*, c. 25, and concluded that the statute did not permit the Commission to renew the licence for a stipulated time and provide as a term of the renewal that at the end of that period the licensee should not have a right to apply for a further renewal. Having come to this conclusion, Mr. Justice Laskin found it unnecessary to express any view as to the submission made by the appellant that it was denied natural justice by the proceedings of the respondent.

Although I agree with Mr. Justice Laskin's analysis and conclusion as to the effect of the provisions of the *Broadcasting Act*, I think it proper to refer to and discuss that submission made by the appellant.

The licence which had been granted to the appellant by the Minister on April 22, 1964, was to remain in force until March 31, 1970. Almost immediately after the granting of the licence the appellant had entered into various arrangements with one Geoffrey W. Stirling. These arrangements were both for the financing of the new licensee and for the management of its broadcasting business by the said Mr. Stirling and/or

relater à nouveau si ce n'est pour souligner un point particulier.

M. le Juge Laskin réglerait le pourvoi en déclarant que l'appelante avait le droit de demander le renouvellement de la licence qui lui avait déjà été renouvelée pour un temps limité, jusqu'au 31 décembre 1970, et que le renouvellement déjà accordé par le Conseil (the commission) doit être réputé demeurer en vigueur pour telle période raisonnable et nécessaire pour permettre à l'appelante de demander un autre renouvellement semblable et au Conseil d'entendre sa demande et de rendre une décision. Le Conseil s'étant déjà engagé, suivant la suggestion de cette Cour après l'audition du pourvoi, à prolonger la durée de la licence de manière à englober la période requise pour que cette Cour rende jugement, il semble que la solution proposée par le Juge Laskin soit utile et pratique.

La conclusion à laquelle est arrivé M. le Juge Laskin repose sur les dispositions de la *Loi sur la radiodiffusion, 1967-68 (Can.)*, c. 25. Il a conclu que la Loi ne donnait pas au Conseil le pouvoir de renouveler la licence pour une période déterminée et de stipuler comme condition du renouvellement qu'à la fin de ladite période, la titulaire n'aurait pas le droit de demander un autre renouvellement. M. le Juge Laskin a par conséquent jugé inutile de se prononcer sur l'allégation de l'appelante selon laquelle les actes de l'intimé constituaient à son égard un déni de justice naturelle.

Bien que je souscrive à l'analyse faite par M. le Juge Laskin, et à la conclusion qu'il a tirée en ce qui concerne l'effet des dispositions de la *Loi sur la radiodiffusion*, j'estime qu'il y a lieu de traiter de cette allégation de l'appelante.

La licence accordée à l'appelante par le Ministre, le 22 avril 1964, devait demeurer en vigueur jusqu'au 31 mars 1970. Peu de temps après l'octroi de la licence, l'appelante a conclu divers accords avec un certain Geoffrey W. Stirling. Ces accords visaient le financement de l'entreprise de radiodiffusion de la nouvelle titulaire et sa gestion par ledit M. Stirling et (ou) sa compagnie, Apache Communications Limited. Lors d'une au-

his company Apache Communications Limited. Mr. Stirling testified, at a meeting of the Commission held on November 18, 1968, to consider the renewal of the licence for another station owned and controlled by Mr. Stirling known as CKWW in Windsor, that he held 85 per cent of the shares of the appellant which had been delivered to him endorsed in blank by Mr. James Alan Stewart, the owner thereof and the president of the appellant, and that he also held a management contract. Mr. Stirling further testified at that time that he had attended the then Chairman of the Board of Broadcast Governors, the predecessor of the present respondent Commission, and had explained the whole situation to him. No further reference would seem to have been made to the situation which resulted from these arrangements by either the Board or its successor, the respondent, until the said November 18, 1968, when Mr. Stirling outlined the situation in giving evidence in reference to the proposed renewal of the licence for the other station. Neither the appellant nor Mr. James Alan Stewart, its president, had any notice of the hearing which took place on November 18, 1968, and Mr. Stewart was neither present nor represented. As a result of Mr. Stirling's testimony at that hearing, Mr. Stewart testified that he had several conversations with the secretary of the respondent relating to the question of management and financial control of radio station CKPM operated by the appellant and a series of correspondence ensued during the next five months. Much of this correspondence was filed as exhibits to Mr. Stewart's affidavit sworn on April 14, 1970, on application for leave to appeal to this Court from the decision of the respondent Commission made on March 25, 1970. The decision will be more particularly referred to hereafter.

In the meantime, the arrangements between Mr. Stirling and Apache Communications Limited, on the one part, and Mr. Stewart, on the other, had altered. The amount owing by the appellant to Mr. Stirling and Apache Communications Limited had been repaid to them by borrowing the money from the Bank of Montreal. Mr. Stirling had, it is true, guaranteed the loan by the Bank of Montreal to the appellant and with part of the proceeds of the loan which he received from the

dience du Conseil tenue le 18 novembre 1968 sur la question du renouvellement de la licence de la station CKWW de Windsor, une autre station possédée et contrôlée par M. Stirling, ce dernier a témoigné qu'il détenait 85 pour cent des actions de l'appelante, qui lui avaient été transmises endossées en blanc par leur propriétaire, M. James Alan Stewart, président de l'appelante, et qu'il détenait en outre un contrat de gérance. M. Stirling a ajouté, lors de cette audience, qu'il avait rencontré à l'époque le président du Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion, organisme prédécesseur du Conseil intimé, et lui avait expliqué toute la situation. La situation résultant des accords susmentionnés n'avait, semble-t-il, été abordée à nouveau par le Bureau et son successeur, l'intimé, qu'à ladite date du 18 novembre 1968, jour où M. Stirling l'a décrite en témoignant à propos du renouvellement de licence demandé pour son autre station. Ni l'appelante ni M. James Alan Stewart, son président, n'avaient été avisés en quelque façon de la tenue de l'audience du 18 novembre 1968, à laquelle M. Stewart n'était ni présent ni représenté. M. Stewart affirme que, par suite du témoignage de M. Stirling à l'audience en question, il s'est entretenu à plusieurs reprises avec le secrétaire de l'intimé au sujet de la gestion et du contrôle financier de la station radiophonique CKPM exploitée par l'appelante, et a échangé avec lui plusieurs lettres au cours des cinq mois suivants. Un bon nombre de ces lettres ont été produites comme pièces à l'appui de l'affidavit qu'a souscrit M. Stewart, le 14 avril 1970, avec sa requête pour permission d'interjeter appel en cette Cour de la décision rendue le 25 mars 1970 par le Conseil intimé. Ci-après, je traiterai de cette décision plus en détail.

Entre-temps, les accords conclus par M. Stirling et Apache Communications Limited, d'une part et M. Stewart, d'autre part, ont subi des modifications. A l'aide d'un prêt de la Banque de Montréal, l'appelante s'est acquittée de sa dette envers M. Stirling et Apache Communications Limited. M. Stirling, il est vrai, a garanti le prêt consenti à l'appelante par la Banque de Montréal, affecté une partie de l'argent reçu de la Banque à l'achat de titres de dépôt pour une valeur de

Bank of Montreal he purchased deposit certificates in the amount of \$190,000, representing the major amount of the guarantee, and had left those deposit certificates in the hands of the Bank of Montreal. This latter transaction is set out in the letter from the Assistant Manager of the Bank of Montreal to Mr. F. K. Foster, the secretary of the respondent, dated January 23, 1969. The requirements of the Bank of Montreal before proceeding with the loan on the amount of \$240,000 for the purpose of discharging the indebtedness to Apache Communications Limited and Mr. Stirling were outlined in a letter from the Bank to Mr. J. A. Stewart, the president of the appellant, dated January 2, 1969. In that letter, the Bank of Montreal required hypothecation of all issued common stock of the appellant comprising 19,501 common shares and a copy of that letter was forwarded by Mr. Stewart to the respondent on January 9, 1969.

