

**Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission** *Appellant and cross-respondent;*

and

**CTV Television Network Limited** *Respondent and cross-appellant;*

and

**National Action Committee on the Status of Women, Association of Canadian Television and Radio Artists, Mr. Kevin Hopper, the 1812 Committee, Joint Broadcast Committee, Association of Canadian Advertisers Inc./Institute of Canadian Advertising, the Canadian Film & Television Association, Council of Canadian Filmmakers, Interchurch Communications, the Anglican Church of Canada, the Association of Television Producers and Directors (Toronto)** *Respondents.*

**CTV Television Network Limited** *Appellant and cross-respondent;*

and

**Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission** *Respondent and cross-appellant;*

and

**National Action Committee on the Status of Women, Association of Canadian Television and Radio Artists, Mr. Kevin Hopper, the 1812 Committee, Joint Broadcast Committee, Association of Canadian Advertisers Inc./Institute of Canadian Advertising, the Canadian Film & Television Association, Council of Canadian Filmmakers, Interchurch Communications, the Anglican Church of Canada, the Association of Television Producers and Directors (Toronto)** *Respondents.*

File No.: 16461.

1982: March 16; 1982: April 5.

**Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes** *Appelant et intimé au pourvoi incident;*

a et

**CTV Television Network Limited** *Intimée et appelante au pourvoi incident;*

b et

**National Action Committee on the Status of Women, Association des artistes canadiens de la télévision et de la radio, M. Kevin Hopper, 1812 Committee, Joint Broadcast Committee, Association canadienne des annonceurs Inc./Institut de la publicité canadienne, l'Association canadienne de cinéma-télévision, Council of Canadian Filmmakers, Interchurch Communications, l'Église anglicane du Canada, Association of Television Producers and Directors (Toronto)** *Intimés.*

e

**CTV Television Network Limited** *Appelante et intimée au pourvoi incident;*

f et

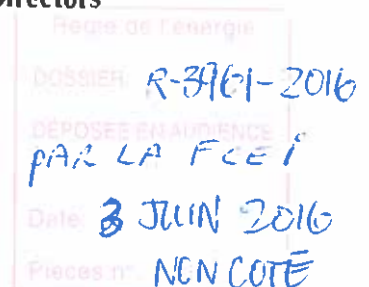
**Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes** *Intimé et appelant au pourvoi incident;*

g et

**National Action Committee on the Status of Women, Association des artistes canadiens de la télévision et de la radio, M. Kevin Hopper, 1812 Committee, Joint Broadcast Committee, Association canadienne des annonceurs Inc./Institut de la publicité canadienne, l'Association canadienne de cinéma-télévision, Council of Canadian Filmmakers, Interchurch Communications, l'Église anglicane du Canada, Association of Television Producers and Directors (Toronto)** *Intimés.*

j N° du greffe: 16461.

1982: 16 mars; 1982: 5 avril.



Present: Laskin C.J. and Ritchie, Dickson, Beetz, McIntyre, Chouinard and Lamer JJ.

Présents: Le juge en chef Laskin et les juges Ritchie, Dickson, Beetz, McIntyre, Chouinard et Lamer.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

*Administrative law — CRTC jurisdiction — Condition on licence renewal — Program control — Whether condition subordinated to the regulation-making power — Whether CRTC failed to give proper notice of particular condition — Executive committee members participating in decision on renewal — Broadcasting Act, R.S.C. 1970, c. B-11, ss. 3, 12, 15, 16, 17(1), 19(3), 19(4) — Canadian Radio-television and Telecommunications Commission Act, 1974-75-76 (Can.), c. 49, s. 12.*

CTV Television Network applied to the CRTC for the renewal of its broadcasting licence. The CRTC granted the licence on the condition that a specified number of hours of original new Canadian drama be presented during the 1980-81 and 1981-82 seasons. On CTV's appeal, the Federal Court of Appeal held that the CRTC had jurisdiction to impose the condition but set aside the CRTC's decision because of a breach of natural justice since CTV was given inadequate notice of the particular condition being considered and therefore was denied a fair opportunity to make a representation on it. CRTC appealed. CTV cross-appealed, seeking unconditional confirmation of the licence renewal.

*Held:* The appeal of the CRTC should be allowed. The cross-appeal of CTV Television Network should be dismissed.

The broad terms of s. 17(1) authorized the Executive Committee to impose conditions related to the circumstances of the licensee and designed to further the objects of CRTC set out in s. 15 and to implement the broadcasting policy enunciated in s. 3 of the Act. The subject matter of this condition was outside the s. 16(1)(b)(i) regulation-making power, and until the power to make regulations under s. 16(1)(b)(ix) has been exercised the power under s. 17 is not ousted.

There was no breach of natural justice. It was sufficient that notice be given of discussions for increased Canadian drama offerings without particulars. The CRTC was not required to give an advance indication of its probable decision.

*Droit administratif — Compétence du CRTC — Condition applicable au renouvellement de la licence — Contrôle des émissions — La condition est-elle soumise au pouvoir de réglementation? — Le CRTC a-t-il omis de donner adéquatement avis d'une condition particulière? — Membres du comité de direction participant à la décision relative au renouvellement — Loi sur la radiodiffusion, S.R.C. 1970, chap. B-11, art. 3, 12, 15, 16, 17(1), 19(3), 19(4) — Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, 1974-75-76 (Can.), chap. 49, art. 12.*

CTV Television Network a adressé au CRTC une requête en renouvellement de sa licence de radiodiffusion. Le CRTC a assujéti le renouvellement de la licence à la condition de présenter un nombre déterminé d'heures de nouvelles émissions de théâtre originales pendant les saisons 1980-1981 et 1981-1982. A la suite de l'appel formé par CTV, la Cour d'appel fédérale a conclu que le CRTC avait la compétence nécessaire pour imposer la condition, mais elle a néanmoins annulé la décision du CRTC pour des motifs de manquement à la justice naturelle vu que CTV n'avait pas reçu un avis suffisant et qu'elle ne s'était pas vu offrir une possibilité raisonnable de soumettre ses observations à cet égard. Le CRTC a formé appel. CTV a formé un pourvoi incident en vue d'obtenir l'entérinement inconditionnel du renouvellement de sa licence.

*Arrêt:* Le pourvoi du CRTC est accueilli. Le pourvoi incident de CTV Television Network est rejeté.

Les termes généraux du par. 17(1) permettent au comité de direction d'imposer des conditions propres à la situation du titulaire et conçues de manière à poursuivre les objets du CRTC énoncés à l'art. 15 et à mettre en œuvre la politique de radiodiffusion énoncée à l'art. 3 de la Loi. L'objet de cette condition ne relève pas du pouvoir de réglementation prévu au sous-al. 16(1)(b)(i) et le pouvoir prévu à l'art. 17 n'est pas exclu jusqu'à ce que le pouvoir d'établir des règlements en vertu du sous-al. 16(1)(b)(ix) ait été exercé.

Il n'y a eu aucun manquement à la justice naturelle. Il suffisait d'aviser, sans donner aucun détail, qu'on discuterait de l'accroissement de la présentation d'émissions de théâtre canadien. Le CRTC n'était pas tenu de donner à l'avance une indication de sa décision probable.

The Executive Committee's decision was not defensible simply because several and various absences occurred during the hearings, so long as there was a quorum of the Executive Committee involved in the decision. The statute clearly envisages Executive Committee members not on the panel participating in the decision on renewal.

*Brant Dairy Co. v. Milk Commission of Ontario*, [1973] S.C.R. 131; *CKOY Ltd v. The Queen*, [1979] 1 S.C.R. 2; *Mehr v. Law Society of Upper Canada*, [1955] S.C.R. 344, distinguished; *R. v. Board of Broadcast Governors and the Minister of Transport* (1962), 33 D.L.R. (2d) 449, considered; *Capital Cities Communications Inc. v. C.R.T.C.*, [1978] 2 S.C.R. 141, referred to.

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal, [1981] 2 F.C. 248, (1980) 34 N.R. 50, setting aside a decision of CRTC, CRTC 79-453. Appeal of CRTC allowed. Cross-appeal of CTV Television Network dismissed.

*Thomas G. Heintzman, Q.C., David Hamer and Avrum Cohen*, for the appellant and cross-respondent the Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission.

*Edwin A. Goodman, Q.C., and M. K. Robinson*, for respondent and cross-appellant the CTV Television Network Limited.

The judgment of the Court was delivered by

THE CHIEF JUSTICE—This appeal by the Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission (hereinafter referred to as CRTC) and cross-appeal by CTV Television Network Limited (hereinafter referred to as CTV) arise from a judgment of the Federal Court of Appeal of November 10, 1980 which set aside a decision of CRTC of August 3, 1979, renewing CTV's network broadcasting licence for a three-year period from September 30, 1979. The renewal was upon the condition (stated in the licence) "that 26 hours of original new Canadian drama be presented during the 1980-81 broadcasting year, and 39 hours of original new Canadian drama be presented during the 1981-82 season". CTV attacked the imposition of this condition on grounds that will be developed later in these reasons.

La décision du comité de direction n'est pas annulable simplement parce que divers membres se sont absentés au cours de l'audience, pourvu qu'il y ait eu quorum du comité de direction qui a rendu la décision. La loi prévoit clairement que les membres du comité de direction qui ne faisaient pas partie du comité d'audience peuvent prendre part à la décision relative au renouvellement.

Jurisprudence: distinction faite avec les arrêts: *Brant Dairy Co. c. Milk Commission of Ontario*, [1973] R.C.S. 131; *CKOY Ltd. c. La Reine*, [1979] 1 R.C.S. 2; *Mehr c. Law Society of Upper Canada*, [1955] R.C.S. 344; arrêt examiné: *R. v. Board of Broadcast Governors and the Minister of Transport* (1962), 33 D.L.R. (2d) 449; arrêt mentionné: *Capital Cities Communications Inc. c. C.R.T.C.*, [1978] 2 R.C.S. 141.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale, [1981] 2 C.F. 248, (1980) 34 N.R. 50, qui a annulé une décision du CRTC, CRTC 79-453. Pourvoi du CRTC accueilli. Pourvoi incident de CTV Television Network rejeté.

*Thomas G. Heintzman, c.r., David Hamer et Avrum Cohen*, pour l'appellant et intimé au pourvoi incident, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes.

