

A-464-04  
2005 FCA 283

A-464-04  
2005 CAF 283

**Genex Communications Inc. (*Appellant*)**

v.

**Attorney General of Canada and The Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) (*Respondents*)**

and

**The Canadian Civil Liberties Association and Cogeco Diffusion Inc. and Canadian Association of Broadcasters and Association québécoise de l'industrie du disque, du spectacle et de la vidéo (ADISQ) (*Interveners*)**

**INDEXED AS: GENEX COMMUNICATIONS v. CANADA (ATTORNEY GENERAL) (F.C.A.)**

Federal Court of Appeal, Richard C.J., Létourneau and Nadon J.J.A.—Québec, May 24, 25, 26, and 27; Ottawa, September 1, 2005.

*Broadcasting — Appeal from decision of Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) not to renew appellant's broadcasting licence for French-language commercial radio station CHOI-FM Québec (CHOI-FM) — Appellant's exclusive-use licence on FM frequency 98.1 expiring on August 31, 2002 — Public complaints re: hosts making offensive, sexist, aggressive, degrading comments on air — After public hearing, CRTC renewing licence for 24 months — Imposing conditions designed to secure compliance with Broadcasting Act, Radio Regulations, 1986: compliance with Code of Ethics proposed by appellant to provide guidelines for spoken-word content of programming; establishment of Advisory Committee to examine complaints — New complaints about spoken-word content by radio hosts made after licence renewed — CRTC holding second public hearing before deciding not to renew licence — (1) CRTC's jurisdiction — CRTC's statutory powers including implementation of Canadian broadcasting policy, exclusive power to issue licences, make regulations regarding program standards — Broadcasting Act, ss. 3, 9(1)(b), Radio Regulations, 1986, s. 3 giving CRTC power to infringe freedom of expression to implement Canadian broadcasting policy while protecting other fundamental Charter rights — CRTC must verify quality of programming, broadcasts to determine whether standards met — In regulatory, supervisory function, CRTC also having duty to*

**Genex Communications Inc. (*appelante*)**

c.

**Le procureur général du Canada et le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) (*intimés*)**

et

**L'Association canadienne des libertés civiles et Cogeco Diffusion Inc. et l'Association canadienne des radiodiffuseurs et l'Association québécoise de l'industrie du disque, du spectacle et de la vidéo (ADISQ) (*intervenantes*)**

**RÉPERTORIÉ : GENEX COMMUNICATIONS c. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) (C.A.F.)**

Cour d'appel fédérale, juge en chef Richard, juges Létourneau et Nadon, J.C.A.—Québec, 24, 25, 26 et 27 mai; Ottawa, 1<sup>er</sup> septembre 2005.

*Radiodiffusion — Appel de la décision prise par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) de ne pas renouveler la licence de radiodiffusion de la station de radio commerciale de langue française CHOI-FM Québec (CHOI-FM) — La licence exclusive de l'appelante relative à la fréquence 98.1 FM prenait fin le 31 août 2002 — Plaintes de la part du public parce que les animateurs de la station tenaient sur les ondes des propos offensants, sexistes, hargneux, discriminatoires et dégradants — Après une audience publique, le CRTC a renouvelé la licence pour 24 mois — Il a imposé des conditions conçues pour assurer le respect de la Loi sur la radiodiffusion et du Règlement de 1986 sur la radio : l'appelante a proposé de respecter le Guide déontologique qui donnerait des lignes directrices concernant les créations orales des programmes, et d'établir un comité consultatif chargé d'étudier les plaintes — Il y a eu de nouvelles plaintes concernant les propos proférés par les animateurs radio après le renouvellement de la licence — Le CRTC a tenu une deuxième audience publique au terme de laquelle elle a décidé de ne pas renouveler la licence — 1) Compétence du CRTC — Les pouvoirs légaux du CRTC ont notamment trait à la mise en œuvre de la politique de radiodiffusion au Canada, il a le pouvoir exclusif de délivrer des licences et de prendre des règlements concernant les normes des émissions — Les art. 3, 9(1)(b) de la Loi sur la radiodiffusion et l'art. 3 du Règlement de 1986 sur la radio*

*review complaints against licensees, examine, determine outcome of licence renewal applications — CRTC also master of own procedure — Under Act, s. 21, CRTC having power to make procedural rules for licence renewal applications, complaints, public hearings — (2) CRTC's decision not violating principles of natural justice, rules of procedural fairness, own rules of procedure — CRTC taking statutory restrictions (Broadcasting Act, ss. 3, 9(1)(b), Radio Regulations, 1986, s. 3) into account, exercising jurisdiction within statutory limits — Following same prescribed procedure on second renewal application as on first renewal application — Rejection of application justifiable given appellant's failure to comply with licence conditions imposed in public interest when licence initially renewed — CRTC considering relevant factors, not considering irrelevant factors in exercising discretion — CRTC's field of expertise dictating Court's deference — CRTC not making error in law in decision, exercising discretion judicially.*

*Administrative Law — Judicial Review — Standard of review — CRTC's decision not to renew appellant's broadcasting licence calling for two distinct review standards: administrative, constitutional — As to former, CRTC entitled to curial deference on questions of law within area of jurisdiction and expertise, even in absence of privative clause, statutory right of appeal — Same standard applying to licence renewal decisions whether review by way of judicial review, appeal — Decision to renew broadcasting licence discretionary — Questions of law pertaining to CRTC's competence, expertise to be reviewed on reasonableness standard — As to standard of review concerning questions of law allegedly committed in process leading to CRTC's decision, constitutional validity of decision, Court only having power to examine manner in which CRTC's discretion exercised — Required to ensure discretion so exercised as to keep limitation on freedom of expression within reasonable limits demonstrably justified in free, democratic society.*

*confèrent au CRTC le pouvoir de porter atteinte à la liberté d'expression afin de mettre en œuvre la politique canadienne de radiodiffusion tout en protégeant d'autres droits fondamentaux garantis par la Charte — Le CRTC doit vérifier la qualité des programmes et des émissions afin de vérifier le respect des normes — Dans l'exercice de ses fonctions de réglementation et de surveillance, le CRTC a aussi l'obligation d'étudier les plaintes portées contre les détenteurs de licence, d'examiner les demandes de renouvellement de licence et de se prononcer sur celles-ci — Le CRTC est aussi maître de sa propre procédure — Aux termes de l'art. 21 de la Loi, le CRTC a le pouvoir d'établir des règles de procédure encadrant les demandes de renouvellement de licence, l'étude de plaintes et le déroulement des audiences publiques — 2) La décision du CRTC n'était pas contraire aux principes de justice naturelle, aux normes d'équité procédurale et à ses propres règles de procédure — Le CRTC a pris en compte les restrictions fixées par la loi (art. 9(1)(b) de la Loi sur la radiodiffusion, art. 3 du Règlement de 1986 sur la radio), et a exercé sa compétence dans les limites fixées par la loi — Lors de la deuxième demande de renouvellement, il a suivi la même procédure prescrite, comme lors de la première demande — Le rejet de la demande était justifié vu que l'appelante n'a pas respecté les conditions assortissant la licence imposées dans l'intérêt public lors du premier renouvellement — Le CRTC a tenu compte des facteurs pertinents et n'a pas tenu compte de facteurs sans pertinence lorsqu'il a exercé son pouvoir discrétionnaire — Le CRTC a agi dans le cadre de son champ d'expertise et de sa compétence, et la Cour a dû faire preuve de retenue — La décision du CRTC n'était pas entachée d'erreur de droit, et il a exercé son pouvoir discrétionnaire judiciairement.*

*Droit administratif — Contrôle judiciaire — Norme de contrôle — Le contrôle judiciaire de la décision du CRTC de rejeter la demande de renouvellement de la licence de radiodiffusion de l'appelante nécessite deux normes de contrôle distinctes : l'une constitutionnelle, l'autre administrative — En ce qui a trait à la première, avec un tribunal spécialisé comme le CRTC, qui agit dans les limites de son champ d'expertise et de sa compétence, la retenue judiciaire s'impose, même en l'absence de clause privative et même si la loi prévoit un droit d'appel — En matière de renouvellement de licences, la norme de contrôle demeure la même, qu'il y ait demande de contrôle judiciaire ou appel — La décision de renouveler une licence de radiodiffusion est discrétionnaire — Il faut examiner les questions de droit qui se rapportent au champ de compétence et à l'expertise du CRTC selon la norme de la décision raisonnable — En ce qui concerne la norme de contrôle applicable aux erreurs de droit qui auraient été commises au cours du processus ayant abouti à la décision du CRTC et à la validité constitutionnelle de la décision, la Cour ne peut qu'examiner la manière dont il a exercé son pouvoir discrétionnaire — Le CRTC doit exercer son pouvoir discrétionnaire de manière à s'en tenir à des limites raisonnables à la liberté d'expression et dont la*

*Constitutional Law — Charter of Rights and Freedoms — Fundamental Freedoms — Appellant submitting CRTC's refusal to renew radio station's broadcasting licence violating right to freedom of expression under Charter, s. 2(b) — CRTC's decision not constitutionally invalid — Non-compliance with licence condition potentially warranting non-renewal of broadcasting licence without infringing freedom of expression — Freedom of expression, opinion, speech not meaning freedom of defamation, oppression, opprobrium — CRTC exercising discretion within parameters of Broadcasting Act, ss. 3, 9 — Exercise of discretion not exceeding limitations on freedom of expression permitted by such statutory provisions within Charter, s. 1.*

*Practice — Parties — Standing — Appeal from CRTC's refusal to renew broadcasting licence — Status of parties to appeal governed by Federal Courts Rules, s. 338 — CRTC adjudicative body in application for licence renewal — Absent statutory exemption, body whose decision attacked not entitled to appear in appeal, review proceedings to defend, justify decision — CRTC's interventions limited to objective description of jurisdiction, regulatory framework, procedure, licence renewal application proceeding.*

This was an appeal from a decision of the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) not to renew the appellant's broadcasting licence for the French-language commercial radio station CHOI-FM Québec (CHOI-FM). In February 1997, the appellant was awarded an exclusive-use licence on FM frequency 98.1, which expired on August 31, 2002, but which could be renewed. That licence was subject to conditions, including compliance with guidelines on non-sexist representation of individuals. The appellant's operation under this initial licence resulted in numerous public complaints that offensive, sexist, aggressive, discriminatory and degrading comments were made on air by the station's hosts. In 2002, the appellant applied for a renewal of its licence, and the CRTC held a public hearing with respect thereto. Despite serious reservations about the appellant's failures to meet the objective of high standard programming, the CRTC renewed the licence for a 24-month period, under special conditions designed to secure compliance with the *Broadcasting Act* and *Radio Regulations, 1986*. One such condition was that the appellant comply with the Code of Ethics it had itself proposed. Another condition was the establishment of an

*justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.*

*Droit constitutionnel — Charte des droits et libertés — Libertés fondamentales — L'appelante a soutenu que le refus du CRTC de renouveler la licence de radiodiffusion de la station de radio portait atteinte à la liberté d'expression garantie par l'art. 2b) de la Charte — La décision du CRTC n'était pas constitutionnellement invalide — Le non-respect de la condition assortissant la licence peut éventuellement justifier le refus de renouvellement de la licence de radiodiffusion sans qu'il y ait atteinte à la liberté d'expression — Liberté d'expression, liberté d'opinion et liberté de parole ne veulent pas dire liberté de diffamation, liberté d'oppression et liberté d'opprobre — Le CRTC a exercé sa discrétion dans le cadre des paramètres des art. 3 et 9 de la Loi sur la radiodiffusion — Il n'est pas allé au-delà des limites à la liberté d'expression que ces deux dispositions autorisent dans le respect de l'art. premier de la Charte.*