The respondent, over the signature of the secretary, replied to Mr. Stewart on January 20, 1969, requiring that the Assistant Manager of the Bank of Montreal advise the respondent of the additional security "i.e., the amount and terms of the partial security by Apache Communications Limited and the form, amount and terms of the various Certificates of Deposit". It was in reply to this demand that the Assistant Manager of the Bank of Montreal forwarded to the respondent his letter of January 23, 1969, to which reference was made above.

On March 31, 1969, the respondent, over the signature of its secretary, addressed to Mr. Stewart, the president of the appellant, a very long letter in which it made many requests for further information and clarification and on May 6, 1969, Mr. Stewart replied to that letter by his own communication, also in great detail, in which he set out and answered seriatim all requests for information and clarification made in Mr. Foster's letter of the 31st of March.

On April 3, 1969, the Assistant Manager of the Bank of Montreal returned, in a letter to Mr. Stewart, the certificates for the 19,501 common shares of the appellant which had been deposited by Mr. Stewart with the Bank of

\$190,000, soit la majeure partie de la garantie, et laissé ces titres entre les mains de la Banque. Une lettre du 23 janvier 1969, adressée à M. F. K. Foster, secrétaire de l'intimé, par le gérant adjoint de la Banque de Montréal, expose cette dernière transaction. Dans une lettre du 2 janvier 1969 adressée à M. J. A. Stewart, président de l'appelante, la Banque de Montréal avait fait état des conditions auxquelles serait consenti le prêt de \$240,000 destiné à acquitter la dette due à Apache Communications Limited et M. Stirling. Dans cette dernière lettre, la Banque de Montréal avait exigé le nantissement de toutes les actions ordinaires émises de l'appelante, soit 19,501 actions ordinaires; M. Stewart a fait parvenir une copie de cette lettre à l'intimé le 9 janvier 1969.

Dans sa réponse à M. Stewart datée du 20 janvier 1969 et signée par son secrétaire, l'intimé avait demandé que le gérant adjoint de la Banque de Montréal le mette au courant de la garantie supplémentaire [TRADUCTION] «savoir, le montant et les conditions de la garantie partielle fournie par Apache Communications Limited et les forme, montant et conditions des divers titres de dépôt». C'est en réponse à cette demande que le gérant adjoint de la Banque de Montréal a fait parvenir la lettre du 23 janvier 1969 susmentionnée.

Le 31 mars 1969, l'intimé a adressé à M. Stewart, président de l'appelante, une très longue lettre signée par son secrétaire et dans laquelle il demandait plusieurs autres renseignements et explications. Dans une lettre personnelle du 6 mai 1969, M. Stewart s'est référé et a répondu, de façon très détaillée et suivant leur ordre, à toutes les demandes de renseignement et d'explication contenues dans la lettre du 31 mars reçue de M. Foster.

Le 3 avril 1969, le gérant adjoint de la Banque de Montréal a retourné à M. Stewart, relativement aux 19,501 actions ordinaires de l'appelante, les certificats que celui-ci avait laissés en dépôt à l'époque du prêt de \$240,000 consenti à

Montreal at the time of the loan of \$240,000 to the appellant. In this letter, the said Assistant Manager concludes with the words:

As mentioned to you today, these securities were being held by us as evidence of good faith only.

This action by the Bank of Montreal was reported to the respondent in Mr. Stewart's letter of May 6, 1969. Mr. Stewart further stated in the said letter that no question of voting rights arose or was discussed with the Bank at the time the loan was made or at any other time and that he, Mr. Stewart alone, had the right to vote the shares in the appellant during the period of the bank loan.

No further reference to the question as to the financing and management of the appellant was made by the respondent or by any officer thereof after the receipt of Mr. Stewart's letter dated May 6, 1969.

Mr. Stewart deposes in his affidavit that in or about the month of October 1969 he was approached by Bushnell Communications Limited of Ottawa with an offer to purchase his shares in the appellant company and that after negotiations an agreement for such sale was made. This agreement bore the formal date of December 31, 1969, but it was not actually executed until February 9, 1970. In the meantime, that is, during the course of these negotiations, a notice of public hearing was issued by the respondent giving notice of a meeting to be held at 9:30 a.m. on Tuesday, February 10, 1970, at the King Edward Hotel, in Toronto. The notice stated:

Among other matters, the Commission will consider the licence renewals of the following broadcasting undertakings whose licences expire on March 31, 1970, September 1, 1970, September 30, 1970, October 17, 1970, November 1, 1970, March 31, 1971 and March 31, 1972, respectively.

The notice continued with a listing of licence renewals and in paragraph A entitled BROADCASTING UNDERTAKING LICENCES EXPIRING MARCH 31, 1970, PRIVATELY OWNED AM BROADCASTING UNDERTAKINGS, there are listed a very large number of

cette dernière. La lettre qui accompagnait les certificats se terminant ainsi:

[TRADUCTION] Comme nous vous le mentionnions aujourd'hui, nous avons gardé en dépôt les titres ci-joints comme preuve de bonne foi seulement.

M. Stewart a porté le geste de la Banque de Montréal à la connaissance de l'intimé dans une lettre du 6 mai 1969, dans laquelle il affirmait en outre que la question des droits de vote n'avait pas été soulevée ou discutée avec la Banque à l'époque du prêt ou à un autre moment et que lui seul, M. Stewart, avait droit de vote relativement aux actions de l'appelante pour la durée du prêt.

Ni l'intimé ni aucun fonctionnaire de ce dernier ne sont revenus sur la question du financement et de la gestion de l'appelante après avoir reçu la lettre de M. Stewart du 6 mai 1969.

Dans son affidavit, M. Stewart atteste qu'au mois d'octobre 1969, ou vers ce mois-là, Bushnell Communications Limited of Ottawa lui a fait une offre en vue de l'achat des actions qu'il détenait dans la compagnie appelante et, qu'après négociations, une convention a été conclue en vue de la vente de ces actions. Cette convention était officiellement datée du 31 décembre 1969, mais elle n'a été signée que le 9 février 1970. Entre-temps, c'est-à-dire pendant ces négociations, l'intimé a donné un avis annonçant la tenue d'une audience publique le mardi 10 février 1970, à 9h30, à l'hôtel King Edward, à Toronto:

[TRADUCTION] Entre autres demandes, le Conseil étudiera le renouvellement de licence des entreprises de radiodiffusion suivantes; leur date d'expiration est le 31 mars 1970, le 1^{er} septembre 1970, le 30 septembre 1970, le 17 octobre 1970, le 1^{er} novembre 1970, le 31 mars 1971 ou le 31 mars 1972.