*Edwin A. Goodman, c.r., et M. K. Robinson*, pour l'intimée et appelante au pourvoi incident, CTV Television Network Limited.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE EN CHEF—Ce pourvoi formé par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (ci-après appelé le CRTC) et le pourvoi incident formé par CTV Television Network Limited (ci-après appelée CTV) découlent d'un arrêt rendu le 10 novembre 1980 par la Cour d'appel fédérale qui a annulé la décision du CRTC, rendue le 3 août 1979, de renouveler la licence de radiodiffusion du réseau CTV pour une période de trois ans à compter du 30 septembre 1979. Le renouvellement était assujéti à la condition (énoncée dans la licence) de «présenter 26 heures de nouvelles émissions de théâtre originales durant l'année de diffusion 1980-1981, et 39 heures durant l'année 1981-1982». CTV a contesté l'imposition de cette condition pour des raisons que j'exposerai plus loin dans les présents motifs.

The Federal Court of Appeal [1981] 2 F.C. 248 held that the licence renewal was not severable from the condition and that accordingly there should be a reference back to CRTC but subject to a time period for seeking and obtaining a temporary licence pending final determination of the renewal application.

CTV failed substantially in its challenge to the conditioned licence renewal, succeeding only on one point which was held by the Federal Court of Appeal to be sufficient in itself to set aside the decision of the Executive Committee of CRTC made pursuant to s. 17(1)(c) of the *Broadcasting Act*, R.S.C. 1970, c. B-11. Although the Federal Court of Appeal concluded, after a review of relevant material, including proceedings at previous licence renewal applications, and written representations by an intervenor, the Council of Canadian Filmmakers, that CTV had ample notice that the imposition of a condition respecting the production of Canadian drama was likely as a term of renewal of CTV's licence it nonetheless also held that there was a failure of natural justice in the failure to give adequate notice, either written or oral, of the particular condition being considered or of even the outlines of it or its limits so as to give CTV a fair opportunity to make representations with respect to it. This was not a case, according to the Federal Court of Appeal, of requiring notice in advance of an intended decision to a party to be affected by it but rather of showing fairness in respect of a contemplated condition which was not spelled out by law even if it was authorized by the governing statute.

In the result, the conditioned renewal decision was set aside. The formal judgment of the Federal Court of Appeal was as follows:

IT IS THIS DAY ORDERED AND ADJUDGED that the said appeal be and it is allowed, that the decision of the Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission, dated the 3rd day of August, 1979, renewing the appellant's network broadcasting licence for a period of three years from September,

La Cour d'appel fédérale [1981] 2 C.F. 248 a conclu que le renouvellement de la licence n'était pas séparable de la condition et qu'en conséquence, il fallait renvoyer l'affaire au CRTC et fixer un délai pour l'obtention d'une licence temporaire en attendant la décision définitive sur la demande de renouvellement.

b CTV n'a pas eu gain de cause sur le fond dans sa contestation du renouvellement conditionnel de sa licence, ne réussissant que sur un point que la Cour d'appel fédérale a jugé suffisant en soi pour annuler la décision du comité de direction du CRTC rendue conformément à l'al. 17(1)c) de la *Loi sur la radiodiffusion*, S.R.C. 1970, chap. B 11. Tout en décidant, après avoir examiné les pièces pertinentes, dont les procès-verbaux relatifs à des demandes de renouvellement antérieures et le mémoire d'un intervenant, le Council of Canadian Filmmakers, que CTV avait été amplement avisée de la possibilité que le renouvellement de sa licence soit assujéti à une condition relative à la production d'émissions de théâtre canadien, la Cour d'appel fédérale a néanmoins également conclu que l'on avait dérogé à la justice naturelle en négligeant de donner un avis suffisant, oral ou écrit, de la condition précise à l'étude ou même de ses grandes lignes ou de sa portée de manière à offrir à CTV une possibilité raisonnable de soumettre ses observations à cet égard. Il ne s'agissait pas, d'après la Cour d'appel fédérale, d'exiger qu'un avis préalable de la décision projetée soit donné à la partie qui serait touchée par cette dernière, mais plutôt de faire preuve d'équité relativement à une condition envisagée qui n'est pas prescrite par une loi même si la loi applicable permet de l'imposer.

En conséquence, la décision qui accordait le renouvellement conditionnel a été annulée. Le dispositif de l'arrêt de la Cour d'appel fédérale se lit comme suit:

LA COUR ... DIT: l'appel est accueilli; la décision du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, en date du 3 août 1979, renouvelant la licence de radiodiffusion du réseau de l'appelante pour une durée de trois ans à compter du mois de septembre 1979, est annulée; et la demande de l'appe-

1979, be and it is set aside and that the matter of the appellant's application for renewal of its network broadcasting licence be and it is referred back to the Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission for reconsideration and redetermination, according to law after the appellant has been afforded a reasonable opportunity to produce evidence and make representations with respect to conditions, if any, to be imposed on the appellant's licence requiring the presentation of Canadian drama and after such evidence and representations have been duly and fairly considered by the Commission and by its Executive Committee.

There was another point taken by CTV on which the Federal Court of Appeal expressed some doubt but held it to be irrelevant in view of its above-mentioned conclusion. That point, which was pressed in this Court by CTV, was that the full panel of members assigned to hear the licence renewal application was not present throughout the public hearing and, indeed, at one point when the subject of Canadian drama was under discussion only two members of the Executive Committee were present. I shall come to the detail on this issue later and propose now to consider the statutory framework attending the matters in contest between CRTC and CTV. The former appeals against the order of the Federal Court of Appeal on the sole ground on which it was made, but CTV seeks to support the order on wider grounds and, indeed, seeks to have the licence renewal confirmed without the challenged condition.

### The Statutory Framework

Section 3 of the *Broadcasting Act* enunciates a broadcasting policy for Canada, and it is sufficient for the purposes of this appeal to refer to clauses (a) to (d) thereof. They are as follows:

3. It is hereby declared that

(a) broadcasting undertakings in Canada make use of radio frequencies that are public property and such undertakings constitute a single system, herein referred to as the Canadian broadcasting system, comprising public and private elements;

(b) the Canadian broadcasting system should be effectively owned and controlled by Canadians so as to safeguard, enrich and strengthen the cultural, political, social and economic fabric of Canada;

lante visant le renouvellement de sa licence de radiodiffusion de réseau est renvoyée au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes pour être examinée et tranchée à nouveau, en conformité du droit, après que l'appelante aura eu une possibilité raisonnable de produire des preuves et de faire entendre ses observations au sujet, le cas échéant, des conditions de sa licence qui exigent la diffusion d'œuvres dramatiques canadiennes, et après que ces preuves et observations auront été dûment et équitablement étudiées par le Conseil et par son comité de direction.

CTV a soulevé un autre point au sujet duquel la Cour d'appel fédérale a exprimé certains doutes, mais qu'elle a jugé non pertinent compte tenu de la conclusion susmentionnée. Ce point, sur lequel CTV a insisté en cette Cour, était que tous les membres du Conseil chargés d'entendre la demande de renouvellement de licence n'ont pas assisté à toute l'audience publique et qu'en fait, à un moment donné, lorsqu'on discutait de la question du théâtre canadien, seuls deux membres du comité de direction étaient présents. J'examinerai en détail ce point plus loin mais, pour l'instant, je me propose d'étudier le cadre législatif des questions en litige entre le CRTC et CTV. Le premier, dans son pourvoi contre l'ordre de la Cour d'appel fédérale, ne conteste que le fondement de cet ordre, tandis que CTV cherche à soutenir l'ordre par des moyens plus généraux et tente, en fait, d'obtenir la confirmation du renouvellement de la licence, mais sans la condition contestée.

### Le cadre législatif

L'article 3 de la *Loi sur la radiodiffusion* énonce une politique de radiodiffusion pour le Canada et il suffit, aux fins du présent pourvoi, d'en citer les al. a) à d) que voici:

3. Il est, par les présentes, déclaré

a) que les entreprises de radiodiffusion au Canada font usage de fréquences qui sont du domaine public et que de telles entreprises constituent un système unique, ci-après appelé le système de la radiodiffusion canadienne, comprenant des secteurs public et privé;

b) que le système de la radiodiffusion canadienne devrait être possédé et contrôlé effectivement par des Canadiens de façon à sauvegarder, enrichir et raffermir la structure culturelle, politique, sociale et économique du Canada;

(c) all persons licensed to carry on broadcasting undertakings have a responsibility for programs they broadcast but the right to freedom of expression and the right of persons to receive programs, subject only to generally applicable statutes and regulations, is unquestioned.

(d) the programming provided by the Canadian broadcasting system should be varied and comprehensive and should provide reasonable, balanced opportunity for the expression of differing views on matters of public concern, and the programming provided by each broadcaster should be of high standard, using predominantly Canadian creative and other resources.

I refer next to ss. 15 to 17 of the Act which bring into view the objects of CRTC, its powers and powers of the Executive Committee. I should note that CRTC, consisting of full-time and part-time members, and its Executive Committee are established and appointed pursuant to the *Canadian Radio-television and Telecommunications Commission Act, 1974-75-76 (Can.)*, c. 49. Section 15 is as follows:

15. Subject to this Act and the *Radio Act* and any directions to the Commission issued from time to time by the Governor in Council under the authority of this Act, the Commission shall regulate and supervise all aspects of the Canadian broadcasting system with a view to implementing the broadcasting policy enunciated in section 3 of this Act.

Section 16, setting out the powers of the Commission, is in these words:

16. (1) In furtherance of its objects, the Commission, on the recommendation of the Executive Committee, may

(a) prescribe classes of broadcasting licences;  
(b) make regulations applicable to all persons holding broadcasting licences, or to all persons holding broadcasting licences of one or more classes.

(i) respecting standards of programs and the allocation of broadcasting time for the purpose of giving effect to paragraph 3(d),

(ii) respecting the character of advertising and the amount of time that may be devoted to advertising,

(iii) respecting the proportion of time that may be devoted to the broadcasting of programs, advertisements or announcements of a partisan political

c) que toutes les personnes autorisées à faire exploiter des entreprises de radiodiffusion sont responsables des émissions qu'elles diffusent, mais que le droit à la liberté d'expression et le droit des personnes de capter les émissions, sous la seule réserve des lois et règlements généralement applicables, est incontesté;

d) que la programmation offerte par le système de la radiodiffusion canadienne devrait être variée et compréhensive et qu'elle devrait fournir la possibilité raisonnable et équilibrée d'exprimer des vues différentes sur des sujets qui préoccupent le public et que la programmation de chaque radiodiffuseur devrait être de haute qualité et utiliser principalement des ressources canadiennes créatrices et autres:

Je citerai ensuite les art. 15 à 17 de la Loi, qui énoncent les objets du CRTC, ses pouvoirs et ceux du comité de direction. Je dois souligner que le CRTC, qui comporte des membres à plein temps et des membres à temps partiel, et son comité de direction sont constitués, et leurs membres nommés, conformément à la *Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, 1974-75-76 (Can.)*, chap. 49. L'article 15 se lit comme suit:

15. Sous réserve de la présente loi, de la *Loi sur la radio* et des instructions à l'intention du Conseil émises, à l'occasion, par le gouverneur en conseil sous l'autorité de la présente loi, le Conseil doit réglementer et surveiller tous les aspects du système de la radiodiffusion canadienne en vue de mettre en oeuvre la politique de radiodiffusion énoncée dans l'article 3 de la présente loi.