*Pratique — Parties — Qualité pour agir — Appel interjeté du refus du CRTC de renouveler la licence de radiodiffusion — Le statut des parties à l'appel est régi par l'art. 338 des Règles des Cours fédérales — Le CRTC était l'organisme juridictionnel appelé à statuer sur la demande de renouvellement de la licence — Sauf exception prévue par la loi, l'organisme dont la décision est contestée ne peut pas comparaître à l'instance en appel ou en contrôle judiciaire pour défendre ou justifier la décision rendue — Les interventions du CRTC étaient limitées à un exposé objectif de sa compétence, du cadre réglementaire, de la procédure et du déroulement de la demande de renouvellement.*

Il s'agissait d'un appel de la décision prise par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) de ne pas renouveler la licence de radiodiffusion de la station de radio commerciale de langue française CHOI-FM Québec (CHOI-FM), dont était titulaire l'appelante. En février 1997, l'appelante s'est vue délivrer une licence de radiodiffusion à usage exclusif sur la fréquence FM 98.1; elle prenait fin le 31 août 2002, mais elle pouvait être renouvelée. Elle était aussi assortie de conditions, notamment celle de respecter les lignes directrices relatives à la représentation non sexiste des personnes exposées. L'exploitation de cette première licence par l'appelante a donné lieu à de nombreuses plaintes de la part du public parce que les animateurs de la station tenaient sur les ondes des propos offensants, sexistes, hargneux, discriminatoires et dégradants. En 2002, l'appelante a demandé le renouvellement de sa licence, et le CRTC a tenu une audience publique à ce sujet. En dépit de sérieuses réserves dues aux manquements flagrants à l'objectif de haute qualité de la programmation de l'appelante, le CRTC a renouvelé la licence pour une durée de 24 mois mais il a imposé un certain nombre de conditions particulières visant à assurer le respect de la *Loi sur la radiodiffusion* et du

Advisory Committee to examine complaints against the appellant. After the CRTC renewed the licence, new complaints about the spoken-word content by the station's radio hosts were made, including some by the intervener Cogeco Diffusion Inc., a competitor of the appellant concerning derogatory comments made on air against Cogeco's employees and executives. There were also complaints that a radio host had incited the pirating of television signals, such as Bell ExpressVu. These complaints were later considered at the second public hearing on the appellant's application for licence renewal. Moreover, some of the hosts' degrading comments regarding a well-known Quebec weather presenter resulted in an action for damages against the appellant before the Superior Court of Québec, which ultimately awarded the plaintiff damages. The CRTC decided not to renew the appellant's licence (decision 2004-271).

The appellant submitted that the CRTC had violated its right to freedom of expression guaranteed by paragraph 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and that the CRTC had made numerous errors in making its decision. The issues were whether the CRTC rendered an unlawful decision or erred in law when it refused to renew the appellant's broadcasting licence and whether, in making its decision, it failed to comply with the principles of natural justice, the rules of procedural fairness, and the CRTC's own rules of procedure.

*Held*, the appeal should be dismissed.

Given the appellant's allegations that the CRTC decision was unconstitutional or that it was vitiated by intra-jurisdictional errors of law, the analysis of the CRTC decision called for two distinct standards of review: one constitutional, the other administrative. With respect to the latter, case law has established that the CRTC is entitled to curial deference with respect to questions of law within its area of jurisdiction and expertise, even if there is no privative clause or a statutory right of appeal. The same standard of review applies, whether the CRTC's decision is reviewed by way of an application for judicial review or by way of appeal. The decision to renew a broadcasting licence is discretionary, and deals with a matter that lies at the very heart of the CRTC's expertise. Questions of law that pertain to its area of competence and expertise must be reviewed according to the reasonableness standard. The Court cannot intervene in regard to such a question unless the resulting conclusion or decision is at least unreasonable.

*Règlement de 1986 sur la radio.* L'appelante devait notamment respecter le Guide déontologique qu'elle avait elle-même proposé. L'appelante devait aussi établir un comité consultatif chargé d'examiner les plaintes portées contre elle. Après que le CRTC eut renouvelé la licence, de nouvelles plaintes ont été portées concernant les propos tenus par les animateurs de la station, notamment par l'intervenante Cogeco Diffusion Inc., une concurrente de l'appelante, au sujet de remarques désobligeantes faites sur les ondes contre ses employés et ses dirigeants. Certains se sont aussi plaints qu'un animateur ait encouragé le piratage des signaux de télévision, par exemple ceux de Bell ExpressVu. Ces plaintes ont été ultérieurement étudiées lors de la deuxième audience publique portant sur la demande de renouvellement de licence faite par l'appelante. En outre, certains des propos dégradants visant une journaliste météo québécoise bien connue ont donné lieu à une poursuite en dommages-intérêts contre l'appelante devant la Cour supérieure de Québec, qui a accordé à la demanderesse des dommages-intérêts. Le CRTC a décidé de ne pas renouveler la licence de l'appelante (décision 2004-271).

L'appelante a soutenu qu'il y avait eu atteinte à sa liberté d'expression garantie par l'article 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés* et que la décision du CRTC était entachée de nombreuses erreurs. Les questions en litige étaient les suivantes : le CRTC a-t-il rendu une décision illégale ou erronée en droit lorsqu'il a refusé de renouveler la licence de radiodiffusion de l'appelante? Lorsqu'il a pris sa décision, a-t-il omis de respecter les principes de justice naturelle, les règles d'équité procédurale et ses propres règles de procédure?

*Arrêt* : l'appel est rejeté.

Vu que l'appelante a allégué que la décision du CRTC était inconstitutionnelle ou qu'elle était entachée d'erreurs de droit intrajuridictionnelles, pour effectuer son analyse, le CRTC devait faire appel à deux normes de contrôle distinctes : l'une constitutionnelle, l'autre administrative. En ce qui a trait à cette dernière, la jurisprudence enseigne que, avec un tribunal spécialisé comme le CRTC, qui agit dans les limites de son champ d'expertise et de sa compétence, la retenue judiciaire s'impose, même en l'absence de clause privative et même si la loi prévoit un droit d'appel. La norme de contrôle demeure la même, que la révision des décisions du CRTC s'effectue par voie de demande de contrôle judiciaire ou par voie d'appel. La décision de renouveler ou non une licence de radiodiffusion est discrétionnaire; c'est une question qui est au cœur même de l'expertise du CRTC. Il faut examiner les questions de droit qui se rapportent à son champ de compétence et d'expertise selon la norme de la décision raisonnable; la Cour ne peut intervenir que si la conclusion ou la décision qui en découle est à tout le moins déraisonnable.

The standard of review applicable to the constitutional validity of the decision is determined according to different factors. Absent a power conferred either expressly or by necessary implication to infringe a protected right, a discretionary decision by the CRTC cannot be contrary to the Charter. The case at bar dealt with statutory provisions giving the CRTC the power to infringe freedom of expression by establishing restrictive licence conditions. Since the CRTC was simply exercising the discretion conferred on it by the Act, the Court could examine the manner in which the discretion was exercised, specifically to ensure that the exercise of that discretion kept the limitation on freedom of expression within reasonable limits that can be demonstrably justified in a free and democratic society.

The CRTC's status in the proceedings, or *locus standi*, involved its right to participate and its role if permitted to do so. The status of the parties to an appeal is governed by rule 338 of the *Federal Courts Rules*. In the application for renewal of the appellant's licence, the CRTC was not a party but the adjudicative body. Absent a statutory exemption, a body whose decision is attacked is not entitled to appear in the appeal or review proceedings. Whether in judicial review or appeal proceedings, the federal agency that made a decision is not authorized to defend its decision in Court, still less to justify itself. Accordingly, the CRTC's interventions were limited to an objective description of its jurisdiction, the regulatory framework in which it operates, its procedure and the facts indicating how the proceeding before it had unfolded.

The *Broadcasting Act* and *Radio Regulations, 1986* give the CRTC, an independent authority, all of its statutory powers. The CRTC is responsible for implementing the broadcasting policy for Canada and was given exclusive power to issue licences, make regulations regarding program and advertising standards, define classes of persons allowed to hold broadcasting licences, and prescribe conditions for the operation of broadcasting stations. Paragraphs 9(1)(b) and (d) of the Act give the CRTC the power to infringe freedom of expression by establishing restrictive licence conditions. Section 3 of the Act declares Canadian broadcasting policy, and paragraph 3(b) of the *Radio Regulations, 1986* prohibits any abusive comment that is likely to expose an individual, group or class to hatred. These provisions give the CRTC the power to infringe freedom of expression for the purpose of implementing Canadian broadcasting policy while protecting other fundamental rights guaranteed by the Charter. In exercising its discretion not to renew the appellant's licence, the CRTC had to take into account these restrictions and exercise its jurisdiction within the limits prescribed by the Act and the Regulations. It is also the duty of the CRTC, in its

La norme de contrôle applicable à la validité constitutionnelle de la décision du CRTC est déterminée selon différents facteurs. En l'absence d'un pouvoir conféré par la loi, expressément ou par implication nécessaire, de porter atteinte à un droit protégé, une décision discrétionnaire du CRTC ne saurait être contraire à la Charte. En l'espèce, étaient en jeu des dispositions conférant au CRTC le pouvoir de porter atteinte à la liberté d'expression en fixant des conditions de licence restrictives. Puisque le CRTC n'a fait qu'exercer la discrétion qui lui était conférée par la Loi, la Cour pouvait examiner la manière dont il l'a exercée, plus précisément, vérifier s'il n'avait imposé à la liberté d'expression que des limites raisonnables et dont la justification pouvait se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

La question de la qualité pour agir du CRTC mettait en cause son droit de participer à l'instance aux procédures et, le cas échéant, la nature de son intervention. Le statut des parties à l'appel est régi par l'article 338 des *Règles des Cours fédérales*. Lors de la demande de renouvellement de la licence de l'appelante devant le CRTC, ce dernier n'était pas une partie à cette première instance : il était l'organisme juridictionnel. Sauf exception prévue par la loi, l'organisme dont la décision est contestée n'a pas qualité pour comparaître au cours de l'instance en appel ou en contrôle judiciaire : il n'est pas habilité à venir défendre sa décision, encore moins à se justifier. Les interventions du CRTC étaient limitées à un exposé objectif de sa compétence, du cadre réglementaire dans lequel il œuvre, de sa procédure et des faits indiquant la manière dont l'instance s'est déroulée devant lui.

