

**National Indian Brotherhood, Indian-Eskimo Association, Union of Ontario Indians and Canadian-Indian Centre of Toronto (Applicants)**

v.

**Pierre Juneau, H. J. Boyle, Mrs. P. Pearce, Hal Dornan, R. Therrien, and the Canadian Radio-Television Commission (Respondents)**

No. 3

Trial Division, Walsh J.—Toronto, June 14; Ottawa, December 3, 1971.

*Judicial Review—Certiorari—Mandamus—Broadcasting—CRTC—Refusal to order public inquiry of complaint against proposed telecast—Whether reviewable by Court—Broadcasting Act, R.S.C. 1970, c. B-11, s. 19(2)(c).*

On May 26, 1971, the Executive Committee of the CRTC passed a resolution that it was not satisfied it was in the public interest to hold a public hearing on applicants' complaint that a film proposed to be telecast by the CTV network was defamatory of Indians. Applicants applied to this Court for *certiorari* to review the proceedings of the CRTC concerning their complaint and for *mandamus* to compel the CRTC to hold a public hearing on their complaint.

*Held*, dismissing the application, the CRTC's decision not to hold a public hearing into applicants' complaint was not reviewable by the Court on an application for *certiorari* or *mandamus*. A decision by the CRTC under s. 19(2)(c) of the *Broadcasting Act*, R.S.C. 1970, c. B-11, as to whether it is in the public interest to hold a public hearing on a complaint is entirely within the discretion of the CRTC.

*Pure Spring Co. v. M.N.R.* [1946] Ex.C.R. 471; *Gamache v. Jones* [1968] 1 Ex.C.R. 345, distinguished.

*J. Karswick* for applicants.

*Claude Thompson and J. D. Hylton* for respondents.

WALSH J.—This matter came on for hearing before me in Toronto on June 14, 1971 on a motion asking

(a) For an Order by way of *Mandamus* directed to Pierre Juneau, H. J. Boyle, Mrs. P. Pearce, Hal Dornan, R. Therrien, all the members of the Executive Committee of the Canadian Radio-Television Commission, to decide, declare or state whether they are satisfied that it would be in the public interest to hold a public hearing into the complaint filed by the Applicants with respect to the film "The Taming of the Canadian West",

**National Indian Brotherhood, Indian-Èskimo Association, Union of Ontario Indians et Canadian-Indian Centre of Toronto (Requérants)**

c.

**Pierre Juneau, H. J. Boyle, Dame P. Pearce, Hal Dornan, R. Therrien et le Conseil de la Radio-Télévision canadienne (Intimés)**

N° 3

Division de première instance, le juge Walsh—Toronto, le 14 juin; Ottawa, le 3 décembre 1971.

*Examen judiciaire—Certiorari—Mandamus—Diffusion—CRTC—Refus d'ordonner une enquête publique sur une plainte concernant une émission prévue—La Cour peut-elle l'examiner—Loi sur la radiodiffusion, S.R.C. 1970, c. B-11, art. 19(2)c.*

Le 26 mai 1971, le Comité de direction du CRTC adopta une résolution dans laquelle il déclarait n'être pas convaincu qu'il serait de l'intérêt public de tenir une audition publique au sujet de la plainte des requérants, qui portait que le film, que le réseau CTV avait l'intention de télédiffuser, était diffamatoire envers les Indiens. Les requérants déposèrent une requête devant cette Cour demandant un bref de *certiorari* pour l'examen de la procédure du CRTC au sujet de leur plainte et un bref de *mandamus* pour obliger le CRTC à tenir une audition publique à ce sujet.

*Arrêt*: rejet de la requête; sur requête visant à obtenir un *certiorari* ou un *mandamus* la Cour ne peut examiner la décision du CRTC de ne pas tenir d'audition publique au sujet de la plainte des requérants. Une décision que le CRTC prend en vertu de l'art. 19(2)c) de la *Loi sur la radiodiffusion* (S.R.C. 1970, c. B-11) sur le point de savoir s'il serait de l'intérêt public de tenir une audition publique est entièrement laissée à sa discrétion.

Distinction faite avec les arrêts: *Pure Spring Co. c. M.N.R.* [1946] R.C.É. 471; *Gamache c. Jones* [1968] 1 R.C.É. 345.

*J. Karswick* pour les requérants.

*Claude Thompson et J. D. Hylton* pour les intimés.

LE JUGE WALSH—Le 14 juin 1971, cette affaire vint en audience devant moi à Toronto, sur requête demandant

a) qu'une ordonnance soit rendue par voie de *mandamus* contre Pierre Juneau, H. J. Boyle, Dame P. Pearce, Hal Dornan, R. Therrien, tous membres du Comité de direction du Conseil de la Radio-Télévision canadienne pour juger, déclarer, ou décider s'ils sont convaincus qu'il serait de l'intérêt du public de tenir une audition publique au sujet de la plainte déposée par les requérants en ce qui concerne le film «The Taming of the Canadian West»,

And further, to decide, declare or state the basis for such declaration or statement,

(b) In the alternative, for an Order for the issuance of a Writ of *Certiorari* directing the Secretary of the Canadian Radio-Television Commission, its members, officers and directors to forthwith transmit to the office of the Registrar of the Federal Court of Canada all letters, memos, papers, certificates, records and all proceedings had or taken concerning the complaint filed with respect to "The Taming of the Canadian West",

And further, for an Order by way of *Mandamus* directing the Canadian Radio-Television Commission to hold and conduct a public inquiry into the complaint filed by the Applicants with respect to the film, "The Taming of the Canadian West".

(c) For such further and other Order as may seem just.

In my judgment dated June 18, 1971 [see page 66], I dealt with certain of the objections raised by respondents to the proceedings but withheld a decision on the merits as the applicants had also elected to proceed under the provisions of section 28 of the *Federal Court Act* before the Court of Appeal for an order to set aside the decision of the Executive Committee of respondents of May 26, 1971 that it would not be in the public interest to hold a public hearing on the complaint filed, and the hearing of an application for directions under the provisions of Rule 1403 in connection with this application had been fixed for June 21, 1971 at Toronto. While I expressed doubt as to whether the Court of Appeal could or would accept jurisdiction under the provisions of the said section 28(1) of the Act, especially in view of the provisions of section 61(1) of the Act, which reads as follows:

61. (1) Where this Act creates a right of appeal to the Court of Appeal or a right to apply to the Court of Appeal under section 28 to have a decision or order reviewed and set aside, such right applies, to the exclusion of any other right of appeal, in respect of a judgment, decision or order given or made after this Act comes into force, unless, in the case of a right of appeal, there was at that time a right of appeal to the Exchequer Court of Canada.

it is clear that, according to section 28(3) of the Act, which reads as follows:

28. (3) Where the Court of Appeal has jurisdiction under this section to hear and determine an application to review and set aside a decision or order, the Trial Division has no jurisdiction to entertain any proceeding in respect of that decision or order.

Et en outre, de juger, déclarer ou décider sur le fondement de cette déclaration ou de ce rapport,

b) Subsidièrement, une ordonnance aux fins de décerner d'un bref de *certiorari* enjoignant au secrétaire du Conseil de la Radio-Télévision canadienne, à ses membres, dirigeants et administrateurs de transmettre immédiatement au bureau du greffe de la Cour fédérale du Canada toutes lettres, mémoires, documents, certificats, rapports et tous les documents des procédures intentées ou engagées en ce qui concerne la plainte déposée au sujet de «The Taming of the Canadian West»,

Et en outre, une ordonnance par voie de *mandamus* enjoignant au Conseil de la Radio-Télévision canadienne de tenir et mener une enquête publique sur la plainte déposée par les requérants au sujet du film «The Taming of the Canadian West».

c) Toutes autres ordonnances ultérieures qui peuvent sembler justifiées.

Dans mon jugement du 18 juin 1971 [voir page 66], j'ai traité certaines objections soulevées par les intimés contre les poursuites, mais j'ai différé ma décision sur le fond, puisque les requérants avaient aussi choisi d'entamer des poursuites, devant la Cour d'appel, en vertu des dispositions de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, pour obtenir une ordonnance infirmant la décision prise par le Comité de direction des intimés le 26 mai 1971, selon laquelle il ne serait pas de l'intérêt public de tenir une audition publique au sujet de la plainte déposée, et parce que l'audition d'une demande de directives en vertu des dispositions de la Règle 1403 et au sujet de cette demande avait été fixée au 21 juin 1971 à Toronto. J'ai dit qu'il me semblait douteux que la Cour d'appel puisse ou veuille se reconnaître compétente en vertu des dispositions dudit article 28(1) de la Loi, en particulier en raison des dispositions de l'article 61(1) de la Loi que voici:

61. (1) Lorsque la présente loi crée un droit d'appel devant la Cour d'appel ou le droit de demander à la Cour d'appel, en vertu de l'article 28, d'examiner et rejeter une décision ou ordonnance, ce droit s'applique, à l'exclusion de tout autre droit d'appel, à un jugement, une décision ou une ordonnance rendus ou établis après l'entrée en vigueur de la présente loi, à moins que, dans le cas d'un droit d'appel, il n'y ait eu à ce moment un droit d'appel devant la Cour de l'Échiquier du Canada.

or, il est clair que, conformément à l'article 28(3) de la Loi, que voici:

28. (3) Lorsque, en vertu du présent article, la Cour d'appel a compétence pour entendre et juger une demande d'examen et d'annulation d'une décision ou ordonnance, la Division de première instance est sans compétence pour

the Trial Division would have no jurisdiction in the event that the Court of Appeal should decide to hear and determine an application to review and set aside the said decision. I therefore indicated that as the Court of Appeal would itself be deciding at an early date whether or not it had jurisdiction, I would defer my decision on the merits pending the outcome of its findings.

On the hearing of the application for directions by Jackett C.J. in Toronto on June 21, 1971, he rendered judgment from the Bench [see page 73], considering the question of jurisdiction and indicating his opinion that, in view of the provisions of section 61(1) of the *Federal Court Act* and that the decision was made on May 28, 1971<sup>1</sup>, the Court of Appeal is precluded from having jurisdiction in the matter. His judgment expressed the hope that, unless the application was withdrawn, either the respondents or the Deputy Attorney General of Canada would make a motion to quash under Rule 1100(1) so as to raise the matter of jurisdiction, and stated that if no such motion was made within ten days and the application was not withdrawn, it was anticipated that the Court, consisting of three judges, would then issue a direction under Rule 1100(2) giving the parties an opportunity to be heard on the jurisdiction question<sup>2</sup>. After a brief discussion of what type of decision or order may be brought within the meaning of "a decision or order of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis" within the meaning of section 28(1) of the *Federal Court Act*, and raising, but expressing no opinion on, the question of whether section 19 of the *Broadcasting Act* does not make the question as to whether a particular complaint should be dealt with by "public hearing" or some other way that complies with basic principles one of absolute, unconditional discretion for the Executive Committee, the judgment goes on to state that in his view a judge of the Trial Division should not feel any reluctance to decide a question concerning the jurisdiction of the Court of Appeal when that question is incidental to determining the jurisdiction of the Trial Division as he has just as much right to decide

connaître de toute procédure relative à cette décision ou ordonnance.

la Division de première instance ne serait pas compétente au cas où la Cour d'appel déciderait d'entendre et de juger une demande d'examen et d'annulation de ladite décision. J'ai donc indiqué que, comme la Cour d'appel va décider elle-même de sa compétence à une date prochaine, j'ajournais ma décision sur le fond jusqu'à ce qu'elle fasse connaître ses conclusions.