Suivait une liste des renouvellements de licence et à l'alinéa A, intitulé ENTREPRISES DE RADIODIFFUSION DONT LA LICENCE EXPIRE LE 31 MARS 1970, STATIONS MA PRIVÉES, étaient énumérées un très grand nombre de stations radiophoniques, dont CKPM d'Ottawa

radio stations including CKPM, Ottawa, Ontario. Similar lists followed as to the various other stations having different expiry dates.

Although the notice was dated December 3, 1969, Mr. Stewart, in his affidavit, deposed that it was only received on or about January 21, 1970, and the letter enclosing it dated January 20, 1970, is filed as an exhibit to Mr. Stewart's affidavit. Previously, on January 8, 1970, Mr. Stewart had forwarded to the secretary of the respondent a letter in which he outlined the proposed sale of his shares to Bushnell Communications Limited. That letter contained two paragraphs which were the subject of much comment during the appeal and which read as follows:

In view of the fact that the renewal of the license and the controversial matters surrounding the Stirling Agreement are intimately bound up with the obligations being assumed by the purchaser, Bushnell Communications Limited, it seems to us that you might consider it appropriate to defer consideration of these matters until a date subsequent to February, 1970 when Bushnell Communications Limited will apply to the Commission for its approval of the purchase of the said shares.

We would therefore appreciate it if you would let us know whether the license may be extended for a short period without a formal hearing pending the application by Bushnell Communications Limited and of this Company in respect of the matters mentioned above.

The letter dated January 20, 1970, enclosing the notice of hearing does not refer to Mr. Stewart's letter of January 8, 1970, but simply requests that the respondent be notified of the names and designations of the persons who will be attending the hearing. On the 22nd of January, Mr. Stewart replied to that request stating that Mr. Ken McCloskey, a solicitor, would attend on behalf of the appellant.

Mr. Stewart further deposed that on January 19, 1970, Mr. Foster, the secretary of the respondent, also notified him that the public hearing would be held on February 10, 1970, at which the renewal of the appellant's licence would be considered and at which the respondent required that Mr. Stewart's letter of the 8th of January addressed to the Commission be read. This, of course, was the letter in which Mr. Stewart in-

(Ontario). L'avis donnait aussi la liste des diverses autres stations dont les licences expiraient à des dates différentes.

Bien que l'avis ait été daté du 3 décembre 1969, M. Stewart, dans son affidavit, atteste ne l'avoir reçu que le 21 janvier 1970 ou vers cette date; la lettre du 20 janvier 1970 qui accompagnait l'avis a été produite comme pièce à l'appui de l'affidavit. Plus tôt, soit le 8 janvier 1970, M. Stewart avait fait parvenir au secrétaire de l'intimé une lettre dans laquelle il disait en quoi consistait la vente projetée de ses actions à Bushnell Communications Limited. Les deux paragraphes suivants de la lettre en question ont fait l'objet de nombreux commentaires devant cette Cour:

[TRADUCTION] Étant donné que le renouvellement de notre licence et les sujets de controverse concernant l'accord Stirling sont étroitement liés aux obligations qui sont en voie d'être assumées par l'acheteur, Bushnell Communications Limited, vous jugerez peut-être opportun de reporter l'examen de ces questions à une date postérieure au mois de février 1970, lorsque Bushnell Communications Limited demandera au Conseil d'approuver l'achat desdites actions.

Nous vous serions reconnaissants de nous faire savoir s'il est possible de prolonger la durée de notre licence pour une brève période sans tenir d'audience à cet effet, jusqu'à ce que Bushnell Communications Limited et notre propre compagnie aient présenté leur demande relativement aux questions susmentionnées.

La lettre du 20 janvier 1970 renfermant l'avis d'audience ne fait pas mention de la lettre de M. Stewart en date du 8 janvier 1970. L'intimé demande simplement à être avisé des noms et qualités des personnes qui assisteront à l'audience. Le 22 janvier, M. Stewart a répondu qu'il serait représenté par un avocat, M. Ken McCloskey.

M. Stewart atteste en outre que le 19 janvier 1970, M. Foster, secrétaire de l'intimé, l'avait informé de la tenue d'une audience publique le 10 février 1970, à laquelle serait examiné le renouvellement de la licence de l'appelante et où lecture serait donnée, à la demande de l'intimé, de la lettre du 8 janvier de M. Stewart au Conseil. Il s'agissait évidemment de la lettre dans laquelle M. Stewart faisait part au Conseil de la vente

formed the Commission of the pending sale of his shares to Bushnell Communications Limited and requested a renewal only to cover the period until application would be made to the respondent for approval of the transfer of the shares.

No reference was ever made by the respondent or anyone on its behalf in communication either by way of public notice or by correspondence or personal conversation to any further investigation of the financial control of the appellant or of any part which Mr. Stirling and Apache Communications Limited had in its management or control.

Under these circumstances, Mr. McCloskey, the solicitor for the appellant, attended the hearings on February 10, 1970, which were presided over by the Chairman of the Commission; neither Mr. Stewart, the president of the appellant, nor any other officer, attended, and this fact, of course, was well known to the respondent as, in compliance with the respondent's request, the appellant had designated Mr. McCloskey alone to appear on its behalf. Mr. McCloskey commenced his presentation by advising of the proposed sale of the shares to Bushnell Communications Limited and concluded his original presentation with a statement:

On behalf of CKPM, at this time, I would appreciate it if, for the meantime, the commission would renew the licence of the Confederation Broadcasting for the period of two years and then deal with the application for the approval of the transfer of shares at the hearing next month.

Counsel on behalf of the respondent immediately commenced to question and, I might say, cross-examine Mr. McCloskey upon the details as to financing and control of the appellant, the subject-matter which had been dealt with in the long series of conferences and correspondence to which I have referred ending on May 6, 1969, and to which no reference had been made thereafter. Mr. McCloskey was taken completely by surprise and was quite unable to give any positive or authoritative information. The chairman purported to be considerably interested in Mr. McCloskey's inability to provide such information and I am sure that he failed to realize that Mr. McCloskey was not prepared simply for the reason that there was no notice whatsoever that

projetée de ses actions à Bushnell Communications Limited et lui demandait de renouveler sa licence jusqu'à ce que le transfert des actions soit soumis à l'approbation de l'intimé.

Ni l'intimé ni aucun représentant de celui-ci n'ont fait mention, par voie d'avis public, par lettre ou de vive voix, d'une enquête supplémentaire sur le contrôle financier de l'appelante ou sur le rôle que M. Stirling et Apache Communications Limited jouaient dans la gestion ou le contrôle de l'appelante.

C'est dans de telles circonstances que M. McCloskey, l'avocat de l'appelante, s'est présenté à l'audience du 10 février 1970 présidée par le président du Conseil; ni M. Stewart, président de l'appelante, ni aucun autre fonctionnaire de cette dernière n'étaient présents et, bien entendu, l'intimé savait qu'il en serait ainsi puisque, à sa demande, l'appelante avait désigné M. McCloskey comme unique représentant. Au début de son exposé, M. McCloskey annonça au Conseil le projet de vente d'actions à Bushnell Communications Limited et il conclut en déclarant:

[TRADUCTION] Au nom de CKPM, je serais reconnaissant au Conseil de bien vouloir renouveler, entre-temps, la licence de Confederation Broadcasting pour une période de deux ans et, ensuite, d'examiner la demande d'autorisation de transfert d'actions à l'audience du mois prochain.