La *Loi sur la radiodiffusion* et le *Règlement de 1986 sur la radio* confèrent au CRTC, un organisme autonome, tous ses pouvoirs légaux. Le CRTC est chargé de la mise en œuvre de la politique de radiodiffusion au Canada et il lui a été conféré le pouvoir exclusif de délivrer des licences, de prendre des règlements concernant les normes des émissions et de la publicité, de définir les catégories de personnes pouvant se voir attribuer une licence de radiodiffusion et de prescrire les conditions d'exploitation des stations de radiodiffusion. Les alinéas 9(1)(b) et (d) de la Loi confèrent au CRTC le pouvoir de porter atteinte à la liberté d'expression en assortissant les licences de conditions restrictives. L'article 3 de la Loi définit la politique canadienne de radiodiffusion, et l'alinéa 3b) du *Règlement de 1986 sur la radio* interdit au titulaire de la licence de tenir des propos offensants qui risquent d'exposer une personne ou un groupe ou une classe de personnes à la haine. Ces dispositions confèrent au CRTC le pouvoir de porter atteinte à la liberté d'expression afin de mettre en œuvre la politique canadienne de radiodiffusion tout en protégeant d'autres droits fondamentaux garantis par la Charte. Avant de refuser de renouveler la licence de l'appelante en vertu de son

regulatory and supervisory function, to review complaints brought against licensees. When a licence is being suspended, revoked or renewed, the CRTC's duty of surveillance implies a verification of the quality of the programming and broadcasts to determine whether they meet the standards established by the Act, the Regulations, the Codes of Ethics and licence conditions. This requires verification of allegations or complaints that these standards have not been met. In a licence renewal, suspension or revocation context, such verification is a manifestation of the CRTC's power of review and supervision. Finally, the CRTC is the master of its procedure. Under section 21 of the Act, it may make rules respecting the conduct of its business, notably the procedure for applications for renewal of licences, for making representations and complaints to the Commission and for the conduct of hearings.

The CRTC's decision 271 did not violate the principles of natural justice, the rules of procedural fairness or its own rules of procedure. The CRTC's decision was rendered after almost five months of deliberation and stated the reasons for dismissing the preliminary motion challenging its jurisdiction. The appellant's submissions and grievances regarding the breaches were based on the postulate that it was deprived of the opportunity to submit a full answer and defence. The appellant was amply informed of the issues and allegations on its record and was warned of complaints about the derogatory nature of its spoken-word programming. It was given notice of possible steps to be taken and was given an opportunity to explain itself at a public hearing, in accordance with the rules laid down by the CRTC. The procedure followed on the second renewal application was the same as that on the first renewal application. A similar procedure taken on a second licence renewal application involving the same general problem as the first cannot be considered fair or unfair depending solely on whether the ultimate conclusion is favourable or not to the appellant.

Nor did the CRTC by its practices, conduct or representations, reasonably lead the appellant to believe that it would retain its licence. The issue of non-renewal *per se* was on the public hearing's agenda since the discretionary power to renew includes the power not to renew. The

pouvoir discrétionnaire, il devait prendre en compte ces restrictions et exercer sa compétence dans les limites prescrites par la Loi et le Règlement. Le CRTC avait aussi l'obligation, dans l'exercice de ses fonctions de réglementation et de surveillance, d'étudier les plaintes portées contre les détenteurs de licence. En cas de suspension, de révocation ou de renouvellement d'une licence, le devoir de surveillance du CRTC englobe la vérification de la qualité de la programmation et des émissions afin de déterminer si celles-ci respectent les normes fixées par la Loi, le Règlement, les Codes de déontologie et les conditions de la licence. Il est donc nécessaire de vérifier les allégations ou plaintes relatives aux manquements à ces normes. Dans les cas de renouvellement, de suspension ou de révocation d'une licence, une vérification de ce genre est une modalité d'exercice du pouvoir de contrôle et de surveillance du CRTC. Enfin, le CRTC est maître de sa propre procédure. Selon l'article 21 de la Loi, il peut établir les règles régissant l'instruction des affaires dont il est saisi, notamment la procédure encadrant la présentation de demandes de renouvellement de licences, la présentation des observations et des plaintes et le déroulement des audiences.

La décision 271 du CRTC n'était pas contraire aux principes de justice naturelle, aux normes d'équité procédurale et à ses propres règles de procédure. Le CRTC a rendu sa décision après presque cinq mois de délibérations et il a exposé les motifs pour lesquels il a rejeté la requête préliminaire en contestation de sa compétence. La thèse de l'appelante relative aux atteintes qu'elle aurait subies repose sur le postulat suivant : elle n'a pas eu la possibilité de présenter une défense pleine et entière. L'appelante a été amplement informée des questions en litiges et des allégations figurant à son dossier et on l'a informée des plaintes relatives au caractère insultant des propos diffusés au cours de ses programmes. On l'a informée des mesures qui pouvaient être prises, et il lui a été donné la possibilité de s'expliquer lors d'une audience publique, conformément aux règles établies par le CRTC. La procédure suivie lors de la deuxième demande de renouvellement fut la même que celle suivie lors de la première. On ne saurait évaluer l'équité, pour l'appelante, de la procédure suivie lors de la deuxième demande de renouvellement de licence soulevant la même question fondamentale que la première uniquement en fonction du caractère favorable ou défavorable de la décision définitive.

Les pratiques, la conduite, et les déclarations du CRTC n'ont pas pu raisonnablement amener l'appelante à croire qu'elle conserverait sa licence. La question même du non-renouvellement de la licence était à l'ordre du jour de l'audience puisque le pouvoir discrétionnaire de renouveler

appellant's licence was a fixed-term licence and the appellant was not automatically entitled to the renewal, particularly in the circumstances.

The CRTC's choice of measure to enforce compliance with the Act and the Regulations did not amount to an error in law or a jurisdictional error. Failure to comply with a condition of licence imposed in the public interest constitutes conduct that may justify a refusal to renew a licence without such refusal infringing freedom of expression or the Charter. If the administrative measure adopted is authorized by the legislature, the Court should not interfere in the correctness or appropriateness of the measure taken, still less rule on the merits and appropriateness of selecting a particular measure. At most, the Court may satisfy itself that the CRTC, in the exercise of its discretion, considered the relevant factors and did not consider any irrelevant factors. The actual exercise of weighing these factors, which generally pertains to the CRTC's field of expertise, is a matter for the CRTC. The appropriate disciplinary sanction is the one that is justified by the facts and circumstances of the case. If the facts warrant a withdrawal of an operating licence rather than a mere suspension, then ordering the withdrawal involves no breach of the law.

The CRTC exercised its discretion on the renewal application judicially. It scrupulously examined and weighed all of the factors it considered relevant in making its decision. It dwelt at some length on the choice of the measure, the relative ineffectiveness of the measures adopted at the time of the first renewal, the appellant's attitude and the gravity and frequency of the offences noted. The CRTC's field of expertise dictated the Court's deference. Furthermore, decision 271 was not constitutionally invalid. Non-compliance with a condition of licence is conduct that may warrant non-renewal of a broadcasting licence without necessarily resulting in an infringement of freedom of expression and a Charter breach. Freedom of expression, freedom of opinion and freedom of speech do not mean freedom of defamation, freedom of oppression and freedom of opprobrium. The CRTC's decision 271 was based on a number of findings about the appellant's conduct, including the appellant's violations of its own Code of Ethics, and measures intended to ensure its compliance with the regulatory regime. The CRTC exercised its discretion within the parameters of sections 9 and 3 of the Act and the discretion it exercised did not go beyond the limitations on freedom of expression that these two statutory provisions themselves may allow constitutionally within the confines of section 1 of the Charter. The appellant was unable to demonstrate a jurisdictional error or such material error in law that would make decision 271 on non-renewal unreasonable and require that it be set aside.

englobe celui de ne pas renouveler. La licence de l'appelante avait été délivrée pour une durée déterminée et l'appelante n'avait pas un droit au renouvellement automatique, surtout dans les circonstances.

Le choix de la mesure prise par le CRTC afin de faire respecter la Loi et le Règlement ne constituait pas une erreur de droit ou de compétence. Le manquement à la condition assortissant une licence imposée dans l'intérêt public constitue un agissement qui peut justifier le refus de la renouveler sans qu'il y ait atteinte à la liberté d'expression qui est protégée par la Charte. Si la mesure administrative retenue est autorisée par le législateur, il n'appartient pas à la Cour de se prononcer sur la justesse de la mesure prise et encore moins de se prononcer sur le mérite et l'opportunité de choisir telle ou telle mesure. Tout au plus la Cour peut s'assurer que, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, le CRTC a tenu compte des facteurs pertinents, et écarté les autres. C'est au CRTC qu'il revient de soupeser ces facteurs, qui généralement relèvent de son champ d'expertise. La sanction disciplinaire appropriée est celle qui est justifiée par les faits et les circonstances de l'espèce. Si les faits justifient le retrait de la licence d'exploitation plutôt qu'une simple suspension, la première mesure peut être prise sans qu'il y ait violation de la loi.

Le CRTC a exercé judiciairement son pouvoir discrétionnaire au cours de la demande de renouvellement. Il a scrupuleusement examiné et soupesé tous les facteurs qui étaient selon lui pertinents. Il s'est penché sans précipitation sur la mesure à prendre, le peu d'efficacité des mesures qui avaient été retenues lors du premier renouvellement, l'attitude de l'appelante et la gravité et la fréquence des infractions signalées. En raison du champ d'expertise du CRTC, la retenue s'imposait à la Cour. En outre, la décision 271 n'était pas constitutionnellement invalide. Le manquement à une condition de licence peut justifier le non-renouvellement d'un permis de radiodiffusion sans qu'il y ait forcément atteinte à la liberté d'expression et à la Charte. Liberté d'expression, liberté d'opinion et liberté de parole ne veulent pas dire liberté de diffamation, liberté d'oppression et liberté d'opprobre. La décision du CRTC était fondée sur un certain nombre de conclusions ayant trait aux agissements de l'appelante, notamment à ses violations de son propre Guide déontologique, et aux mesures visant à faire en sorte qu'elle respecte le régime réglementaire. Le CRTC a exercé sa discrétion dans le cadre des paramètres des articles 9 et 3 de la Loi et il n'est pas allé au-delà des limites à la liberté d'expression que ces deux dispositions autorisent dans le respect de l'article premier de la Charte. L'appelante n'a pas pu faire la preuve d'une erreur juridictionnelle ou d'une erreur de droit matérielle rendant déraisonnable la décision 271 de non-renouvellement; il n'y a donc pas lieu de l'annuler.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY  
CONSIDERED

*Broadcasting Act*, S.C. 1967-68, c. 25, ss. 2, 15, 16.  
*Broadcasting Act*, S.C. 1991, c. 11, ss. 2(1) “broadcasting”, “broadcasting undertaking”, “programming undertaking”, (3), 3, 5(1),(2), 6, 9(1)(b),(c),(d),(e), 10(1)(c),(k), 12, 18(2), 21, 31, 32, 33.  
*CRTC Rules of Procedure*, C.R.C., c. 375, ss. 32, 33, 34.  
*Canada Labour Code*, R.S.C., 1985, c. L-2, s. 22(1.1) (as enacted by S.C. 1998, c. 26, s. 9).  
*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 1, 2(b), 15, 24(1), 27.  
*Constitution Act, 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5], ss. 92(10),(13),(16), 93.  
*Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 1 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 14), 28 (as am. *idem*, s. 35).  
*Federal Courts Rules*, SOR/98-106, ss. 1 (as am. by SOR/2004-283, s. 2), 2 “parties”, 65, 70 (as am. by SOR/2002-417, s. 9), 104, 109, 303, 338.  
*Radio Regulations, 1986*, SOR/86-982, s. 3 (as am. by SOR/91-586, s. 1).

