

## COUR D'APPEL

PROVINCE DE QUÉBEC  
GREFFE DE MONTRÉAL

No: 500-09-002892-966  
(500-05-019248-960)

Le 1er octobre 1998

CORAM: LES HONORABLES MICHAUD  
GENDREAU  
ZERBISIAS (ad hoc), J.J.C.A.

---

SOCIÉTÉ DES ALCOOLS DU QUÉBEC,  
et  
JOCRYN TREMBLAY,

APPELANTS - (Défendeurs)

c.

SA MAJESTÉ LA REINE DU CHEF DU CANADA,  
et  
LE CONSEIL DE LA RADIODIFFUSION ET DES  
TÉLÉCOMMUNICATIONS CANADIENNES,

INTIMÉS - (Défendeurs-requérants)

et

ANDRÉ ARTHUR, MYRIAM SÉGAL, RADIOMÉDIA INC.,  
LIETIE CHAMPAGNE, NORMAND BEAUCHAMP, PATRICE  
DEMERS, CLAUDE BEAUDOIN, GEORGES ROSSI, REYNALD  
BRIÈRE, MONIQUE DESPRÉS, MÉTROMÉDIA C.M.R.  
MONTRÉAL INC., PIERRE ARCAND, PIERRE BÉLAND,  
MICHEL W. PETIT,

Défendeurs

---

LA COUR:- Statuant sur le pourvoi contre un jugement de la  
Cour supérieure du district de Montréal, rendu le 10 juillet 1996, par  
l'honorable Maurice Lagacé, qui accueillait la requête en  
irrecevabilité de Sa Majesté la Reine du chef du Canada et du Conseil

CODE VALIDEUR = FUC3MTX1D6

500-09-002892-966

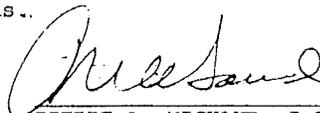
-2-

de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes et rejetait  
l'action intentée contre eux;

Après étude du dossier, audition et délibéré;

Pour les motifs exprimés à l'opinion écrite du juge Paul-  
Arthur Gendreau, dont un exemplaire est déposé avec le présent arrêt,  
auxquels souscrivent les juges Pierre A. Michaud et Dionysia  
Zerbisias;

REJETTE l'appel, avec dépens.



PIERRE A. MICHAUD, J.C.A.



PAUL-ARTHUR GENDREAU, J.C.A.



DIONYSIA ZERBIAS (ad hoc),  
J.C.A.

Me Philippe Casgrain et Sébastien Grammond  
BYERS CASGRAIN  
Pour les appelants.

Me Claude Joyal (CÔTÉ JOYAL)  
et Me Jean-Pierre Blais  
Pour le CRTC

Me Jacques Béland  
Pour les défendeurs Métromédia C.M.R. Montréal,  
Pierre Arcand, Pierre Béland et Michel W. Petit.

Date de l'audition: 27 mai 1998

CODE VALIDEUR = FUC3MTX1D6

## COUR D'APPEL

PROVINCE DE QUÉBEC  
GREFFE DE MONTRÉAL

No: 500-09-002892-966  
(500-05-019248-960)

CORAM: LES HONORABLES MICHAUD  
GENDREAU  
ZERBISIAS (ad hoc), J.J.C.A.

---

SOCIÉTÉ DES ALCOOLS DU QUÉBEC,  
et  
JOCELYN TREMBLAY,

APPELANTS - (Défendeurs)

c.

SA MAJESTÉ LA REINE DU CHEF DU CANADA,  
et  
LE CONSEIL DE LA RADIODIFFUSION ET DES  
TÉLÉCOMMUNICATIONS CANADIENNES,

INTIMÉS - (Défendeurs-requérants)

et

ANDRÉ ARTHUR, MYRIAM SÉGAL, RADIOMÉDIA INC.,  
LIETTE CHAMPAGNE, NORMAND BEAUCHAMP, PATRICE  
DEMERS, CLAUDE BEAUDOIN, GEORGES ROSSI, REYNALD  
BRIÈRE, MONIQUE DESPRÉS, MÉTROMÉDIA C.M.R.  
MONTRÉAL INC., PIERRE ARCAND, PIERRE BÉLAND,  
MICHEL W. PETIT,

Défendeurs

---

### OPINION DU JUGE GENDREAU

Les appelants veulent la réformation du jugement de la Cour  
supérieure qui a accueilli la requête en irrecevabilité des intimés,

CODE VALIDEUR = FUC3MTX1D6

500-09-002892-966

-2-

le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes («CRTC») et Sa Majesté la Reine du chef du Canada («la Couronne») et rejeté leur action en dommages extracontractuels. Essentiellement le juge a conclu que le recours engagé n'avait aucun fondement juridique.