Le procureur de l'intimé commença immédiatement à interroger, voire à contre-interroger, M. McCloskey sur les détails relatifs au financement et au contrôle de l'appelante, questions ayant fait l'objet de nombreux entretiens et d'une correspondance volumineuse qui s'étaient terminés, comme je l'ai mentionné, le 6 mai 1969, et qui n'avaient pas été repris par la suite. M. McCloskey, pris au dépourvu, a été tout à fait incapable de donner des renseignements certains et convaincants. L'incapacité de M. McCloskey à fournir ces renseignements a semblé intéresser vivement le président qui, j'en suis convaincu, ne s'est pas rendu compte que si M. McCloskey n'était pas prêt, cela était dû tout simplement au fait qu'aucun avis que ces questions seraient étudiées à

those subjects would be the matter of inquiry at the hearing. Mr. McCloskey had his file with him and was only able to repeat any information which the file contained. The brief hearing of the Commission as to the renewal of the appellant's licence concluded on that day. Mr. Stewart has deposed that when he learned of the situation he and the vice-president and counsel of the appellant immediately attended Toronto where the hearings were still proceeding in reference to the renewal of other licences and attempted, by personal attendances, by telegram and by letter to obtain a continuance of the hearings as to the renewal of the appellant's licence so that Mr. Stewart who had all the information available could outline it and receive the assistance of the vice-president and counsel who knew such matters intimately both from a legal and a practical point of view. Such an opportunity was refused to the appellant.

Mr. Stewart deposed that at ten o'clock in the evening on March 31, 1970, the day on which the appellant's licence to operate was due to expire, he received a telegram advising him of the respondent's decision to extend the licence only to December 31, 1970, a period of nine months. The decision as to the renewal dated March 25, 1970, included a term "the commission will receive applications until July 10th, 1970, for the frequency presently being used by the licensee. These applications will be heard at the fall hearings, provided they are acceptable by the Commission".

Short reasons were set out in the decision of the respondent, as follows:

Reasons: The ownership and control of the licensee company has not been clarified to the satisfaction of the Commission. The evidence heard at the Commission Hearings of November 1968 and February 1970 has not satisfied the Commission that the principals of the licensee company have retained either management or financial control of the station.

In the opinion of the Commission, the licensee has not demonstrated his ability to carry out its responsibilities under the Broadcasting Act. Because

l'audience n'avait été donné. M. McCloskey n'a pu que donner les renseignements que contenait le dossier qu'il avait en main. La courte audience du Conseil sur le renouvellement de la licence de l'appelante prit fin le même jour. M. Stewart atteste que dès qu'il a appris quelle était la situation, lui-même, le vice-président et l'avocat de l'appelante se sont immédiatement rendus à Toronto, où se poursuivaient les audiences pour le renouvellement d'autres licences, et ont tenté en personne, par télégramme et par lettre d'obtenir que les audiences se poursuivent relativement au renouvellement de la licence de l'appelante afin que M. Stewart, qui était en mesure de donner tous les renseignements nécessaires, puisse le faire avec l'aide du vice-président et de l'avocat, qui connaissaient ces questions à fond, tant du point de vue juridique que du point de vue pratique. Mais cette possibilité de se faire entendre a été refusée à l'appelante.

M. Stewart atteste en outre qu'à 22h, le 31 mars 1970, date d'expiration de la licence d'exploitation de l'appelante, il a reçu un télégramme l'informant de la décision de l'intimé de prolonger la durée de la licence jusqu'au 31 décembre 1970 seulement, soit pour une période de neuf mois. La décision relative au renouvellement était datée du 25 mars 1970 et contenait la disposition suivante: «Le Conseil recevra, jusqu'au 10 juillet 1970, les demandes qui pourraient lui être faites au sujet de la fréquence utilisée par le détenteur de la licence; il entendra ces demandes, pourvu qu'elles soient acceptables par le Conseil, lors d'une des audiences publiques qu'il tiendra à l'automne».

La décision de l'intimé était assortie des courts motifs suivants:

[TRADUCTION] *Motifs:* La propriété et le contrôle de la compagnie en cause n'ont pas été établis clairement et à la satisfaction du Conseil. Les témoignages entendus lors des audiences publiques de novembre 1968 et de février 1970 n'ont pas démontré au Conseil que les personnes en charge de la compagnie avaient gardé le parfait contrôle, ni au plan gérance, ni au plan financier, sur les opérations de la station.

De plus, le Conseil est d'avis que le détenteur de la licence n'a pas démontré qu'il pouvait assumer les responsabilités que détermine la Loi sur la radiodiffu-

of these circumstances, the Commission has decided that this frequency, which is in the public domain, will be subject to reassignment.

I am in agreement with counsel for the appellant that those reasons, and particularly the last sentence thereof, are plain indication, firstly, that the appellant would not be able to apply for a further renewal and, secondly, that even if the appellant filed an application for a new licence along with the other competitors such application for a new licence would not be successful. The word "reassignment" at the very end of the reasons is most significant. In addition, the appellant has filed an affidavit of one Kevin Doyle in which he has sworn that the chairman of the respondent commission had stated to him on March 31, 1970, that it was "inconceivable that the commission would consider an application for such frequency by the present owner, Confederation Broadcasting (Ottawa) Limited". This affidavit was not the subject of cross-examination nor was there any evidence adduced to rebut it.

I have recited the facts in reference to the controversy as to the financial control and management control of the appellant and the consideration of that issue by the respondent commission at its hearing on February 10, 1970, and its reasons with some particularity in order to demonstrate that the appellant had no notice whatsoever that that issue would be canvassed at the said hearing or in the consideration of the respondent Commission following the hearing. Certainly after the matter had been ignored for well over four years, it had been the subject of very close scrutiny by the Commission during the period between December 1968 and May 1969 but it had not been referred to thereafter.

The respondent commission had exact notice of the course which the appellant intended to pursue at the hearing on February 10, 1970, and had apparently acquiesced in that course by informing Mr. Stewart that his representative would be required to read his letter of January 8, 1970, outlining the proposed sale of the shares. Moreover, the commission had failed, if one could not say it had refrained from, replying to that letter to inform the appellant that much

sion. A cause de ces circonstances, le Conseil a décidé que cette fréquence, laquelle est du domaine public, sera sujette à une ré-attribution.

Je pense, comme le procureur de l'appelante, que ces motifs, et la dernière phrase surtout, montrent clairement que, premièrement, l'appelante ne pouvait demander un autre renouvellement et, deuxièmement, que même si l'appelante demandait une nouvelle licence en même temps que d'autres requérants, sa demande de renouvellement serait vaine. Le tout dernier mot des motifs, «ré-attribution», est très révélateur. De plus, l'appelante a produit l'affidavit d'un certain Kevin Doyle dans lequel ce dernier atteste que le président du Conseil intimé lui a déclaré, le 31 mars 1970, qu'il était [TRADUCTION] «inconcevable que le Conseil prenne en considération une demande du propriétaire actuel, Confederation Broadcasting (Ottawa) Limited, pour cette fréquence». Il n'a pas été question de cet affidavit durant le contre-interrogatoire et aucune preuve n'a été présentée pour le réfuter.