## CASES JUDICIALLY CONSIDERED

## APPLIED:

*Canadian Broadcasting Corp. v. Métromédia CMR Montréal Inc.* (1999), 254 N.R. 266 (C.A.); *Procureur général du Canada v. Compagnie de Publication La Presse, Ltée (La)*, [1967] S.C.R. 60; (1966), 63 D.L.R. (2d) 396; 66 DTC 5492; *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817; (1999), 174 D.L.R. (4th) 193; 14 Admin. L.R. (3d) 173; 1 Imm. L.R. (3d) 1; 243 N.R. 22; *British Columbia Telephone Co. v. Shaw Cable Systems (B.C.) Ltd.*, [1995] 2 S.C.R. 739; (1995), 125 D.L.R. (4th) 443; 31 Admin. L.R. (2d) 169; 183 N.R. 184; *Slaight Communications Inc. v. Davidson*, [1989] 1 S.C.R. 1038; (1989), 59 D.L.R. (4th) 416; 26 C.C.E.L. 85; 89 CLLC 14,031; 40 C.R.R. 100; 93 N.R. 183; *Arthur v. Canada (Attorney General)* (2001), 283 N.R. 346; 2001 FCA 223; 2636-5205 *Québec Inc. (Re)*, [1993] R.J.Q. 2522; (1993), 58 Q.A.C. 81 (C.A.); 2620-5443 *Québec Inc. c. Québec (Régie des alcools, des courses et des jeux)*, [1997] R.J.Q. 2059 (C.A.); *Ferroequis Railway Co. v. Canadian*

## LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 1, 2b), 15, 24(1), 27.  
*Code canadien du travail*, L.R.C. (1985), ch. L-2, art. 22(1.1) (édicte par L.C. 1998, ch. 26, art. 9).  
*Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5], art. 92(10), (13),(16), 93.  
*Loi sur la radiodiffusion*, L.C. 1991, ch. 11, art. 2(1) « entreprise de programmation », « entreprise de radiodiffusion », « radiodiffusion », (3), 3, 5(1),(2), 6, 9(1b),c),d),e), 10(1c),k), 12, 18(2), 21, 31, 32, 33.  
*Loi sur la radiodiffusion*, S.C. 1967-68, ch. 25, art. 2, 15, 16.  
*Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 14), 28 (mod., *idem*, art. 35).  
*Règlement de 1986 sur la radio*, DORS/86-982, art. 3 (mod. par DORS/91-586, art. 1).  
*Règles de procédure du CRTC*, C.R.C., ch. 375, art. 32, 33, 34.  
*Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106, art. 1 (mod. par DORS/2004-283, art. 2), 2 « parties », 65, 70 (mod. par DORS/2002-417, art. 9), 104, 109, 303, 338.

## JURISPRUDENCE CITÉE

## DÉCISIONS APPLIQUÉES :

*Société Radio-Canada c. Métromédia CMR Montréal Inc.*, [1999] A.C.F. n° 1637 (C.A.) (QL); *Procureur général du Canada c. Compagnie de Publication La Presse, Ltée (La)*, [1967] R.C.S. 60; *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817; *British Columbia Telephone Co. c. Shaw Cable Systems (B.C.) Ltd.*, [1995] 2 R.C.S. 739; *Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038; *Arthur c. Canada (Procureur général)*, 2001 CAF 223; 2636-5205 *Québec Inc. (Re)*, [1993] R.J.Q. 2522; (C.A.); 2620-5443 *Québec Inc. c. Québec (Régie des alcools, des courses et des jeux)*, [1997] R.J.Q. 2059 (C.A.); *Ferroequis Railway Co. c. Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada*, [2004] 2 R.C.F. 42; 2003 CAF 454.



*National Railway Co.*, [2004] 2 F.C.R. 42; (2003), 313 N.R. 363; 2003 FCA 454.

## CONSIDERED:

*R. v. Sharpe*, [2001] 1 S.C.R. 45; (2001), 194 D.L.R. (4th) 1; [2001] 6 W.W.R. 1; (2001), 88 B.C.L.R. (3d) 1; 146 B.C.A.C. 161; 150 C.C.C. (3d) 321; 39 C.R. (5th) 72; 86 C.R.R. (2d) 1; 2001 SCC 2; *Short-term licence renewal for CHOI-FM* (16 July 2002), Broadcasting Decision CRTC 2002-189; *Genex Communications Inc. v. Canada (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)* (2004), 329 N.R. 53; 2004 FCA 279; *Law Society of New Brunswick v. Ryan*, [2003] 1 S.C.R. 247; (2003), 257 N.B.R. (2d) 207; 223 D.L.R. (4th) 577; 48 Admin. L.R. (3d) 33; 31 C.P.C. (5th) 1; 302 N.R. 1; 2003 SCC 20; *Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 S.C.R. 226; (2003), 223 D.L.R. (4th) 599; [2003] 5 W.W.R. 1; 11 B.C.L.R. (4th) 1; 48 Admin. L.R. (3d) 1; 179 B.C.A.C. 170; 302 N.R. 34; 2003 SCC 19; *Northwestern Utilities Ltd. et al. v. City of Edmonton*, [1979] 1 S.C.R. 684; (1978), 12 A.R. 449; 89 D.L.R. (3d) 161; 7 Alta. L.R. (2d) 370; 23 N.R. 565; *Chiasson c. Fillion*, [2005] R.J.Q. 1066; [2005] R.R.A. 459 (Sup. Ct.); *CHOI-FM re Le monde parallèle de Jeff Fillion*, [2003] C.B.S.C.D. No. 21 (QL); *Capital Cities Communications Inc. et al. v. Canadian Radio-Television Commn.*, [1978] 2 S.C.R. 141; (1977), 81 D.L.R. (3d) 609; 36 C.P.R. (2d) 1; 18 N.R. 181; *CKOY Ltd. v. Her Majesty The Queen on the relation of Lorne Mahoney*, [1979] 1 S.C.R. 2; (1978), 90 D.L.R. (3d) 1; 43 C.C.C. (2d) 1; 40 C.P.R. (2d) 1; 24 N.R. 254; *CRTC v. CTV Television Network Ltd. et al.*, [1982] 1 S.C.R. 530; (1982), 134 D.L.R. (3d) 193; 65 C.P.R. (2d) 19; 41 N.R. 271; *Kitkatla Band v. British Columbia (Minister of Small Business, Tourism and Culture)*, [2002] 2 S.C.R. 146; (2002), 210 D.L.R. (4th) 577; [2002] 6 W.W.R. 1; 1 B.C.L.R. (4th) 1; 1 B.C.L.R. (4th) 1; [2002] 2 C.N.L.R. 143; 165 B.C.A.C. 1; 2002 SCC 31; *Blencoe v. British Columbia (Human Rights Commission)*, [2000] 2 S.C.R. 307; (2000), 190 D.L.R. (4th) 513; [2000] 10 W.W.R. 567; 23 Admin. L.R. (3d) 175; 81 B.C.L.R. (3d) 1; 3 C.C.E.L. (3d) 165; 77 C.R.R. (2d) 189; 260 N.R. 1; 2000 SCC 44; *Bell Canada v. Canadian Telephone Employees Association*, [2003] 1 S.C.R. 884; (2003), 227 D.L.R. (4th) 193; [2004] 1 W.W.R. 1; 3 Admin. L.R. (4th) 163; 109 C.R.R. (2d) 65; 306 N.R. 34; 2003 SCC 36; *Moreau-Bérubé v. New Brunswick (Judicial Council)*, [2002] 1 S.C.R. 249; (2002), 245 N.B.R. (2d) 201; 209 D.L.R. (4th) 1; 36 Admin. L.R. (3d) 1; 281 N.R. 201; 2002 SCC 11; *C.U.P.E. v. Ontario (Minister of Labour)*, [2003] 1 S.C.R. 539; (2003), 226 D.L.R. (4th) 193; 50 Admin. L.R. (3d) 1; 304 N.R. 76; 173 O.A.C. 38; 2003 SCC 29.

## DÉCISIONS EXAMINÉES :

*R. c. Sharpe*, [2001] 1 R.C.S. 45; 2001 CSC 2; *Renouvellement à court terme de la licence de CHOI-FM* (16 juillet 2002), Décision de radiodiffusion CRTC 2002-189; *Genex Communications Inc. c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*, 2004 CAF 279; *Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan*, [2003] 1 R.C.S. 247; 2003 CSC 20; *Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 R.C.S. 226; 2003 CSC 19; *Northwestern Utilities Ltd. et autre c. Ville d'Edmonton*, [1979] 1 R.C.S. 684; *Chiasson c. Fillion*, [2005] R.J.Q. 1066; (C. sup.); *CHOI-FM re Le monde parallèle de Jeff Fillion*, [2003] D.C.C.N.R. n° 21 (QL); *Capital Cities Communications Inc. et autre c. Conseil de la Radio-Télévision canadienne*, [1978] 2 R.C.S. 141; *CKOY Ltd. c. Sa Majesté La Reine sur la dénonciation de Lorne Mahoney*, [1979] 1 R.C.S. 2; *CRTC c. CTV Television Network Ltd. et autres*, [1982] 1 R.C.S. 530; *Bande Kitkatla c. Colombie-Britannique (Ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et de la Culture)*, [2002] 2 R.C.S. 146; 2002 CSC 31; *Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission)*, [2000] 2 R.C.S. 307; 2000 CSC 44; *Bell Canada c. Association canadienne des employés de téléphone*, [2003] 1 R.C.S. 884; 2003 CSC 36; *Moreau-Bérubé c. Nouveau-Brunswick (Conseil de la magistrature)*, [2002] 1 R.C.S. 249; 2002 CSC 11; *S.C.F.P. c. Ontario (Ministre du Travail)*, [2003] 1 R.C.S. 539; 2003 CSC 29.