- 0 -

Estimant avoir été gravement diffamés par les journalistes Arthur et Ségal, les appelants les ont assignés en dommages. Outre leur employeur, la station CHRC, et les administrateurs du diffuseur, ils ont dans leur procédure joint le CRTC à titre de défendeur à qui ils reprochent de ne pas avoir donné suite à leur plainte en imposant à CHRC et à ses journalistes une sanction proportionnée à leur faute; ils s'attaquent aussi à la décision de renouveler le permis de la station. Ils estiment qu'ainsi le Conseil a commis une faute lourde intentionnelle dont doit aussi répondre la Couronne à titre de mandant et d'employeur des membres du CRTC.

Pour bien cerner la portée des griefs des appelants, je reproduis ici les principales allégations et les conclusions de la déclaration qui visent le CRTC et la Couronne et j'en souligne les éléments essentiels:

**58. Le CRTC et ses membres ont commis une faute intentionnelle en faisant preuve, compte tenu du nombre très considérable de plaintes sérieuses qui lui ont été adressées par les victimes de la conduite du défendeur Arthur, d'un laxisme tout à fait inacceptable;**

CODE VALIDEUR = FUC3MTX1D6

500-09-002892-966

- 3 -

59. Le CRTC et ses membres ont ainsi omis, de propos délibéré, d'exercer le devoir de surveillance et de contrôle que leur imposaient la Loi et les circonstances;

60. En effet, tel qu'évoqué précédemment, le CRTC et ses membres étaient pleinement informés de l'utilisation condamnable des ondes publiques par le défendeur Arthur et par la station CHRC;

61. Cette inaction est d'autant plus condamnable et préjudiciable compte tenu que seul le CRTC dispose de moyens légaux permettant d'assurer que l'utilisation des ondes appartenant au domaine public soit conforme à l'exigence de haute qualité prévue par l'article 3 de la Loi et de protéger le droit des individus au respect de leur réputation;

[...]

90. Le CRTC et ses membres ont commis une faute intentionnelle envers les demandeurs en ne prenant pas les mesures nécessaires pour prévenir les dérapages verbaux répétés et prévisibles du défendeur Arthur, contrevenant ainsi aux devoirs que la Loi leur impose;

[...]

100. Le CRTC et ses membres ont commis une faute lourde et intentionnelle en refusant d'exercer les pouvoirs qu'ils possèdent pour protéger un grand nombre de personnes, dont les demandeurs, d'un danger grave dont la réalisation répétitive était certaine;

101. À titre d'exemple, le CRTC et ses membres auraient pu :

- a) convoquer Radiomédia ou La Capitale, selon le cas, à une audience publique pour qu'elles justifient le comportement du défendeur Arthur, et appliquer des sanctions, si nécessaire;
- b) intenter des poursuites pénales contre Radiomédia ou la Capitale, selon le cas;
- c) convoquer une audience publique pour déterminer s'il aurait été opportun de rendre une ordonnance selon l'article 12 de la Loi;
- d) convoquer une audience publique pour déterminer s'il aurait été opportun de

CODE VALIDEUR = FUC3MTX1D6

500-09-002892-966

- 4 -

révoquer ou de suspendre la licence de la station CHRC;

102. Toutes ces actions auraient permis d'arrêter ou de réduire considérablement les habitudes diffamatoires des défendeurs Arthur et Ségal et auraient permis d'éviter le dommage causé aux demandeurs par les propos diffusés le 20 juin 1995;

[...]

107. Le CRTC et ses membres ont commis une faute intentionnelle en réprimant des abus verbaux à l'égard de certains groupes sociaux identifiés, mais en ne sévissant pas contre les abus du défendeur Arthur contre une grande variété de personnes;

108. Le CRTC et ses membres ont également commis une faute en ne traitant pas les plaintes formulées à l'égard des émissions des défendeurs Arthur et Ségal sur les ondes de CHRC avec tout le sérieux commandé par la gravité de la situation;

109. Les nombreuses étapes du traitement de la plainte formulée par les demandeurs à l'encontre des propos tenus par le défendeur Arthur en 1994 démontrent bien que le processus mis en place par le CRTC pour traiter les plaintes du public souffre de déficiences sérieuses et n'inspire aucune crainte aux diffuseurs qui violent constamment la *Loi*;

110. À supposer que les lourds antécédents du défendeur Arthur, joints aux plaintes déposées depuis 1992 et aux actions en diffamation intentées depuis ce temps, ne suffisaient pas à justifier l'intervention du CRTC et de ses membres, la plainte déposée par les demandeurs, suite aux événements résumés aux paragraphes 29 à 36 des présentes, et exposés plus en détail dans la déclaration des demandeurs au dossier no 200-05-000167-952, aurait dû amener le CRTC et ses membres à intervenir vigoureusement contre la station CHRC;

