

A-647-75

A-647-75

In re Canadian Radio-Television Commission and in re London Cable TV Limited

Court of Appeal, Jackett C.J., Pratte and Heald JJ.—Ottawa, April 7, 8 and 9, 1976.

Judicial review and appeal—Broadcasting—Decision of CRTC permitting cablevision company to amend licence—Applicants, interveners at public hearing, claiming they were not permitted to see certain documents or to cross-examine witnesses at hearing—Broadcasting Act, R.S.C. 1970, c. B-11, ss. 19, 26.

The CRTC approved an amendment to the licence of London Cable TV Limited to, *inter alia*, permit it to charge \$6 per month for "basic service". Applicants, who intervened at the public hearing in connection with the proposed amendment, claimed that they were not permitted to see certain documents before or during the hearing and were refused permission to cross-examine witnesses at the hearing.

Held, setting aside the decision, the matter is referred back for reconsideration after the requirements of section 19 of the *Broadcasting Act* have been complied with. Refusal to permit cross-examination did not result in a failure to permit applicants to exercise their rights as members of the "public" under the Act. Nor was the withholding of certain "staff-documents" improper. As to the withholding of the financial statements and future projections put before the Commission, at its request, by the licensee, it is unnecessary to decide whether such withholding was a breach of natural justice or of the Commission's own procedural rules. For, by virtue of section 19(2), it was a condition precedent to the valid making of the amendment that a public hearing be held. What the Act contemplates is a meaningful hearing calculated to aid the Commission in reaching a conclusion which reflects a consideration of the public interest as well as the private interest of the licensee. There was not available to applicants as members of the public a reasonable opportunity to know what was involved in the application. When the Commission refused, not only to make the financial statements and projections available with its notice of hearing but when asked by members of the public as well, it failed to take a step which was, here, a condition precedent to the holding of a section 19 public hearing. As such a hearing was a condition precedent to the power to make the order in question, it must be set aside.

Attorney General of Manitoba v. National Energy Board [1974] 2 F.C. 502; *In re Capital Cities Communications Inc.* [1975] F.C. 18 and *M.N.R. v. Wrights' Canadian Ropes, Limited* [1947] A.C. 109, considered.

JUDICIAL review and appeal.

COUNSEL:

A. J. Roman for applicant.
C. C. Johnston for respondent.
R. J. Wright, Q.C., for intervenor.

In re le Conseil de la Radio-Télévision canadienne et in re la London Cable TV Limited

Cour d'appel, le juge en chef Jackett, les juges Pratte et Heald—Ottawa, les 7, 8 et 9 avril 1976.

Examen judiciaire et appel—Radiodiffusion—Décision du CRTC permettant à une compagnie de télévision par câble de modifier sa licence—Les requérantes, intervenantes à l'audition publique, font valoir qu'elles n'étaient pas autorisées à examiner certains documents ou à contre-interroger les témoins à l'audition—Loi sur la radiodiffusion, S.R.C. 1970, c. B-11, art. 19 et 26.

Le CRTC a approuvé une modification à la licence de la London Cable TV Limited afin de l'autoriser notamment à demander \$6 par mois en échange de son «service de base». Les requérantes, intervenantes à l'audition publique sur la modification proposée, ont fait valoir que le Conseil ne les a pas autorisées à examiner certains documents, avant ou pendant l'audition, et leur a refusé l'autorisation de contre-interroger des témoins à cette audition.

Arrêt: la décision est annulée et l'affaire est renvoyée pour nouvel examen après que l'on aura satisfait aux exigences de l'article 19 de la *Loi sur la radiodiffusion*. Le refus d'autoriser le contre-interrogatoire n'a pas privé les requérantes de l'exercice des droits que leur accorde la Loi à titre de membres du «public». Le refus de communiquer certains «documents du personnel» n'était pas non plus irrégulier. Quant au refus de communiquer les états financiers et les prévisions soumis au Conseil, à sa demande, il n'est pas nécessaire de déterminer si ce refus de communiquer ces documents constituait une violation des règles de justice naturelle ou des règles de procédure du Conseil. En effet, la tenue d'une audition publique constituait, en vertu de l'article 19(2), une condition essentielle à la validité de la modification. Ce que la Loi envisage, c'est une véritable audition qui a pour but d'aider le Conseil à arriver à une conclusion qui tienne compte de l'intérêt public de même que des intérêts du titulaire de la licence. Les requérantes, en qualité de membres du public, n'ont pas eu la possibilité de connaître la portée de la demande. En refusant non seulement d'inclure les états financiers et les prévisions dans son avis d'audition mais aussi de les communiquer à la demande du public, le Conseil a négligé de prendre une mesure qui constituait une condition essentielle à la tenue de l'audition publique prévue à l'article 19. Cette audition étant elle-même une condition essentielle à la validité de l'ordonnance en litige, cette dernière doit être annulée.