A l'audition de la demande de directives qui s'est tenue à Toronto le 21 juin 1971, le juge en chef Jackett a rendu en audience son jugement [voir page 73], dans lequel, après avoir étudié la question de compétence et indiqué qu'à son avis, en raison des dispositions de l'article 61(1) de la *Loi sur la Cour fédérale* et du fait que la décision avait été rendue le 28 mai 1971<sup>1</sup>, la Cour d'appel n'était pas compétente en la matière. Dans son jugement, il exprimait l'espoir que, à moins que la requête ne soit retirée, soit les intimés, soit le sous-procureur général du Canada, présenteraient une requête en vertu de la Règle 1100(1) pour mettre fin aux procédures, de façon à soulever la question de compétence et déclarait que si cette requête n'était pas présentée dans un délai de 10 jours et si la requête n'était pas retirée, on pouvait prévoir que la Cour, composée de 3 juges, émettrait alors une directive en vertu de la Règle 1100(2), donnant aux parties la possibilité de se faire entendre sur la question de compétence<sup>2</sup>. Après une brève étude du genre de décision ou d'ordonnance que l'on peut prendre dans le cadre d'«une décision ou ordonnance de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi-judiciaire» au sens de l'article 28(1) de la *Loi sur la Cour fédérale*, et, sans toutefois donner son avis, il souleva le point de savoir si l'article 19 de la *Loi sur la radiodiffusion* ne fait pas de la question de savoir si une plainte particulière doit être traitée «en audition publique» ou d'une autre façon conforme aux principes fondamentaux, une question laissée à la discrétion absolue du Comité de direction; dans la suite du jugement, il expose son point de vue selon lequel un juge de la Division de première instance ne doit pas se sentir embarrassé pour trancher une question relative à la compétence de la Cour d'appel

such a question when it arises before him as the Court of Appeal has when it arises in that Court.

Subsequently, an application for an injunction was made by applicants herein against the CTV Television Network Limited seeking to restrain it from re-broadcasting the film complained of "The Taming of the Canadian West" which was heard in Toronto on July 16, 1971 and judgment rendered from the Bench by Kerr J. [see page 127], who, after expressing doubt that in the *Broadcasting Act* Parliament intended to give to the Federal Court of Canada, Trial Division, jurisdiction to enjoin the CTV from broadcasting a particular programme, as the Court would then, in effect, be exercising functions of regulation and supervision of the Canadian broadcasting system that Parliament has seen fit to entrust to the CRTC, refused to grant the injunction. I understand that the programme was then re-broadcast. Subsequently, no further steps have been taken by either party in the proceedings before the Court of Appeal, whether by way of withdrawing the application or by a motion to quash same for want of jurisdiction, nor has the Court issued a direction under Rule 1100(2) giving the parties an opportunity to be heard on the jurisdiction question. As several months have elapsed it now appears unlikely that any further action will be taken with respect to those proceedings. In view of the re-broadcast of the offending programme, despite all efforts taken by applicants to prevent same, the decision to be rendered on the matter before me may now be merely of academic interest, but as the right to a public hearing, which applicants seek to force the CRTC to hold with respect to the said programme, does not depend on whether or not it was in fact re-broadcast, and since the question of whether the decision of the CRTC not to hold such a public hearing is subject to review by the Court is one of considerable importance with respect to possible future actions of a similar nature, I believe it is now incumbent upon me to render a judgment on the merits of the motion before me.

lorsque cette question est accessoire à la détermination de la compétence de la Division de première instance, étant donné qu'il a tout autant le droit de trancher une telle question lorsqu'elle se présente à lui que la Cour d'appel lorsqu'elle lui est présentée.

Par la suite, les requérants en l'espèce déposèrent une demande visant à obtenir une injonction contre le réseau de télévision CTV et à lui interdire de diffuser à nouveau le film litigieux, «The Taming of the Canadian West»; l'audition s'est tenue à Toronto le 16 juillet 1971 et le jugement fut rendu en audience par le juge Kerr [voir page 127], qui rejeta la demande d'injonction après avoir exprimé le doute que, dans la *Loi sur la radiodiffusion*, le Parlement ait voulu donner à la Division de première instance de la Cour fédérale du Canada compétence pour interdire au réseau CTV de diffuser une émission déterminée, car, en fait, la Cour exercerait alors des fonctions de réglementation et de surveillance du réseau de radiodiffusion canadienne, rôle que le Parlement a cru bon de confier au CRTC. Je crois comprendre que le programme a été diffusé à nouveau. Par la suite, aucune des parties n'a poursuivi les procédures devant la Cour d'appel, soit par voie de retrait de la demande, soit au moyen d'une demande visant à mettre fin aux procédures, faute de compétence, et la Cour n'a pas émis, conformément à la Règle 1100(2), de directives accordant aux parties intéressées la possibilité de se faire entendre sur la question de compétence. Étant donné que plusieurs mois se sont écoulés depuis lors, il semble maintenant peu probable que les parties donneront suite à ces procédures. Pour ce qui est de la nouvelle diffusion de l'émission incriminée, malgré tous les efforts déployés par les requérants pour l'empêcher, la décision que je peux actuellement rendre sur la question pourrait n'avoir qu'un intérêt théorique; mais, étant donné que le droit à une audition publique, que les requérants veulent obliger le CRTC à tenir au sujet de ladite émission, ne dépend pas de la question de savoir si elle a été en fait diffusée à nouveau, et puisque la question de savoir si la Cour est compétente pour examiner la décision du CRTC de ne pas tenir une telle audition publique prend une importance considérable si l'on envisage la possibilité de futures actions de nature semblable, je crois

In view of the provisions of section 61(1) of the *Federal Court Act* and the fact that the decision not to hold a public hearing was made on May 26, 1971, that is to say before the provisions of that Act came into effect on June 1, 1971, I have reached the conclusion that the Court of Appeal does not have jurisdiction under section 28(1) of the Act to review the decision of respondents. Having reached this conclusion it is unnecessary for me to deal with the second question of whether it would, in any event, lack jurisdiction because the decision or order was of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis. It follows that sitting as a judge of the Trial Division I have jurisdiction to determine the merits of the motion before me for a writ of *mandamus* and *certiorari*.

In order to do so it is necessary to go to some extent into the factual background of the dispute. Some time in March 1970 the CTV Network screened the film entitled "The Taming of the Canadian West" which, according to the applicants, is blatantly racist, historically inaccurate, and slanderous to the Indian race and culture. Applicants first communicated with the Ontario Human Rights Commission which arranged a private screening of the film but was unable to arrange a meeting between representatives of the CTV Network and the Indians to discuss the areas of complaint and could not compel any action by the CTV as this was a matter within federal jurisdiction. A brief was then prepared and supported by applicants' consultants, Dr. E. S. Rogers, Curator of Ethnology, Royal Ontario Museum, and Mrs. Norma Sluman, an historical consultant, pointing out the misinformation and historical inaccuracies in the film and this brief was filed with the Canadian Radio-Television Commission on June 22, 1970. Despite repeated letters from applicants' attorneys requesting the CRTC to conduct a formal investigation, it was not until September 24, 1970 that the General Counsel of respondents wrote indicating that the production had been reviewed by the Programmes Branch and that a report to the Commission had been prepared. On October 14, 1970, appli-

qu'il m'incombe de rendre une décision sur le fond de la présente requête.

Étant donné les dispositions de l'article 61(1) de la *Loi sur la Cour fédérale* et le fait que la décision de ne pas tenir une audition publique a été prise le 26 mai 1971, c'est-à-dire avant que les dispositions de cette Loi n'entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 1971, j'en conclus que la Cour d'appel n'est pas compétente pour examiner la décision des intimés en vertu de l'article 28(1) de la Loi. Ayant conclu ainsi, je n'ai pas besoin de traiter la seconde question de savoir si, le cas échéant, elle ne serait pas compétente parce que la décision ou l'ordonnance était de nature administrative, non soumise en droit à un processus judiciaire ou quasi-judiciaire. Il s'ensuit que, siégeant en qualité de juge de la Division de première instance, je suis compétent pour juger au fond la présente requête visant à obtenir un bref de *mandamus* et de *certiorari*.

Pour ce faire, il est nécessaire de revoir une partie des faits à l'origine du litige. En mars 1970, le réseau CTV diffusa le film intitulé «The Taming of the Canadian West» qui, selon les requérants, est violemment raciste, historiquement inexact et diffamatoire envers la race et la culture indiennes. Tout d'abord, les requérants se mirent en rapport avec la Commission des droits de l'homme de l'Ontario qui organisa une projection privée du film, mais ne réussit pas à ménager une réunion entre les représentants du réseau CTV et les Indiens pour discuter des points litigieux; elle ne pouvait pas non plus obliger le CTV à agir puisque cette question est de la compétence fédérale. Les conseillers des requérants, le Dr E. S. Rogers, conservateur du département d'ethnologie du Royal Ontario Museum, et M<sup>me</sup> Norma Sluman, conseiller en histoire, rédigèrent alors et appuyèrent un document soulignant les renseignements erronés et les inexactitudes historiques du film, document qui fut déposé au Conseil de la Radio-Télévision canadienne le 22 juin 1970. Bien que les avocats des requérants aient envoyé de nombreuses lettres pour demander au CRTC de mener une enquête officielle, ce n'est que le 24 septembre 1970 que le chef du contentieux du CRTC leur fit savoir par écrit que la Direction de la programmation avait examiné le film et avait rédigé un rapport pour le

cants' attorneys, having learned that a written rebuttal to the brief had been prepared by Mr. Frank Rasky, who had written the book on which the programme was based, requested a copy of this rebuttal and by letter dated October 27, 1970 this was refused on the basis that it was part of the Commission's material and not in the public records of the Commission. When applicants' attorneys pointed out to respondents that at their request they had sent the CTV a copy of their complaints, and that therefore they could not understand why the same courtesy and consideration was not extended to them in connection with the reply, they were then sent on November 17, 1970 what purported to be a copy of Mr. Rasky's reply, allegedly with the consent of Mr. Rasky for its release. This was a four page document and it was not until May of 1971 that applicants received from the CTV a complete copy of Mr. Rasky's rebuttal which consisted of thirty pages.