111. En effet, les accusations que le défendeur Arthur a lancées en 1994 contre les demandeurs étaient d'une gravité sans précédent et démontraient sans l'ombre d'un doute que le défendeur Arthur ne respectait plus aucune limite;

112. Le CRTC lui-même, par lettre de son secrétaire général datée du 25 octobre 1994, faisant partie de la pièce P-17, a reconnu que les propos du défendeur Arthur

CODE VALIDEUR = FUC3MTX1D6

500-09-002892-966

-5-

préoccupaient sérieusement eu égard à l'exigence de haute qualité prévue à la *Loi*;

113. Dans l'ensemble du traitement du dossier de la station CHRC, le CRTC a fait preuve d'un laxisme qui a directement incité le défendeur Arthur à persister dans sa conduite dommageable à l'endroit du public et des victimes de ses propos diffamatoires;

114. Ainsi, l'inaction du CRTC et de ses membres suite à la plainte des demandeurs a naturellement conduit le défendeur Arthur à récidiver et à poursuivre, avec l'aide de la défenderesse Ségal, sa compagne de diffamation contre les demandeurs lors de l'émission du 20 juin 1995;

115. Cette inaction constitue donc un acte de mauvaise foi et une faute lourde et intentionnelle;

116. Le CRTC est donc solidairement responsable de tous les dommages subis par les demandeurs en raison des propos des défendeurs Arthur et Ségal lors de l'émission du 20 juin 1995;

117. Sa Majesté la Reine du chef du Canada, est solidairement responsable envers les demandeurs, à titre d'employeur ou de mandant des membres du CRTC.

Également, à titre de conclusions à leur action, les appelants demandent (m.a., p. 88) :

CONDAMNER solidairement tous les défendeurs à payer la somme de trois cent cinquante mille dollars (350 000\$) au demandeur Tremblay;

CONDAMNER solidairement tous les défendeurs à payer la somme de quatre cent mille dollars (400 000\$) à la demanderesse SAQ;

AJOUTER à ces montants l'intérêt depuis l'assignation et l'indemnité additionnelle prévue à l'article 1619 du *Code civil du Québec*;

ORDONNER au défendeur Arthur de lire, sur les ondes des stations CHRC et CKVL, sans la commenter, une rétractation relativement aux propos diffamatoires tenus le

CODE VALIDEUR = FUC3MTX1D6

500-09-002892-966

- 6 -

20 juin 1995, selon une formule convenue entre les parties ou déterminée par le Tribunal;

DÉCLARER que le CRTC avait et a l'obligation de tenir une audience publique afin de déterminer si la licence de la station CHRC doit être suspendue ou révoquée ou si d'autres sanctions doivent être prises pour faire cesser les activités diffamatoires des défendeurs Arthur et Ségal;

LE TOUT, avec dépens, y compris les frais de préparation et de présentation de toute expertise, le cas échéant.

Essentiellement, les appelants (SAQ) allèguent que le CRTC a d'une part délibérément refusé d'exercer les pouvoirs de la loi, notamment celui de tenir des audiences sur les plaintes adressées pour imposer des sanctions à la station CHRC et ses journalistes, et d'autre part, mis en place un processus inadéquat de traitements des plaintes (par. 109). «*Cette inaction constitue un acte de mauvaise foi et une faute lourde et intentionnelle*» résumant-ils au paragraphe 115. Pour relier la Couronne, ils allèguent que le CRTC en est le mandataire et employé (par. 117).

Les appelants plaident d'abord que la Cour doit tenir pour avérée l'allégation de faute lourde et de mauvaise foi et rejeter la requête en irrecevabilité de la Couronne et du Conseil. À mon avis, ce sont les faits allégués qui doivent être tenus pour avérés et non la qualification qu'en donne le demandeur dans sa procédure. Aussi, la question est de savoir si les actes reprochés et décrits à la procédure à la lumière des pièces produites donnent ouverture au droit réclamé.

CODE VALIDEUR = FUC3MTX1D6

500-09-002892-966

-7-

J'estime avec le juge de la Cour supérieure que l'action des appelants engagée contre le Conseil et la Couronne n'est pas fondée en droit. Je suis, en effet, d'avis que le CRTC a agi dans le cadre de la loi et que, quelle que soit la qualification donnée à ses actes et quelque erronées qu'on prétend que soient ses décisions, cela ne donne pas ouverture à un recours en dommages extracontractuel; par ailleurs, les membres du Conseil ne sont, suivant la loi, ni les mandataires ni les employés de la Couronne.

Cette conclusion découle de l'examen attentif des textes législatifs entourant la constitution, la mission, les pouvoirs, les règles de fonctionnement du CRTC et les décisions qu'il a prises et qui sont alléguées et déposées au dossier.