## REFERRED TO:

*Canada (Attorney General) v. Purcell*, [1996] 1 F.C. 644; (1995), 40 Admin. L.R. (2d) 40; 96 CLLC 210-010; 192 N.R. 148 (C.A.); *VIA Rail Canada Inc. v. Cairns*, [2005] 1 F.C.R. 205; (2004), 241 D.L.R. (4th) 700; 16 Admin. L.R. (4th) 55; 321 N.R. 201; 2004 FCA 194; *Star Choice Television Network Inc. v. Canada (Customs and Revenue Agency)*, 2004 FCA 153; *Acquisition of assets* (26 February 1997), Broadcasting Decision CRTC 97-86; *R. v. Latimer*, [2001] 1 S.C.R. 3; (2001), 193 D.L.R. (4th) 577; 203 Sask. R. 1; [2001] 6 W.W.R. 409; 150 C.C.C. (3d) 129; 39 C.R. (5th) 1; 80 C.R.R. (2d) 189; 264 N.R. 99; 2001 SCC 1; *Re C.F.R.B. and Attorney-General for Canada* (1973), 38 D.L.R. (3d) 335 (Ont. C.A.); leave to appeal to S.C.C. refused 13/11/73; *National Indian Brotherhood v. Juneau (No. 3)*, [1971] 1 F.C. 498 (T.D.); *Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board*, [1980] 1 S.C.R. 602; (1979), 106 D.L.R. (3d) 385; 50 C.C.C. (2d) 353; 13 C.R. (3d) 1; 15 C.R. (3d) 315; 30 N.R. 119; *Singh et al. v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177; (1985), 17 D.L.R. (4th) 422; 12 Admin. L.R. 137; 14 C.R.R. 13; 58 N.R. 1; *Therrien (Re)*, [2001] 2 S.C.R. 3; (2001), 30 Admin. L.R. (3d) 171; 155 C.C.C. (3d) 1; 43 C.R. (5th) 1; 84 C.R.R. (2d) 1; 271 N.R. 1; 2001 SCC 35; *IWA v. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, [1990] 1 S.C.R. 282; (1990), 68 D.L.R. (4th) 524; 42 Admin. L.R. 1; 90 CLLC 14,007; 38 O.A.C. 321; *Complaints and the public examination files* (18 May 1982), Public Notice CRTC 1982-36; *Old St. Boniface Residents Assn. Inc. v. Winnipeg (City)*, [1990] 3 S.C.R. 1170; (1990), 75 D.L.R. (4th) 385; [1991] 2 W.W.R. 145; 2 M.P.L.R. (2d) 217; 69 Man.R. (2d) 134; 46 Admin. L.R. 161; 116 N.R. 46; *CJMF-FM Ltée v. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission—CRTC*, [1984] F.C.J. No. 244 (C.A.) (QL); *Mount Sinai Hospital Center v. Quebec (Minister of Health and Social Services)*, [2001] 2 S.C.R. 281; (2001), 200 D.L.R. (4th) 193; 36 Admin. L.R. (3d) 71; 271 N.R. 104; 2001 SCC 41; *Coaticook FM Inc.* (17 September 1987), Decision CRTC 87-756; *CJMF-FM Ltée* (29 February 1984), Decision CRTC 84-209; affd [1984] F.C.J. No. 244 (C.A.) (QL); *Communications communautaires des Portages* (17 September 1987), Decision CRTC 87-754; *Félicien Messier, doing business under the name and style of "Cablo-Vision Saint-François-Xavier-des-Hauteurs Enr." and "Cablo-Vision Saint-Valérien Enr."* (20 August 1991), Decision CRTC 91-610; *Fundy Broadcasting Co. Limited*, CRTC 77-148; *Radio communautaire du Bas St-Laurent* (17 September 1987), Decision CRTC 87-753; *Riverport Satellite T.V. Limited* (7 June 1995), Decision CRTC 95-296.

## DÉCISIONS CITÉES :

*Canada (Procureur général) c. Purcell*, [1996] 1 C.F. 644 (C.A.); *VIA Rail Canada Inc. c. Cairns*, [2005] 1 R.C.F. 205; 2004 CAF 194; *Réseau de Télévision Star Choice Inc. c. Canada (Agence des douanes et du revenu)*, 2004 CAF 153; *Acquisition d'actif* (27 février 1997), Décision sur la radiodiffusion CRTC 97-86; *R. c. Latimer*, [2001] 1 R.C.S. 3; 2001 CSC 1; *Re C.F.R.B. and Attorney-General for Canada* (1973), 38 D.L.R. (3d) 335 (C.A. Ont.); autorisation de pourvoi devant la C.S.C. refusée le 13-11-73; *National Indian Brotherhood c. Juneau (n° 3)*, [1971] 1 C.F. 498 (1<sup>re</sup> inst.); *Martineau c. Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, [1980] 1 R.C.S. 602; *Singh et autres c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177; *Therrien (Re)*, [2001] 2 R.C.S. 3; 2001 CSC 35; *SITBA c. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 282; *Plaintes et dossiers d'examen public* (18 mai 1982), Avis public CRTC 1982-36; *Assoc. des résidents du Vieux St-Boniface Inc. c. Winnipeg (Ville)*, [1990] 3 R.C.S. 1170; *CJMF-FM Ltée c. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes — CRTC*, [1984] A.C.F. n° 244 (C.A.) (QL); *Centre hospitalier Mont-Sinai c. Québec (Ministre de la Santé et des Services sociaux)*, [2001] 2 R.C.S. 281; 2001 CSC 41; *Coaticook FM Inc.* (17 septembre 1987), Décision CRTC 87-756; *CJMF-FM Ltée* (29 février 1984), Décision CRTC 84-209; conf. par [1984] A.C.F. n° 244 (C.A.) (QL); *Communications communautaires des Portages* (17 septembre 1987), Décision CRTC 87-754; *Félicien Messier, faisant affaires sous les noms et les raisons sociales de « Cablo-Vision Saint-François-Xavier-des-Hauteurs Enr. » et « Cablo-Vision Saint-Valérien Enr. »* (20 août 1991), Décision CRTC 91-610; *Fundy Broadcasting Co. Limited*, CRTC-77-148; *Radio communautaire du Bas St-Laurent* (17 septembre 1987), Décision CRTC 87-753; *Riverport Satellite T.V. Limited* (7 juin 1995), Décision CRTC 95-296.

## AUTHORS CITED

Broadcasting Notice of Public Hearing CRTC 2001-14, December 14, 2001 (CRTC)  
 Broadcasting Notice of Public Hearing CRTC 2003-11, December 18, 2003 (CRTC).  
 Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. Circular No. 444. "To all licensees of radio programming undertakings: Practices regarding radio non-compliance" (7 May 2001).

*Nouveau Petit Robert: dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Paris: Dictionnaires Le Robert, 2000, "censure".

*Petit Larousse illustré*. Paris: Larousse, 2000, "censure".

APPEAL from a decision of the Canadian Radio-television and Telecommunications decision (CHOI-FM—Non-renewal of licence (13 July 2004), Broadcasting Decision CRTC 2004-271) not to renew, under the *Broadcasting Act*, the appellant's broadcasting licence based on its failure to comply with licence conditions. Appeal dismissed.

## APPEARANCES:

*Guy Bertrand* for appellant.  
*René LeBlanc* and *Bernard Letarte* for respondent Attorney General of Canada.  
*Caroline Matte* and *Guy J. Pratte* for respondent The Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC)  
*Frédéric Bachand* for intervener Canadian Civil Liberties Association.  
*Eric Mongeau* for intervener Cogeco Diffusion Inc.

No one appeared for intervener Canadian Association of Broadcasters.  
*Stefan Martin* for intervener Association québécoise de l'industrie du disque, du spectacle et de la vidéo (ADISQ).

## SOLICITORS OF RECORD:

*Guy Bertrand et associés*, Québec, for appellant.  
*Deputy Attorney General of Canada*, for respondent Attorney General of Canada.

## DOCTRINE CITÉE

Avis d'audience publique sur la radiodiffusion CRTC 2001-14, 14 décembre 2001 (CRTC).  
 Avis d'audience publique de radiodiffusion CRTC 2003-11, 18 décembre 2003 (CRTC).  
 Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. Circulaire n°444. « À toutes les titulaires d'entreprises de programmation radiophonique : Pratiques relatives à la non-conformité d'une station de radio » (7 mai 2001).

*Nouveau Petit Robert : dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Paris : Dictionnaires Le Robert, 2000 , « censure ».

*Petit Larousse illustré*. Paris : Larousse, 2000, « censure ».

APPEL de la décision du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CHOI-FM—Non-renouvellement de licence (13 juillet 2004), Décision de radiodiffusion CRTC 2004-271), prise en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*, de ne pas renouveler la licence de radiodiffusion de l'appelante au motif qu'elle n'avait pas respecté les conditions de délivrance de celle-ci. Appel rejeté.

## ONT COMPARU :

*Guy Bertrand* pour l'appelant.  
*René LeBlanc* et *Bernard Letarte* pour l'intimé le procureur général du Canada.  
*Caroline Matte* et *Guy J. Pratte* pour l'intimé le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC).  
*Frédéric Bachand* pour l'intervenante l'Association canadienne des libertés civiles.  
*Eric Mongeau* pour l'intervenante Cogeco Diffusion Inc.  
 Personne n'a comparu pour l'intervenante l'Association canadienne des radiodiffuseurs.  
*Stefan Martin* pour l'intervenante l'Association québécoise de l'industrie du disque, du spectacle et de la vidéo (ADISQ).

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

*Guy Bertrand et associés*, Québec, pour l'appelante.  
*Le sous-procureur général du Canada*, pour l'intimé le procureur général du Canada.

*Borden Ladner Gervais LLP*, Montréal, for respondent The Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC).  
*Shadley Battista, s.e.n.c.*, Montréal, for intervener Canadian Civil Liberties Association.

*Stikeman Elliot LLP*, Montréal, for interveners Canadian Association of Broadcasters and Cogeco Diffusion Inc.  
*Fraser Milner Casgrain LLP*, Montréal, for intervener Association québécoise de l'industrie du disque, du spectacle et de la vidéo (ADISQ).

*The following is the English version of the reasons for judgment rendered by*

LÉTOURNEAU J.A.:

#### Grounds of appeal

[1] Did the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) render an unlawful decision or err in law when it refused to renew the broadcasting licence of the French-language commercial radio station CHOI-FM Québec (CHOI-FM), owned by the appellant?

[2] Did the CRTC, in making its decision, fail to comply with the principles of natural justice, the rules of procedural fairness and its own rules of procedure?

[3] Those, in short, are the two major questions which, in this appeal, underlie the 11 grounds of appeal relied on by the appellant in order to have the CRTC decision set aside. Before embarking on a more detailed presentation of the grounds of appeal, I include, for reference and for the benefit of the parties, interveners and readers, a table of contents of the topics that will be discussed:

#### Table of Contents

	<u>Para.</u>
Grounds of appeal	1
Purpose and limitations of the proceeding before the Court and definition of the issue	20

*Borden Ladner Gervais s.r.l.*, Montréal, pour l'intimé le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC).  
*Shadley Battista, s.e.n.c.*, Montréal, pour l'intervenante l'Association canadienne des libertés civiles.

*Stikeman Elliot s.e.n.c.r.l., s.r.l.*, Montréal, pour les intervenants l'Association canadienne des radiodif-fuseurs et Cogeco Diffusion Inc.  
*Fraser Milner Casgrain s.e.n.c.r.l.*, Montréal, pour l'intervenante Association québécoise de l'industrie du disque, du spectacle et de la vidéo (ADISQ).

*Voici les motifs du jugement rendus en français par*

LÉTOURNEAU, J.C.A. :

#### Les motifs d'appel

[1] Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) a-t-il rendu une décision illégale ou erronée en droit lorsqu'il a refusé de renouveler la licence de radiodiffusion de la station de radio commerciale de langue française CHOI-FM Québec (CHOI-FM), propriété de l'appelante?

[2] Le CRTC a-t-il, dans sa prise de décision, omis de respecter les principes de justice naturelle, les règles d'équité procédurale et ses propres règles de procédure?