L'article 16, qui énonce les pouvoirs du Conseil, est rédigé en ces termes:

16. (1) Dans la poursuite de ses objets, le Conseil, sur la recommandation du comité de direction, peut

a) prescrire les classes de licences de radiodiffusion;  
b) établir des règlements applicables à toutes les personnes qui détiennent des licences de radiodiffusion ou aux personnes qui détiennent des licences d'une ou de plusieurs classes et

(i) concernant les normes des émissions et l'attribution du temps d'émission afin de donner effet à l'alinéa 3d),

(ii) concernant la nature de la publicité et le temps qui peut y être consacré,

(iii) concernant la proportion du temps pouvant être consacré à la radiodiffusion d'émissions, annonces ou avis qui exposent la politique d'un parti, et

character and the assignment of such time on an equitable basis to political parties and candidates,

(iv) respecting the use of dramatization in programs, advertisements or announcements of a partisan political character,

(v) respecting the broadcasting times to be reserved for network programs by any broadcasting station operated as part of a network,

(vi) prescribing the conditions for the operation of broadcasting stations as part of a network and the conditions for the broadcasting of network programs,

(vii) with the approval of the Treasury Board, fixing the schedules of fees to be paid by licensees and providing for the payment thereof,

(viii) requiring licensees to submit to the Commission such information regarding their programs and financial affairs or otherwise relating to the conduct and management of their affairs as the regulations may specify, and

(ix) respecting such other matters as it deems necessary for the furtherance of its objects, and

(c) subject to this Part, revoke any broadcasting licence other than a broadcasting licence issued to the Corporation.

(2) A copy of each regulation or amendment to a regulation that the Commission proposes to make under this section shall be published in the *Canada Gazette* and a reasonable opportunity shall be afforded to licensees and other interested persons to make representations with respect thereto.

The Executive Committee, on whose recommendation CRTC acts in execution of its powers under s. 16, is given independent powers under s. 17(1) in the following terms:

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

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

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

(ii) in the case of broadcasting licences issued to the Corporation, as the Executive Committee deems consistent with the provision, through the Corpora-

l'affectation, sur une base équitable, de ce temps entre les partis politiques et les candidats,

(iv) concernant l'utilisation de mises en scène dans des émissions, annonces ou avis qui exposent la politique d'un parti,

(v) concernant les périodes de radiodiffusion qui doivent être réservées aux émissions de réseau par toute station de radiodiffusion exploitée en tant qu'élément d'un réseau,

(vi) prescrivant les conditions de l'exploitation des stations de radiodiffusion en tant qu'éléments d'un réseau ainsi que les conditions de radiodiffusion des émissions de réseaux,

(vii) fixant, avec l'approbation du conseil du Trésor, les tarifs de droits à acquitter par les titulaires de licences et prévoyant leur paiement,

(viii) astreignant les titulaires de licences à fournir au Conseil les renseignements que peuvent spécifier les règlements en ce qui concerne leurs émissions et leur situation financière ou qui ont quelque autre rapport avec l'expédition et la direction de leurs affaires, et

(ix) concernant telles autres questions qu'il estime nécessaires à la poursuite de ses objets; et

c) sous réserve de la présente Partie, annuler toute licence de radiodiffusion autre qu'une licence de radiodiffusion attribuée à la Société.

(2) Une copie de chaque règlement ou modification de règlement que le Conseil se propose d'établir en vertu du présent article doit être publiée dans la *Gazette du Canada* et on doit fournir aux titulaires de licences et aux autres personnes intéressées la possibilité de soumettre leurs observations à cet égard.

Le comité de direction, dont le CRTC suit les recommandations dans l'exercice des pouvoirs que lui attribue l'art. 16, a des pouvoirs propres en vertu du par. 17(1) dont voici le texte:

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 oeuvre de la politique de radiodiffusion énoncée dans l'article 3, et

(ii) dans le cas de licences de radiodiffusion attribuées à la Société, que le comité de direction juge compatibles avec la fourniture, par l'intermédiaire

tion, of the national broadcasting service contemplated by section 3;

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

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

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

(e) exempt persons carrying on broadcasting receiving undertakings of any class from the requirement that they hold broadcasting licences; and

(f) review and consider any technical matter relating to broadcasting referred to the Commission by the Minister of Communications and make recommendations to him with respect to any such matter.

Public hearings are prescribed by s. 19 with respect, *inter alia*, to the issue and renewal of broadcast licences. It is sufficient in this case to refer to s. 19(3), (4), (5) and (7) which in their relevant provisions are as follows:

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 ...

(4) The Chairman may direct that a public hearing under this section be heard on behalf of the Commission by two or more members designated by him, of whom at least one shall be a full-time member, and the members so designated have and may exercise for the purpose of such hearing the powers of the Commission set out in subsection (7).

(5) A full-time member designated under subsection (4) in respect of a public hearing may, at any stage thereof, refer the hearing to the Commission and the Commission shall then conduct the hearing.

(7) The Commission has, in respect of any public hearing under this section, as regards the attendance, swearing and examination of witnesses thereat, the production and inspection of documents, the enforcement of

de la Société, du service national de radiodiffusion envisagé par l'article 3;

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

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

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

e) exempter de la nécessité de détenir des licences de radiodiffusion les personnes qui font exploiter des entreprises de réception de radiodiffusion de toute classe; et

f) examiner et prendre en considération toute question d'ordre technique relative à la radiodiffusion renvoyée au Conseil par le ministre des Communications et lui présenter des recommandations concernant toute question de ce genre.

L'article 19 prescrit la tenue d'audiences publiques en ce qui a trait notamment à l'attribution et au renouvellement de licences de radiodiffusion. Il suffit en l'espèce de citer les par. 19(3), (4), (5) et (7) dont les dispositions pertinentes sont les suivantes:

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 ...

(4) Le président peut ordonner qu'une audition publique en vertu du présent article soit tenue pour le compte du Conseil par deux ou plusieurs membres qu'il désigne et dont l'un au moins doit être membre à plein temps. Les membres ainsi désignés ont et peuvent exercer aux fins de cette audition les pouvoirs du Conseil indiqués au paragraphe (7).

(5) Un membre à plein temps désigné en vertu du paragraphe (4) pour une audition publique peut, à tout stade de celle-ci, renvoyer l'affaire devant le Conseil qui doit dès lors procéder à l'audition.

(7) Le Conseil possède, quant à toute audition publique en vertu du présent article, en ce qui a trait à la comparution, la prestation de serment et l'interrogatoire des témoins à cette audition, la production et l'examen



its order, the entry of and inspection of property and other matters necessary or proper in relation to such hearing, all such powers, rights and privileges as are vested in a superior court of record.

Sections 20 and 21 provide for public notice in the *Canada Gazette* and elsewhere of applications for the issue, amendment or renewal of a broadcasting licence and for rules by CRTC respecting the procedure for making applications and representations and the conduct of hearings under s. 19. It is in pursuance of these rules that interventions are allowed in the public hearings, and was the case here.

Two other relevant provisions of the Act are ss. 25 and 26(5) which read:

25. Except as provided in this Part, every decision or order of the Commission is final and conclusive.

26. ...

(5) Any minute or other record of the Commission or any document issued by the Commission in the form of a decision or order shall, if it relates to the issue, amendment, renewal, revocation or suspension of a broadcasting licence, be deemed for the purposes of section 25 and this section to be a decision or order of the Commission.

Reference may also be made to s. 12(4) of CRTC's constituent Act. It is in these words:

12. ...

(4) Any act or things done or deemed to be done by the Executive Committee in the exercise of the powers or the performance of the duties and functions conferred on it by this Part and the *Broadcasting Act* shall be deemed to be an act or thing done by the Commission.

Under s. 12(1) of CRTC's constituent Act, the Executive Committee consists of the full-time members of CRTC. A majority of the full-time members constitutes a quorum of the Executive Committee, as provided by s. 12(2). Under s. 3 CRTC is to consist of not more than nine full-time members and not more than ten part-time members, all members being Governor in Council appointees.

de documents, l'exécution de ses ordonnances, l'accès aux biens et leur inspection et à toute autre chose nécessaire ou opportune en ce qui concerne une telle audition, tous les pouvoirs, droits et privilèges qui sont reconnus à une cour supérieure d'archives.

Les articles 20 et 21 prévoient la publication d'avis dans la *Gazette du Canada* et ailleurs concernant les demandes d'attribution, de modification ou de renouvellement d'une licence de radiodiffusion et l'établissement par le CRTC de règles relatives à la procédure de présentation des demandes et des observations, ainsi qu'à la tenue des audiences en vertu de l'art. 19. C'est en vertu de ces règles que des interventions sont permises lors des audiences publiques, comme ce fut le cas en l'espèce.

Deux autres dispositions de la Loi sont pertinentes, ce sont l'art. 25 et le par. 26(5) qui se lisent comme suit:

25. Sauf en cas de disposition expresse dans la présente Partie, toute décision ou ordonnance du Conseil est définitive et péremptoire.

26. ...

(5) Toute minute ou autre pièce du Conseil ou tout document qu'il émet sous forme de décision ou d'ordonnance, s'il concerne l'attribution, la modification, le renouvellement, l'annulation, ou la suspension d'une licence de radiodiffusion, est censé, aux fins de l'article 25 et du présent article, être une décision ou une ordonnance du Conseil.

On peut également citer le par. 12(4) de la Loi créant le CRTC, qui est rédigé en ces termes:

12. ...

(4) Les actes ou choses que le comité de direction accomplit ou qu'il est réputé accomplir dans l'exercice des pouvoirs ou l'accomplissement des devoirs et fonctions que la présente Partie et la *Loi sur la radiodiffusion* lui confèrent sont censés avoir été accomplis par le Conseil.