It was not until February 2, 1971 that applicants' attorneys received a letter from J. H. McKernin, Acting Director of the Broadcast Programmes Branch of respondents, indicating that an examination of the matters surrounding the programme had been concluded by the Commission and that while it did raise certain problems, it was not felt that it warranted further examination. The letter went on to recommend that applicants meet with representatives of the CTV Network to discuss the problems and through negotiations to reach an agreement as to whether some editing would resolve further difficulties. In reply to this, by letter dated March 3, 1971, applicants' attorneys again requested a formal investigation into the matter, and meanwhile requested that the CRTC arrange a meeting between the CTV and representatives of the Indian Group and the officers of the CRTC to discuss the specific complaints. Nearly one month later, on April 2, 1971, following a telephone call from applicants' attorneys, Mr. McKernin reiterated his suggestion of a meeting between applicants and CTV representatives, which meeting a representative of the CRTC would attend as applicants' attorneys insisted. Applicants then arranged a meeting for May 6, 1971 and advised Mr. Arthur Weinthal, Director of the CTV Televi-

Conseil. Le 14 octobre 1970, les avocats des requérants, ayant appris que M. Frank Rasky, auteur du livre sur lequel l'émission était basée, avait rédigé une réfutation écrite de leurs conclusions, demandèrent une copie de cette réfutation; par lettre du 27 octobre 1970, on la leur refusa sous prétexte qu'elle faisait partie des documents du Conseil et non de ses rapports publics. Les avocats des requérants firent remarquer aux intimés que, lorsque le CTV avait demandé une copie de leurs réclamations, on la lui avait communiquée, et qu'en conséquence, ils ne voyaient pas pourquoi on ne pouvait pas leur rendre la politesse au sujet de cette réponse. Ils reçurent alors, le 17 novembre 1970, un document présenté comme étant une copie de la réponse de M. Rasky, qui en avait prétendument autorisé la publication. Il s'agissait d'un document de quatre pages et ce n'est qu'en mai 1971 que le CTV envoya aux requérants une copie complète de la réfutation de M. Rasky, qui comptait trente pages.

Ce ne fut que le 2 février 1971 que les avocats des requérants reçurent une lettre de M. J. H. McKernin, directeur intérimaire à la Direction de la programmation des intimés, indiquant que le Conseil avait achevé l'examen des questions connexes à l'émission et que, bien que celle-ci soulevât certains problèmes, il n'estimait pas qu'elle justifiait un plus ample examen. La suite de la lettre recommandait aux requérants de rencontrer des représentants du réseau CTV pour discuter ces problèmes et, grâce à des négociations, se mettre d'accord sur le point de savoir si certaines modifications de détail résoudraient les autres difficultés. En réponse, par une lettre du 3 mars 1971, les avocats des requérants demandèrent à nouveau la tenue d'une enquête officielle sur la question et demandèrent aussi qu'en attendant, le CRTC organise une réunion entre le CTV, les représentants des Indiens et les dirigeants du CRTC pour examiner chaque plainte en particulier. Près d'un mois plus tard, le 2 avril 1971, à la suite d'un appel téléphonique des avocats des requérants, M. McKernin renouvela sa proposition de réunion entre les requérants et les représentants du CTV, réunion à laquelle un représentant du CRTC assisterait, selon le désir exprès des avocats des requérants. Les requérants organisèrent alors une réunion pour le 6

sion Network of this by letter dated April 26 and on April 27 wrote respondents requesting them to have a representative at the meeting. On April 30, however, Mr. Weinthal wrote them, enclosing a copy of Mr. Rasky's reply to the complaint and indicating that since applicants had not reviewed Mr. Rasky's comments, it seemed to him unnecessary to plan a meeting until they had had an opportunity to make this review. On May 3, applicants' attorneys replied indicating the urgency of the meeting in view of the expressed intention to telecast the movie again in July, and again requested Mr. Weinthal to attend the meeting on May 6. This was followed by a telegram dated May 4, 1971 from the CRTC to applicants' attorneys stating that they were not attending the meeting on May 6, since as Mr. Weinthal had stated in his letter of April 30 that it seemed unnecessary to plan a meeting until applicants had had an opportunity of reviewing Mr. Rasky's comments, apparently both parties were not ready to meet to resolve the problem on May 6. On May 5 applicants' attorneys sent a special delivery letter to the CRTC expressing shock at this telegram, confirming that they had studied Mr. Rasky's reply and were prepared to outline their areas of differences with the CTV at the meeting and that they objected strongly to the meeting being cancelled by the CTV or by the CRTC and again reiterating their intention of holding the meeting. A copy of this was sent to Mr. Weinthal of the CTV. Neither the CTV nor the CRTC attended the meeting.

By letter dated May 7, 1971, applicants' attorneys communicated with the Honourable Gérard Pelletier, sending copies to the CRTC and CTV, asking for his direction and guidance and advising that they would have no alternative but to commence court action against the CRTC to compel them to discharge their statutory duties by conducting an inquiry against the CTV and to ask for an injunction to stop the re-screening of this movie if no response was received within two weeks. Finally, on May 21, 1971, applicants' attorneys sent a letter to Pierre Juneau, Chairman of the CRTC, confirm-

mai 1971, en avertirent M. Arthur Weinthal, directeur du réseau de télévision CTV, par lettre du 26 avril et, le 27 avril, écrivirent aux intimés en leur demandant d'envoyer un représentant à la réunion. Toutefois, M. Weinthal leur écrivit le 30 avril, joignant à sa lettre une copie de la réponse de M. Rasky à la plainte et indiquant que, puisque les requérants n'avaient pas examiné les observations de M. Rasky, il lui semblait inutile de prévoir une réunion avant qu'ils aient eu la possibilité de procéder à cet examen. Dans leur réponse du 3 mai, les avocats des requérants soulignèrent l'urgence de la réunion, étant donné l'intention manifeste de télédiffuser à nouveau le film en juillet, et demandèrent une fois de plus à M. Weinthal d'assister à la réunion du 6 mai. Vint ensuite un télégramme du 4 mai 1971, envoyé par le CRTC aux avocats des requérants, qui exposait qu'il ne serait pas représenté à la réunion du 6 mai puisque, comme M. Weinthal l'avait exposé dans sa lettre du 30 avril, il semblait inutile de prévoir une réunion avant que les requérants n'aient eu la possibilité d'examiner les observations de M. Rasky; apparemment, les deux parties n'étaient pas prêtes à se rencontrer le 6 mai pour résoudre le problème. Le 5 mai, les avocats des requérants envoyèrent une lettre exprès au CRTC, exprimant leur consternation à la suite du télégramme, et confirmant qu'ils avaient étudié la réponse de M. Rasky, qu'ils étaient prêts à exposer à la réunion les points de désaccord avec le CTV et qu'ils s'opposaient vigoureusement à ce que le CTV ou le CRTC annule la réunion, tout en réaffirmant leur intention de la tenir. Ils communiquèrent une copie de cette lettre à M. Weinthal du CTV. Ni le CTV ni le CRTC n'assistèrent à la réunion.

Les avocats des requérants envoyèrent le 7 mai 1971 une lettre à l'honorable Gérard Pelletier, dont ils adressèrent copie au CRTC et au CTV, lui demandant des directives et des conseils et lui faisant savoir que s'ils ne recevaient pas de réponse dans les deux semaines, ils n'auraient pas d'autre choix que d'entamer une action judiciaire contre le CRTC pour l'obliger à s'acquitter de ses devoirs statutaires en tenant une enquête sur le CTV, et de demander une injonction pour arrêter toute nouvelle diffusion du film. Finalement, le 21 mai 1971, les avocats des requérants envoyèrent une lettre à M.

ing their intention of instituting proceedings and asking for advice in the terms of section 19 of the *Broadcasting Act* as to whether the Executive Committee was satisfied that it would be in the public interest to hold a public hearing. In this letter it was indicated that if no reply was received within three days it would confirm their impression that the CRTC was avoiding making the decision.

Presumably, as a result of this letter, the Executive Committee of the CRTC met on May 26, 1971 and under the heading "Other Matters" the Minutes of the Meeting state as follows:

Letter received on May 26, 1971 from Mr. James Karswick representing the Indian Group who has requested a public inquiry on the programme "The Taming of the Canadian West". It was resolved that the Executive Committee is not satisfied that it would be in the public interest to hold a public hearing on the complaints filed by Mr. Karswick's client and asked the Chairman to send a telegram to Mr. Karswick expressing the opinion of the Executive Committee.

This decision was communicated to applicants' attorneys by telegram dated May 28, 1971, reading as follows:

ACCORDING TO WELL ESTABLISHED PRACTICE AND TRADITION IN BROADCASTING IN CANADA, THE LICENSEE OF A BROADCASTING UNDERTAKING IS RESPONSIBLE FOR THE PROGRAMMES HE BROADCASTS. THIS POLICY IS REITERATED IN SECTION 2 OF THE 1968 BROADCASTING ACT.

THE COMMISSION FIRMLY BELIEVES THAT THIS POLICY IS OF VITAL IMPORTANCE TO THE MAINTENANCE OF THE RIGHT TO FREEDOM OF EXPRESSION IN THE CANADIAN BROADCASTING SYSTEM. A DECISION TO SUSPEND THE BROADCAST OF A PROGRAMME OR TO CONDUCT AN INVESTIGATION INTO A SINGLE PROGRAMME SUCH AS THE TAMING OF THE CANADIAN WEST IS A MOST SERIOUS ONE.

YOUR LETTER OF MAY 21, 1971 IS THE FIRST NOTICE TO THE CRTC THAT YOU WISH THE COMPLAINTS OF YOUR CLIENTS TO BE CONSIDERED UNDER SECTION 19 OF THE BROADCASTING ACT AT A PUBLIC HEARING. IN LIGHT OF THE MATTERS RAISED ABOVE, AND THE WILLINGNESS EXPRESSED BY CTV TO MEET TO DISCUSS THE PROGRAMME, THE EXECUTIVE COMMITTEE IS NOT SATISFIED THAT IT WOULD BE IN THE PUBLIC INTEREST TO HOLD A HEARING ON YOUR CLIENTS' COMPLAINT. THE COMMISSION HOPES THAT YOUR CLIENTS AND THE CTV WILL PURSUE

Pierre Juneau, président du CRTC, confirmant leur intention d'entamer une action et demandant son avis, conformément à l'article 19 de la *Loi sur la radiodiffusion*, à savoir si le Comité de direction était convaincu qu'il serait de l'intérêt du public de tenir une audition publique. Il était indiqué dans cette lettre que le défaut de répondre dans les trois jours confirmerait leur impression que le CRTC se refusait à prendre cette décision.

Vraisemblablement à la suite de cette lettre, le Comité de direction du CRTC se réunit le 26 mai 1971, et sous le titre «autres questions», le procès-verbal de la réunion déclare ce qui suit:

[TRADUCTION] Nous avons reçu le 26 mai 1971 une lettre envoyée par M. James Karswick, représentant les Indiens qui ont demandé une enquête publique au sujet de l'émission «The Taming of the Canadian West». Le Comité de direction ayant décidé qu'il n'était pas convaincu qu'il serait de l'intérêt du public de tenir une audition publique au sujet des plaintes déposées par les clients de M. Karswick, le Président est chargé d'envoyer un télégramme à M. Karswick, exposant l'avis du Comité de direction.