Si j'ai fait un exposé assez détaillé des faits sur la controverse qui entoure le contrôle financier et la gestion de l'appelante, l'examen que le Conseil intimé a fait de la question à l'audience qu'il a tenue le 10 février 1970 et les motifs de sa décision, c'est dans l'intention de démontrer que l'appelante n'avait pas été avisée que cette question serait débattue à ladite audience ni qu'elle serait prise en considération par le Conseil intimé après l'audience. Laissée de côté pendant plus de quatre ans, la question avait fait l'objet, il est vrai, d'un examen très minutieux entre décembre 1968 et mai 1969, mais elle n'avait plus été soulevée depuis.

Le Conseil intimé était parfaitement au courant de la voie que l'appelante entendait suivre à l'audience du 10 février 1970 et il y avait apparemment acquiescé puisqu'il avait avisé M. Stewart que son représentant serait alors appelé à lire la lettre du 8 janvier 1970 dans laquelle M. Stewart expliquait en quoi consistait le projet de vente d'actions. De plus, le Conseil a omis, pour ne pas dire s'est abstenu, de répondre à la lettre en question et d'aviser l'appelante que l'audience por-

more than any proposed sale of shares would be considered on the hearing. Counsel for the respondent has stressed the two paragraphs in the letter of January 8, 1970, which I quoted above, as indication that the appellant knew that the matter of financial control would be considered by the respondent Commission at the hearing. The words relied upon are:

In view of the fact that the renewal of the licence and the controversial matters surrounding the Stirling Agreement are intimately bound up with the obligations being assumed by the purchaser, Bushnell Communications Limited . . .

Counsel for the appellant submitted that those words must mean the controversy between the appellant and Mr. Stewart as its president, on the one hand, and Apache and Mr. Stirling, on the other hand. He has pointed out that the management agreement with Mr. Stirling made back in 1964 had not been carried out by either side over a long period and that Mr. Stewart was doing his best to get rid of it and further that the agreement with Bushnell Communications provided that the latter should institute discussions with Mr. Stirling with a view to terminating the existing agreement with Confederation Broadcasting. In fact, the recital of such provision in the agreement appears in the very paragraph preceding that relied on by counsel for the respondent.

It is quite plain that the requirements of natural justice demand that a person have full and complete notice of the charges against him and an opportunity to reply thereto. It has been said in this Court in two recent decisions: *Regina v. Quebec Labour Relations Board, ex parte Komo Construction Inc.*¹ and *Quebec Labour Relations Board v. Canadian Ingersoll Rand Co. Ltd. et al.*², that the requirement of natural justice did not extend to demanding that a hearing policy be had. These cases cited by counsel for the respondent on the present appeal are not, in my opinion, important on the present issue because here there was a hearing but in both judgments it is said plainly that "each party be given the opportunity to put its arguments" (*Komo* case) and "what is

terait sur bien d'autres questions en outre du projet de vente d'actions. Le procureur de l'intimé a insisté sur les deux paragraphes précités de la lettre du 8 janvier 1970 qui montraient, à son avis, que l'appelante savait que le Conseil intimé examinerait la question du contrôle financier à l'audience. Il s'est appuyé sur les mots suivants:

[TRADUCTION] Étant donné que le renouvellement de notre licence et les sujets de controverse concernant l'accord Stirling sont étroitement liés aux obligations assumées par l'acheteur, Bushnell Communications Limited . . .

Le procureur de l'appelante a avancé que ces mots ne pouvaient que se rapporter à la controverse opposant l'appelante et M. Stewart en sa qualité de président de cette dernière, d'une part, et Apache et M. Stirling, d'autre part. Il a fait remarquer que les parties n'avaient pas donné suite, depuis longtemps, au contrat de gérance passé en 1964 avec M. Stirling, que M. Stewart faisait son possible pour s'en libérer et que, de plus, la convention intervenue avec Bushnell Communications stipulait que cette dernière devait entamer des discussions avec M. Stirling en vue de mettre fin à l'accord passé avec Confederation Broadcasting. En fait, cette disposition de la convention est mentionnée dans le paragraphe qui précède celui sur lequel s'est appuyé le procureur de l'intimé.

Il est très clair que la justice naturelle exige qu'une personne connaisse parfaitement et complètement les accusations portées contre elle et qu'elle ait l'occasion de répondre à ces accusations. Cette Cour a affirmé dans deux décisions récentes: *Regina v. Quebec Labour Relations Board, ex parte Komo Construction Inc.*¹ et *Quebec Labour Relations Board v. Canadian Ingersoll Rand Co. Ltd. et al.*², que la justice naturelle ne va pas jusqu'à exiger la tenue d'audiences de façon habituelle. A mon avis, les arrêts ci-dessus, cités par le procureur de l'intimé en l'espèce, sont de peu de conséquence sur le point en litige, vu qu'une audience a été tenue; cependant, il est clairement dit dans ces deux arrêts que «l'obligation est de fournir à la partie

¹ [1968] S.C.R. 172, 1 D.L.R. (3d) 125.

² [1968] S.C.R. 695, 1 D.L.R. (3d) 417.

¹ [1968] R.C.S. 172, 1 D.L.R. (3d) 125.

² [1968] R.C.S. 695, 1 D.L.R. (3d) 417.

required is that the parties be given the opportunity to put forward their arguments" (*Canadian Ingersoll Rand case*).

In the present case, the complaint is not that there was not a hearing but that the respondent failed to indicate in any fashion whatsoever what issue would be considered on that hearing.

In *Board of Education v. Rice et al*³, Lord Loreburn L. C. put it well when he said at p. 182:

In the present instance, as in many others, what comes for determination is sometimes a matter to be settled by discretion, involving no law. It will, I suppose, usually be of an administrative kind; but sometimes it will involve matter of law as well as matter of fact, or even depend upon matter of law alone. In such cases the Board of Education will have to ascertain the law and also to ascertain the facts. I need not add that in doing either they must act in good faith and fairly listen to both sides, for that is a duty lying upon every one who decides anything. But I do not think they are bound to treat such a question as though it were a trial. They have no power to administer an oath, and need not examine witnesses. 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.

(The underlining is my own.)

And in *Ridge v. Baldwin*⁴, the various Law Lords all expressed themselves in like fashion. Lord Reid at p. 80 said:

So I would hold that the power of dismissal in the Act of 1882 could not then have been exercised and cannot now be exercised until the watch committee have informed the constable of the grounds on which they propose to proceed and have given him a proper opportunity to present his case in defence.

³ [1911] A.C. 179, 80 L.J.K.B. 769.

⁴ [1963] 2 All E.R. 66, [1964] A.C. 40.

l'occasion de faire valoir ses moyens» (arrêt *Komo*) et que «l'obligation est de donner aux parties l'occasion de faire valoir leurs moyens» (arrêt *Canadian Ingersoll Rand*).

Dans la présente cause, on ne se plaint pas de ce qu'une audience n'ait pas été tenue mais de l'omission, de la part de l'intimé, de faire connaître d'une façon ou d'une autre la question qui serait étudiée à l'audience.

Dans *Board of Education v. Rice et al*³, Lord Loreburn L.C. dit fort justement, à la page 182:

[TRADUCTION] Dans l'affaire dont il s'agit, comme dans bien d'autres, le point à déterminer en est un qui, quelquefois, doit être réglé en usant d'un pouvoir discrétionnaire, et n'implique aucun élément de droit. Il sera habituellement, je présume, de nature administrative; mais, parfois, il mettra en jeu une question de droit ainsi qu'une question de fait, ou dépendra peut-être même uniquement d'une question de droit. Dans ces cas-là, le Board of Education doit déterminer les règles de droit applicables et les faits de l'espèce. Point n'est besoin d'ajouter qu'en ce faisant le Board doit agir de bonne foi et entendre les deux parties d'une façon qui soit juste, car c'est là un devoir qui incombe à tous ceux qui détiennent un pouvoir de décision. Cependant, je ne crois pas qu'il soit tenu de traiter la question comme si elle faisait l'objet d'un procès. Il n'a pas le pouvoir de faire prêter serment et n'est pas tenu d'interroger des témoins. 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.