- 0 -

Dès le départ, la Loi sur la radiodiffusion (L.C. 1991, c. C-11) mentionne clairement que le Conseil est un «organisme public autonome» à son article 3(2). Le Conseil est composé d'au plus treize membres à temps plein et six membres à temps partiel, nommés par le gouverneur en conseil<sup>1</sup>. Ils sont inamovibles, sous réserve d'une révocation motivée du gouverneur en conseil<sup>2</sup>. Le Conseil s'exprime

<sup>1</sup> Art. 3(1) de la Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, L.R.C. 1985, c. C-22.

<sup>2</sup> Art. 3(2) de la Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes.

CODE VALIDEUR = FUC3MTX1D6

500-09-002892-966

- 8 -

par la voie de ses membres (le quorum du Conseil est constitué par la majorité de chaque catégorie de conseillers en fonction : art. 10 (3) de la Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des communications canadiennes) et le président du Conseil en assure la direction, préside les réunions, crée des comités et contrôle la gestion de son personnel<sup>1</sup>.

Le Conseil a pour mission de réglementer et de surveiller « tous les aspects du système canadien de radiodiffusion en vue de mettre en oeuvre la politique canadienne de radiodiffusion »<sup>2</sup>. Pour ce faire, il possède plusieurs moyens: il peut d'abord réglementer les conditions d'exploitation des entreprises de programmation, fixer les normes des émissions et établir des catégories de licences<sup>3</sup>; également, il peut attribuer des licences, les renouveler, les suspendre, les révoquer ou y imposer des conditions particulières « à la situation du titulaire »<sup>4</sup>; enfin, le Conseil possède le pouvoir de recevoir et d'entendre des plaintes.

<sup>1</sup> Art. 6 (2) de la Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes et 20 de la Loi sur la radiodiffusion.

<sup>2</sup> Art. 5 (1) de la Loi sur la radiodiffusion.

<sup>3</sup> Art. 10 et 11 de la Loi sur la radiodiffusion.

<sup>4</sup> Art. 9(1)(2) et (3) de la Loi sur la radiodiffusion.

<sup>5</sup> Le Conseil ne peut attribuer, renouveler ou révoquer une licence en contravention avec les instructions données par le gouverneur en conseil, ou délivrer une licence avant que le ministre des communications ait certifié au Conseil que le demandeur satisfait aux exigences de la Loi sur la radiocommunication et ses règlements (art. 22 de la Loi sur la radiodiffusion).

CODE VALIDEUR = FUC3MTX1D6

500-09-002892-966

-9-

Pour l'assister dans ses décisions et sa réglementation, la Loi sur la radiodiffusion énonce plusieurs critères à considérer (art. 5(2)) et le législateur a également décrit, à l'article 3, la politique canadienne de la radiodiffusion et l'ensemble des principes, objectifs ou catégories de sujets, tant sociaux, culturels et économiques, desquels le Conseil doit s'inspirer. Comme le soulignent les auteurs TRUDEL et ABRAN, les références à la politique canadienne de radiodiffusion ont pour effet de conférer une grande latitude et marge d'appréciation au Conseil dans l'exercice de ses pouvoirs de réglementation et d'attribution de licences<sup>1</sup>. Une limite est cependant précisée dans la Loi sur la radiodiffusion : les pouvoirs du Conseil s'interprètent de façon à respecter la liberté d'expression et l'indépendance du milieu journalistique et de la programmation, et le Conseil ne peut réglementer le contenu d'une émission spécifique. L'article 2(3) dit en effet :

(3) L'interprétation et l'application de la présente loi doivent se faire de manière compatible avec la liberté d'expression et l'indépendance, en matière de journalisme, de création et de programmation, dont jouissent les entreprises de radiodiffusion.

Dans l'exercice de son rôle de surveillance, le Conseil peut soit suspendre, annuler ou refuser de renouveler une licence<sup>1</sup> ou il

---

<sup>1</sup> P. TRUDEL ET F. ABRAN, Droit de la radio et de la télévision, Montréal, Les Éditions Thémis, 1991, p. 209-214;  
Câble Laurentide Ltée c. C.R.T.C., [1980] 2 C.F. 441, 444 (C.A.)(J. Pratte).

<sup>1</sup> Art. 9 de la Loi sur la radiodiffusion.

CODE VALIDEUR = FUC3MTX1D6

500-09-002892-966

-10-

peut encore entreprendre une poursuite pénale pour les manquements d'une entreprise aux règlements, ordonnances ou conditions d'une licence<sup>10</sup>. La Loi sur la radiodiffusion confère une compétence élargie au Conseil en ce domaine (art. 12 et 17) :

**12.(1) Le Conseil peut connaître de toute question pour laquelle il estime :**

- a) soit qu'il y a eu ou il y aura manquement - par omission ou commission - aux termes d'une licence, à la présente partie ou aux ordonnances, décisions ou règlements pris par lui en application de celle-ci;
- b) soit qu'il peut avoir à rendre une décision ou ordonnance ou à donner une permission, sanction ou approbation dans le cadre de la présente partie ou de ses textes d'application.