Cette décision fut communiquée aux avocats des requérants par télégramme du 28 mai 1971, ainsi rédigé:

[TRADUCTION] SUIVANT UNE PRATIQUE ET UNE COUTUME BIEN ÉTABLIES DE LA RADIODIFFUSION CANADIENNE, LE TITULAIRE D'UNE LICENCE D'ENTREPRISE DE RADIODIFFUSION EST RESPONSABLE DES ÉMISSIONS QU'IL DIFFUSE. CETTE POLITIQUE EST RÉPÉTÉE À L'ARTICLE 2 DE LA LOI SUR LA RADIODIFFUSION DE 1968.

LE CONSEIL CROIT FERMEMENT QUE CETTE POLITIQUE EST D'IMPORTANCE VITALE POUR LE MAINTIEN DU DROIT À LA LIBERTÉ D'EXPRESSION DANS LE SYSTÈME DE RADIODIFFUSION CANADIENNE. UNE DÉCISION DE SUSPENDRE LA DIFFUSION D'UNE ÉMISSION OU DE MENER UNE ENQUÊTE SUR UNE SEULE ÉMISSION COMME «THE TAMING OF THE CANADIAN WEST» EST UNE DÉCISION DES PLUS SÉRIEUSES.

VOTRE LETTRE DU 21 MAI 1971 EST LE PREMIER AVIS AU CRTC DE VOTRE DÉSIR DE VOIR LES PLAINTES DE VOS CLIENTS EXAMINÉES EN AUDITION PUBLIQUE EN VERTU DE L'ARTICLE 19 DE LA LOI SUR LA RADIODIFFUSION. À LA LUMIÈRE DES ÉLÉMENTS PRÉCITÉS ET DU DÉSIR EXPRIMÉ PAR LE RÉSEAU CTV DE PARTICIPER À UNE RÉUNION POUR DISCUTER DE L'ÉMISSION, LE COMITÉ DE DIRECTION N'EST PAS CONVAINCU QU'IL SERAIT DE L'INTÉRÊT PUBLIC DE TENIR UNE AUDITION PUBLIQUE SUR LA PLAINTÉ DE VOS CLIENTS. LE CONSEIL ESPÈRE QUE VOS CLIENTS

THIS MATTER AND THAT YOUR CLIENTS WILL AVAIL THEMSELVES OF THE OPPORTUNITY OFFERED TO THEM TO HAVE ANY INACCURACIES IN THE PROGRAMME CORRECTED OR SEEK OTHER SOLUTIONS WHICH COULD RESOLVE THE DIFFERENCES. COPY OF THIS TELEX SENT TO CTV.

PIERRE JUNEAU CRTC

I have gone at some length into the factual background of the present proceedings as it is particularly indicative of the positions and attitudes taken by the various parties concerned, and in my view justifies applicants' feelings of frustration at the manner in which their complaints were being dealt with. In the first place, although applicants' initial complaint was set forth in detail in a brief filed with the CRTC on June 22, 1970, it was not until eight months later, and only after repeated urging by applicants' attorneys, that the examination of the complaint was completed, as indicated by Mr. McKernin's letter of February 2, 1971. This letter merely expressed the hope that by meeting with representatives of the CTV Network and negotiations with them an agreement could be reached acceptable to all parties.

Secondly, although this reply was far from satisfactory to applicants, they nevertheless accepted the suggestion and endeavoured to arrange a meeting with the CTV representatives. It soon became apparent that the latter had no serious intention of meeting or negotiating the problems and certainly not of refraining from re-broadcasting the programme. The CRTC indicated by letter dated April 2, 1971 that it would have a representative attend the meeting since applicants insisted on this. On April 26 applicants arranged the meeting for May 6 but on April 30 Mr. Weinthal of CTV made it very clear that he considered the meeting unnecessary, relying on the excuse that he was only just sending a copy of Mr. Rasky's reply to the criticism levelled by applicants and that they would not have time to review it before May 6. This is, to say the least, an extraordinary position to take. Applicants wanted to hold a meeting urgently in view of the impending re-broadcast of the programme in July, and the CTV in effect tell them that they should not desire to hold it so soon because

ET LE RÉSEAU CTV DONNERONT SUITE À CETTE AFFAIRE ET QUE VOS CLIENTS SAISIRONT L'OC-CASION QUI LEUR EST OFFERTE DE FAIRE CORRIGER TOUTE INEXACTITUDE QUE POURRAIT COM-PORTER CETTE ÉMISSION OU DE RECHERCHER D'AUTRES SOLUTIONS POUVANT RÉGLER CE DIF-FÉREND. COPIE DU PRÉSENT TELEX EXPÉDIÉE AU RÉSEAU CTV.

PIERRE JUNEAU CRTC

J'ai repris assez longuement les faits de l'affaire en question puisqu'ils sont particulière-ment significatifs des positions et attitudes prises par les différentes parties en cause et qu'à mon avis, ils justifient le sentiment de frustration des requérants vis-à-vis la manière dont leurs plaintes ont été traitées. Tout d'a-bord, bien que les requérants aient exposé leur plainte initiale en détail dans un document déposé au CRTC le 22 juin 1970, ce n'est que huit mois plus tard, et seulement après les nom-breuses démarches des avocats des requérants, que l'examen de la plainte fut achevé, comme l'indique la lettre du 2 février 1971 de M. McKernin. Cette lettre exprimait seulement l'espoir qu'en se réunissant avec les représen-tants du réseau CTV et par des négociations avec ces derniers, ils pourraient conclure un accord acceptable par tous.

En second lieu, bien que cette réponse fût loin de satisfaire les requérants, ils acceptèrent néanmoins cette suggestion et essayèrent d'or-ganiser une réunion avec les représentants du CTV. Très vite, il devint évident que ces der-niers n'avaient pas vraiment l'intention de ren-contrer les requérants ni de discuter leurs pro-blèmes, et certainement pas celle d'empêcher une nouvelle diffusion de l'émission. Le CRTC indiqua par lettre du 2 avril 1971 qu'un de ses représentants assisterait à la réunion, puisque les requérants insistaient sur ce point. Le 26 avril, les requérants fixèrent une réunion au 6 mai, mais, le 30 avril, M. Weinthal du CTV fit nettement savoir qu'il estimait cette rencontre inutile, en s'appuyant sur l'excuse qu'il venait tout juste d'envoyer une copie de la réponse de M. Rasky aux critiques soulevées par les requé-rants qui n'auraient donc pas le temps de l'ana-lyser avant le 6 mai. C'est pour le moins une prise de position extraordinaire. Les requérants voulaient tenir rapidement une réunion étant donné qu'une nouvelle diffusion de l'émission était prévue pour juillet, donc imminente, et le

they have not had time to study material which the CTV are only then sending them. Surely applicants are the best judges of whether or not they would have time to review such material and if any postponement of the meeting were to be made as a result of such lack of time it should be they who would request it and not the CTV themselves. The fact that the CRTC had taken eight months to examine material sent to them and investigate the complaint does not justify an assumption that applicants were incapable of perusing and studying Mr. Rasky's thirty page submission in six days. Despite this obviously flimsy excuse by the CTV to avoid meeting with applicants, the respondent, CRTC, adopted Mr. Weinthal's views and in the telegram dated May 5, 1971 indicated that in view of Mr. Weinthal's letter apparently the parties are not ready to meet to solve the problem on May 6. Despite further letters from applicants' attorneys protesting vigorously against this postponement neither the CTV nor the CRTC attended the meeting. In fairness to the CRTC it must be pointed out that since they themselves had not arranged the meeting, and apparently were unwilling to do so or to bring any pressure on the CTV representatives to attend, it would obviously have been futile for them to have sent a representative knowing that Mr. Weinthal had no intention of attending the meeting on behalf of the CTV. However, their ready acquiescence to Mr. Weinthal's unilateral cancellation of the meeting certainly indicates that they had no intention of forcing him to meet with applicants' representatives, even though they had expressed the hope that such a meeting might prove useful.

Thirdly, although at the request of the CRTC applicants had sent a copy of their brief complaining about the programme to the CTV, the CRTC at first refused to give them a copy of Mr. Rasky's reply to it, and it was only when this discrepancy in the manner in which the two parties were being treated was called to their attention that they then released to applicants a truncated version of this reply. As a result, it was only in late May that applicants received

CTV, en fait, leur déclarait qu'ils ne devraient pas désirer la tenir si rapidement parce qu'ils n'avaient pas eu le temps d'étudier les documents qu'il venait tout juste de leur envoyer. Il va de soi que les requérants étaient le mieux à même de juger s'ils avaient suffisamment de temps pour examiner ces documents, et si un renvoi de la réunion devait avoir lieu par suite d'un manque de temps ce devait être à leur demande et non pas à celle du CTV. Le fait que le CRTC ait mis huit mois à étudier les documents qu'on lui avait envoyés et à examiner la plainte ne permet pas de supposer que les requérants étaient incapables de lire attentivement et d'étudier en six jours le document de trente pages de M. Rasky. Malgré cette excuse manifestement peu convaincante du CTV pour éviter de rencontrer les requérants, l'intimé, le CRTC, adopta le point de vue de M. Weinthal et, dans son télégramme du 5 mai 1971, indiqua que, compte tenu de la lettre de M. Weinthal, les parties n'étaient apparemment pas prêtes à se rencontrer le 6 mai pour résoudre le problème. Malgré plusieurs autres lettres dans lesquelles les avocats des requérants protestaient vigoureusement contre ce renvoi, ni le CTV ni le CRTC n'assistèrent à la réunion. En toute justice envers le CRTC, on doit souligner que, puisqu'il n'avait pas organisé la réunion lui-même, et qu'apparemment il ne voulait ni le faire ni exercer aucune pression pour que les représentants du CTV y assistent, il aurait été visiblement vain qu'il envoie un représentant, sachant que M. Weinthal n'avait aucune intention d'assister à la réunion au nom du CTV. Toutefois, sa prompte adhésion à l'annulation unilatérale de la réunion par M. Weinthal indique à coup sûr qu'il n'avait pas l'intention de le forcer à rencontrer les représentants des requérants, même s'il avait exprimé l'espoir qu'une telle réunion puisse s'avérer utile.

En troisième lieu, bien qu'à la requête du CRTC, les requérants aient envoyé une copie de leur document dans lequel ils se plaignaient de l'émission du CTV, le CRTC refusa tout d'abord de leur remettre une copie de la réponse que M. Rasky y fit; ce n'est que lorsqu'on souligna l'inégalité de traitement des deux parties qu'il remit aux requérants une version tronquée de cette réponse. Il s'ensuit que ce n'est qu'à la fin de mai que les requérants reçurent la

Mr. Rasky's full reply and the delay in furnishing this was then used by the CTV, with the approval of the CRTC, as an excuse for not attending the meeting which had been arranged.