Arrêts examinés: *Le procureur général du Manitoba c. L'Office national de l'énergie* [1974] 2 C.F. 502; *In re Capital Cities Communications Inc.* [1975] C.F. 18 et *M.R.N. c. Wrights' Canadian Ropes, Limited* [1947] A.C. 109.

EXAMEN judiciaire et appel.

AVOCATS:

A. J. Roman pour la requérante.
C. C. Johnston pour l'intimé.
R. J. Wright, c.r., pour l'intervenante.

SOLICITORS:

Andrew J. Roman, Ottawa, for applicant.

C. C. Johnston, General Counsel, CRTC, for respondent. ^a

Lang, Michener, Cranston, Farquharson & Wright, Toronto, for intervenor.

The following are the reasons for judgment delivered orally in English by ^b

JACKETT C.J.: This is an appeal under section 26 of the *Broadcasting Act* and a section 28 application, joined together in a single proceeding under Rule 1314, in respect of a decision of the Canadian Radio-Television Commission¹ (75-513) dated October 28, 1975, whereby an application by London Cable TV Limited² to amend its cable television licence *inter alia* so as to permit it to charge \$6.00 per month for "basic service" was approved.³

The applicants were intervenants in a "public hearing", which was held as a condition precedent to granting such an amendment as required by section 19(2) of the *Broadcasting Act*.⁴ They attacked the decision of the Commission because

¹ Now replaced by the Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission. See Bill C-5 of 1975-76 Session, proclaimed April 1, 1976.

² Now amalgamated with other companies to form Canadian Cablesystems (Ontario) Limited.

³ The power of the Commission to grant cable television licences was established, as far as this Court is concerned, in an application by Capital Cities Communications Inc. [1975] F.C. 18. No question has been raised in this matter as to the Commission's jurisdiction to insert a condition in such a licence concerning service charges and that question does not, therefore, have to be decided for the purpose of this proceeding.

⁴ Section 19(1) and (2) read as follows:

19. (1) A public hearing shall be held by the Commission (a) in connection with the issue of a broadcasting licence, other than a licence to carry on a temporary network operation; or

PROCUREURS:

Andrew J. Roman, Ottawa, pour la requérante.

C. C. Johnston, chef du contentieux, CRTC, pour l'intimé.

Lang, Michener, Cranston, Farquharson & Wright, Toronto, pour l'intervenante.

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement prononcés oralement par ^b

LE JUGE EN CHEF JACKETT: Il s'agit d'un appel interjeté en vertu de l'article 26 de la *Loi sur la radiodiffusion* et d'une demande présentée en vertu de l'article 28, deux procédures réunies en une seule conformément à la Règle 1314 et qui se rapportent à une décision du Conseil de la Radio-Télévision canadienne¹ (75-513) datée du 28 octobre 1975, dans laquelle une demande produite par la London Cable TV Limited² en vue de modifier entre autres sa licence de télévision par câble afin de l'autoriser à demander \$6 par mois en échange de son [TRADUCTION] «service de base» a été approuvée³ par le Conseil.

Les requérantes étaient intervenantes au cours d'une «audition publique» tenue à titre de condition essentielle à l'octroi de cette modification, comme l'exige l'article 19(2) de la *Loi sur la radiodiffusion*⁴. Elles ont contesté la décision du Conseil parce que

¹ Maintenant remplacé par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. Voir le Bill C-5 de la session 1975-1976, proclamé le 1^{er} avril 1976.

² Actuellement fusionnée avec d'autres compagnies pour constituer la Canadian Cablesystems (Ontario) Limited.

³ Le pouvoir qu'a le Conseil d'attribuer des licences de télévision par câble a été reconnu par la Cour suite à une demande présentée par Capital Cities Communications Inc. [1975] C.F. 18. On n'a soulevé aucune question en l'espèce quant à la compétence du Conseil d'insérer dans une licence de cette nature une condition relative aux frais de service, et la Cour n'a donc pas à trancher ce point pour les fins de la présente procédure.