(2) Le Conseil peut, par ordonnance, soit imposer l'exécution, dans le délai et selon les modalités qu'il détermine, des obligations découlant de la présente partie ou des ordonnances, décisions ou règlements pris par lui ou des licences attribuées par lui en application de celle-ci, soit interdire ou faire cesser quoi que ce soit qui y contrevient.

[...]

**17. Le Conseil connaît de toute question de droit ou de fait dans les affaires relevant de sa compétence au titre de la présente loi.**

Les ordonnances du Conseil rendues en application de l'article 12(2) peuvent être assimilées aux ordonnances de la Cour fédérale ou d'une Cour supérieure et peuvent être exécutées de la même manière<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Art. 32 à 34 de la Loi sur la radiodiffusion.

<sup>11</sup> Art. 13 (1) de la Loi sur la radiodiffusion.

CODE VALIDEUR = FUC3MTX1D6

500-09-002892-966

-11-

Par ailleurs, la procédure à suivre et les audiences à tenir par le Conseil sont assez bien délimitées. Dans le cas des demandes d'attribution, de révocation ou de suspension d'une licence, ou encore sur demande du gouverneur en conseil, le Conseil a l'obligation de tenir des audiences publiques<sup>12</sup>. La modification et le renouvellement de licences font aussi l'objet de telles audiences sauf si le Conseil estime que l'intérêt public ne l'exige pas (art 18 (2)). Par contre, lorsqu'il s'agit des plaintes ou d'observations présentées au Conseil, celles-ci font l'objet d'audiences, d'un rapport et d'une décision seulement si le Conseil l'estime dans l'intérêt public (art. 18(3))<sup>13</sup>. L'article 18 de la Loi sur la radiodiffusion se lit ainsi:

18. (1) Sont subordonnées à la tenue d'audiences publiques par le Conseil, sous réserve de disposition contraire, l'attribution, la révocation ou la suspension de licences - à l'exception de l'attribution d'une licence d'exploitation temporaire d'un réseau -, ainsi que l'établissement des objectifs mentionnés à l'alinéa 112(2)b) et la prise d'une ordonnance au titre du paragraphe 12(2).

(2) La modification et le renouvellement de licences font aussi l'objet de telles audiences sauf si le Conseil estime que l'intérêt public ne l'exige pas.

(3) Les plaintes et les observations présentées au Conseil, de même que toute autre question relevant de sa compétence au titre de la présente loi, font l'objet de telles audiences, d'un rapport et d'une décision - notamment une approbation - si le Conseil l'estime dans l'intérêt public.

<sup>12</sup> Art. 15 (1) et 18 (1) de la Loi sur la radiodiffusion.

<sup>13</sup> Voir National Indian Brotherhood c. Juneau (no3), [1971] C.F. 498, 518; Cathay International Television Inc. c. CRTC, C.F. T-2306-86, 5 novembre 1986 (J. Martin)

CODE VALIDEUR = FUC3MTX1D6

500-09-002892-966

-12-

(4) Les audiences publiques se tiennent, au Canada, au lieu désigné par le président du Conseil.

Pour le déroulement des audiences (comparution, prestation de serment, interrogatoire des témoins, production et examen des pièces, visite des lieux et examen des biens, exécution des ordonnances etc.), le Conseil est investi des attributions d'une Cour supérieure d'archives<sup>14</sup> et peut établir la procédure à suivre<sup>15</sup>.

Les décisions rendues par le Conseil sont définitives et sans appel suivant l'article 31(1) de la Loi sur la radiodiffusion. Elles sont cependant sujettes à deux types de révision. Le premier constitue un contrôle d'opportunité par le gouverneur en conseil lorsque l'intérêt public est en jeu. L'article 28 stipule que le gouvernement peut, par décret, dans les quatre-vingt-dix jours d'une décision du CRTC relative à l'attribution, la modification ou le renouvellement d'une licence, annuler cette décision ou renvoyer le dossier devant le Conseil pour réexamen et nouvelle audience s'il est convaincu qu'elle ne s'aligne pas sur la politique canadienne de radiodiffusion. Il s'agit d'un pouvoir de révision et d'annulation que le gouverneur en conseil peut exercer d'office ou sur demande d'un administré<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Art. 16 de la Loi sur la radiodiffusion.

<sup>15</sup> Art. 21 de la Loi sur la radiodiffusion.

<sup>16</sup> Patrice GARANT examine la qualification de ce pouvoir de révision qu'il a aussi repérée dans d'autres lois fédérales, voir P. GARANT, Droit administratif, vol. 1, 4<sup>e</sup> éd., Cowansville, les Éditions Yvon Blais, 1996, p. 254 à 257.