[3] Ce sont là, en résumé, les deux questions principales qui, dans le présent appel, sous-tendent les 11 motifs d'appel invoqués par l'appelante pour faire annuler la décision du CRTC. Avant de m'engager dans une présentation plus élaborée des motifs d'appel, j'inclus, pour fin de référence et pour le bénéfice des parties, des intervenantes et des lecteurs, une table des matières des sujets traités :

#### Table des matières

	<u>Para.</u>
Les motifs d'appel	1
Objet et limites de la procédure dont la Cour est saisie et définition de la question en litige	20

Applicable standard of review on an appeal in review of the CRTC's decision not to renew the appellant's licence	47	Norme de contrôle applicable en appel à la révision de la décision du CRTC de ne pas renouveler la licence de l'appelante	47
1. Identification of the standard of review applicable to intra-jurisdictional errors of the CRTC	48	1. Identification de la norme de contrôle applicable à des erreurs intrajuridictionnelles du CRTC	48
2. Identification of the standard of review applicable to the constitutional validity of the CRTC decision	55	2. Identification de la norme de contrôle applicable à la validité constitutionnelle de la décision du CRTC	55
Status and role of the CRTC in the present appeal proceedings	61	Le statut et le rôle du CRTC dans les présentes procédures d'appel	61
Facts and proceedings	68	Faits et procédures	68
CRTC decision 2004-271	104	La décision CRTC 2004-271	104
1. Factors considered by the CRTC in the exercise of its judicial discretion	105	1. Les facteurs dont le CRTC a tenu compte dans l'exercice de sa discrétion judiciaire	105
2. CRTC's conclusions	111	2. Les conclusions du CRTC	111
3. Proceedings before the CRTC	112	3. Les procédures suivies devant le CRTC	112
Analysis of grounds of appeal	125	Analyse des motifs d'appel	125
1. Parliament's jurisdiction to make laws governing broadcasting	129	1. La compétence du Parlement de légiférer en matière de radiodiffusion	129
2. Allegation that the CRTC unlawfully set itself up as a censor of the content of the appellant's broadcasts	144	2. L'allégation que le CRTC s'est illégalement posé en censeur du contenu des émissions de l'appelante	144
3. Violation of the principles of natural justice, the rules of procedural fairness and the <i>CRTC's Rules of Procedure</i>	149	3. La violation des principes de justice naturelle, des règles d'équité procédurale et des <i>Règles de procédure du CRTC</i>	149
(a) hearing before an independent and impartial tribunal	153	a) l'audition devant un tribunal indépendant et impartial	153
(b) right to a hearing, procedural fairness and the <i>CRTC Rules of Procedure</i>	155	b) le droit d'être entendu, l'équité procédurale et les <i>Règles de procédure du CRTC</i>	155
Did the CRTC err in law or make a jurisdictional error in its choice of the measure to enforce compliance with the Act and the Regulations?	176	Le CRTC a-t-il commis une erreur de droit ou juridictionnelle dans le choix de la mesure de contrainte du respect de la Loi et du Règlement?	176
1. Breach of the principle of gradation of enforcement measures	181	1. La violation du principe de la gradation des mesures de contrainte	181
2. Reasonable and legitimate expectation concerning the coercive measure that would be applied and the failure to proceed accordingly	190	2. L'expectative raisonnable et légitime quant à la mesure de contrainte qui serait appliquée et l'omission d'y donner suite	190
3. An unprecedented and extremely harsh measure	204	3. Une mesure sans précédent et d'extrême sévérité	204
Did the CRTC exercise its discretion judicially?	210	Le CRTC a-t-il exercé sa discrétion judiciairement?	210
1. No error of law in the consideration of factors relevant to the exercise of the discretion	210	1. L'absence d'erreur de droit dans la prise en compte des facteurs pertinents à l'exercice de la discrétion	210
2. Nullity of paragraph 3(b) of the Regulations and the impact of this nullity on decision CRTC 2004-271	214	2. La nullité de l'alinéa 3b) du Règlement et l'impact de cette nullité sur la décision CRTC 2004-271	214
3. Constitutional invalidity of decision CRTC 2004-271	223	3. L'invalidité constitutionnelle de la décision CRTC 2004-271	223

Conclusion	225	Conclusion	225
Reconnecting the judicial respirator	227	La remise en circuit du respirateur judiciaire	227

[4] The appellant argues that at the heart of this case is the freedom of expression guaranteed by paragraph 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]] (Charter), a freedom which, I hasten to point out, is not absolute, as is confirmed by section 1 of the Charter, which allows for the application thereto of reasonable limits prescribed by law and demonstrably justified in a free and democratic society: see *R. v. Sharpe*, [2001] 1 S.C.R. 45, at paragraphs 22 and 80. In the latter paragraph, Chief Justice McLachlin writes:

Section 1 of the *Charter* belies the suggestion that any *Charter* right is so absolute that limits on it can never be justified. The argument posits that some rights are so basic that they can never be limited as a matter of principle, precluding any evaluation under s. 1. This is both undesirable and unnecessary. It is undesirable because it raises the risk that laws that can be justified may be struck down on the basis of how they are characterized. It is unnecessary because s. 1 provides a basis for fair evaluation that upholds only those laws that do not unjustifiably erode basic liberties.

[5] More specifically, the appellant submits that section 3 [as am. by SOR/91-586, s. 1] of the *Radio Regulations, 1986* [SOR/86-982] (Regulations) and paragraphs 3(1)(g), 10(1)(c) and (k) of the *Broadcasting Act*, S.C. 1991, c. 11 (Act), are unconstitutional by virtue of their incompatibility with paragraph 2(b) of the Charter and, in the case of section 3 of the Regulations, with classes 13 and 16 of section 92 of the *Constitution Act, 1867* [30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5]].

[6] The constitutional invalidity under the Charter is alleged to lie, first, in the fact that the disputed provisions unduly, unlawfully and unjustly breach the freedom of expression guaranteed by the Charter.

[4] Selon l'appelante, se situe au cœur du présent débat la liberté d'expression garantie par l'alinéa 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]] (Charte), liberté qui, je le précise tout de suite, n'est toutefois pas absolue comme le confirme l'article premier de la Charte, lequel permet d'y apporter des restrictions légales raisonnables et justifiables dans une société libre et démocratique : voir *R. c. Sharpe*, [2001] 1 R.C.S. 45, aux paragraphes 22 et 80. À ce dernier paragraphe, la juge en chef McLachlin écrit :

L'article premier de la *Charte* contredit l'argument que tout droit garanti par la *Charte* est si absolu que sa restriction ne peut jamais être justifiée. Selon cet argument, certains droits sont si fondamentaux que, par principe, ils ne peuvent jamais être restreints, ce qui empêche toute évaluation fondée sur l'article premier. Cela n'est ni souhaitable ni nécessaire. Ce n'est pas souhaitable en raison du risque qui en résulte que des textes législatifs susceptibles d'être justifiés soient invalidés à cause de la façon dont ils ont été qualifiés. Ce n'est pas nécessaire parce que l'article premier constitue un moyen de procéder à une évaluation équitable qui confirme la validité des seuls textes qui ne sapent pas de manière injustifiable des libertés fondamentales.

[5] Plus précisément, l'appelante soumet que l'article 3 [mod. par DORS/91-586, art. 1] du *Règlement de 1986 sur la radio* [DORS/86-982] (Règlement) et les alinéas 3(1)g), 10(1)c) et k) de la *Loi sur la radiodiffusion*, L.C. 1991, ch. 11 (Loi) sont inconstitutionnels en raison de leur incompatibilité avec l'alinéa 2b) de la Charte et, dans le cas de l'article 3 du Règlement, avec les catégories 13 et 16 de l'article 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867* [30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5]].

[6] L'inconstitutionnalité en regard de la Charte tiendrait au fait d'abord que les dispositions en litige briment indûment, illégalement et injustement la liberté d'expression garantie par la Charte.

[7] Second, these provisions are alleged to be too vague and imprecise for a person to understand their scope and the parameters of the obligations they contain—in short, to enable the person subject to those obligations or prohibitions to adapt his or her conduct to the standard and thus comply with it. They are therefore unjust because they punish the unknown and unforeseeable. They are also excessively broad, and thereby vulnerable to arbitrary application.

[8] Although I have managed, to this point, to focus the discussion around the two major issues defined above, it is useful nevertheless to indicate for the reader the 11 grounds of appeal submitted by the appellant in the form of questions, and authorized by this Court:

#### Question No. 1

[9] Should CRTC decision 2004-271 [*CHOI-FM—Non-renewal of licence*] (hereinafter identified as decision 271) be declared of no force and effect by virtue of its inconsistency with paragraphs 2(b) and 1(b) (*sic*) of the Charter, entitling the appellant to an appropriate and just remedy under subsection 24(1) of the Charter?

#### Question No. 2

[10] Does the Act give the CRTC the power to rule on the content of broadcasting or to act as a censor of the content of radio broadcasts?

#### Question No. 3

[11] Accordingly, are section 3, and in particular its paragraph (b) of the Regulations, the Code of Ethics imposed by CRTC decision 2002-189 [*Short-term licence renewal for CHOI-FM*] and CRTC decision 2004-271, dated July 13, 2004, of no force and effect?

#### Question No. 4

[12] In the alternative, is section 3 of the Regulations unconstitutional by virtue of its incompatibility with paragraph 2(b) of the Charter and subsections 92(13) and 92(16) of the *Constitution Act, 1867*?

[7] Ensuite, ces dispositions seraient trop vagues et trop imprécises pour qu'une personne puisse connaître leur portée et les paramètres des obligations qu'elles renferment, bref pour que le titulaire des obligations ou le sujet des interdictions puisse adapter son comportement à la norme et, ainsi, la respecter. Elles seraient donc injustes parce qu'elles sanctionnent l'inconnu et l'imprévisible. Elles seraient également de portée excessive, donnant par le fait même ouverture à l'arbitraire.

[8] Quoique j'aie pu pour l'instant centrer le débat autour des deux grandes questions ci-auparavant définies, il demeure utile d'indiquer pour le lecteur les 11 motifs d'appels soumis par l'appelante, sous forme de questions, et autorisés par cette Cour :

#### Question n° 1

[9] La décision CRTC 2004-271 [*CHOI-FM—Non-renouvellement de licence*] (ci-après identifiée comme la décision 271) doit-elle être déclarée nulle et sans effet parce que non conforme avec les alinéas 2b) et 1b) de la Charte, justifiant l'appelante d'obtenir une réparation convenable et juste en vertu de son paragraphe 24(1)?

#### Question n° 2

[10] La Loi donne-t-elle le pouvoir au CRTC de légiférer sur le contenu de la radiodiffusion ou d'agir comme censeur du contenu des émissions de radio?

#### Question n° 3

[11] En conséquence, l'article 3, notamment l'alinéa b) du Règlement, le Code de déontologie imposé par la décision CRTC 2002-189 [*Renouvellement à court terme de la licence de CHOI-FM*] et la décision CRTC 2004-271 du 13 juillet 2004, sont-ils nuls et de nul effet?

#### Question n° 4

[12] Subsidiairement, l'article 3 du Règlement est-il inconstitutionnel en raison de son incompatibilité avec l'alinéa 2b) de la Charte et avec les paragraphes 92(13) et (16) de la *Loi constitutionnelle de 1867*?

Question No. 5

[13] In the further alternative, are paragraphs 3(1)(g), 10(1)(c) and (k) of the Act unconstitutional by reason of their incompatibility with paragraph 2(b) of the Charter?

Question No. 6

[14] Did the CRTC violate subsection 5(2) of the Act by failing to display flexibility in its supervision of CHOI-FM?

Question No. 7

[15] Did the CRTC issue decision 271 without exercising its jurisdiction under paragraphs 5(2)(g), 3(1)(d) and 9(1)(d) of the Act?

Question No. 8

[16] Did the CRTC refuse or fail to exercise its jurisdiction by way of an order under section 12 of the Act?

Question No. 9

[17] Did the CRTC refuse or fail to exercise its jurisdiction by way of a penal proceeding pursuant to sections 32 and 33 of the Act?

Question No. 10

[18] Has the CRTC mistakenly and absurdly interpreted paragraph 3(b) of the Regulations prohibiting the broadcasting of abusive comment?