Fourthly, the telegram from the CRTC to applicants' attorneys on May 28, 1971 advising them of the decision of the Executive Committee of May 26 not to hold a public hearing contains some extraordinary statements, to wit:

YOUR LETTER OF MAY 21, 1971 IS THE FIRST NOTICE TO THE CRTC THAT YOU WISH THE COMPLAINTS OF YOUR CLIENTS TO BE CONSIDERED UNDER SECTION 19 OF THE BROADCASTING ACT AT A PUBLIC HEARING.

While this may be technically true, certainly it is abundantly clear by the correspondence over a period of nearly a year that a hearing was precisely what applicants were seeking and which they felt they had not received. The telegram goes on to state:

... IN LIGHT OF THE MATTERS RAISED ABOVE, AND THE WILLINGNESS EXPRESSED BY CTV TO MEET TO DISCUSS THE PROGRAMME, THE EXECUTIVE COMMITTEE IS NOT SATISFIED THAT IT WOULD BE IN THE PUBLIC INTEREST TO HOLD A HEARING ON YOUR CLIENTS' COMPLAINT.

Again, it may be technically correct to say that the CTV had expressed willingness to meet to discuss the programme, but they had made it clear that they considered such a meeting futile, and it must certainly have been evident by this time to all parties that the CTV had no intention of voluntarily making any major changes in the programme or withholding it from being re-broadcast, unless compelled to do so.

It seems evident that the CRTC, while constantly expressing the hope that the parties could get together and adjust their differences so that the matters in dispute could be buried and forgotten, was unwilling to take any positive action whatsoever beyond agreeing on applicants' insistence to send a representative to such a meeting when and if same could be arranged, nor was it willing, or perhaps able, to bring any pressure whatsoever on the CTV Network to compel it to withdraw or make changes

version complète de la réponse de M. Rasky; le délai de remise fut alors utilisé par le CTV, avec l'approbation du CRTC, pour s'excuser de ne pas assister à la réunion prévue.

En quatrième lieu, le télégramme envoyé le 28 mai 1971 par le CRTC aux avocats des requérants, les avisant que, suivant la décision du Comité de direction prise le 26 mai, il ne tiendrait pas d'audition publique, contient quelques déclarations extraordinaires, à savoir:

[TRADUCTION] VOTRE LETTRE DU 21 MAI 1971 EST LE PREMIER AVIS AU CRTC DE VOTRE DÉSIR DE VOIR LES PLAINTES DE VOS CLIENTS EXAMINÉES EN AUDITION PUBLIQUE EN VERTU DE L'ARTICLE 19 DE LA LOI SUR LA RADIODIFFUSION.

Même si c'est exact d'un point de vue technique, il est absolument certain que la correspondance échangée pendant près d'un an établit amplement que les requérants désiraient précisément une audition et qu'ils estimaient qu'on les en avait privés. Voici la suite du télégramme:

[TRADUCTION] ... A LA LUMIÈRE DES ÉLÉMENTS PRÉCITÉS ET DU DÉSIR EXPRIMÉ PAR LE RÉSEAU CTV DE PARTICIPER À UNE RÉUNION POUR DISCUTER DE L'ÉMISSION, LE COMITÉ DE DIRECTION N'EST PAS CONVAINCU QU'IL SERAIT DE L'INTÉRÊT PUBLIC DE TENIR UNE AUDITION PUBLIQUE SUR LA PLAINTÉ DE VOS CLIENTS.

A nouveau, il est peut-être exact d'un point de vue technique de dire que le CTV avait exprimé le désir d'assister à une réunion pour examiner l'émission, mais il avait bien fait savoir qu'il estimait une telle réunion vaine; à ce moment-là, il a dû apparaître clairement à toutes les parties que le CTV n'avait pas l'intention d'apporter, de son propre gré, des modifications importantes à l'émission ou d'en empêcher une nouvelle diffusion, à moins qu'on ne l'y oblige.

Il semble évident que, bien que le CRTC ait continuellement exprimé l'espoir que les parties pourraient se réunir et régler leur différend de telle sorte que les questions en litige puissent être rapidement oubliées, il ne désirait pas entreprendre d'actions positives, quelles qu'elles soient, autres que de se plier à l'insistance des requérants en envoyant un représentant à cette réunion au moment où elle aurait lieu, si elle avait lieu; le CRTC ne désirait pas non plus, ou peut-être ne pouvait pas, exercer de pres-

in the said programme, or even to compel it to attend a meeting to discuss same. The CTV, for its part, having no doubt invested substantial sums in the said programme which had proved very controversial following its first broadcast, was eager to reap the fruits of the controversy which it had aroused and broadcast it again, and while willing, if obliged to, to make minor changes in questions of historical accuracy, it had no intention whatsoever of making major alterations or of withdrawing the film from further broadcast.

I am not of course dealing with the merits of the programme, which question is not before me, but merely with the attitude of the various parties to the dispute as revealed by their correspondence and other communications. Neither am I concluding that, merely because applicants appear to have been dealt with rather harshly, and their complaints, whether justified or not, only examined after long delays and frustrating obstructions, they necessarily have the right to the relief they now seek, which is a matter of law. It is now necessary therefore to examine the *Broadcasting Act* to determine just what powers it gives the CRTC to control the content of programmes being broadcast by the networks or individual stations.

Under the heading "*Broadcasting Policy for Canada*" the *Broadcasting Act* R.S.C. 1970, c. B-11 states in section 3(b) as follows:

(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;

Section 3(c) reads as follows:

(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;

Section 3(g)(iv) reads as follows:

sions quelles qu'elles soient sur le réseau CTV pour l'obliger à retirer ladite émission ou à y apporter des changements, ni même l'obliger à assister à une réunion pour en discuter. Le CTV, pour sa part, ayant sans doute investi des sommes importantes dans ladite émission, qui avait été très controversée à la suite de sa première diffusion, était impatient de récolter les fruits de la controverse qu'elle avait soulevée, et de la diffuser à nouveau, et même si elle acceptait, y étant contrainte, d'apporter des changements mineurs sur des questions d'exactitude historique, elle n'avait aucunement l'intention en tout cas d'apporter d'importantes modifications ou d'empêcher de nouvelles diffusions du film.

Je ne traite évidemment pas de la valeur de l'émission, problème qui ne m'est pas posé, mais simplement de l'attitude des différentes parties au litige, telle que la révèlent leur correspondance et autres communications. Je ne conclus pas non plus que, simplement parce qu'il semble qu'on ait traité les requérants de manière assez cavalière et que leurs plaintes, justifiées ou non, ne furent examinées qu'après de longs atermoiements et en surmontant des obstacles frustrants, ils ont nécessairement droit à la réparation qu'ils cherchent à obtenir maintenant, ce qui est une question de droit. Il est donc maintenant nécessaire d'examiner la *Loi sur la radiodiffusion* pour établir quels sont au juste les pouvoirs qu'elle accorde au CRTC pour contrôler le contenu des émissions diffusées par les réseaux ou par les stations privées.

Sous le titre «*Politique de la radiodiffusion pour le Canada*», l'article 3b) de la *Loi sur la radiodiffusion* S.R.C. 1970, c. B-11 est rédigé ainsi:

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;

l'article 3c) est rédigé ainsi:

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;

l'article 3g)(iv) est rédigé ainsi:

(g) the national broadcasting service should

...

(iv) contribute to the development of national unity and provide for a continuing expression of Canadian identity;

Section 15, under the heading "*Objects of the Commission*" reads 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.

Under the heading "*Powers of the Commission*" we find in section 16 the following:

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

...

(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),

...

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

Section 3(d) reads as follows:

(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;

Section 19 makes a public hearing mandatory in connection with the issue of a broadcasting licence or where the Commission or the Executive Committee has under consideration the revocation or suspension of a broadcasting licence, and also makes it mandatory in connection with the renewal of a broadcasting licence unless the Commission is satisfied that such a hearing is not required. Other uses of the public hearing procedure are not mandatory, however, and, in particular, section 19(2)(c) reads as follows:

g) que le service national de radiodiffusion devrait

...

(iv) contribuer au développement de l'unité nationale et exprimer constamment la réalité canadienne;

Sous le titre «*Objets du Conseil*», l'article 15 est rédigé ainsi:

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 œuvre la politique de radiodiffusion énoncée dans l'article 3 de la présente loi.

Sous le titre «*Pouvoirs du Conseil*», nous trouvons à l'article 16 ce qui suit:

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

...

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),

...

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

L'alinéa 3d) est rédigé ainsi:

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 devait être de haute qualité et utiliser principalement des ressources canadiennes créatrices et autres;

L'article 19 rend obligatoire une audition publique en matière d'attribution d'une licence de radiodiffusion ou 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; il la rend aussi obligatoire quand il s'agit du renouvellement d'une licence de radiodiffusion, à moins que le Conseil ne soit convaincu qu'une telle audition n'est pas nécessaire. Il n'est pas obligatoire d'employer la procédure d'audition publique dans les autres cas, toutefois, et l'article 19(2)c), en particulier, est rédigé ainsi:

19. (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

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

While the Act sets out the procedure in connection with such public hearing, it is silent as to what action the Commission can take as a result of such a public hearing save, of course, for the revocation or suspension of a licence or refusal to renew same when it comes up for renewal.

Section 14(4) dealing with the powers of the Executive Committee reads as follows:

14. (4) For the purposes of this Act, any act or thing done by the Executive Committee in the exercise of the powers conferred on it by this Part shall be deemed to be an act or thing done by the Commission.

Section 18(2) provides that the Executive Committee may from time to time and shall, in accordance with any direction to the Commission issued by the Governor in Council under the authority of the Act, require a licensee to broadcast any programme deemed to be of urgent importance to Canadians generally or to persons resident in the area to which the notice relates. It is significant that, although this section provides for an order to be issued under certain conditions requiring a certain programme to be broadcast, there is no similar provision whatsoever for an order to be issued prohibiting the broadcast of any given programme.

Section 64(3) of the *Federal Court Act*, when read in conjunction with Schedule B of that Act, which came into effect on June 1, 1971, repeals subsections (1) to (4) of section 26 of the *Broadcasting Act* and substitutes therefor an appeal to the Federal Court of Appeal upon a question of law or a question of jurisdiction upon leave therefor being obtained. This would appear to be in addition to the right to review provided under section 28(1) of the *Federal Court Act* but would also be subject to the provisions of section 61(1) of that Act so that the Court of Appeal would not have jurisdiction to hear an appeal against the decision of May 26, 1971 even if such an appeal had been sought by applicants. It is of interest to note

19. (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

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

Alors que la Loi expose la procédure à suivre en cas d'audition publique, elle ne prévoit pas quelle action le Conseil pourra entreprendre à la suite d'une telle audition publique sauf, bien sûr, l'annulation ou la suspension d'une licence ou le refus de la renouveler quand vient le moment du renouvellement.

L'article 14(4), traitant du pouvoir du Comité de direction, est rédigé ainsi:

14. (4) Aux fins de la présente loi, les actes ou choses accomplis par le comité de direction dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont attribués par la présente Partie sont censés être des actes ou choses accomplis par le Conseil.