⁴ Voici le libellé de l'article 19(1) et (2):

19. (1) Le Conseil doit tenir une audition publique (a) à propos de l'attribution d'une licence de radiodiffusion autre qu'une licence d'exploitation temporaire d'un réseau; ou

(a) they were not permitted to see certain documents either before or during the hearing, and

(b) the Commission refused to permit cross-examination of witnesses at the hearing.

In so far as the cross-examination is concerned, it was not, in my opinion, demonstrated that such refusal resulted, in this case, in a failure to permit the applicants to exercise their rights as members of the "public" under the statute. I am of the same view with reference to the withholding of certain documents that have been referred to as "staff-documents".

That leaves for consideration the effect on the validity of the order attacked of the withholding from the applicants of an audited financial statement of the licensee and projections as to future earnings at the pre-existing rate (\$5.00 per month) and at the proposed rate (\$6.00 per month), which had, at the request of the Commission, been put before the Commission in support of the application by the licensee before the Commission proceeded with the "public hearing".

In so far as these documents are concerned, an attack was made on the granting of the amendment on the basis that their having been withheld was a breach of the fundamental rule of natural justice that *prima facie* no decision or order is to be made against a person by a statutory authority without affording him a reasonable opportunity of answering the case against him. The applicants, as subscribers, or as the representative of subscribers, to the cable system here in question, attempted to bring themselves within that rule. I do not find it necessary to express any opinion as to whether the

(b) where the Commission or the Executive Committee has under consideration the revocation or suspension of a broadcasting licence.

(2) A public hearing shall be held by the Commission, if the Executive Committee is satisfied that it would be in the public interest to hold such a hearing, in connection with

(a) the amendment of a broadcasting licence;

(b) the issue of a licence to carry on a temporary network operation; or

(c) a complaint by a person with respect to any matter within the powers of the Commission.

While a public hearing is clearly mandatory in every application to which section 19(1) applies, in my view, a public hearing is also mandatory in every case to which section 19(2) applies if the Executive Committee decides that "it would be in the public interest to hold such a hearing."

a) celui-ci ne les a pas autorisées à examiner certains documents soit avant soit pendant l'audition, et

b) qu'il leur a refusé l'autorisation de contre-interroger les témoins au cours de l'audition.

A mon avis, le refus du Conseil d'autoriser le contre-interrogatoire n'a pas, en l'espèce, privé les requérantes de l'exercice des droits que leur accorde la Loi à titre de membres du «public». La même remarque s'applique au sujet du refus de communiquer certains documents désignés sous le nom de [TRADUCTION] «documents du personnel».

Reste à étudier les conséquences sur la validité de l'ordonnance contestée du refus de communiquer aux requérantes les états financiers vérifiés de la titulaire de la licence et les projections portant sur les revenus escomptés au tarif préexistant (\$5 par mois) et au tarif projeté (\$6 par mois); le Conseil avait demandé que ces documents lui soient présentés à l'appui de la demande de la titulaire de la licence avant l'ouverture de l'«audition publique».

On a contesté l'octroi de la modification au motif que le refus de communiquer les documents susmentionnés constituait une violation de la règle fondamentale de justice naturelle selon laquelle, de prime abord, une autorité créée par la loi ne doit rendre aucune décision ou ordonnance contre une personne sans lui accorder au préalable la possibilité de se défendre. Les requérantes, à titre d'abonnées ou de représentantes des abonnés au système de câble ici en cause, ont essayé de se placer dans le champ d'application de cette règle. Je ne juge pas nécessaire d'émettre une opinion sur la ques-

b) lorsque le Conseil ou le comité de direction sont saisis de l'examen de l'annulation ou de la suspension d'une licence de radiodiffusion.

(2) Le Conseil doit tenir une audition publique si le comité de direction est convaincu qu'il serait dans l'intérêt public de tenir une telle audition, au sujet

a) de la modification d'une licence de radiodiffusion;

b) de l'attribution d'une licence d'exploitation temporaire d'un réseau; ou

c) de la plainte d'une personne relativement à toute question relevant des pouvoirs du Conseil.

Chaque demande visée par l'article 19(1) doit obligatoirement faire l'objet d'une audience publique; de plus, j'estime qu'il faut également en tenir une dans chaque cas relevant de l'article 19(2) si le comité de direction juge qu'il serait dans l'intérêt public de tenir une telle audition.»

applicants can succeed in this proceeding on the basis of that rule because I have come to a conclusion in their favour for another reason that I am about to express. For the same reason, I do not find it necessary to come to any conclusion as to whether there was, by virtue of the withholding of such documents, such a failure to comply with the Commission's own rules of procedure as to entitle the applicants to an invalidation order.