CODE VALIDEUR = FUC3MTX1D6

500-09-002892-966

-13-

Le second regroupe les différents contrôles de la Cour fédérale. D'abord, l'article 31(2) de la Loi sur la radiodiffusion prévoit un appel sur permission des décisions ou ordonnances du Conseil à la Cour fédérale sur toute question de droit ou de compétence. Ensuite, la Cour fédérale d'appel est compétente pour entendre un recours en examen ou annulation d'une décision ou d'une ordonnance de nature judiciaire ou quasi judiciaire du Conseil, qualifié expressément d'«*office fédéral*» en vertu du paragraphe 28 (1)(c) de la Loi sur la Cour fédérale (L.R.C. 1985, c. F-7)<sup>17</sup>. Enfin, un recours en injonction, certiorari, mandamus ou prohibition peut également être intenté devant la Cour fédérale de première instance en vertu de sa juridiction exclusive pour émettre des brefs de prérogative (art. 18 de la Loi sur la Cour fédérale).

Le cadre juridique décrit, examinons la situation qui prévaut. Le Conseil a reçu de nombreuses plaintes contre les journalistes Arthur et Ségal. Il a choisi de ne pas tenir d'audience publique pour débattre de celle des appelants. La Loi lui donnait pleine compétence de décider d'agir ainsi. Par ailleurs, à l'occasion du renouvellement de la licence de la station CHRC en 1995, il a tenu des audiences, comme la loi l'y obligeait et, au terme de son analyse, décidé de prolonger le permis non sans avoir examiné

---

<sup>17</sup> Ce recours en révision judiciaire est substantiellement restreint lorsqu'un appel est déjà prévu dans la loi comme c'est le cas en l'espèce à l'article 31(2).

CODE VALIDEUR = FUC3MTX1D6

500-09-002892-966

-14-

l'historique du développement du radiodiffuseur et discuté des plaintes au dossier<sup>18</sup>.

À l'évidence, le Conseil a agi dans le cadre de la loi. Certes, les appelants peuvent-ils être insatisfaits de ce résultat. Ils ont le droit de prétendre que les conclusions ou la motivation de l'ordonnance du Conseil sont erronées voire manifestement déraisonnables et qu'il a mal exercé sa compétence en préférant ne pas tenir d'audience publique sur la plainte logée. C'est d'ailleurs ce qu'ils ont fait dans leur procédure qui, en somme, allègue que le Conseil aurait dû intervenir vigoureusement pour faire cesser et prévenir «*les dérapages verbaux répétés et prévisibles*» (par. 90) vu «*la gravité de la situation*» (par. 108). Mais les reproches des appelants aux décisions du Conseil ne donnent pas ouverture à des dommages extracontractuels car le CRTC agissait alors comme organisme quasi judiciaire.

C'est en effet à ce titre que le Conseil agit dans le cadre de ses fonctions de surveillance. Patrice Garant classe le CRTC parmi ce type d'organisme de régulation économique ou social qui est qualifié par extension de tribunal administratif<sup>19</sup>. Il s'agit d'un organisme indépendant et autonome de la structure ministérielle

---

<sup>18</sup> Voir les décisions de renouvellement de la licence de la station CHRC en 1988 (88-888: m.a., vol. 2, p. 344 et ss), 1990 (90-772: m.a., vol. 2, p. 284 et ss), 1991 (91-434: m.a., vol. 2, p. 351 et ss), 1992 (92-588: m.a., vol. 2, p. 360 et ss) et 1995 (95-119: m.a., vol. 2, p. 422 et ss) dont une partie est citée au texte de l'opinion de la juge Zerbisias.

<sup>19</sup> P. GARANT, *op. cit.*, note 16, vol. 1, p. 176-179.

CODE VALIDEUR = FUC3MTX1D6

500-09-002892-966

classique<sup>20</sup>, qui exerce des pouvoirs quasi réglementaires par voie d'énoncés de politique publiés sous forme d'ordonnances et qui exerce accessoirement des fonctions quasi judiciaires<sup>21</sup>.

À ce titre, les critères énoncés dans Ministère du Revenu national c. Coopers & Lybrand, [1979] 1 R.C.S. 495, 514-515, et repris dans 2747-3174 Québec Inc. c. Régie des alcools, des courses et des jeux, [1996] 3 R.C.S. 919, 940-943 sont rencontrés. La décision du Conseil sur le renouvellement ou non d'une licence ou sa suspension affecte sans aucun doute les droits des titulaires de licence.

En effet, si l'octroi d'un permis ou d'une licence peut à certains égards être qualifié de privilège, il en est autrement de son retrait ou de sa suspension «qui affectera substantiellement la situation de son détenteur», pour reprendre les paroles du juge Gonthier dans l'arrêt Régie des alcools, des courses et des jeux. À mon sens, l'examen en vue du renouvellement d'une licence a le même effet que celui qui vise la révocation.