Question No. 11

[19] Has the CRTC manifestly breached the principles of natural justice, the rules of procedural fairness and the *CRTC Rules of Procedure* [C.R.C., c. 375] before, during and after the public hearing on the renewal of the CHOI-FM licence?

Purpose and limitations of the proceeding before the Court and definition of the issue

[20] In order to dispel any possible ambiguity about this appeal, it is important to define and explain, from

Question n° 5

[13] Subsidièrement, les alinéas 3(1)g), 10(1)c) et k) de la Loi sont-ils inconstitutionnels en raison de leur incompatibilité avec l'alinéa 2b) de la Charte?

Question n° 6

[14] Le CRTC a-t-il violé les termes du paragraphe 5(2) de la Loi en ne faisant pas preuve de souplesse dans la surveillance de CHOI-FM?

Question n° 7

[15] Le CRTC a-t-il prononcé la décision 271 sans exercer sa compétence prévue aux alinéas 5(2)g), 3(1)d) et 9(1)d) de la Loi?

Question n° 8

[16] Le CRTC a-t-il refusé ou omis d'exercer sa compétence par la voie d'ordonnance, en vertu de l'article 12 de la Loi?

Question n° 9

[17] Le CRTC a-t-il refusé ou omis d'exercer sa compétence par voie de poursuite pénale, en vertu des articles 32 et 33 de la Loi?

Question n° 10

[18] Le CRTC a-t-il interprété de façon erronée et absurde l'alinéa 3b) du Règlement portant sur l'interdiction de diffuser des propos offensants?

Question n° 11

[19] Le CRTC a-t-il violé, de façon manifeste, les principes de justice naturelle, les règles d'équité procédurale et les *Règles de procédure du CRTC* [C.R.C., ch. 375], tant avant que pendant et après l'audience publique portant sur le renouvellement de la licence de CHOI-FM?

Objet et limites de la procédure dont la Cour est saisie et définition de la question en litige

[20] Afin de dissiper toute ambiguïté pouvant entourer le présent appel, il importe de définir et de



the outset, the purpose of the proceeding before us, its governing limitations and the real issue in dispute.

[21] Because the argument, in both the written and oral submissions, has broadened substantially, I must redefine its parameters. This is not a matter of mere caprice or an exercise in evasion. I am impelled to do so, as we will be able to see, by the purpose of the proceeding at issue, the nature of the decision that was made and the nature of the body that made that decision, in this case the CRTC.

[22] The appellant is seeking a number of remedies, including a declaration that decision 271 of the CRTC, dated July 13, 2004, is void and of no effect. However, it should be understood that this CRTC decision is a decision not to renew the appellant's licence, which has terminated through the passage of time alone.

[23] As I mentioned at the hearing, the appellant has functioned throughout the appeal on a judicial respirator as a result of what amounts in practical terms to a court licence following from this Court's decision to grant leave to appeal: see order *Genex Communications Inc. v. Canada (Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission)* (2004), 329 N.R. 53 (F.C.A.), in which the licence granted to the appellant is deemed to remain in force in order to enable it to exercise usefully its right of appeal to this Court and pending judgment therein on the merits. The rendering of the decision on the merits in this appeal brings the appeal to an end and is tantamount to disconnecting the respirator, irrespective of whether the decision is favourable or unfavourable to the appellant.

[24] The appellant is also asking this Court to order the CRTC to accept its application for a licence renewal for the period that the Court may wish to determine.

[25] In the alternative, the appellant asked in its written pleadings that the matter be sent back to the CRTC for a rehearing on and redetermination of the appellant's renewal application. This alternative remedy

préciser, dès le départ, l'objet de la procédure dont nous sommes saisis, les limites qui la gouvernement et la véritable question en litige.

[21] Le débat s'étant considérablement élargi tant au niveau de l'argumentation écrite qu'orale, je me dois d'en redéfinir les paramètres. Il ne s'agit pas là d'un simple caprice ou de la recherche d'un exutoire. L'exercice m'est dicté, comme on pourra le voir, à la fois par l'objet de la procédure en cause, la nature de la décision prise et la nature de l'organisme qui a rendu la décision, en l'occurrence le CRTC.

[22] L'appelante recherche plusieurs conclusions, y compris celle de déclarer nulle et sans effet la décision 271 du CRTC, datée du 13 juillet 2004. Or, il faut comprendre que cette décision du CRTC en est une de ne pas renouveler la licence de l'appelante qui a pris fin par le seul écoulement du temps.

[23] Comme je le mentionnais à l'audience, l'appelante fonctionne, pour la durée de l'appel, sous respirateur judiciaire par suite de ce qui équivaut, à toutes fins pratiques, à une licence judiciaire consécutive à la décision de cette Cour de faire droit à l'autorisation d'appel : voir l'ordonnance *Genex Communications Inc. c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*, 2004 CAF 279, où la licence accordée à l'appelante est réputée être demeurée en vigueur afin de lui permettre d'exercer utilement son droit d'appel devant cette Cour et ce jusqu'à ce que jugement au mérite intervienne. Le fait de rendre la décision au mérite dans le présent appel met un terme à l'appel et équivaut à débrancher le respirateur, peu importe que la décision soit favorable ou défavorable à l'appelante.

[24] Aussi l'appelante demande-t-elle à cette Cour d'ordonner au CRTC d'accepter sa demande de renouvellement de licence pour la période que la Cour voudra bien fixer.

[25] Subsidiairement, l'appelante demande dans ses procédures écrites de retourner le dossier au CRTC pour qu'il procède à un réexamen de la demande de renouvellement de l'appelante et tienne une nouvelle

implicitly contains, I imagine, a request to be reconnected to the judicial respirator so that the judicial licence be extended to allow the appellant to operate throughout the redetermination proceeding.

[26] At the beginning of the hearing the appellant abandoned this alternative remedy, stating emphatically that it had completely lost confidence in the CRTC's capacity to act impartially in its regard, given the memorandum of facts and law submitted to the Court by the CRTC. It therefore asked that the Court grant it a broadcasting licence or, in the alternative, supervise the negotiations it would undertake with the CRTC and that the Court subsequently ratify any agreement that was reached. I can only express my astonishment at this position, according to which the appellant thinks the CRTC enjoys sufficient neutrality and credibility to negotiate a licence renewal but not enough of either to determine whether the licence should be renewed.

[27] That being said, faced with the lack of enthusiasm for its proposals, particularly the one pertaining to the negotiations period, the appellant fell back on its two original requests, contained in its written pleadings and which I set out earlier. It says it is prepared to go back to the CRTC as long as the hearing is held before a panel with a different composition than the earlier one.

[28] We can find, if the evidence takes us there, that the CRTC has erred in law or has failed to act fairly or judicially, or both. If the error in law or the departure from the principles of natural justice or the standards governing the exercise of judicial discretion are sufficiently serious to taint the CRTC decision, we may, at most, set it aside and order the CRTC to start over and arrive at a new decision that is not impaired by the irregularities affecting the previous one. In short, we are unable to renew the appellant's licence, and there are many reasons why we are unable or powerless to do so.

[29] In the first place, the power to issue, revoke or renew a licence has been expressly and exclusively

audience. Cette conclusion subsidiaire contient implicitement, j'imagine, une demande de brancher à nouveau le respirateur judiciaire pour que la licence judiciaire soit prolongée et permette à l'appelante d'opérer pendant la durée de la procédure de réexamen.

[26] Au début de l'audience, l'appelante a abandonné cette conclusion subsidiaire, déclarant emphatiquement avoir perdu toute confiance dans la capacité du CRTC d'agir avec impartialité à son égard, compte tenu du mémoire des faits et du droit soumis à la Cour par le CRTC. Elle a donc requis de cette Cour qu'elle lui octroie une licence de radiodiffusion ou, alternativement, qu'elle supervise les négociations qu'elle entreprendrait avec le CRTC et que, par la suite, la Cour homologue l'entente à intervenir. Je ne peux que m'étonner de cette position où l'appelante considère que le CRTC jouit d'assez de neutralité et de crédibilité pour négocier un renouvellement de licence, mais insuffisamment de l'une et de l'autre pour décider de cette même question.

[27] Ceci dit, devant le peu de réceptivité accordée à ses propositions, particulièrement celle relative à une période de négociation, l'appelante s'en est remise à ses deux conclusions originales que l'on retrouve dans ses procédures écrites et que j'ai énoncées plus haut. Elle se dit prête à retourner devant le CRTC pourvu que l'audience ait lieu devant une formation différente de la précédente.

[28] Nous pouvons constater, si la preuve nous y conduit, que le CRTC a commis des erreurs de droit ou n'a pas agi équitablement ou judiciairement, ou les deux à la fois. Si l'erreur de droit ou la dérogation aux principes de justice naturelle ou aux normes régissant l'exercice de la discrétion judiciaire sont suffisamment sérieuses pour entacher la décision du CRTC, nous pouvons, au mieux, l'annuler et ordonner au CRTC de reprendre l'exercice en vue d'en arriver à une nouvelle décision qui n'est pas empreinte des vices qui affectaient la précédente. En somme, nous ne pouvons renouveler la licence de l'appelante et les raisons de cette incapacité ou impuissance sont multiples.

[29] Tout d'abord, la compétence d'octroyer, de révoquer ou de renouveler une licence a été

given by Parliament to the CRTC, the only independent public authority to which Parliament has entrusted the regulation and supervision of the Canadian broadcasting system: see subsection 3(2) of the Act. We cannot appropriate that power to ourselves.

[30] Secondly, the exercise of this jurisdiction requires expertise and a knowledge of the communications environment and programming and broadcasting policies that this Court does not possess. In *Canadian Broadcasting Corp. v. Métromédia CMR Montréal Inc.* (1999), 254 N.R. 266, this Court notes in paragraph 6 that an application for a licence, which is tantamount to an application for renewal, “involves economic and cultural policy considerations which come within the CRTC’s expertise and for which the agency has discretion.”

[31] Thirdly, this exercise must take into account the public interest, which is reflected in the numerous objectives of the Act and of Canadian broadcasting policy. Again, the definition of the public interest and the protection that Parliament wishes to give to it necessitate specialized knowledge in the area of communications and broadcasting policy. In this regard, the Court writes at paragraph 5 of the *Canadian Broadcasting Corp.* case:

... the Act (s. 3) identifies about forty sometimes conflicting objectives which must guide the CRTC in exercising its powers. This leads to a polycentric adjudication process, involving numerous participants with opposing interests, with a view to implementing the broadcasting policy set out in the Act.

[32] Fourthly, the renewal or refusal to renew a licence is the end result of the exercise of a discretionary power. The legal rule in such matters is unequivocal: the Court does not have the power to substitute its own discretion for that of the authority whose decision is being reviewed. I will return later and in greater detail to the legal standard of review of a discretionary decision.

expressément et exclusivement confiée par le législateur au CRTC qui est le seul organisme public autonome à qui le Parlement a confié la réglementation et la surveillance du système canadien de la radiodiffusion : voir le paragraphe 3(2) de la Loi. Nous ne pouvons nous l’approprier.

[30] Deuxièmement, l’exercice de cette compétence fait appel à une expertise ainsi qu’à une connaissance du milieu des communications, des politiques de programmation et de diffusion que la Cour ne possède pas. Dans l’affaire *Société Radio-Canada c. Métromédia CMR Montréal Inc.*, [1999] A.C.F. n° 1637 (C.A.) (QL), cette Cour rappelle au paragraphe 6 qu’une demande d’attribution d’une licence, laquelle s’apparente à une demande de renouvellement, « met en cause des éléments de politique économique et culturelle qui relèvent de l’expertise du CRTC et à l’égard desquels l’organisme possède une discrétion ».