I am of opinion that it was, by virtue of section 19(2), a condition precedent to the valid making of the amending order attacked by this application that a "public" hearing have been held in connection with the proposed amending order. In my view, at the very minimum, what the statute required, by requiring a "public hearing", was a hearing at which, subject to the procedural rules of the Commission and the inherent jurisdiction of the Commission to control its own proceedings, every member of the public would have a status "to bring before" the Commission anything relevant to the subject matter of the hearing so as to ensure that, to the extent possible, everything that might appropriately be taken into consideration would be before the Commission, or its Executive Committee, when the application for the amendment was dealt with.⁵ To be such a public hearing, it would, in my view, have had to be arranged in such a way as to provide members of the public with a reasonable opportunity to know the subject matter of the hearing, and what it involved from the point of view of the public, in sufficient time to decide whether or not to exercise their statutory

⁵ Compare *Attorney General of Manitoba v. National Energy Board* [1974] 2 F.C. 502, per Cattanach J. at pages 518-19.

I express no view as to whether other grounds exist for invalidating the order attacked. For example, I express no opinion as to whether what was contemplated was a hearing during which a record would be made on the basis of which the matter would have to be determined (in which case, on the reasoning in *M.N.R. v. Wrights' Canadian Ropes, Limited* [1947] A.C. 109, this proceeding would probably succeed) and I express no opinion as to whether what was contemplated was a hearing at which every intervenant would be entitled to the rights implied by the rules of natural justice in favour of parties against whom it is proposed to make or refuse an order (in which case also the proceeding would probably succeed).

tion de savoir si les requérantes peuvent se prévaloir de cette règle puisque j'en suis venu à une conclusion qui leur est favorable en me fondant sur un autre motif que je vais bientôt énoncer. Pour la même raison, je n'estime pas nécessaire de me prononcer sur la question de savoir si le refus de communiquer ces documents constituait une violation des propres règles de procédure du Conseil donnant aux requérantes le droit d'obtenir une ordonnance d'invalidation.

A mon avis, la tenue d'une audition «publique» portant sur l'ordonnance modificatrice contestée constituait, en vertu de l'article 19(2), une condition essentielle à sa validité. Selon moi, en requérant une «audition publique», la Loi exigeait pour le moins une audition au cours de laquelle, sous réserve des règles de procédure du Conseil et de la compétence qui lui appartient de contrôler ses propres procédures, chaque personne pourrait «soulever devant» le Conseil tout point pertinent à l'objet de l'audition de façon à garantir, en autant que possible, que toute question qui pourrait à bon droit être prise en considération soit présentée au Conseil ou à son comité de direction lorsque l'un ou l'autre statuerait sur la demande de modification⁵. J'estime qu'une audition publique exige que certaines dispositions soient prises en temps utile, c'est-à-dire que l'on fournisse au public la possibilité de connaître l'objet de l'audition et ses conséquences à son égard tout en lui laissant le temps de décider s'il exercera ou non son droit légal de représentation et la possibilité de s'y préparer, le cas échéant. En d'autres termes, ce que la Loi envisage, à mon avis, c'est une véritable audition

⁵ Comparer avec *Le procureur général du Manitoba c. L'Office national de l'énergie* [1974] 2 C.F. 502, le juge Cattanach, aux pages 518 et 519.

Je ne me prononcerai pas sur la question de savoir s'il y avait d'autres raisons d'annuler l'ordonnance contestée. Par exemple, je n'émetts aucune opinion sur la question de savoir si on envisageait une audition au cours de laquelle serait constitué un dossier sur lequel on devrait se fonder pour trancher l'affaire (en pareil cas, d'après le raisonnement suivi dans l'arrêt *M.R.N. c. Wrights' Canadian Ropes, Limited* [1947] A.C. 109, la présente procédure serait probablement accueillie; je ne formule aucune opinion sur la question de savoir si on avait en vue une audition au cours de laquelle chaque intervenant jouirait des droits qui découlent des règles de justice naturelle à l'égard des parties contre qui on a l'intention de rendre ou de refuser une ordonnance (en ce cas aussi, la présente procédure serait probablement accueillie.)

right of presentation and to prepare themselves for the task of presentation if they decided to make a presentation. In other words, what the statute contemplates, in my view, is a *meaningful* hearing that would be calculated to aid the Commission, or its Executive Committee, to reach a conclusion that reflects a consideration of the public interest as well as a consideration of the private interest of the licensee; it does not contemplate a public meeting at which members of the public are merely given an opportunity to “blow off steam”.