Selon le par. 12(1) de la Loi constitutive du CRTC, le comité de direction est composé des membres à plein temps du CRTC. Le paragraphe 12(2) prévoit que le quorum du comité de direction est formé par la majorité des membres à plein temps. Selon l'art. 3, le CRTC se compose d'au plus neuf membres à plein temps et de dix membres à temps partiel, tous nommés par le gouverneur en conseil.

I turn now to an examination of the powers and functions of the Executive Committee and the members designated in this case to hear CTV's application for renewal of its licence. Pursuant to s. 19(4), the public hearing was put in charge of a panel of six, consisting of four full-time members and two part-time members. There is nothing in the *Broadcasting Act* that deals expressly with any powers of the hearing panel other than what is imported under s. 19(3) (respecting the holding of a public hearing in connection with the renewal of a broadcasting licence) and what is implicit in the relevant terms of s. 17(1). The hearing panel does not make the decision on licence renewal; rather it is the Executive Committee (or at least the prescribed quorum thereof) "after consultation with the part-time members in attendance at a meeting of the Commission". Since not all members of the Executive Committee were part of the hearing panel nor all part-time members, it is obviously envisaged that those who did not participate in the hearing would have access to transcripts of the proceedings. It is further envisaged by s. 17(1) that the decision on renewal would be considered at a meeting of CRTC at which part-time members who were present would be consulted. The statute does not oblige the Executive Committee to make its decision at that time but it could do so if it was then ready with it.

What then does this say about the relation of the hearing panel to the Executive Committee? The former reports to the latter. I confess to finding it a curious device that under s. 19(3) a public hearing respecting the renewal of a licence is, unless dispensed with by CRTC, to be held by CRTC, subject to the chairman's power under s. 19(4) to designate a hearing panel to act on behalf of the Commission. Yet it is the Executive Committee that actually makes the decision on renewal. However, they are all the full-time members of CRTC and would be expected to be aware of all the proceedings on foot respecting issue, amendment or renewal of licences.

Je vais maintenant étudier les pouvoirs et le rôle du comité de direction et des membres désignés en l'espèce pour entendre la demande de renouvellement de licence présentée par CTV. Conformément au par. 19(4), l'audience publique a été confiée à six personnes, dont quatre membres à plein temps et deux membres à temps partiel. Il n'y a, dans la *Loi sur la radiodiffusion*, aucune disposition qui attribue expressément au comité d'audience des pouvoirs s'ajoutant à ce qui est prévu au par. 19(3) (concernant la tenue d'une audience publique portant sur le renouvellement d'une licence de radiodiffusion) et à ce qui est implicite dans les dispositions pertinentes du par. 17(1). Le comité d'audience ne rend pas la décision sur le renouvellement d'une licence; cela est plutôt fait par le comité de direction (ou tout au moins par ses membres qui forment le quorum prescrit) «après avoir consulté les membres à temps partiel qui assistent à une réunion du Conseil». Étant donné que tous les membres du comité de direction ne font pas partie du comité d'audience, pas plus que tous les membres à temps partiel, il est clairement prévu que ceux qui n'ont pas participé à l'audience ont accès au procès-verbal de l'audience. Le paragraphe 17(1) prévoit en outre que la décision portant sur le renouvellement est étudiée à une réunion du CRTC où sont consultés les membres à temps partiel qui y assistent. La Loi n'oblige pas le comité de direction à rendre sa décision à ce moment-là, mais il le peut s'il est prêt à le faire.

Alors, en quoi cela nous renseigne-t-il sur la relation qui existe entre le comité d'audience et le comité de direction? Le premier fait rapport au second. J'avoue que je trouve étrange qu'en vertu du par. 19(3) le CRTC doive, à moins qu'il ne la juge inutile, tenir une audience publique portant sur un renouvellement de licence, sous réserve du pouvoir qu'a le président, en vertu du par. 19(4), de désigner un comité d'audience qui agit pour le compte du Conseil. Malgré tout, c'est le comité de direction qui rend effectivement la décision au sujet du renouvellement. Toutefois, il est composé de tous les membres à plein temps du CRTC et l'on s'attendrait à ce qu'ils soient au fait de toutes les procédures en cours relativement à l'attribution, à la modification et au renouvellement de licences.

### The Issues

The principal submission made by CTV relating to the question whether the challenged condition could be or was validly imposed failed before the Federal Court of Appeal. Before addressing myself to it, I wish to clear out a number of subsidiary submissions which were also rejected and, in my opinion, rightly so. One was an allegation of discrimination which is without merit, even though there was an attempt to associate it with the referentially incorporated requirement under s. 17(1)(a) that a condition be "related to the circumstances of the licensee". The Federal Court of Appeal dealt at some length with this element and concluded that it could not be said that there were no circumstances to which the challenged condition related or that the Executive Committee did not base its decision on them. This is enough to dispose of this matter although I am myself of the opinion that the relation to the circumstances of the licensee imports, in context, a large element of discretion in the Executive Committee, a matter of judgment rather than any obligation of fact-finding.

Another submission rejected by the Federal Court of Appeal was that by seeking to control or regulate the content of programs the Executive Committee was in violation of s. 3(c) respecting the right to freedom of expression. The Federal Court of Appeal pointed out that no restrictions were imposed on freedom of expression in the drama requirements of the condition and, in my opinion, it was correct in concluding that s. 3(c) (even taken at its widest) was not violated.

The Federal Court of Appeal also considered and dismissed a CTV contention that because the subject matter of the condition was allegedly dealt with by provisions respecting non-Canadian programs in CRTC regulations, the challenged condition in this case was invalidly introduced. I agree with the Federal Court of Appeal that the regulations concerned time allocation and, moreover, there was nothing in them that conflicted with the condition or even dealt with its subject matter. Indeed, the Court said that the subject matter of the condition did not come within the regulation-

### Les points en litige.

La Cour d'appel fédérale a rejeté l'argument principal soumis par CTV quant à savoir si la condition contestée pouvait être ou a été valablement imposée. Avant de l'aborder, je tiens à écarter un certain nombre d'arguments subsidiaires qui ont aussi été rejetés, avec raison à mon avis. L'un de ceux-ci est l'allégation de discrimination qui est sans fondement, même si l'on a tenté de l'associer à l'exigence, incluse sous forme de renvoi dans l'al. 17(1)a), que la condition soit «propre à la situation du titulaire». La Cour d'appel fédérale a examiné assez longuement ces éléments de la situation et elle a conclu qu'on ne pouvait pas affirmer qu'ils ne faisaient pas partie de la situation de l'appelante à laquelle la condition contestée se rapportait ni que le comité de direction n'a pas fondé sa décision sur ceux-ci. Cela suffit pour trancher la question même si, pour ma part, j'estime que le rapport avec la situation du titulaire comporte, dans le contexte, une large mesure de latitude de la part du comité de direction, ce qui est une question d'appréciation plutôt qu'une obligation de constater des faits.

Un autre argument rejeté par la Cour d'appel fédérale est celui qu'en voulant contrôler ou réglementer le contenu des émissions, le comité de direction contrevient à l'al. 3c) relatif au droit à la liberté d'expression. La Cour d'appel fédérale a souligné que la condition exigeant la présentation d'émissions théâtrales n'imposait aucune restriction à la liberté d'expression et, à mon avis, elle a eu raison de conclure qu'il n'y avait pas d'infraction à l'al. 3c) (même interprété de la façon la plus libérale).

La Cour d'appel fédérale a aussi étudié et rejeté la prétention de CTV selon laquelle, parce que l'objet de la condition serait traité par les dispositions relatives aux émissions non canadiennes dans les règlements du CRTC, l'ajout de la condition contestée est invalide. Je partage l'avis de la Cour d'appel fédérale que les règlements visent l'attribution du temps d'émission et que, de plus, ils ne comportent aucune disposition qui soit incompatible avec la condition ou même qui vise son objet. En effet, la Cour a affirmé que l'objet de la condition ne relève pas du pouvoir de réglementa-

making power under s. 16(1)(b)(i). Nor do I think that the condition is embraced in the regulation-making power s. 16(1)(b)(iv), as was argued in this Court; in any event, it was not suggested that there were regulations under this head relating to the subject matter of the challenged condition.

An argument was mounted in this Court on an alleged infraction of the principle expressed in *Brant Dairy Co. v. Milk Commission of Ontario* [1973] S.C.R. 131. Apart from an oblique reference to the *Brant Dairy* case in the dissenting opinion of Pigeon J. in *Capital Cities Communications Inc. v. C.R.T.C.*, [1978] 2 S.C.R. 141, at p. 190, I find nothing in the *Brant Dairy* case that is relevant to the issues (indeed, to the principal issue, shortly to be considered) here. The *Brant Dairy* case was concerned with an attempted delegation to a subordinate agency of power conferred upon a senior agency, the power being exercised (improperly, as held by this Court) by a wholesale delegation thereof in the same terms in which it was imposed. That is not this case, where there is specification of regulation-making power in CRTC and licensing power in the Executive Committee. What counsel for CTV appeared to contend was that the regulation-making power embraced what was provided by the condition and in that, somewhat remote, sense the Executive Committee was given power by delegation in the terms in which it had been reposed in CRTC. I disagree with this attempted application of the *Brant Dairy* case. Either the Executive Committee has the power it exercised in imposing the condition or it did not. If not, the matter turned on construction of the relevant provisions of ss. 16 and 17 and not on any principles of delegation and subdelegation.

There was also a contention based on an alleged want of consonance between the decision of the Executive Committee and the licence terms, and a previous resolution by the Executive Committee. This was sought to be fortified by charging vagueness and uncertainty. I must confess inability to follow this latter point if the power asserted existed. Surely, if there was any doubt about the terms

tion prévu au sous-al. 16(1)(b)(i). Je ne crois pas non plus que la condition soit visée par le pouvoir de réglementation prévu au sous-al. 16(1)(b)(iv), comme on l'a soutenu en cette Cour; de toute façon, on n'a pas soutenu qu'il y avait des règlements à ce chapitre qui visent l'objet de la condition contestée.