(Les traits soulignants sont de moi).

Dans *Ridge v. Baldwin*⁴, les membres juristes de la Chambre des Lords se sont tous exprimés dans le même sens. Lord Reid dit, à la page 80:

[TRADUCTION] Ainsi, je suis d'avis que le pouvoir de congédier prévu dans la Loi de 1882 ne pouvait alors être exercé, et ne peut l'être maintenant, avant que l'agent de police n'ait été avisé par le comité de surveillance des motifs sur lesquels ce dernier entend s'appuyer, et qu'il n'ait eu l'occasion de présenter convenablement sa défense.

³ [1911] A.C. 179, 80 L.J.K.B. 769.

⁴ [1963] 2 All E.R. 66, [1964] A.C. 40.

and at p. 81:

The body with the power to decide cannot lawfully proceed to make a decision until it has afforded to the person affected a proper opportunity to state his case.

Lord Hodson, at p. 114, said:

No one, I think, disputes that three features of natural justice stand out—(1) the right to be heard by an unbiassed tribunal, (2) the right to have notice of charges of misconduct, (3) the right to be heard in answer to those charges.

In my view, both the second and third requirements stated by Lord Hodson were breached in the present case and by such breach the commission lost jurisdiction to take action which it did take.

For these reasons, I am in agreement with Mr. Justice Laskin as to the form of the order which this Court should make. I also agree that the appeal should be allowed with costs.

The judgment of Hall and Laskin JJ. was delivered by

LASKIN J.—On April 22, 1964, a private commercial radio broadcasting licence was granted to the appellant effective to March 31, 1970, on payment of prescribed annual fees, and subject to the observance of applicable statutory provisions and regulations, and also to conditions specified in the licence. The Minister of Transport was then the licensing authority, but this function was transferred to the Canadian Radio-Television Commission under the *Broadcasting Act*, 1968, (Can.), c. 25. Licences theretofore issued were to have effect as if issued under this Act, which limited the duration of a licence to a maximum of five years, with the possibility of renewals for similar maximum periods. Five years was also the maximum under the predecessor legislation and regulations, save that in the case of a new licence issued after April 1 in any year (which was the situation here) the expiry date was fixed at March 31 following the expiration of the five year period.

et à la page 81:

[TRADUCTION] L'organisme détenant le pouvoir de décision ne peut légalement rendre une décision avant d'avoir donné à la personne intéressée l'occasion de présenter convenablement sa défense.

Lord Hodson dit, à la page 114:

[TRADUCTION] A mon avis, personne ne conteste qu'il existe trois caractéristiques dominantes de la justice naturelle: (1) le droit d'être entendu par un tribunal impartial, (2) le droit d'être avisé des fautes dont on est accusé, (3) le droit de se faire entendre pour répondre aux accusations.

A mon avis, en l'espèce, le Conseil a violé la deuxième et la troisième des conditions énoncées par Lord Hodson, et, de ce fait, est devenu incompétent pour agir comme il l'a fait.

Pour ces motifs, je suis d'accord avec M. le Juge Laskin quant à la forme que doit revêtir l'ordonnance de cette Cour. Je suis aussi d'avis que le pourvoi doit être accueilli avec dépens.

Le jugement des Juges Hall et Laskin a été rendu par

LE JUGE LASKIN—Le 22 avril 1964, l'appelante se voyait accorder jusqu'au 31 mars 1970 une licence commerciale privée de radiodiffusion, moyennant paiement du droit annuel prescrit et sous réserve de l'observation par elle des dispositions légales et réglementaires applicables et des conditions stipulées dans la licence. A cette époque, la délivrance des licences relevait du ministre des Transports mais cette fonction est par la suite passée au Conseil de la Radio-Télévision canadienne (Canadian Radio-Television Commission) en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*, 1968 (Can.), c. 25. Les licences jusqu'alors délivrées devaient avoir le même effet que si elles avaient été délivrées en vertu de cette dernière Loi, qui en limitait la durée à une période d'au plus cinq ans avec possibilité de renouvellements pour des périodes maximums semblables. La durée maximum était aussi de cinq ans en vertu de la législation et des règlements qui ont précédé, sauf que les nouvelles licences délivrées après un 1^{er} avril (comme c'est le cas ici) expiraient le 31 mars suivant la fin de la période de cinq ans.

On February 10, 1970, the Commission held hearings on the renewal of various radio broadcasting licences, including that of the appellant. By a decision dated March 25, 1970, and headed "Licence Renewal", the Commission renewed the appellant's licence "only until December 31, 1970", and stated in the decision that it would receive applications until July 10, 1970, for the frequency being used by the licensee. There followed reasons by the Commission for its decision, having to do with asserted failure of the appellant to live up to its statutory responsibilities as licensee and to comply with certain conditions of its original licence. The decision concluded that "because of these circumstances the Commission has decided that this frequency, which is in the public domain, will be subject to re-assignment".

Pursuant to s. 26 of the *Broadcasting Act*, the appellant sought and obtained leave to appeal to this Court from the Commission's decision on three questions of law, of which the second was "whether the respondent in its decision exceeded or declined to exercise the jurisdiction committed to it by the *Broadcasting Act*". At the time leave was given, the Commission agreed not to solicit applications for the frequency pending the appeal proceedings in this Court; and on the hearing of the appeal it agreed to postpone the terminal date of the appellant's licence, fixed in its decision, until judgment on the appeal was given and, of course, subject to the terms of the judgment.

Although a central issue in this appeal was whether the Commission had denied natural justice to the appellant in connection with the notice of the hearing on February 10, 1970, and in connection with the hearing itself—that is whether the *audi alteram partem* rule had been observed or whether it was open to the appellant to rely on it—I am content to deal with this appeal on the point of excess of jurisdiction alone, or, as I prefer to say, excess of statutory power. I resolve the point against the Commission and, accordingly, hold that its decision cannot stand in the terms in which it was given.

Le 10 février 1970, le Conseil a tenu des audiences relativement au renouvellement de diverses licences de radiodiffusion, y compris celle de l'appelante. Dans une décision datée du 25 mars 1970 et intitulée «Renouvellement de licence», le Conseil a renouvelé la licence de l'appelante «jusqu'au 31 décembre 1970 seulement» et mentionné qu'il recevrait, jusqu'au 10 juillet 1970, les demandes visant la fréquence utilisée par la titulaire. La décision du Conseil était suivie de motifs à l'appui se rapportant au prétendu défaut de l'appelante de remplir les obligations que la loi imposait au titulaire d'une licence, et de se conformer à certaines conditions contenues dans sa première licence. La décision se terminait ainsi: «A cause de ces circonstances, le Conseil a décidé que cette fréquence, laquelle est du domaine public, sera sujette à une ré-attribution».