L'article 18(2) prévoit que le Comité de direction peut, à l'occasion, et doit, en conformité de toutes instructions données au Conseil par le gouverneur en conseil sous l'autorité de ladite Loi, exiger qu'un titulaire de licence radiodiffuse toute émission qu'il estime être importante et urgente pour l'ensemble des Canadiens ou pour les personnes qui résident dans la région à laquelle l'avis se rapporte. Il est significatif que, bien que cet article prévoit que, sous certaines conditions, une ordonnance sera délivrée, intimant qu'une certaine émission soit diffusée, il n'existe aucune disposition semblable visant à obtenir la délivrance d'une ordonnance interdisant la diffusion d'une émission donnée.

L'article 64(3) de la *Loi sur la Cour fédérale*, lorsqu'on le rapproche de l'annexe B de cette Loi, qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 1971, abroge les paragraphes (1) à (4) de l'article 26 de la *Loi sur la radiodiffusion* et remplace l'ancienne procédure par un appel devant la Cour d'appel fédérale sur une question de droit ou sur une question de compétence, après qu'une autorisation a été obtenue à cet effet. Il semble que ceci s'ajoute au droit d'examen prévu à l'article 28(1) de la *Loi sur la Cour fédérale*, mais soit aussi soumis aux dispositions de l'article 61(1) de cette Loi, si bien que la Cour d'appel ne serait pas compétente pour entendre un appel interjeté contre la décision rendue le 26 mai 1971, même si les requérants avaient

that subsections (3) and (4) of section 26 of the *Broadcasting Act* which were repealed had given the Exchequer Court of Canada exclusive original jurisdiction over, among others, writs of *certiorari* or *mandamus* relating to any decision or order of the Commission or any proceedings before the Commission but had provided that such decisions or orders were not subject to review or to be restrained by such proceedings on the ground that the question of law or fact was erroneously decided by the Commission or that the Commission had no jurisdiction to entertain the proceedings in which the decision or order was made, or to make the decision or order. As a result of this repeal, such proceedings now come within the less restrictive provisions of section 18 of the *Federal Court Act*, and the fact that the motion before me was filed on May 28, 1971 would not affect this jurisdiction since it is not section 61(1) of the Act which applies but section 61(2), which section reads as follows:

61. (2) Subject to subsection (1), any jurisdiction created by this Act shall be exercised in respect of matters arising as well before as after the coming into force of this Act.

It is also of interest to note that sections 25 and 26(5) of the *Broadcasting Act* were not repealed by the *Federal Court Act*. These sections read as follows:

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.

The effect of the retention of these sections would appear to be that since the decision or order which is complained of does not relate to the issue, amendment, renewal, revocation or suspension of a broadcasting licence, it will not be deemed to be a decision or order of the Commission for the purposes of section 25 and, hence, to be final and conclusive.

choisi cette voie. Il est intéressant de remarquer que les paragraphes (3) et (4) de l'article 26 de la *Loi sur la radiodiffusion*, maintenant abrogés, avaient accordé à la Cour de l'Échiquier du Canada une compétence exclusive en premier ressort pour statuer, entre autres, sur les brefs de *certiorari* ou de *mandamus*, relativement à toute décision ou ordonnance du Conseil ou aux procédures engagées devant lui; toutefois, il prévoyait que ces décisions ou ordonnances ne pouvaient pas être soumises à révision ni être restreintes par ces procédures, au motif que le Conseil a tranché d'une façon erronée une question de droit ou qu'il n'était pas compétent pour connaître des procédures qui ont fait l'objet de la décision ou de l'ordonnance ou pour rendre la décision ou l'ordonnance. Par suite de cette abrogation, ces procédures entrent maintenant dans les dispositions moins restrictives de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* et le fait que la requête qui m'est soumise ait été déposée le 28 mai 1971 n'influerait en rien sur cette compétence, puisque ce n'est pas l'article 61(1) de la Loi qui s'applique, mais l'article 61(2), ainsi rédigé:

61. (2) Sous réserve du paragraphe (1), toute compétence conférée par la présente loi doit être exercée relativement aux questions soulevées soit avant soit après l'entrée en vigueur de la présente loi.

Il est aussi intéressant de noter que les articles 25 et 26(5) de la *Loi sur la radiodiffusion* n'ont pas été abrogés par la *Loi sur la Cour fédérale*. Voici ces articles:

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.

Puisque la décision ou l'ordonnance incriminée ne concerne pas l'attribution, la modification, le renouvellement, l'annulation ou la suspension d'une licence de radiodiffusion, le fait qu'on ait conservé ces articles semble avoir comme conséquence qu'on ne peut pas estimer qu'il s'agit d'une décision ou d'une ordonnance du Conseil

Reading the Act as a whole and in particular the sections to which I have referred, I find it difficult to conclude that Parliament intended to or did give the Commission the authority to act as a censor of programmes to be broadcast or televised. If this had been intended, surely provision would have been made somewhere in the Act giving the Commission authority to order an individual station or a network, as the case may be, to make changes in a programme deemed by the Commission, after an inquiry, to be offensive or to refrain from broadcasting same. Instead of that, it appears that its only control over the nature of programmes is by use of its power to revoke, suspend or fail to renew the licence of the offending station.

Basing himself on the generalized statements in the Act under the heading "*Broadcasting Policy for Canada*" and, in particular, sections 3(b) and 3(g)(iv) (*supra*), applicants' counsel argued strongly that it was the duty of the Commission to ensure that 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" and that the national broadcasting service should "contribute to the development of national unity and provide for a continuing expression of Canadian identity". Even if one were to assume that the programme in question was so offensive as to constitute an infringement of these policies, it is apparent that these sections are not intended to apply to each and every programme but to broadcasting policy as a whole. Section 3(b), for example, refers to the ownership and control of Canadian broadcasting system by Canadians so as to safeguard the policies therein set out, while section 3(g)(iv), stating that the national broadcasting service should contribute to the development of national unity and provide for a continuing expression of Canadian identity, appears to be referring to the service as a whole. Even section 16 of the Act, dealing with the powers of the Commission respecting the issuing of licences, although it states in subsec-

aux fins de l'article 25. Par conséquent, elle n'est ni définitive ni péremptoire.

A la lecture de la Loi dans son ensemble, et en particulier des articles que j'ai cités, il me paraît difficile de conclure que le Parlement a eu l'intention de donner, ou a effectivement donné, au Conseil le pouvoir d'agir en qualité de censeur des émissions à radiodiffuser ou à téléviser. Si telle avait été son intention, il aurait certainement pris des dispositions quelque part dans la Loi pour donner au Conseil le pouvoir d'ordonner à une station privée ou à un réseau, suivant le cas, de modifier une émission ou de ne pas la diffuser lorsque le Conseil, après enquête, l'estimait outrageante. Au lieu de cela, il semble que le seul contrôle qu'il peut exercer sur la nature des émissions consiste à utiliser ses pouvoirs d'annulation, de suspension ou de refus de renouvellement de la licence de la station fautive.

En se fondant sur les déclarations générales de la Loi sous le titre «*Politique de la radiodiffusion pour le Canada*» et, en particulier, sur les articles 3b) et 3g)(iv) (précités), l'avocat des requérants soutint vigoureusement qu'il était du devoir du Conseil de faire en sorte que les Canadiens possèdent et contrôlent effectivement le système de la radiodiffusion canadienne «de façon à sauvegarder, enrichir et raffermir la structure culturelle, politique, sociale et économique du Canada», et que le service national de radiodiffusion devrait «contribuer au développement de l'unité nationale et exprimer constamment la réalité canadienne». Même si l'on admettait que l'émission en question était si outrageante qu'elle constitue une violation de ces principes, il est évident que le but de ces articles n'est pas de s'appliquer à chaque émission en particulier, mais à l'ensemble de la politique de la radiodiffusion. L'article 3b), par exemple, se rapporte à la possession et au contrôle du système de la radiodiffusion canadienne par des Canadiens de façon à sauvegarder les principes qui y sont exposés, alors que l'article 3g)(iv), déclarant que le service national de radiodiffusion doit contribuer au développement de l'unité nationale et exprimer constamment la réalité canadienne, semble se rapporter au service dans son ensemble. Même l'article 16 de la Loi, qui traite des pouvoirs du Conseil en

tion (1)(b)(i) (*supra*) that the Commission may make regulations respecting standards of programmes and the allocation of broadcasting time, limits this to the purposes of giving effect to section 3(d), which is merely a section providing that the programming should be varied and comprehensive and provide reasonable balanced opportunities for the expression of differing views on matters of public concern and be of high standard, using predominantly Canadian creative and other resources. Here again it is apparently the general programming that is being referred to and not any individual programme and, in any event, as already stated, the only sanction provided would be the revocation, suspension or refusal to renew the licence if a programme did not comply with this regulation.

Turning now to section 19 of the Act with respect to which the decision of the Executive Committee, which by virtue of section 14(4) is equivalent to a decision by the Commission, was made, the section clearly sets forth that a public hearing shall be held if the Executive Committee is satisfied that it would be "in the public interest to hold such a hearing" in connection with a complaint by a person with respect to any matter within the powers of the Commission. The decision of the Executive Committee made on May 26, 1971 on the urging of counsel for the applicants, was to the effect that it would not be in the public interest to hold such a hearing. Applicants' counsel argued that since the Minute recording this decision referred only to his letter, it was made without an adequate examination of the subject-matter of the complaint and that in exercising its administrative authority under section 19, the Executive Committee was not acting in a judicial manner. I cannot agree with this argument. The members of the Executive Committee, one of whom was Mr. Juneau himself, had certainly participated in the lengthy discussions which had been going on for nearly a year and can be assumed to be aware of the contents of the study made which had led to the report in February, referred to in Mr. McKernin's letter of February 2, and it is not necessary nor usual to include in the Minutes recording a decision

ce qui concerne l'attribution des licences, bien qu'il expose dans le paragraphe (1)(b)(i) (précité), que le Conseil peut établir des règlements concernant les normes des émissions et l'attribution du temps d'émission, limite cette action afin de donner effet à l'article 3d), qui est simplement un article prévoyant que la programmation doit être variée et compréhensive, qu'elle doit fournir la possibilité raisonnable et équilibrée d'exprimer des vues différentes sur des sujets qui préoccupent le public et qu'elle doit être de haute qualité, et utiliser principalement des ressources canadiennes créatrices et autres. Ici encore, il est évident que c'est la programmation en général qui est en cause et non une émission particulière, et qu'en tout cas, comme on l'a déjà dit, la seule sanction prévue est l'annulation, la suspension ou le refus de renouvellement de la licence si une émission ne se conforme pas à ce règlement.