On a allégué en cette Cour qu'il y avait eu infraction au principe exprimé dans l'arrêt *Brant Dairy Co. c. Milk Commission of Ontario*, [1973] R.C.S. 131. Sauf une mention indirecte de l'arrêt *Brant Dairy* dans les motifs de dissidence du juge Pigeon dans l'arrêt *Capital Cities Communications Inc. c. C.R.T.C.*, [1978] 2 R.C.S. 141, à la p. 190, je ne vois rien dans l'arrêt *Brant Dairy* qui s'applique aux questions en litige en l'espèce (encore moins à la question principale que j'aborderai un peu plus loin). L'arrêt *Brant Dairy* porte sur la tentative de déléguer à un organisme subordonné un pouvoir attribué à un organisme supérieur, ce pouvoir étant exercé (à tort, selon l'arrêt de cette Cour) en vertu d'une délégation générale comportant les mêmes modalités d'exercice. Ce n'est pas le cas en l'espèce où l'on confère expressément un pouvoir de réglementer au CRTC et un pouvoir d'attribuer des licences au comité de direction. Ce que l'avocat de CTV semble avoir soutenu c'est que le pouvoir de réglementer s'applique au contenu de la condition et dans ce sens plutôt vague, ce pouvoir a été délégué au comité de direction suivant les mêmes modalités d'exercice que celles applicables au CRTC. Je ne suis pas d'accord avec cette tentative d'application de l'arrêt *Brant Dairy*. Soit que le comité de direction a le pouvoir qu'il a exercé en imposant la condition, soit qu'il ne l'a pas. S'il ne l'a pas, la question repose sur l'interprétation des dispositions pertinentes des art. 16 et 17 et non sur un principe quelconque de délégation et de subdélégation.

On a également soutenu qu'il y aurait incompatibilité entre la décision du comité de direction, les modalités de la licence et une résolution antérieure du comité de direction. On a cherché à renforcer cet argument en invoquant l'imprécision et le manque de clarté. Je dois avouer que je suis incapable de suivre ce dernier raisonnement si le pouvoir revendiqué existe. Certes, s'il y avait eu des

of the condition, it was open to resolution by referring the doubt to the Executive Committee for clarification. As asserted here, the claim of uncertainty appeared to treat the Executive Committee's decision as if the condition therein was a condition in a common law conveyance of land. I find no merit in the assertion of uncertainty.

The want of consonance between the decision, the actual licence and the resolution was based on the fact that the condition appears to be less restrictive in the licence than in the decision and in the resolution, a matter not unfavourable to CTV. The decision on the point reads as follows:

Accordingly, it will be a condition of the renewal of the CTV network licence that 26 hours of original new Canadian drama be presented during the 1980-81 broadcasting year, and 39 hours of original new Canadian drama be presented during the 1981-82 season. In planning and developing the necessary pilots for these dramatic programs or series, a minimum of 50% should be entirely domestic, rather than co-productions with foreign partners. The primary orientation should be on Canadian themes and the contemplated production should be intended for telecasting in the peak viewing periods of the evening schedule.

The licence renewal stated the condition in these terms:

It is a condition of this licence that 26 hours of original new Canadian drama be presented during the 1980-81 broadcasting year, and 39 hours of original new Canadian drama be presented during the 1981-82 season.

The resolution upon which CTV dwelt was that adopted at a meeting of the Executive Committee on May 3 and 4, 1979, when it provided for renewal of CTV's licence,

... subject to the condition that CTV introduce twenty-six (26) hours of new Canadian drama, in Television Program Categories 7, 9 and 11 in the 1980-81 season and thirty-nine (39) hours on the 1981-82 season.

Although the Federal Court of Appeal did not deal directly with the resolution, it treated the condition as that set out in the licence renewal, saying at the same time that it saw no difference of substance between it and the decision. I am of

doutes quant à la teneur de la condition, il aurait été possible de les dissiper en demandant des précisions au comité de direction. De par sa formulation en l'espèce, l'argument fondé sur le manque de clarté semble traiter la décision du comité de direction comme si la condition qui y est énoncée était une condition applicable à la cession d'un bien-fonds en *common law*. Je considère non fondé l'argument du manque de clarté.

L'incompatibilité entre la décision, la licence elle-même et la résolution tient à ce que la condition semble moins restrictive dans la licence que dans la décision et la résolution, ce qui n'est pas au désavantage de CTV. La décision à ce propos se lit ainsi:

Par conséquent, comme condition de renouvellement de sa licence, le réseau CTV devra présenter 26 heures de nouvelles émissions de théâtre originales durant l'année de diffusion 1980-1981, et 39 heures durant l'année 1981-82. Lors de la planification et de la production des émissions pilotes requises pour ces émissions ou ces séries de théâtre, au moins 50% du matériel devra être entièrement canadien, plutôt que des coproductions avec des partenaires étrangers. On devrait s'orienter surtout vers des thèmes canadiens et envisager de diffuser ces productions aux périodes de pointe de l'horaire de la soirée.

Le renouvellement de la licence énonce la condition en ces termes:

Par conséquent, comme condition de renouvellement de sa licence, le réseau CTV devra présenter 26 heures de nouvelles émissions de théâtre originales durant l'année de diffusion 1980-1981, et 39 heures durant l'année 1981-1982.

La résolution sur laquelle CTV a insisté a été adoptée lors d'une réunion du comité de direction tenue les 3 et 4 mai 1979, au moment de pourvoir au renouvellement de la licence de CTV.

[TRADUCTION] ... à la condition que CTV présente vingt-six (26) heures de nouvelles émissions de théâtre canadien, dans les catégories d'émissions de télévision 7, 9 et 11 durant l'année 1980-81 et trente-neuf heures (39) durant l'année 1981-1982.

Même si la Cour d'appel fédérale n'a pas abordé directement la résolution, elle a considéré que la condition est celle énoncée dans le renouvellement de licence, affirmant par la même occasion qu'elle ne voyait aucune différence de fond entre celle-ci

the same opinion and find it strange that CTV should complain of less onerous terms (there being no reference in the decision or licence to program categories 7, 9 and 11, assuming that this made some difference in what was prescribed) in the decision and licence than what was originally stated in the resolution.

This brings me to CTV's principal submission which was that CRTC (or its Executive Committee) exceeded its jurisdiction in imposing the challenged condition because (1) control of program content, if permitted under s. 3, could only be by regulation and (2) s. 17, if it purported to provide for program content, was subordinate to the regulation-making authority under s. 16 in that respect.

The Federal Court of Appeal dealt at some length with the jurisdictional objection to the imposition of the condition, canvassing ss. 3, 15, 16 and 17. Thurlow C.J., speaking for the Court, put the matter as follows [at p. 254]:

The authority conferred by section 17 to further the objects of the Commission is a broad one. Under it, for the purpose of regulating and supervising all aspects of the Canadian broadcasting system with a view to implementing the policy enunciated in section 3, the Executive Committee may issue, amend at the request of the licensee, renew or suspend broadcasting licences or may exempt persons carrying on broadcasting receiving licences from the requirement of having a licence. For the same purpose when issuing or renewing a licence, the Committee may make the licence subject to such conditions related to the circumstances of the licensee as the Committee deems appropriate for the implementation of the broadcasting policy enunciated in section 3. *Prima facie* it seems to be well within the power of the Committee under section 17, when renewing the appellant's licence, to impose a condition designed to further one of the objects of the broadcasting policy, provided the condition is one that is "related to the circumstances of" the appellant and provided that its imposition is not contrary to the Act or to a regulation that has been made in exercise of the power to make regulations contained in section 16. As I see it, the question to be determined at this point is thus, whether section 16 or the regulations made under it have the effect of withdrawing from the broad scope of the power of the

et la décision. Je suis du même avis et je trouve étrange que CTV se plaigne de la présence de termes moins onéreux (les catégories d'émissions 7, 9 et 11 n'étant mentionnées ni dans la décision ni dans la licence, en supposant que cela modifie d'une manière quelconque ce qui est prescrit) dans la décision et la licence que dans l'énoncé initial de la résolution.

Cela m'amène à discuter de l'argument principal de CTV, selon lequel le CRTC (ou son comité de direction) a outrepassé ses pouvoirs en imposant la condition contestée parce que (1) le contrôle du contenu des émissions, s'il est permis par l'art. 3, ne peut se faire que par voie de règlement et (2) l'art. 17, s'il est censé porter sur le contenu de la programmation, est subordonné au pouvoir de réglementation conféré à cet égard par l'art. 16.

La Cour d'appel fédérale a étudié longuement l'objection relative au pouvoir d'imposer la condition en examinant les art. 3, 15, 16 et 17. Le juge en chef Thurlow, s'exprimant au nom de la cour, a présenté la question ainsi [à la p. 254]:

Le pouvoir conféré par l'article 17 pour la poursuite des objets du Conseil est large. Dans l'exercice de ce pouvoir, pour réglementer et surveiller tous les aspects du système de la radiodiffusion canadienne en vue de mettre en oeuvre la politique de radiodiffusion énoncée à l'article 3, le comité de direction peut attribuer, renouveler, suspendre ou, à la demande d'un titulaire de licence, modifier les licences de radiodiffusion ou exempter de la nécessité de détenir des licences les personnes qui font exploiter des entreprises de réception de radiodiffusion. Dans le même but, lorsqu'il attribue ou renouvelle une licence, le comité peut assortir la licence de conditions propres à la situation du titulaire pour la mise en oeuvre de la politique de radiodiffusion énoncée à l'article 3. A première vue, il semble que l'article 17 confère au comité tout le pouvoir voulu pour imposer, lors du renouvellement de la licence de l'appelante, une condition conçue pour favoriser la poursuite d'un des objets de la politique de radiodiffusion, à condition qu'elle soit «propre à la situation» de l'appelante et à condition que son imposition ne soit pas contraire à la Loi ou à un règlement adopté en application du pouvoir de réglementation prévu à l'article 16. Selon moi, la question à trancher à ce stade-ci consiste à savoir si l'article 16 ou ses règlements d'application ont pour effet d'enlever au comité, malgré les vastes pou-

Committee under section 17, the authority to impose the condition here in question.

Referring to and quoting s. 16, the learned Chief Justice went on as follows [at pp. 255-56]:

It will be observed that while the authority to make regulations under this section is also related to the furtherance of the objects of the Commission, the subject-matter that may be dealt with by regulations made under it is, except under subparagraph 16(1)(b)(ix), limited to prescribing classes of broadcasting licences and to particular subjects. Among these, however, is subparagraph 16(1)(b)(i), which authorizes the making of regulations respecting "standards of programs" and "the allocation of broadcasting time" for the purpose of giving effect to paragraph 3(d). When the wording of subparagraph 16(1)(b)(i) is compared with that of paragraph 3(d) it becomes apparent that what may be the subject of regulations under subparagraph 16(1)(b)(i) does not cover the whole of what is embraced in paragraph 3(d) but only the "standards of programs" and "the allocation of broadcasting time" for the purposes described in paragraph 3(d). It would not, in my opinion, be within this power to make regulations requiring licensees to present original new Canadian drama or any other particular type of programs simply by allocating times for its presentation or by prescribing programming standards to which the drama or other program must conform. It follows in my opinion that if the CRTC has power to require the presentation of original new Canadian drama at all, such power is not found in the authority to make regulations under subparagraph 16(1)(b)(i). Nor is it a subject that is covered by the Non-Canadian Program provisions in the present Television Broadcasting Regulations, C.R.C. 1978, Vol. IV, c. 381.