De plus, en ces matières, le CRTC agit et statue comme un tribunal. Il exerce sa discrétion sur la demande dont il est saisi, soit pour l'octroi, le renouvellement, la révocation ou la suspension

<sup>20</sup> Art. 3 (2) de la Loi sur la radiodiffusion.

<sup>21</sup> P. GARANT, op. cit. note 16, vol. 1, p. 238.

CODE VALIDEUR = FUC3MTX1D6

500-09-002892-966

-16-

d'une licence en application de principes et de considérations préétablis par la Loi ou par lui-même par règlement, après la tenue d'une enquête quasi judiciaire. Des procédures d'audience sont en effet prévues et le Conseil, à cette occasion, est investi des pouvoirs d'une Cour supérieure d'archives; ses ordonnances sont assimilées à celles d'une Cour supérieure ou d'une Cour fédérale et sont sujettes à révision.

Or, les appelants n'ont exercé aucun de ces moyens de révision que ce soit l'appel à la Cour fédérale, la demande écrite au gouverneur en conseil, le recours en révision d'une décision quasi judiciaire ou la requête en mandamus à la Cour fédérale.

Ils ne peuvent aujourd'hui, par le biais d'une action personnelle en responsabilité civile devant la Cour supérieure, attaquer la légalité des décisions et ignorer la compétence législative expresse de la Cour fédérale. La Cour suprême a récemment rappelé le fondement des limites du recours incident visant à obtenir l'annulation d'une ordonnance du tribunal administratif à l'occasion d'un recours pénal<sup>22</sup>. Le contexte était, dans ces affaires, manifestement différent de celui qui prévaut en l'espèce. Toutefois, je retiens de l'opinion du juge l'Heureux-Dubé que l'attaque incidente a habituellement pour effet de court-circuiter les instances d'appel ou de révision mises en place par le législateur

<sup>22</sup> Consolidated Maybrun Mines Limited c. R., no 25326, jugement du 30 avril 1998 et R. c. Klippert Ltd, no 25670, jugement du 30 avril 1998.

CODE VALIDEUR = FUC3MTX1D6

500-09-002892-966

-17-

pour examiner les décisions des tribunaux administratifs spécialisés. Si elle rappelle l'importance de maintenir en faveur du citoyen un recours approprié pour faire valoir ses droits, le juge l'Heureux-Dubé s'empresse d'ajouter *«qu'il faut faire preuve de prudence et de discernement afin de tenir compte de l'intention du législateur quant au forum approprié»*. Or, en l'espèce, les mécanismes existaient et étaient disponibles.

Reste la décision du Conseil de ne pas tenir d'audience publique sur la plainte logée par les appelants. À ce propos, on réclame à la fois l'émission d'une ordonnance enjoignant de tenir telle audience et en même temps une réparation en dommages et intérêts extracontractuels.

Le Conseil peut traiter des plaintes sur dossier ou, s'il juge que l'intérêt public le justifie, en audience publique<sup>23</sup>. En l'espèce, il a exercé sa discrétion dans le sens de la règle générale. Après un échange de correspondance où les parties ont pu exprimer leur point de vue, le Conseil a, le 16 décembre 1994, statué qu'il n'avait *«pas les attributions d'un organisme de censure (ni) la juridiction d'un tribunal civil»*. Aussi, il a décidé *«de ne pas poursuivre cette affaire»* mais de verser toutes les lettres au dossier du diffuseur de sorte que *«le tout pourra faire l'objet de discussions additionnelles lors du renouvellement de la licence»*. On

<sup>23</sup> Art. 18 de la Loi sur la radiodiffusion.

CODE VALIDEUR = FUC3MTX1D6

500-09-002892-966

-18-

peut prétendre que les allégations des appelants à leur plainte étaient si graves que l'intérêt public justifiait une audience publique et qu'au lieu de repousser le débat à l'époque du renouvellement du permis (une forme de réconsidération de l'affaire), le Conseil aurait dû sanctionner les journalistes et le diffuseur sur-le-champ. À l'évidence, le Conseil a jugé autrement. Il avait pleine compétence pour le faire. Què cette décision du Conseil soit un acte administratif discrétionnaire du Conseil où, ce qui est plus probablement le cas, une décision quasi judiciaire, il n'y a en droit aucune base juridique à une condamnation en dommages extracontractuels et la déclaration ne contient aucune allégation de fait qui justifierait les conclusions recherchées dans l'action. Certes, affirme-t-on, le fait de ne pas avoir traité les plaintes «avec tout le sérieux commandé par la gravité de la situation» (par. 108) ou ne pas avoir sévi pour «réprimer des abus verbaux» (par. 107) ou ne pas avoir pris «les mesures nécessaires pour prévenir les dérapages verbaux» (par. 90) constitue une faute lourde. Mais, ce qui importe, ce n'est pas la qualification donnée à leurs allégations par les appelants mais les faits eux-mêmes. Or, toutes les affirmations incluses à la procédure visent la justesse et la pertinence de la décision rendue, en un mot sont ou pourraient être des motifs d'appel ou de révision judiciaire. Cela ne donne pas ouverture à des dommages extracontractuels.