In this case it seems clear to me, from a study of the “Case” and from argument in this Court, that there was not made available to the applicants as members of the public a reasonable opportunity to know what was involved in the application.⁶ The refusal to provide them with the financial statements and projections in question—and the failure to provide the fundamental basic facts relevant to the proposed increase in rates by some other method—left members of the public, including the applicants, in a position where they knew that the licensee was asking leave to increase its charges to the public but where they had no means of forming a considered opinion as to whether such increase was justified by the circumstances and had no means, if they concluded that it was not, of preparing themselves to put forward their position at the hearing.

When the Commission not only failed to make such basic information available with its notice to the public of the statutory “public hearing” but refused, when asked by interested members of the public, to supply such basic information, in my view, it failed to take a step that, in the circumstances of this case, was a condition precedent to the holding of a section 19 “public hearing”; and, as such a hearing was a condition precedent to the power of the Commission or Executive Committee to make the order under attack, I am of opinion that it must be set aside.⁷

⁶ What pre-hearing information, if any, is necessary to make a “public hearing” a meaningful hearing will obviously vary according to the circumstances.

⁷ If, of course, such information had not been supplied in a preliminary way to the Commission by the licensee, the Commission could not have supplied it to the public. As it seems to me, however, some such information has to be put before the Commission before the Commission has a *prima facie* case to consider with reference to an increase in rates.

qui aurait pour but d'aider le Conseil ou son comité de direction à arriver à une conclusion qui tienne compte de l'intérêt public de même que de l'intérêt privé de la titulaire de la licence; la Loi ne prévoit pas la tenue d'une assemblée publique où quiconque aurait simplement l'occasion de [TRA-
DUCTION] «dire sa façon de penser».

En l'espèce, il me semble évident, après avoir étudié l'«affaire» et considéré le plaidoyer présenté en cette cour, que les requérantes, en qualité de membres du public, n'ont pas eu la possibilité de connaître la portée de la demande⁶. Le refus de leur fournir les états financiers et les projections en question—et l'omission de leur communiquer, par quelque autre moyen, les faits essentiels pertinents à l'augmentation de tarif projetée—a laissé le public, y compris les requérantes, dans la situation où prévenu que la titulaire de la licence demandait la permission d'augmenter ses tarifs, il n'avait pas la possibilité de se former une opinion motivée sur le bien-fondé de cette augmentation dans les circonstances ni l'occasion de se préparer à présenter sa position au cours de l'audition s'il concluait que cette augmentation n'était pas justifiée.

¶ Le Conseil, en omettant d'inclure cette documentation de base dans son avis relatif à l'«audition publique» prévue par la Loi et en refusant de la communiquer même à la demande des personnes intéressées, a selon moi négligé de prendre une mesure qui, dans les circonstances de l'espèce, constituait une condition essentielle à la tenue de l'«audition publique» prévue à l'article 19; cette audition étant elle-même une condition essentielle à la validité de l'ordonnance contestée, je suis d'avis que cette dernière doit être annulée⁷.

⁶ Le genre de documentation, s'il en est, nécessaire à la tenue d'une véritable «audition publique», voilà ce qui, de toute évidence, variera selon les circonstances.

⁷ Naturellement, si la titulaire de la licence n'a pas au préalable fourni cette documentation au Conseil, celui-ci ne peut pas l'avoir communiquée au public. Néanmoins, à ce qu'il me semble, une certaine documentation de base doit être présentée au Conseil avant que celui-ci ait, au premier abord, à considérer une affaire qui se rapporte à une augmentation de tarifs.

I propose that the decision made by the Canadian Radio-Television Commission (or its Executive Committee) on October 28, 1975 (75-513), permitting London Cable TV Limited to amend its cable television licence be set aside and that the matter be referred back for reconsideration after the requirements of section 19 of the *Broadcasting Act* have been complied with.

* * *

PRATTE J. concurred.

* * *

HEALD J. concurred.

Je suis d'avis que la décision rendue par le Conseil de la Radio-Télévision canadienne (ou son comité de direction) le 28 octobre 1975 (75-513), décision qui permettait à London Cable TV Limited de modifier sa licence de télévision par câble, soit annulée et que l'affaire soit renvoyée pour nouvel examen après que l'on ait satisfait aux exigences de l'article 19 de la *Loi sur la radiodiffusion*.

a

* * *

LE JUGE PRATTE y a souscrit.

* * *

c

LE JUGE HEALD y a souscrit.