It was not argued that the subject could properly be dealt with by regulations under subparagraph 16(1)(b)(ix), but assuming that it could be, I think it is apparent from the reference in that subparagraph to "the furtherance of its objects" and the reference to the same objects in section 17, that at least until the power to make regulations under subparagraph 16(1)(b)(ix) has been exercised, the power under section 17 to deal with the subject-matter on an individual basis is not ousted by subparagraph 16(1)(b)(ix).

Once the subject-matter of the condition is seen to be outside the regulation-making power of subparagraph 16(1)(b)(i) and is not dealt with in regulations made under subparagraph 16(1)(b)(ix), it is apparent that if

voirs qui lui sont conférés par l'article 17, le pouvoir d'imposer la condition en cause.

Après avoir mentionné et cité l'art. 16, le Juge en chef poursuit [aux pp. 255 et 256]:

A noter que bien que le pouvoir d'établir des règlements en vertu de cet article soit également relié à la poursuite des objets du Conseil, les règlements adoptés en application de cet article, sauf ceux qui le sont en application du sous-alinéa 16(1)b)(ix), doivent se limiter à la prescription de classes de licences de radiodiffusion et à des questions particulières. On trouve toutefois parmi celles-ci le sous-alinéa 16(1)b)(i) qui autorise l'établissement de règlements concernant les «normes des émissions» et «l'attribution du temps d'émission» afin de donner effet à l'alinéa 3d). Si l'on compare le libellé du sous-alinéa 16(1)b)(i) avec celui de l'alinéa 3d), il devient manifeste que ce qui peut faire l'objet de règlements adoptés en application du sous-alinéa 16(1)b)(i) ne comprend pas tout ce qui est visé par l'alinéa 3d) mais uniquement les «normes des émissions» et «l'attribution du temps d'émission» pour les objets énoncés à l'alinéa 3d). D'après moi, ce pouvoir ne donnerait pas le droit d'établir des règlements exigeant que les titulaires de licences présentent de nouvelles émissions de théâtre originales ou quelque autre genre d'émission simplement en attribuant du temps d'émission pour leur présentation ou en prescrivant des normes d'émission auxquelles les émissions de théâtre ou d'un autre genre devraient se conformer. Il s'ensuit d'après moi que si le CRTC a le pouvoir d'exiger la présentation de nouvelles émissions de théâtre originales, ce pouvoir ne découle pas du pouvoir de réglementation prévu au sous-alinéa 16(1)b)(i). Ni est-ce un sujet visé par les dispositions relatives aux émissions non canadiennes de l'actuel *Règlement sur la télédiffusion*, C.R.C. 1978, Vol. IV, c. 381.

On n'a pas prétendu que la question pouvait valablement faire l'objet de règlements adoptés en vertu du sous-alinéa 16(1)b)(ix), mais en présumant qu'elle pourrait l'être, je crois qu'il ressort manifestement de la mention dans ce sous-alinéa de «la poursuite de ses objets» et de la mention de ces mêmes objets à l'article 17, qu'au moins jusqu'à ce que le pouvoir d'établir des règlements en application du sous-alinéa 16(1)b)(ix) ait été exercé, le pouvoir prévu au sous-alinéa 16(1)b)(ix) ne l'emporte pas sur le pouvoir prévu à l'article 17 de réglementer la question sur une base individuelle.

Lorsqu'on a déterminé que l'objet de la condition ne relève pas du pouvoir de réglementation prévu au sous-alinéa 16(1)b)(i) et qu'il n'a pas fait l'objet de règlements adoptés en application du sous-alinéa 16(1)b)(ix),

the CRTC has power to deal with it at all it must be by the route of imposing a licence condition under section 17, which, as I have pointed out, is by its terms broad enough for that purpose.

I agree with this treatment of CTV's principal submission. Counsel for CTV sought support in *CKOY Ltd. v. The Queen*, [1979] 1 S.C.R. 2 for his contention that program content was subsumed under s. 16(1)(b)(i) which authorizes regulations respecting, *inter alia*, standards of programs. The *CKOY* case turned on other considerations, but in recognizing that standards of programs include program content it merely reflected the broad interpretation given to the *Broadcasting Act* and to the powers thereunder vested in CRTC and in the Executive Committee respectively under ss. 16 and 17. I see nothing in the Act that precludes the Executive Committee from imposing the kind of condition of licence renewal that it imposed here when it was authorized under s. 17(1) to further the objects of CRTC set out in s. 15 and to implement the broadcasting policy enunciated in s. 3. Moreover, even if it could be said that a condition cannot be imposed under s. 17(1)(c) in violation of a regulation promulgated under s. 16(1)(b)(i), there is no such situation that exists here.

#### The Notice Issue on Which CTV Succeeded in the Federal Court of Appeal

As already noted, although the Federal Court of Appeal held that CTV had ample notice, in the light of previous decisions on renewal applications, that an increase in offerings of Canadian drama would be discussed, the Court nonetheless went on to hold that CTV should have been given notice of and a fair opportunity to contest the particular condition contemplated in respect of Canadian drama presentations. I am unable to appreciate how the failure to give previous notice of particulars and an opportunity to contest a contemplated condition of a licence goes to jurisdiction as a failure of natural justice. CTV was aware of earlier dissatisfaction of CRTC with its performance in respect of Canadian drama and it promised in earlier applications improvement in that respect.

il est évident que si le CRTC a le pouvoir d'adopter des règlements à cet égard, la seule façon de le faire est d'assortir la licence d'une condition en vertu de l'article 17. Comme je l'ai fait remarquer, son libellé est assez large pour ce faire.

Je souscris à cette façon de trancher l'argument principal de CTV. L'avocat de CTV a invoqué l'arrêt *CKOY Ltd. c. La Reine*, [1979] 1 R.C.S. 2, à l'appui de sa prétention que le contenu des émissions est subsumé sous le sous-al. 16(1)(b)(i) qui permet notamment la réglementation des normes des émissions. L'arrêt *CKOY* repose sur d'autres considérations, mais en reconnaissant que les normes des émissions incluent le contenu des émissions, il ne fait que refléter l'interprétation large donnée à la *Loi sur la radiodiffusion* et aux pouvoirs qu'elle confère, aux art. 16 et 17 respectivement, au CRTC et au comité de direction. Je ne vois rien dans la Loi qui empêche le comité de direction d'imposer le genre de condition dont il assorti le renouvellement de licence en l'espèce alors que le par. 17(1) l'autorise à poursuivre les objets du CRTC énoncés à l'art. 15 et à mettre en oeuvre la politique de radiodiffusion énoncée à l'art. 3. De plus, même si on pouvait affirmer qu'il n'est pas possible d'imposer une condition en vertu de l'al. 17(1)(c) à l'encontre d'un règlement pris en vertu du sous-al. 16(1)(b)(i), ce n'est pas le cas en l'espèce.

#### Le moyen relatif à l'avis, sur lequel CTV a eu gain de cause en Cour d'appel fédérale

Comme je l'ai déjà souligné, même si la Cour fédérale d'appel conclut que CTV avait été amplement avisée, compte tenu des décisions précédentes sur les demandes de renouvellement, qu'on discuterait d'un accroissement de la présentation d'émissions de théâtre canadien, la cour a néanmoins ajouté que CTV aurait dû être avisée de la condition particulière envisagée quant aux émissions de théâtre canadien et se voir offrir une possibilité suffisante de la contester. Je ne puis voir comment l'omission de donner préavis des détails d'une future condition de licence et de donner la possibilité de la contester peut mettre en cause la compétence pour des motifs de manquement à la justice naturelle. CTV savait que le CRTC était mécontent de son rendement en matière de théâtre cana-



Moreover, two intervenors had raised the question of attaching a content condition in their written representations. There had been some discussion on it at the public hearing and CTV had been given an opportunity to reply in writing.

I do not see therefore how CTV can assert or the Federal Court of Appeal could find a failure of natural justice in the specification of the particular condition that was in fact included as a term of licence renewal. This is not a case where CTV was being required to answer a criminal or penal charge or where some property right was in jeopardy, or where punishable misconduct was alleged, but where it was seeking an indulgence. To be fair, it was entitled to expect that its licence would be renewed but not without terms relating to presentation of Canadian drama. The line is too narrow between notice that increased Canadian drama offerings would be discussed (such notice having been amply given) and notice of what in particular would be required in that respect as a condition of licence renewal. Even if such a line could properly be drawn, I do not think that there is a duty on CRTC to give an advance indication of its probable decision in the particularity stated by the Federal Court of Appeal. An applicant seeking a statutory privilege has no right to know in advance of a probable decision unless the statute commands it or the administering tribunal wishes to disclose it. It cannot be said that CTV was being misled here or had not the slightest reason to apprehend the likelihood of a condition such as that attached here to the licence renewal. Conditions had been attached before, although not relating to content and CTV was well aware of this power of CRTC when renewing licences.

Without enlarging on this matter in the detail canvassed in the *factum* of CRTC, it is my opinion that the order of the Federal Court of Appeal should be set aside and, subject to the last point

dien et elle avait promis dans des demandes antérieures d'apporter des améliorations à ce chapitre. De plus, deux intervenants avaient soulevé, dans leurs mémoires, la question d'imposer une condition relative au contenu. On en a discuté à l'audience publique et CTV avait eu la possibilité de produire une réponse écrite.

Je ne vois donc pas comment CTV peut alléguer et la Cour d'appel fédérale a pu constater un manquement à la justice naturelle dans la formulation de la condition dont on a effectivement assorti le renouvellement de la licence. Il ne s'agit pas d'une affaire où CTV doit répondre à une accusation pénale ou criminelle, où un droit de propriété est menacé et où il y a allégation d'inconduite répréhensible, mais plutôt d'un cas où CTV demande une faveur. A vrai dire, CTV pouvait s'attendre à ce que sa licence soit renouvelée, mais non sans être assortie de modalités quant à la présentation d'émissions de théâtre canadien. La distinction est trop ténue entre l'avis qu'on discuterait de l'accroissement de la présentation d'émissions théâtrales canadiennes (cet avis ayant été tout à fait adéquat) et l'avis portant sur ce qui serait précisément requis à cet égard comme condition de renouvellement de la licence. Même s'il était possible de bien faire une telle distinction, je ne crois pas qu'il incombe au CRTC de donner à l'avance une indication de sa décision probable de la manière énoncée par la Cour d'appel fédérale. Le requérant qui demande un privilège prévu par la loi n'a pas le droit de connaître à l'avance la décision probable à moins que la loi ne l'exige ou que le tribunal administratif qui rend la décision ne consente à la révéler. On ne peut pas dire que CTV a été induite en erreur en l'espèce ou qu'elle n'avait pas la moindre raison de s'attendre à une condition du genre de celle dont le renouvellement de sa licence a été assorti. Des conditions, même si elles ne portaient pas sur le contenu, avaient été imposées auparavant et CTV était bien au fait du pouvoir du CRTC de le faire à l'occasion du renouvellement d'une licence.