En vertu de l'art. 26 de la *Loi sur la radiodiffusion*, l'appelante a demandé et obtenu la permission d'interjeter appel à cette Cour de la décision du Conseil sur trois questions de droit dont voici la deuxième: [TRADUCTION] «Dans sa décision, l'intimé a-t-il outrepassé ou refusé d'exercer les pouvoirs conférés par la *Loi sur la radiodiffusion*?» Lorsque la permission d'interjeter appel a été accordée, le Conseil a convenu de ne pas solliciter de demandes pour cette fréquence, dans l'attente des procédures d'appel en cette Cour, et, à l'audition du pourvoi, il a convenu de retarder la date d'expiration de la licence de l'appelante, fixée dans sa décision, jusqu'à ce qu'il soit statué sur le pourvoi, sous réserve, évidemment, du dispositif du jugement.

Bien qu'un point dominant à débattre dans le présent pourvoi soit la question de savoir si le Conseil a commis un déni de justice naturelle envers l'appelante relativement à l'avis de l'audience publique du 10 février 1970 et à l'audience elle-même ou, en d'autres termes, si la règle *audi alteram partem* a été observée et si l'appelante pouvait l'invoquer, je me bornerai à traiter de ce pourvoi du point de vue de l'excès de juridiction seulement ou, expression que je préfère, de l'excès de pouvoir légal. Ma décision, suivant ce point de vue, va à l'encontre de la position du Conseil et, par conséquent, je conclus que sa décision ne peut être maintenue compte tenu des termes dans lesquels elle est énoncée.

The *Broadcasting Act* provides for the issue, renewal, revocation and suspension of broadcasting licences. (Although the Canadian Broadcasting Corporation is also, to a degree, subject to the jurisdiction of the Commission, I need not be concerned here with any provisions of the Act which relate to the Corporation; and hence the references that follow are directed only to other licensees.) Revocation or suspension applies to an existing licence, and s. 24 of the Act provides for a previous public hearing in either case, unless the licensee applies for or consents to the revocation or suspension. A public hearing is mandatory under s. 19 (1) in connection with the issue of a broadcasting licence; and under s. 19 (3) "a public hearing shall be held by the Commission in connection with the renewal of a broadcasting licence unless the Commission is satisfied that such a hearing is not required." In the present case, as already noted, there was a hearing in connection with the renewal of the appellant's licence.

Whereas revocation is committed by the Act to the Commission, on the recommendation of the Executive Committee thereof (see s. 16 (1) (c)), issue, renewal and suspension of licences is a function of the Executive Committee "after consultation with the part-time members in attendance at a meeting of the Commission" (see s. 17). The powers of the Executive Committee in these respects are set out in s. 17 as follows:

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

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

(i) as the Executive Committee deems appropriate for the implementation of the broadcasting policy enunciated in section 2 of this Act, ...

* * *

(c) issue renewals of broadcasting licences for such terms not exceeding five years as the Executive Committee considers reasonable and subject to the conditions to which the renewed

La *Loi sur la radiodiffusion* autorise l'attribution, le renouvellement, l'annulation et la suspension de licences de radiodiffusion. (Bien que la Société Radio-Canada soit aussi, dans une certaine mesure, soumise à la juridiction du Conseil, point n'est besoin ici de nous arrêter aux dispositions de la Loi qui visent la Société; ainsi, les références qui suivent ne se rapportent qu'aux autres titulaires). L'annulation ou la suspension s'applique à une licence en vigueur, et l'art. 24 de la Loi prévoit la tenue d'une audition publique préalable dans l'un ou l'autre cas à moins que l'annulation ou la suspension soit à la demande ou du consentement du titulaire. En vertu de l'art. 19(1), une audition publique est de rigueur en ce qui a trait à l'attribution d'une licence de radiodiffusion; et, en vertu de l'art. 19(3), «le Conseil doit tenir une audition publique au sujet du renouvellement d'une licence de radiodiffusion à moins qu'il ne soit convaincu qu'une telle audition n'est pas nécessaire». Dans l'affaire qui nous occupe, une audience a été tenue, ainsi qu'il a déjà été mentionné, au sujet du renouvellement de la licence de l'appelante.

Tandis que la Loi donne au Conseil le pouvoir d'annuler les licences, sur la recommandation du comité de direction (voir l'art. 16(1)(c)), l'attribution, le renouvellement et la suspension des licences sont des fonctions qui échoient au comité de direction «après avoir consulté les membres à temps partiel qui assistent à une réunion du Conseil» (voir art. 17). L'article 17 énumère les pouvoirs du comité de direction dans ces domaines:

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

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

i) que le comité de direction estime appropriées pour la mise en œuvre de la politique de radiodiffusion énoncée dans l'article 2 de la présente loi, ...

* * *

(c) renouveler des licences de radiodiffusion pour les périodes d'au plus cinq ans que le comité de direction estime raisonnables et sous réserve des conditions auxquelles les licences renouvelées

licences were previously subject or to such other conditions as comply with paragraph (a);

(d) subject to the provisions of this Part, suspend any broadcasting licence other than a broadcasting licence issued to the Corporation; . . .

There is nothing in the Act nor are there any rules of procedure (which the Commission is authorized to make under s. 21) which specify the time at or within which a renewal application must be made in respect of a subsisting licence. So far as appears from the record before the Court, it was the Commission which announced hearings on the renewal of a large number of licences. It may be that the Commission feels that it must take such an initiative by reason of the terms of s. 19 (3) of the Act, previously mentioned. I draw attention to this feature of the case simply because the renewal hearing took place in the very shadow of the terminal date of the licence, and because the decision of the Commission came down less than a week before the licence would have expired by effluxion of time.

It was the contention of Commission counsel that there is no right to a renewal any more than there is a right to an original licence and, *a fortiori*, there is no right to a renewal for any specific period. Hence, so the contention ran, the renewal granted here was within the power of the Commission as fully as it would have been open to the Commission to refuse a renewal on the same stated grounds.

Although counsel for the appellant contended that the Commission's decision herein amounted to a revocation effective December 31, 1970, and that it failed to meet the statutory directions for revocation prescribed by s. 24, I find it unnecessary to consider this submission. The question to be decided is, in my view, whether a renewal can be lawfully coupled with a contemporaneous determination that the licensee's frequency will be re-assigned in the light of applications therefor to be made up to a stated date within the renewal period. There was affidavit evidence that the Chairman of the Commission had stated that the appellant would not be considered as an eligible

étaient antérieurement assujetties ou de toutes autres conditions conformes à l'alinéa a);

(d) sous réserve des dispositions de la présente Partie, suspendre toute licence de radiodiffusion autre qu'une licence de radiodiffusion attribuée à la Société; . . .

Ni la Loi ni les règles de procédure (que le Conseil peut établir en vertu de l'art. 21) ne précisent la date à laquelle une demande de renouvellement d'une licence en vigueur doit être présentée ni le délai qu'il convient de respecter à cet égard. D'après le dossier produit en cette Cour, c'est le Conseil qui a annoncé la tenue des audiences relatives au renouvellement d'un grand nombre de licences. Il se peut que le Conseil se croie obligé de prendre cette initiative en raison des termes de l'art. 19(3) de la Loi, susmentionné. Si je souligne cet aspect de l'affaire, c'est simplement que l'audience relative au renouvellement s'est tenue tout près de la date d'expiration de la licence et que le Conseil a rendu sa décision moins d'une semaine avant la date où la licence devait expirer par l'écoulement du temps.