En somme, les appelants appuient leur demande d'une réparation pécuniaire sur une attaque collatérale de la motivation et des

CODE VALIDEUR = FUC3MTX1D6

500-09-002892-966

conclusions des décisions du Conseil. À mon avis, cela est erroné car d'une part, le Conseil, à titre de tribunal administratif, est protégé par l'immunité de *Common Law* accordée aux tribunaux d'archives (Court of Records), ce qu'il est par l'effet de l'article 16 de la Loi sur la radiodiffusion<sup>24</sup> - une immunité d'ailleurs étendue aux tribunaux inférieurs<sup>25</sup> - et d'autre part, parce que l'action des appelants constitue un détournement de la procédure judiciaire de révision choisie par le législateur.

Je conclus donc que l'appel est mal fondé contre l'intimé CRTC.

La requête en irrecevabilité de la Couronne devrait aussi être accueillie. D'abord, l'article 8 de la Loi relative à la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif (L.R.C. 1985, c. C-50) prévoit une exception à la poursuite en responsabilité civile contre l'État lorsqu'il s'agit d'acte ou d'omission commis dans l'exercice de pouvoirs exercés en vertu d'une disposition législative. Mais au-delà de cette disposition, les membres du CRTC ou le CRTC lui-même ne sont pas des «*préposés*» ni «*mandataires*» au sens de l'article 2 de cette Loi. Comme la Loi sur la radiodiffusion le mentionne clairement, le CRTC est un organisme autonome (art. 3(2)), qui n'est pas un corps politique ni une société

<sup>24</sup> TRUDEL et ABRAN, *op. cit.*, note 2, p. 228-229.

<sup>25</sup> Morier & Boily c. Rivard, [1985] 2 R.C.S. 716;

500-09-002892-966

-20-

ou corporation de la Couronne, et dont les membres ne peuvent être poursuivis pour les décisions qu'ils ont prises collégalement au nom du Conseil et à l'intérieur de leur compétence:

Avant de conclure, je souligne une dernière question qui n'a pas été abordée dans les mémoires et à l'audience. Dans l'affaire Westlake c. The Queen in right of the Province of Ontario<sup>26</sup>. Le juge Houlden avait conclu que l'Ontario Securities Commission ne pouvait pas être assignée en justice par action ordinaire (par opposition au recours visant le contrôle de la légalité de l'acte posé) car cet organisme n'était pas une personne morale dont la loi constitutive permettait qu'elle puisse être poursuivie ou qui pourrait l'être par, ce que l'on a qualifié, de «nécessaire déduction» («*necessary implication*», écrit-on dans Westlake). À cette occasion, le juge Houlden avait exprimé l'avis que les organismes gouvernementaux pouvaient tous être classés dans l'une ou l'autre de six catégories qu'il a définies et dont il a, pour chacune, donné les critères d'application. À partir de cette grille d'analyse, il est alors possible de décider si un organisme peut être condamné à des dommages ou non. Cette méthode fut reprise et citée avec approbation par la Cour suprême dans Administration du pipe-line du Nord c. Pehinec<sup>27</sup>;

<sup>26</sup> [1971] 30 R. 533 confirmé par [1972] 26 D.L.R. (3d) 273 (Ont. C.A.) et [1973] 2 R.C.S. vii.

<sup>27</sup> [1983] 2 R.C.S. 513.

CODE VALIDEUR = FUC3MTX1D6

500-09-002892-966

-21-

René DUSSAULT et Louis BORGEAT en font aussi une étude<sup>28</sup>. En l'espèce, les parties n'ont pas soulevé cette question et n'ont donc pas tenté de qualifier le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes suivant la formule proposée par le juge Houlden. Aussi, reste entière la question de savoir si le CRTC, à titre d'organisme autonome sans «personnalité morale», pour utiliser les termes de DUSSAULT et BORGEAT, peut être désigné comme défendeur dans une action comme celle-ci.

Pour tous ces motifs, l'appel doit être rejeté avec dépens.

  
PAUL-ARTHUR GENDREAU, J.C.A.

<sup>28</sup> Traité de droit administratif, Québec, Presses de l'Université Laval, 1989, 2 ed., T. III, p. 993 à 1005.

CODE VALIDEUR = FUC3MTX1D6