Sans m'attarder sur ce point avec autant de minutie que le mémoire du CRTC, je suis d'avis d'infirmier l'ordre de la Cour d'appel fédérale et, sous réserve du dernier moyen soulevé dans le

raised in this appeal, the decision of CRTC and the conditioned licence renewal should be restored.

#### The Composition of the Hearing Panel During the Hearings

The question here is, to put it briefly, whether this Court's decision in *Mehr v. Law Society of Upper Canada*, [1955] S.C.R. 344 and a principle reflected therein should be applied in this case. In the *Mehr* case, which arose out of a disciplinary proceeding against a barrister and solicitor, there had been a wrongful reception of evidence by the Discipline Committee which was held to be enough to quash the proceedings but this Court went on to say that only those members of the Discipline Committee who heard the evidence at the inquiry should participate in the decision.

In the present case the hearing panel consisted of six members of CRTC, four full-time members and two part-time members. On three occasions during the lengthy hearings panel members were absent during some part of the proceedings. On the second hearing day, February 21, 1979, one of the full-time members was late, a fact mentioned by the chairman at the opening of the day's proceedings. The member came in later and participated in the questioning of representatives of CTV. No objection was taken.

On the third hearing day, February 22, 1979, an afternoon recess was taken and the chairman announced that some panel members had difficulties about flights and had an engagement in another city next morning. He added "so if you have no objection we will continue with a reduced panel. But it depends on the applicants, if they accept that or not. If they don't, they will have to stay." Counsel for CTV then said "That gives us no concern, sir." After the recess, it turned out that three of the panel were absent, two of the full-time members and one part-time member.

Later that day, the second part-time member of the panel retired from the hearing. No objection was taken and, indeed, the CTV president who was

présent pourvoi, de rétablir la décision du CRTC et le renouvellement conditionnel de la licence.

#### La composition du comité d'audience pendant les audiences

La question qui se pose ici, en bref, est de savoir si l'arrêt de cette Cour *Mehr c. Law Society of Upper Canada*, [1955] R.C.S. 344 et un principe qui s'en dégage devraient être appliqués en l'espèce. Dans l'arrêt *Mehr*, qui découle d'une mesure disciplinaire contre un avocat, le comité de discipline avait entendu un témoignage irrecevable qu'on a jugé suffisant pour annuler la procédure, mais cette Cour a ajouté que seuls les membres du comité de discipline qui avaient entendu les témoignages à l'enquête devaient participer à la décision.

En l'espèce, le comité d'audience se composait de six membres du CRTC, savoir quatre membres à plein temps et deux membres à temps partiel. A trois reprises pendant la longue audition, des membres se sont absentés pendant une partie de la séance. Lors de la deuxième journée d'audience, le 21 février 1979, un des membres à plein temps était en retard, ce qui a été souligné par le président à l'ouverture de la séance. Ce membre s'est présenté plus tard et a participé à l'interrogatoire des représentants de CTV. Aucune objection n'a été soulevée.

Lors de la troisième journée d'audience, le 22 février 1979, à la pause de l'après-midi, le président a annoncé que certains membres avaient des conflits d'horaires de vols et devaient se rendre dans une autre ville pour le lendemain matin. Il ajouta [TRADUCTION] «si vous n'avez pas d'objection, nous continuerons avec un groupe plus petit. Mais cela dépend des requérants, s'ils acceptent cela ou non. S'ils ne sont pas d'accord, les membres devront rester». L'avocat de CTV a alors répondu: [TRADUCTION] «Cela ne nous inquiète pas, M. le président». Après la pause, on a constaté que trois membres étaient absents, savoir deux membres à plein temps et un membre à temps partiel.

Plus tard, le même jour, le second membre à temps partiel s'est retiré. Aucune objection n'a été soulevée et, en fait, le président de CTV, qui

then giving a reply said goodbye to the retiring panel member and continued with his presentation.

Thurlow C.J. commented on these absences as follows [at pp. 267-68]:

Assuming that the members who were present at the beginning of the public hearing had been designated to hear the matter pursuant to subsection 19(4), it seems extraordinary that they should not have been present throughout the hearing. Moreover, it does seem undesirable, if not, indeed, contrary to the *Broadcasting Act*, that a member who is part of a panel designated to hold a public hearing and who absents himself during a part of the hearing should thereafter be present at or participate in the consultation required by subsection 17(1). Counsel for the Commission urged that the departure of the members from the hearing had been in one instance with the express, and in the others with the tacit, approval of the appellant and that the appellant had subsequently filed a lengthy memorandum for the information of the members who had absented themselves. He submitted that the objection had been waived and that in any event the public hearing required by the statute was merely for the purpose of obtaining the representations of members of the public and of informing the Commission and that it was not necessary in law for the members to remain in attendance throughout the hearing.

However, he concluded that any objection of CTV was now irrelevant in view of the Federal Court of Appeal decision on notice of the proposed condition, and he added that it was unnecessary to reach a concluded opinion either on the objection or on the answer of CRTC (which presumably was that there was either no objection or there was consent or that the statute permitted the procedure).

The learned Chief Justice added this observation [at p. 268]:

However, I think it is opportune to observe that for a Chairman at a hearing at which a party is seeking renewal of a licence to ask a party to say whether he objects to a member of the panel leaving while the hearing is in progress is capable of putting the party in a position of embarrassment into which he should not be put. Undoubtedly, he could object but if he did he might well have to wonder if by doing so his position with the Commission was being prejudiced. Moreover, for the Chairman to ask if a party approves of members of the

donnait alors une réponse, a salué le membre qui partait et a poursuivi son exposé.

Le juge en chef Thurlow a formulé les observations suivantes au sujet de ces absences [aux pp. 267 et 268]:

En présumant que les membres qui étaient présents au début de l'audience publique avaient été désignés pour entendre l'affaire en vertu du paragraphe 19(4), il semble inconcevable qu'ils n'aient pas assisté à toute l'audience. En outre, il semble indésirable, sinon contraire à la *Loi sur la radiodiffusion*, qu'un membre qui fait partie d'un groupe désigné pour tenir une audience publique et qui s'absente durant une partie de cette audience assiste ou participe plus tard à la consultation requise par le paragraphe 17(1). L'avocat du Conseil a fait valoir que le départ des membres s'était fait, dans un cas, avec le consentement exprès et, dans les autres cas, avec le consentement tacite de l'appellante et que cette dernière avait par la suite déposé un long mémoire pour renseigner les membres qui s'étaient absentés. Il prétend que l'on a renoncé au droit de faire valoir l'objection et que, de toute façon, l'audience publique exigée par la loi avait seulement pour but d'obtenir les observations du public et d'informer le Conseil et qu'il n'était pas nécessaire en droit que les membres soient présents durant toute l'audience.

Toutefois, il a conclu que l'objection de CTV n'était plus pertinente en raison de la décision de la Cour d'appel fédérale sur l'avis relatif à la condition proposée et il a ajouté qu'il n'était nécessaire de se prononcer ni sur l'objection ni sur la réponse du CRTC (qui portait probablement qu'aucune objection n'a été soulevée, qu'il y a eu consentement ou que la loi autorise cette façon de procéder).

Le savant Juge en chef a ajouté ce qui suit [à la p. 268]:

Toutefois, je crois opportun de faire remarquer qu'un président à une audience à laquelle une partie demande le renouvellement d'une licence devrait éviter de mettre une partie dans une situation embarrassante en lui demandant si elle s'oppose à ce qu'un des membres du groupe quitte alors que l'audience est en cours. Il pourrait indubitablement s'opposer au départ mais s'il le faisait, il pourrait bien devoir se demander si cela n'avait pas été préjudiciable à ses rapports avec le Conseil. En outre, le fait qu'un président demande à une partie

panel absenting themselves puts the Commission in the undesirable position of asking indulgences from parties who are entitled to assume that members of the panel will stay to hear their presentations.

The undesirability of a shifting membership of a panel is unquestioned, but it remains to consider whether under the governing legislation and in the circumstances here there was such a violation of norms of procedure as to warrant the quashing of the decision on this ground. I should add that it appears that the four members who were variously absent participated in the consultation prescribed by s. 17(1) and two of them who were members of the Executive Committee were at the meeting of that Committee which approved the licence renewal on the condition to which objection was taken by CTV. I would add that nothing turns in my opinion upon the direction of the Executive Committee to its staff to prepare a decision in conformity with the resolution for renewal of licence which it passed at a meeting of May 3 and 4, 1979. Nor does anything turn on the fact that two members of the Executive Committee, one of whom had not been a member of the hearing panel were assigned to edit the staff's formulation.

The difficulty with applying strict natural justice considerations based on the maxim that only they who hear should decide is that the governing statute ordains differently. Counsel for CRTC contended that the provisions of s. 19(4) respecting the constitution of a hearing panel merely fixed a quorum of two or more members, of whom only one need be a full-time member, and this was met here throughout the hearings. However, no quorum is expressly fixed under that provision and I am of the view that this was unnecessary having regard to the terms of s. 17(1)(c).

Those terms make inapplicable the principle invoked under the *Mehr* case which was one, moreover, where there was a charge of misconduct against the barrister and solicitor, thus threatening his professional career. Here the statute clearly

d'acquiescer au départ d'un membre du groupe place le Conseil dans la position peu souhaitable de demander des faveurs aux parties qui sont en droit de présumer que les membres du groupe resteront pour entendre leurs observations.