Le procureur du Conseil a prétendu qu'il n'existe pas plus de droit à un renouvellement qu'il n'existe de droit à l'obtention d'une première licence et, *a fortiori*, qu'il ne peut y avoir de droit à un renouvellement pour une période déterminée. Ainsi, d'après lui, le Conseil avait tout autant le pouvoir d'accorder le renouvellement en l'espèce que la faculté de le refuser pour des motifs identiques à ceux qui ont été donnés.

Bien que le procureur de l'appelante ait prétendu que la décision du Conseil équivalait à une annulation devant prendre effet le 31 décembre 1970, et qu'elle n'était pas conforme aux prescriptions relatives à l'annulation prévues à l'art. 24, je suis d'avis qu'il n'est pas nécessaire de traiter de cette allégation. A mon avis, ce qu'il faut décider, c'est la question de savoir s'il est légalement possible d'assortir un renouvellement de licence d'une décision rendue à la même date et portant que la fréquence du titulaire fera l'objet d'une nouvelle attribution à la lumière des demandes y afférentes reçues avant une date spécifiée tombant durant la période de renouvelle-

applicant in connection with the re-assignment of its frequency; and it was contended by the appellant that this fortified the view that it took of the effect of the decision of March 25, 1970. Whether or not the appellant could apply afresh for the frequency, it needs no demonstration that an applicant for a licence who must compete for it with an undetermined number of other applicants is, *prima facie* at least, in a less favourable position than it would be in if it were applying for renewal of a subsisting licence.

In my opinion, the Act gives a licensee, whose licence has not been revoked or suspended during its currency, a right to apply for a renewal. There are obvious economic factors involved in qualifying for and remaining qualified for licensing, and the right to apply for a renewal of a licence cannot be dismissed as having merely ephemeral value because there is no right to a renewal: cf. *de Smith*, *Judicial Review of Administrative Action* (2nd ed. 1968), at pp. 210-211. No question of *bona fides* was raised in the present case in respect of the period of renewal, and hence I put aside the applicability of cases involving alleged colourable exercises of discretion such as *Williams v. Giddy*⁵ where a board, empowered to grant to an entitled retired civil servant a gratuity to a fixed amount for each year of service, awarded him a penny a year for the last seven years of his service. This was held to be tantamount to a refusal to exercise the discretion. However, I cannot agree that a renewal term can be coupled with a peremptory denial, at the time the term is granted, of status to apply for a further renewal prior to expiration of the term. The Broadcasting Act nowhere gives such a power expressly; and in view of the range of authority to revoke, suspend, renew, and amend (a power which I have not thought it necessary to consider), as well as to issue licences, I do not think that I would be justified in finding such a power implied in the authority to renew. Indeed, s. 17(1)(c) appears to preclude it. The case

⁵ [1911] A.C. 381.

ment. Un affidavit déposé en preuve atteste que le président du Conseil avait déclaré que l'appelante ne serait pas considérée comme requérante admissible à une nouvelle attribution de sa fréquence; l'appelante a prétendu que ceci renforçait l'opinion qu'elle s'était faite de l'effet de la décision du 25 mars 1970. Qu'il soit possible ou non pour l'appelante de présenter une nouvelle demande pour la fréquence en question, il est évident que le requérant qui, pour obtenir une licence, doit entrer en concurrence avec un nombre indéterminé d'autres requérants se trouve, *prima facie* du moins, dans une position moins favorable que s'il demandait le renouvellement d'une licence en vigueur.

A mon avis, la Loi donne au titulaire d'une licence qui n'a pas été révoquée ou suspendue pendant sa durée d'application le droit d'en demander le renouvellement. Le fait d'avoir qualité pour obtenir une licence et de conserver cette qualité met en cause des facteurs d'ordre économique évidents et on ne peut refuser le droit de demander le renouvellement d'une licence sous prétexte qu'il n'a qu'une valeur éphémère, le droit au renouvellement n'existant pas: cf. *de Smith*, *Judicial Review of Administrative Action* (2^e éd. 1968), pp. 210 et 211. En l'espèce, la question de la bonne foi n'a pas été soulevée relativement à la période de renouvellement; il n'y a donc pas lieu de chercher à appliquer à ce cas-ci des arrêts portant sur des imputations d'exercice coloré de pouvoir discrétionnaire, notamment celui rendu dans l'affaire *Williams v. Giddy*⁵ où une régie, autorisée à accorder à un fonctionnaire retraité qui y avait droit une gratification d'un montant déterminé pour chaque année de service, lui avait adjugé un penny par an pour ses sept dernières années de service. Pareille mesure a été jugée assimilable à un refus d'exercer le pouvoir discrétionnaire. Cependant, je ne puis admettre qu'il soit possible d'accorder un renouvellement tout en déniait péremptoirement, au moment où la prolongation est accordée, la qualité requise pour demander un autre renouvellement avant l'expiration de la période de prolongation. La *Loi sur la radiodiffusion* ne confère nulle part un tel pouvoir expressément; et en raison de l'étendue de l'au-

⁵ [1911] A.C. 381.

would be different if the licensee consented to a terminal renewal term; agreeing that no application would be made for a further renewal.

It follows that the Commission's decision of March 25, 1970, cannot stand in so far as it denied the appellant the right to apply for a further renewal. In my view, the proper order is to declare that the appellant was entitled to apply for a renewal of the renewed licence, and that the renewal term granted by the Commission must be deemed to be in force for such reasonable period of time as is necessary to enable the appellant to apply for a further renewal and for its application to be heard and for a decision to be given. The terms of judgment should be spoken to in implementation of this direction.

I would, accordingly, allow the appeal with costs.

Appeal allowed with costs, FAUTEUX C.J. and ABBOTT, JUDSON and RITCHIE JJ. dissenting.

Solicitor for the appellant: W. G. Burke-Robertson, Ottawa.

Solicitor for the respondent: J. D. Hylton, Ottawa.

torité accordée pour annuler, suspendre, renouveler et modifier des licences (un pouvoir dont je n'ai pas cru nécessaire de traiter), ainsi que pour en attribuer, je ne crois pas que je serais fondé à conclure qu'un tel pouvoir est compris implicitement dans le pouvoir de renouveler. De fait, l'art. 17(1)(c) semble d'ailleurs l'exclure. Il en serait autrement si la titulaire avait consenti à un renouvellement final et convenu de ne pas demander d'autre renouvellement.

Il s'ensuit que la décision du Conseil du 25 mars 1970 ne peut être maintenue dans la mesure où elle prive l'appelante du droit de demander un autre renouvellement. A mon avis, l'ordonnance qu'il y a lieu de rendre est de déclarer que l'appelante avait le droit de demander le renouvellement de la licence renouvelée, et que le renouvellement accordé par le Conseil doit être réputé demeurer en vigueur pour telle période raisonnable et nécessaire pour permettre à l'appelante de demander un autre renouvellement et au Conseil d'entendre sa demande et de rendre une décision. Le dispositif du jugement devrait être fait de façon à donner suite à cette directive.

Par conséquent, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi avec dépens.

Appel accueilli avec dépens, LE JUGE EN CHEF FAUTEUX et LES JUGES ABBOTT, JUDSON et RITCHIE étant dissidents.

Procureur de l'appelante: W. G. Burke-Robertson, Ottawa.

Procureur de l'intimé: J. D. Hylton, Ottawa.