Envisageons maintenant l'article 19 de la Loi en vertu duquel le Comité de direction a pris sa décision qui, étant donné l'article 14(4), équivaut à une décision du Conseil; cet article expose clairement qu'il sera tenu une audition publique si le Comité de direction est convaincu qu'il serait «dans l'intérêt public de tenir une telle audition» au sujet de la plainte d'une personne relative à toute question entrant dans les pouvoirs du Conseil. Il résulte de la décision du Comité de direction, prise le 26 mai 1971 sur l'insistance de l'avocat des requérants, qu'il ne serait pas dans l'intérêt public de tenir une telle audition. L'avocat des requérants prétendit que, puisque le procès-verbal consignait cette décision mentionnait seulement sa lettre, celle-ci avait été prise sans un examen suffisant de l'objet de la plainte et qu'en exerçant ses pouvoirs administratifs conformément à l'article 19, le Comité de direction n'avait pas agi de manière judiciaire. Je ne peux pas admettre cette prétention. Les membres du Comité de direction dont M. Juneau fait partie, avaient certainement participé aux longues discussions qui s'étaient poursuivies pendant près d'une année; on peut supposer qu'ils étaient au courant de la teneur de l'étude qui avait abouti au rapport de février que M. McKernin mentionne dans sa lettre du 2 février, et il n'est pas nécessaire ni habituel de joindre aux procès-verbaux relatant une décision prise à une réunion les

reached at a meeting details of all the arguments and information received which led to this decision. Without expressing either approval or disapproval of this decision, since I have neither the authority to do so, nor all the information which was before the Committee, nor have I even seen the programme, I can nevertheless state that it is even difficult to see what could have been gained by a public hearing since there is no provision in the Act to the effect that, during such a hearing, the broadcast or re-broadcast of a programme shall be prohibited. While a public hearing would have enabled the applicants to make their side of the question known to the public, it would not apparently have accomplished their primary objective which was to prevent the offensive programme from being televised again, nor perhaps even their secondary objective of preventing further programmes of a similarly allegedly offensive nature from being produced. On the contrary, the controversy aroused would have made the public even more anxious to see the programme complained of and played right into the hands of the CTV who had every intention of televising it a second time. Many a book or play has owed its success to publicity resulting from the banning of or controversy surrounding same. Such an inquiry would have taken many months to complete and, meanwhile, the programme would have been broadcast again as, in fact, it was.

Section 3(c) of the Act, under the heading "*Broadcasting Policy for Canada*" sets forth:

3. It is hereby declared that

(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;

This seems to impose a sort of self-censorship on the individual licensees which is, in practice, not very effective and does not prevent them from producing from time to time programmes which are in poor taste or offensive to a substantial number of viewers. So long as they do not infringe on laws relating to slander, libel or obscenity, they are apparently on safe ground

détails de toutes les discussions ni de tous les renseignements reçus qui ont déterminé cette décision. Sans approuver ni désapprouver cette décision, puisque je n'ai ni le pouvoir de le faire ni tous les renseignements que le Conseil avait en sa possession, et que je n'ai pas vu non plus l'émission, je peux néanmoins déclarer qu'il est tout de même difficile de voir ce qu'une audition publique aurait pu apporter, puisque la Loi ne contient aucune disposition prévoyant que, au cours d'une telle audition, on puisse interdire la diffusion d'une émission ou même sa reprise. Même si une audition publique avait permis aux requérants de faire connaître au public leur point de vue sur la question, cela n'aurait apparemment pas atteint leur objectif principal, qui était d'empêcher que l'émission outrageante soit à nouveau télévisée, ni peut-être même leur objectif secondaire, qui était d'empêcher la production d'autres émissions d'une nature semblable, prétendument outrageante. Au contraire, la controverse soulevée aurait rendu le public encore plus désireux de voir l'émission incriminée et joué le jeu du CTV qui avait la ferme intention de la téléviser une seconde fois. De nombreux livres ou pièces de théâtre ont dû leur succès à la publicité qui a suivi leur interdiction ou à la controverse qui les a entourés. Il aurait fallu plusieurs mois pour achever une enquête de ce genre et, pendant ce temps, l'émission aurait été diffusée à nouveau comme, en fait, ce fut le cas.

L'article 3c) de la Loi, sous le titre «*Politique de la radiodiffusion pour le Canada*», est rédigé ainsi:

3. Il est, par les présentes, déclaré

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;

Ceci semble imposer une sorte d'auto-censure aux particuliers détenteurs de licences, ce qui, en pratique, n'est pas très efficace et ne les empêche pas de produire, à l'occasion, des émissions de mauvais goût ou qui offensent un nombre important de spectateurs. Tant qu'ils ne violent pas les lois relatives à la diffamation, à la calomnie ou à l'obscénité, ils ne risquent

as there is nothing in the Act which gives the CRTC the right to act as censor of the contents of any individual programme. It is apparent in the manner in which the Commission handled this complaint that it does not intend to act as such. The revocation, suspension or failure to renew a licence is such a serious matter that it is not a course the Commission is likely to adopt save for grave and repeated offences, and it would appear that it is reluctant to use this power as a threat to compel the individual licensees or, in the present case, a broadcasting chain, to alter or withhold a programme with respect to which complaints have been received. The most it was prepared to do in the present case was to attempt to bring the parties together in the hope that they, themselves, might find a satisfactory solution to their controversy. I therefore find that under the existing law the decision of the Executive Committee that it would not be in the public interest to hold a public hearing was an administrative one which it was entitled to make. It is not for the Court to comment on whether or not the CRTC should be given more powers of control over the subject-matter of programmes broadcast or televised by its licensees as this is a decision which Parliament alone can make but, at present, it is evident that the powers given to it in this field are very limited and ineffective.

In paragraph (a) of their notice of motion, applicants ask for an order by way of *mandamus* calling on the Executive Committee of the CRTC to decide, declare or state whether they are satisfied that it would be in the public interest to hold a public hearing into the complaint filed by the applicants. Apparently, at the time this motion was drawn applicants were not aware that the Executive Committee had already reached this decision at a meeting on May 26. Up until that date the Executive Committee had not made any decision under section 19(2)(c), which is the section in question, allegedly because it had not specifically been asked to do so. Had it refused to apply this section and made a decision as to whether or not in its view it would be in the public interest to hold a hearing in connection with the com-

apparemment rien puisque rien dans la Loi n'accorde au CRTC le droit d'agir en qualité de censeur de la teneur d'une émission en particulier. Il ressort de la manière dont le Conseil a traité cette plainte qu'il n'a pas l'intention d'agir à ce titre. L'annulation, la suspension ou le refus de renouvellement d'une licence est une question tellement grave que ce n'est pas un moyen de pression que le Conseil adopterait volontiers, sauf dans le cas d'infractions graves et répétées, et il semble qu'il hésite à utiliser la menace de ce pouvoir pour obliger des particuliers détenteurs de licences ou, dans le cas présent, un réseau de télédiffusion, à modifier ou à retirer une émission au sujet de laquelle il a reçu des plaintes. En l'espèce, il était prêt au mieux à essayer de réunir les parties dans l'espoir qu'elles pourraient trouver elles-mêmes une solution satisfaisante à leur différend. En conséquence, j'estime qu'en vertu de la Loi en vigueur, la décision du Comité de direction, selon laquelle il n'était pas de l'intérêt public de tenir une audition publique, est une décision administrative qu'il était fondé à prendre. Ce n'est pas à la Cour de faire des observations sur le point de savoir si l'on devrait donner au CRTC plus de pouvoirs en matière de contrôle des émissions radiodiffusées ou télévisées par ses détenteurs de licence, car c'est une décision que seul le Parlement peut prendre. Toutefois, il est évident que les pouvoirs qu'il détient actuellement dans ce domaine sont très limités et inefficaces.

A l'alinéa a) de leur avis de requête, les requérants demandent une ordonnance par voie de *mandamus* faisant appel au Comité de direction du CRTC pour qu'il juge, déclare ou décide s'il était convaincu qu'il serait de l'intérêt public de tenir une audition publique au sujet de la plainte déposée par les requérants. Apparemment, au moment de la rédaction de cette requête, les requérants ne savaient pas que le Comité de direction avait déjà pris cette décision lors de sa réunion du 26 mai. Jusqu'à cette date, le Comité de direction n'avait pris aucune décision en vertu de l'article 19(2)c), qui est l'article en question, parce que, prétendait-il, on ne lui avait pas spécifiquement demandé de le faire. S'il avait refusé d'appliquer cet article et de rendre une décision sur le point de savoir si, à son avis, il serait de l'intérêt public de tenir

plaint, it might well have been in order for applicants to seek a *mandamus* and compel it to make such a decision. However, as this decision had already been made by the time the motion was filed, no order can be made for the relief requested in the said paragraph (a).

Had the Commission decided to hold a public hearing and had then conducted same in a non-judicial manner or refused the right to applicants to have their witnesses heard at such a public hearing or had otherwise impeded the presentation of their case there might then possibly have been ground for the issuance of a writ of *certiorari*, but since the decision of the Executive Committee was merely to the effect that it would not be in the public interest to hold a public hearing, I am not of the opinion that it was necessary for the Executive Committee to conduct some sort of a hearing before reaching this decision. The Executive Committee, as I have already indicated, can be presumed to have had all pertinent information before it, even though same is not specifically referred to in the Minute recording its decision, and in reaching a conclusion as to whether or not it would be in the public interest to hold a public hearing it was certainly not necessary for it to go into all the evidence which would be presented if such a public hearing were held or attempt to determine whether the complaint was justified or not. This was an administrative decision and the right to make it has been conferred by Parliament on the Executive Committee of the CRTC. There is nothing to indicate that it was ever intended that it could or should be reviewed by the Court, nor does the law relating to prerogative writs permit judicial review of a decision of this nature.

The same reasoning applies to the second prayer in paragraph (b) of the motion asking for a *mandamus* directing the CRTC to hold and conduct a public inquiry into the complaint. It was not, in my view, ever intended that the Court should substitute its discretion for that of the Executive Committee, and much less that the Court should be drawn into acting as a censor of the programme itself and be required

une audition au sujet de la plainte, les requérants auraient valablement pu chercher à obtenir un *mandamus* pour l'obliger à prendre une telle décision. Toutefois, comme cette décision avait déjà été prise au moment où la requête fut déposée, on ne peut rendre aucune ordonnance visant la réparation demandée dans ledit alinéa a).

Si le Conseil avait décidé de tenir une audition publique et s'il avait alors tenue de manière non judiciaire, ou s'il avait refusé aux requérants le droit de faire entendre leurs témoins à une telle audition publique, ou avait autrement fait obstacle à l'exposé de leur affaire, il y aurait alors eu vraisemblablement un motif valable de décerner un bref de *certiorari*, mais comme la décision du Comité de direction portait simplement qu'il ne serait pas de l'intérêt public de tenir une audition publique, il n'était pas nécessaire à mon avis que le Comité de direction tienne une quelconque audition avant de prendre cette décision. Comme je l'ai déjà indiqué, on peut présumer que le Comité de direction a eu connaissance de tous les renseignements appropriés, même s'il ne les a pas spécialement mentionnés dans le procès-verbal consignnant sa décision, et en concluant sur le point de savoir s'il serait de l'intérêt public de tenir une audition publique, il ne lui était certainement pas nécessaire d'examiner toute la preuve qui aurait été présentée si une telle audition publique s'était tenue ou s'il avait essayé de juger si la plainte était justifiée. Il s'agissait d'une décision administrative que le Comité de direction du CRTC pouvait prendre grâce au pouvoir que lui a conféré le Parlement. Rien n'indique qu'on n'ait jamais voulu que la Cour puisse ou doive l'examiner, et le droit relatif aux brefs de prérogative ne permet pas davantage la révision judiciaire d'une décision de cette nature.