Il est certainement souhaitable d'éviter les fluctuations dans la composition d'un comité d'audience, mais il reste à savoir si, compte tenu de la législation applicable et des circonstances de l'espèce, les normes de procédure ont été enfreintes au point de justifier l'annulation de la décision pour ce motif. Je dois ajouter qu'il appert que les quatre membres absents à différents moments ont pris part à la consultation prévue au par. 17(1) et que deux d'entre eux, qui faisaient partie du comité de direction, ont assisté à la réunion au cours de laquelle ce comité a approuvé le renouvellement de la licence assorti de la condition contestée par CTV. J'ajouterais que l'issue n'a rien à voir, à mon avis, avec la directive donnée par le comité de direction à son personnel de rédiger une décision conforme à la résolution concernant le renouvellement de licence qu'il avait adoptée lors d'une réunion tenue les 3 et 4 mai 1979. Elle n'a rien à voir non plus avec le fait que deux membres du comité de direction, dont l'un ne faisait pas partie du comité d'audience, aient été appelés à réviser le texte rédigé par le personnel.

La difficulté que pose l'application de considérations strictes de justice naturelle, fondées sur la maxime portant que seuls ceux qui ont participé à l'audience peuvent participer à la décision tient à ce que la loi applicable prescrit autre chose. L'avocat du CRTC a soutenu que les dispositions du par. 19(4) concernant la constitution d'un comité d'audience établissent simplement un quorum de deux personnes ou plus, dont une seule doit être un membre à plein temps; cette condition a été respectée pendant toute la durée de l'audience. Toutefois, le paragraphe ne fixe précisément aucun quorum, ce qui à mon avis était inutile vu les dispositions de l'al. 17(1)(c).

Ces modalités rendent inapplicable le principe énoncé dans l'arrêt *Mehr* où, de plus, il y avait une accusation d'inconduite portée contre l'avocat, ce qui risquait de compromettre sa carrière. En l'espèce, la loi prévoit clairement que les membres du

envisages that members of the Executive Committee who were not on the hearing panel would participate in the decision on renewal. In fact, eight members so participated although only four were on the hearing panel. I can only read s. 17(1)(c), in respect of renewal or s. 17(1)(a) and (b) in respect of issue or amendment of a licence, as expressly authorizing all full-time members of CRTC, being the Executive Committee, to make the decision on renewal or issue or amendment of a licence, whether or not they heard the representations at the public hearing. Nor would I be justified in limiting or requiring participation to or of all members who were on the hearing panel, so long as there was a quorum of the Executive Committee involved in the decision on renewal. There is no express provision for excluding any member of the Executive Committee nor can such a provision be implied when consideration is given to ss. 17(1) and 19(4).

What is implicit is that the hearing panel would, through transcripts or otherwise, bring the issues raised on the application for renewal to the members of the Executive Committee and would consult with the part-time members on a proposed decision. There was a transcript here. Moreover, CRTC and the Executive Committee was dealing with an experienced applicant which was aware of the provisions of the Act and appeared to understand that the absence of a member or two or even three from some parts of the hearing would not impair the power of the Executive Committee to make a decision. Unusual as the decision-making authority may be when considered in relation to the composition of a hearing panel, the statute speaks clearly on the matter.

There is much to be said, as applicable here, for the considerations canvassed by the Ontario Court of Appeal under predecessor legislation in *R. v. Board of Broadcast Governors and the Minister of Transport* (1962), 33 D.L.R. (2d) 449. At that time the Minister of Transport was the licensing authority, empowered to act upon a recommenda-

comité de direction qui ne faisaient pas partie du comité d'audience peuvent prendre part à la décision relative au renouvellement. En réalité, huit membres ont ainsi participé même si seulement quatre d'entre eux faisaient partie du comité d'audience. Je ne puis interpréter l'al. 17(1)(c), quant au renouvellement ou les al. 17(1)(a) et b) quant à l'attribution et à la modification d'une licence, autrement que comme permettant expressément à tous les membres à plein temps du CRTC, qui constituent le comité de direction, de prendre la décision sur le renouvellement, l'attribution ou la modification d'une licence, qu'ils aient ou non entendu les observations formulées lors de l'audience publique. Je ne serais pas non plus justifié de limiter la participation à ceux qui faisaient partie du comité d'audience ou d'exiger la participation de tous ceux-ci, pourvu qu'il y ait eu quorum du comité de direction qui a rendu la décision relative au renouvellement. Aucune disposition expresse n'exclut un des membres du comité de direction et on ne peut déduire aucune disposition de ce genre de l'examen des par. 17(1) et 19(4).

Ce qui est implicite c'est que le comité d'audience, au moyen d'un procès-verbal ou autrement, fait connaître aux membres du comité de direction les questions soulevées au sujet de la demande de renouvellement et il consulte les membres à temps partiel quant à la décision proposée. Il existe un procès-verbal en l'espèce. De plus, le CRTC et le comité de direction avaient affaire à une requérante expérimentée qui connaissait les dispositions de la Loi et qui semblait comprendre que l'absence d'un seul, de deux ou même de trois membres pendant une partie quelconque de l'audience n'empêcherait pas le comité de direction de rendre une décision. Aussi inusité que puisse être le pouvoir de décision par rapport à la composition du comité d'audience, la Loi est claire à ce sujet.

Il est intéressant de noter, aux fins de l'espèce, les considérations analysées par la Cour d'appel de l'Ontario sous le régime de la loi antérieure, dans l'arrêt *R. v. Board of Broadcast Governors and the Minister of Transport* (1962), 33 D.L.R. (2d) 449. A cette époque, le ministre des Transports était celui qui avait le pouvoir de délivrer les licences, à

tion of the Board of Broadcast Governors following a public hearing before the Board. Laidlaw J.A., speaking for the Ontario Court of Appeal, said this (at p. 461):

The nature of the hearing before the Board was the subject of much discussion in this Court. No doubt the Board was under a duty to conduct the hearing in good faith and in a fair manner free from prejudice or bias and also to give to "the applicant, the Corporation and other interested licensees and applicants for licences" a proper opportunity of being heard. At the same time it is plain that the hearing required by s-s. (3) was not intended to be a trial. There was no *lis inter partes*. The Board was not intended to adjudicate or determine by judgment, order, or decision the rights of any person. It does not appear to me that the Board possessed the attributes of a Court of Justice or that it was bound to follow the procedure of such a Court. On the contrary I think the Board was free to prescribe and follow its own course of procedure. Finally, it is of the utmost importance to observe that neither the opinion of the Board nor the recommendation of the Board to the Minister of Transport has any characteristic of a judgment or order of a Court of Justice. Neither such opinion nor recommendation has any legal effect whatsoever on any right of any person entitled to be heard at the hearing. No such opinion or recommendation can be enforced and no person is bound by it. In particular the Minister of Transport is under no obligation whatsoever to give any effect to the whole or any part of the recommendation made by the Board. In the exercise of his discretion he may disregard it wholly if he deems it proper or advisable to do so or he may act on it with such variation or modification as he deems fit in any particular case.

There is, it seems to me, a parallel with the public hearing before a hearing panel and the reposing of authority for the decision on renewal in the Executive Committee, not all of whom would have been involved in the public hearing.

In all the circumstances, I would hold that the decision made by the Executive Committee is not defeasible simply because the hearing panel varied in its established membership by some absences from parts of the hearing. This is especially so when consent to proceed with a reduced panel was given in the most serious case of absence and no

la recommandation du Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion, suite à une audience publique tenue devant le Bureau. Le juge Laidlaw, s'exprimant au nom de la Cour d'appel de l'Ontario, affirme ceci (à la p. 461):

[TRADUCTION] La nature de l'audience tenue devant le Bureau a fait l'objet de beaucoup de discussions en cette cour. Il n'y a pas de doute que le Bureau devait tenir l'audience de bonne foi et de manière équitable, sans préjugé ni parti pris, et donner «au requérant, à la Société et autres titulaires et demandeurs de licences» une possibilité adéquate de se faire entendre. En même temps, il est clair que l'audience requise par le par. (3) ne se veut pas un procès. Il n'y a aucun *lis inter partes*. Le Bureau n'a pas été constitué pour se prononcer ou statuer par jugement, ordonnance ou décision, sur les droits de qui que ce soit. Le Bureau ne me semble pas posséder les attributs d'une cour de justice ni être tenu de suivre la procédure d'une telle cour. Au contraire, je crois que le Bureau est libre de prescrire et de suivre sa propre procédure. Enfin, il est de la plus grande importance de souligner que ni l'avis du Bureau ni sa recommandation au ministre des Transports ne présentent une caractéristique d'un jugement ou d'une ordonnance d'une cour de justice. Cet avis ou cette recommandation n'ont également aucun effet juridique sur les droits de quiconque a le droit de se faire entendre à l'audience. Cet avis ou cette recommandation ne sont pas exécutoires et ils ne lient personne. En particulier, le ministre des Transports n'est nullement tenu de donner suite à la totalité ou à une partie de la recommandation du Bureau. Dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, il peut l'ignorer entièrement s'il le juge nécessaire ou préférable, ou il peut y donner suite en apportant les variantes ou modifications qu'il juge utiles dans chaque cas particulier.

Il me semble y avoir un parallèle avec l'audience publique tenue devant un comité d'audience et l'attribution du pouvoir de rendre une décision de renouvellement au comité de direction dont tous les membres n'ont pas pris part à l'audience publique.

En tout état de cause, je suis d'avis que la décision rendue par le comité de direction n'est pas annulable pour le seul motif que le nombre des membres désignés pour tenir l'audience a varié en raison de certaines absences à des parties de l'audience. Il en va ainsi d'autant plus qu'il y a eu consentement à poursuivre en présence d'un

objection was taken to one member arriving late and one leaving early.

Conclusion

I would, accordingly, allow the appeal of CRTC and reject the contrary submissions of CTV. This is not a case for costs.

*Appeal of CRTC allowed. Cross-appeal of CTV Television Network dismissed.*

*Solicitors for the appellant and cross-respondent the Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission: McCarthy & McCarthy, Toronto.*

*Solicitors for the respondent and cross-appellant the CTV Television Network Limited: Goodman & Goodman, Toronto.*

comité restreint dans le cas d'absence le plus sérieux et qu'aucune objection n'a été soulevée lorsqu'un membre est arrivé en retard et qu'un autre est parti plus tôt.

<sup>a</sup> Conclusion

En conséquence, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi du CRTC et de rejeter les arguments contraires de CTV. Il n'y a pas lieu d'adjudger des dépens.

<sup>b</sup>

*Pourvoi du CRTC accueilli. Pourvoi incident de CTV Television Network rejeté.*

<sup>c</sup>

*Procureurs de l'appellant et intimé au pourvoi incident, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes: McCarthy & McCarthy, Toronto.*

<sup>d</sup>

*Procureurs de l'intimée et appelante au pourvoi incident, CTV Television Network Limited: Goodman & Goodman, Toronto.*