On peut appliquer le même raisonnement à la deuxième demande de l'alinéa b) de la requête, visant à obtenir un *mandamus* pour obliger le CRTC à tenir et à mener une enquête publique au sujet de la plainte. A mon avis, on n'a jamais eu l'intention que la Cour puisse substituer son pouvoir discrétionnaire à celui du Comité de direction, et encore moins qu'elle puisse être amenée à censurer l'émission même et à exami-

in any way to go into the merits of the complaint with a view to determining whether in its view a public inquiry into it is in the public interest or not.

I find support for this view in the judgment of Thorson P. in *Pure Spring Co. v. M.N.R.* [1946] Ex.C.R. 471, which dealt with the discretionary powers of the Minister of National Revenue under what was then section 6(2) of the *Income War Tax Act* to determine what is reasonable or normal expense of the business carried on by the taxpayer and what is in excess thereof. Although more recent jurisprudence, and in fact the prior Supreme Court case of *Wrights' Canadian Ropes Ltd. v. M.N.R.* [1946] S.C.R. 139, which Thorson P. discusses at length in his judgment, would extend the right of the Court to review the exercise of Ministerial discretion much further than he does, I nevertheless believe that the statement he makes in his judgment at page 503 when he says:

... the Minister's discretionary determination depends, not on an issue of fact, but on his opinion in a matter of administration and definition of a difficult public policy for which Parliament holds him responsible; it has not sought the opinion of the Court or its aid in the administration or definition of such policy; with such matters the Court is not concerned and ought not to interfere; its duties are solely judicial. The Court is concerned only with the question whether the Minister has actually exercised the discretion that Parliament has vested in him.

is still valid and applies in the present case. Under the present Act the decision under section 19(2)(c) on a complaint as to whether a public hearing on the complaint would be in the public interest seems to be a matter entirely within the discretion of the Executive Committee of the CRTC.

Reference was made by applicants' counsel to the judgment of Noël J., as he then was in *Gamache v. Jones et al.* [1968] 1 Ex.C.R. 345, which, *inter alia*, dealt with the application of the *Canadian Bill of Rights*, section 2(e) of which reads as follows:

2. Every law of Canada shall, unless it is expressly declared by an Act of the Parliament of Canada that it shall operate notwithstanding the *Canadian Bill of Rights*, be so

ner le fond de la plainte dans le but de décider si, à son avis, une enquête publique à ce sujet est de l'intérêt public.

A l'appui de ce point de vue, je citerai le jugement du président Thorson dans l'affaire *Pure Spring Co. c. M.R.N.* [1946] R.C.É. 471, qui traitait des pouvoirs discrétionnaires que tenait le ministre du Revenu national de ce qui était alors l'article 6(2) de la *Loi de l'impôt de guerre sur le revenu* pour établir quelles sont les dépenses raisonnables ou normales de l'entreprise exploitée par un contribuable et quel montant dépasse ce niveau. Même si une jurisprudence plus récente et, en fait, un arrêt antérieur de la Cour suprême dans l'affaire *Wrights' Canadian Ropes Ltd. c. M.R.N.* [1946] R.C.S. 139, que le président Thorson étudie longuement dans son jugement, tendait à étendre le droit de la Cour d'examiner l'exercice des pouvoirs discrétionnaires du Ministre beaucoup plus que le président Thorson ne le fait, j'estime néanmoins que la déclaration qu'il fait dans son jugement à la page 503, lorsqu'il dit:

[TRADUCTION] . . . la décision discrétionnaire du Ministre ne dépend pas d'une question de fait, mais de son opinion sur un point d'administration et de la définition d'une délicate politique d'intérêt public dont le Parlement le tient responsable; il n'a pas recherché l'opinion de la Cour ni son aide dans l'administration ou la définition de cette politique; la Cour n'a pas à s'occuper de ces questions et ne doit pas intervenir; ses tâches relèvent uniquement du domaine judiciaire. La Cour doit seulement se préoccuper de la question de savoir si le Ministre a réellement exercé le pouvoir discrétionnaire dont le Parlement l'a investi.

est toujours valable et s'applique en l'espèce présente. Aux termes de la Loi actuelle, la décision prise en vertu de l'article 19(2)(c) au sujet d'une plainte, sur le point de savoir si une audition publique serait de l'intérêt public, semble être une question entièrement laissée à la discrétion du Comité de direction du CRTC.

L'avocat des requérants cita aussi le jugement du juge Noël, alors juge à la Cour de l'Échiquier, dans l'affaire *Gamache c. Jones et al.* [1968] R.C.É. 345, qui traitait notamment de l'application de l'article 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*, qui est ainsi rédigé:

2. Toute loi du Canada, à moins qu'une loi du Parlement du Canada ne déclare expressément qu'elle s'appliquera nonobstant la *Déclaration canadienne des droits*, doit s'in-

construed and applied as not to abrogate, abridge or infringe or to authorize the abrogation, abridgment or infringement of any of the rights or freedoms herein recognized and declared, and in particular, no law of Canada shall be construed or applied so as to

(e) deprive a person of the right to a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice for the determination of his rights and obligations;

to the case where an administrative decision involved the downgrading and reclassifying of a pilot without giving him a hearing. It was held that although the decision to demote the plaintiff was an administrative one, it entailed a duty to observe the principles of natural justice. This case can readily be distinguished, however. As indicated previously we are not dealing here with a hearing which took place at which the applicants were not allowed to be heard but merely with a decision not to hold a public hearing, and I do not consider it was necessary for the applicants to be heard before the Executive Committee reached such an administrative decision, especially in view of the material which it undoubtedly had before it or of which the members were aware at the time the decision that a public hearing would not be in the public interest was reached. If the *Bill of Rights* were to be given the broad interpretation contended for by applicants it would mean that every time an administrative decision was made, even if it were on a routine matter or question of procedure, if the person who felt himself aggrieved by this decision had not been heard before it was made, the Courts could be asked to intervene to overrule the decision. The nature of a decision or order on which the Courts might properly intervene was touched on slightly by Jackett C.J. in his judgment of June 21, 1971 in these same proceedings. Although he was dealing with the subject in a different context, namely the nature of the decision or order which might be subject to review by the Court of Appeal under section 28(1) of the Act, his comments are nevertheless still pertinent.

Applicants' motion must therefore be dismissed, but in view of the fact that they may

interpréter et s'appliquer de manière à ne pas supprimer, restreindre ou enfreindre l'un quelconque des droits ou des libertés reconnus et déclarés aux présentes, ni à en autoriser la suppression, la diminution ou la transgression, et en particulier, nulle loi du Canada ne doit s'interpréter ni s'appliquer comme

e) privant une personne du droit à une audition impartiale de sa cause, selon les principes de justice fondamentale, pour la définition de ses droits et obligations;

à un cas dans lequel une décision administrative comportait la déchéance et le reclassement d'un pilote sans qu'on lui ait accordé d'audition. Il fut jugé que, bien que la décision de démettre le demandeur fût de nature administrative, elle comportait l'obligation d'observer les principes de la justice naturelle. L'espèce présente peut néanmoins être facilement distinguée de ce cas. Comme nous l'avons indiqué précédemment, nous ne traitons pas ici d'une audition qui a eu lieu sans que les requérants aient eu le droit de se faire entendre, mais seulement d'une décision de ne pas tenir d'audition publique; j'estime qu'il n'était pas nécessaire que le Comité de direction, pour prendre une telle décision administrative, entende d'abord les requérants, étant donné en particulier la documentation que, sans aucun doute, il avait à sa disposition ou dont les membres avaient eu connaissance au moment de la décision portant qu'une audition publique ne serait pas de l'intérêt public. Si l'on donnait à la *Déclaration des droits* une interprétation aussi large que celle que soutiennent les requérants, il s'ensuivrait qu'à chaque décision administrative, même s'il ne s'agissait que d'une question de routine ou de procédure, si la personne qui estime qu'une telle décision la lèse n'avait pas été entendue avant qu'elle soit prise, elle pourrait demander aux tribunaux d'intervenir pour annuler la décision. Dans son jugement du 21 juin 1971 ayant trait à la même affaire, le juge en chef Jackett effleura le problème de la nature d'une décision ou ordonnance au sujet de laquelle les tribunaux pourraient intervenir à bon droit. Bien qu'il ait traité de la question dans un contexte différent, à savoir la nature de la décision ou ordonnance que la Cour d'appel, en vertu de l'article 28(1) de la Loi, pourrait examiner, ses observations sont néanmoins tout à fait pertinentes.

En conséquence, il convient de rejeter la requête des requérants, mais étant donné le fait

well have a legitimate grievance (although I am not so deciding) for which the law as presently constituted appears to provide no adequate redress, I will exercise the discretion vested in me with respect to the costs of these proceedings, and dismiss applicants' motion without costs.

---

<sup>1</sup> Actually, the judgment of the Executive Committee of the CRTC was made on May 26, 1971, but only conveyed to applicants by telegram dated May 28, 1971.

<sup>2</sup> Rule 1100(1) & (2) reads as follows:

*RULE 1100.* (1) An application to quash proceedings under section 52(a) of the Act may be made at any time, but failure to move promptly may, in the discretion of the Court, be ground for a special order as to costs of the motion and of the proceedings.

(2) The Court of Appeal may of its own motion make an order under section 52(a) quashing proceedings after giving the appellant and any other interested party an opportunity to be heard.

qu'il peuvent bien avoir un grief légitime (bien que je n'en décide pas ainsi) pour lequel la Loi n'a actuellement prévu aucune réparation adéquate, j'exercerai la discrétion qui m'est conférée pour ce qui est des dépens de cette instance en rejetant la requête sans dépens.

---

<sup>1</sup> En fait, le jugement du Comité de direction du CRTC fut rendu le 26 mai 1971 et transmis aux requérants le 28 mai 1971 seulement, par télégramme.

<sup>2</sup> La règle 1100(1) & (2) est rédigée ainsi:

*Règle 1100.* (1) Une demande prévue par l'article 52a) de la Loi et visant à mettre fin à des procédures peut être faite à tout moment, mais l'omission de présenter la requête promptement peut, à la discrétion de la Cour, donner lieu à une ordonnance spéciale quant aux dépens afférents à la requête et aux procédures.

(2) La Cour d'appel pourra, de sa propre initiative, rendre en vertu de l'article 52a) une ordonnance mettant fin aux procédures, après avoir donné à l'appelant et à toute autre partie intéressée la possibilité de se faire entendre.