[31] Troisièmement, cet exercice doit prendre en compte l’intérêt public qui est reflété dans les nombreux objectifs de la Loi et de la politique de radiodiffusion canadienne. Encore là, la définition de l’intérêt public et la protection que le législateur veut lui accorder nécessitent des connaissances particularisées du domaine des communications et de la politique de la radiodiffusion. À cet égard, la Cour écrit au paragraphe 5 de l’affaire *Société Radio-Canada* :

[. . .] la Loi (art. 3) identifie une quarantaine d’objectifs, parfois conflictuels qui doivent guider l’exercice par le CRTC de ses pouvoirs. Il en découle un processus d’adjudication polycentrique impliquant une multitude d’intervenants aux intérêts opposés, lequel processus vise l’implantation des politiques de radiodiffusion définies par la Loi.

[32] Quatrièmement, le renouvellement ou le refus de renouveler une licence sont la résultante de l’exercice d’un pouvoir discrétionnaire. La règle de droit en semblable matière est sans équivoque : la Cour n’a pas le pouvoir de substituer sa propre discrétion à celle de l’organisme qui fait l’objet d’une révision. Je reviendrai plus loin et plus en détail sur la norme légale de contrôle d’une décision discrétionnaire.

[33] Finally (and I stop at this last reason for I think that the limitations on the powers of this Court both legally and in terms of appropriateness are fairly obvious), the CRTC decision was made at the conclusion of a hearing during which the appellant and other stakeholders were heard on the merits and the appropriateness of the renewal. The appeal in this Court did not and could not address these questions of appropriateness since the right of appeal of CRTC decisions is exercised only on questions of law. Section 31 of the Act limits judicial review of CRTC decisions and orders in the following words:

31. (1) Except as provided in this Part, every decision and order of the Commission is final and conclusive.

(2) An appeal lies from a decision or order of the Commission to the Federal Court of Appeal on a question of law or a question of jurisdiction if leave therefor is obtained from that Court on application made within one month after the making of the decision or order sought to be appealed from or within such further time as that Court under special circumstances allows.

(3) No appeal lies after leave therefor has been obtained under subsection (2) unless it is entered in the Federal Court of Appeal within sixty days after the making of the order granting leave to appeal.

(4) 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 licence, be deemed for the purposes of this section to be a decision or order of the Commission.

[34] The sole objective of the debate on appeal, which is much more limited than a debate on the appropriateness of a licence renewal, is to verify whether the CRTC erred in law in its analysis of the appellant's application for a renewal of its licence and in the exercise of its discretion while doing so.

[35] Simply stated, the most the appellant can hope for is that we will order a new hearing before the CRTC. So that is an initial limit on the remedy that can be sought. But there is another limit, just as important, regarding the appeal itself.

[33] Enfin (et je m'arrête avec ce dernier motif car je crois que les limites des pouvoirs de notre Cour tant au plan légal que de l'opportunité sont assez évidentes), la décision du CRTC fut rendue au terme d'une audience où l'appelante et d'autres intervenants furent entendus sur le mérite et l'opportunité du renouvellement. L'appel devant nous n'a pas porté et ne pouvait porter sur ces questions d'opportunité car le droit d'appel à l'encontre de décisions du CRTC ne s'exerce que sur des questions de droit. L'article 31 de la Loi restreint le contrôle judiciaire des décisions et ordonnances du CRTC en ces termes :

31. (1) Sauf exceptions prévues par la présente partie, les décisions et ordonnances du Conseil sont définitives et sans appel.

(2) Les décisions et ordonnances du Conseil sont susceptibles d'appel, sur une question de droit ou de compétence, devant la Cour d'appel fédérale. L'exercice de cet appel est toutefois subordonné à l'autorisation de la cour, la demande en ce sens devant être présentée dans le mois qui suit la prise de la décision ou ordonnance attaquée ou dans le délai supplémentaire accordé par la cour dans des circonstances particulières.

(3) L'appel doit être interjeté dans les soixante jours suivant l'autorisation.

(4) Les documents émanant du Conseil sous forme de décision ou d'ordonnance, s'ils concernent l'attribution, la modification, le renouvellement, l'annulation, ou la suspension d'une licence, sont censés être, pour l'application du présent article, des décisions ou ordonnances du Conseil.

[34] Le débat en appel, beaucoup plus restreint donc qu'un débat portant sur l'opportunité d'un renouvellement de licence, n'a pour seul objectif que celui de vérifier si le CRTC a commis des erreurs de droit dans l'analyse de la demande de renouvellement de la licence de l'appelante et dans l'exercice de la discrétion dont il jouit à cette occasion.

[35] En somme, l'appelante, tout au plus, peut espérer que nous ordonnions une nouvelle audition devant le CRTC. Voilà donc une première limite au niveau du remède recherché et possible. Il en existe une autre, toute aussi importante, au niveau de l'appel lui-même.

[36] This appeal is doubtless an important one for the appellant, its listeners and the communications milieu in general, for a host of reasons. But we should not lose sight of the purpose of the appeal. It must be clearly understood that this appeal, contrary to the apparent belief and desire of the appellant, does not give rise directly or in general to a comprehensive debate over freedom of expression. The issue is, and remains, whether the CRTC's discretionary decision not to renew the appellant's licence was made judicially and in compliance with the rules of natural justice, the standards of procedural fairness and its own procedures.

[37] A discretionary power is exercised judicially when the holder of that power acts in good faith, in accordance with the law, does not take into account irrelevant factors and does not fail to consider relevant factors: see *Canada (Attorney General) v. Purcell*, [1996] 1 F.C. 644 (C.A.).

[38] The rules of natural justice or standards of procedural fairness are breached when a party before a tribunal or administrative agency, whose interests will be affected by the decision that is to be made, is deprived of the right to be heard by an impartial and independent tribunal.

[39] Freedom of expression is, of course, a relevant consideration in the CRTC's exercise of its discretion. In fact, subsection 2(3) of the Act, which I reproduce, states that the Act is to be construed and applied in a manner that is consistent with freedom of expression:

2. . . .

(3) This Act shall be construed and applied in a manner that is consistent with the freedom of expression and journalistic, creative and programming independence enjoyed by broadcasting undertakings.

But, I agree, it is one important factor among others, all equally objective, that must be taken into account.

[40] Among these other factors, we will note in particular:

[36] Il ne fait pas de doute que, pour moult raisons, l'appel logé par l'appelante est important pour elle, ses auditeurs et le monde des communications en général. Mais il ne faut pas perdre de vue l'objet de l'appel. Il faut bien comprendre que cet appel n'engage ni de plein fouet, ni en général un débat sur la liberté d'expression comme semble le croire et le vouloir l'appelante. La question en litige est, et demeure, celle de savoir si la décision discrétionnaire du CRTC de ne pas renouveler la licence de l'appelante fut prise judiciairement et dans le respect des principes de justice naturelle, des normes d'équité procédurale et de ses propres procédures.

[37] Un pouvoir discrétionnaire s'exerce judiciairement lorsque le titulaire de ce pouvoir agit de bonne foi, conformément à la loi, ne prend pas en considération des facteurs non pertinents et n'omet pas de prendre en compte des facteurs pertinents : voir *Canada (Procureur général) c. Purcell*, [1996] 1 C.F. 644 (C.A.).

[38] Il y a manquement aux règles de justice naturelle ou aux normes d'équité procédurale lorsqu'une partie devant un tribunal ou un organisme administratif, dont les intérêts seront affectés par la décision qui sera rendue, est privée du droit de se faire entendre par un tribunal impartial et indépendant.

[39] Bien sûr, dans l'exercice par le CRTC de son pouvoir discrétionnaire, la liberté d'expression est une composante pertinente. D'ailleurs, le paragraphe 2(3) de la Loi, que je reproduis, énonce que l'interprétation et l'application de la Loi doivent se faire de manière compatible avec la liberté d'expression :

2. [. . .]

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

Mais il s'agit d'un facteur important, j'en conviens, parmi d'autres, tous aussi objectifs les uns que les autres, dont il lui faut tenir compte.

[40] Parmi ces autres facteurs, on notera en particulier :

- (a) The notices and warnings given to the appellant to comply with the Act, the Regulations and its conditions of licence;
- (b) The appellant's reaction to these notices and the efforts made to bring about remedial action;
- (c) Compliance with the undertakings made under the Act, the appellant's own Code of Ethics and the Regulations;
- (d) The steps taken by the appellant to control and discipline its staff, for which it is responsible;
- (e) The nature and gravity of the actions that were taken and of the comments that gave rise to the complaints;
- (f) Their frequency and repetition;
- (g) The deliberate, intentional or grossly negligent nature of the alleged breaches;
- (h) The appellant's acceptance of its statutory and regulatory responsibilities as a licensee and the cooperation offered and provided to the CRTC to comply with the prescriptive framework;
- (i) The appellant's cavalier or defiant attitude, if applicable;
- (j) The appellant's structural organization, as this organization may influence the willingness and capacity to take the appropriate remedial action; and
- (k) The effectiveness of the alternatives to non-renewal that were or could be used by the CRTC.
- a) les avis et les mises en garde donnés à l'appelante de se conformer à la Loi, au Règlement et à ses conditions de licence;
- b) la réaction de cette dernière à ces mises en demeure et les efforts déployés pour apporter des correctifs;
- c) le respect des engagements pris de la Loi, de son propre Code de déontologie et du Règlement;
- d) les mesures prises par l'appelante pour contrôler et discipliner son personnel dont elle est responsable;
- e) la nature et la gravité des gestes posés et des propos reprochés;
- f) leur fréquence et la récurrence;
- g) le caractère délibéré, intentionnel ou grossièrement négligent des manquements reprochés;
- h) l'acceptation par l'appelante de ses responsabilités statutaires et réglementaires en tant que titulaire d'une licence et la coopération offerte et apportée au CRTC pour respecter le cadre normatif;
- i) l'attitude cavalière ou défiante de l'appelante, s'il en fut une;
- j) l'organisation structurelle de l'appelante, cette organisation pouvant influencer sur la volonté et la capacité d'apporter des correctifs appropriés; et
- k) l'efficacité des mesures alternatives au non-renouvellement qui furent ou qui pourraient être employées par le CRTC.

[41] The very object of the CRTC's exercise of its discretionary power, i.e. the appropriateness in the circumstances of renewing the appellant's licence, defines the parameters of the appeal before us, which cannot be transformed into a crusade for freedom of expression without substantially distorting it.

[41] L'objet même de l'exercice du pouvoir discrétionnaire par le CRTC, soit l'opportunité dans les circonstances de renouveler la licence de l'appelante, vient donc délimiter les paramètres de l'appel dont nous sommes saisis, un appel qui ne saurait, sans qu'il n'en résulte une dénaturation substantielle, être transformé en une croisade pour la liberté d'expression.

[42] A third limit should also be noted: the CRTC's decision will not necessarily be set aside because one or more errors of law may have been committed by it in its exercise of the powers given to it under the Act. Those errors must, at a minimum, be material, that is they must have had an impact on the making of the decision and on the decision that was made. An error is material if the decision that was made would probably have differed absent that error or, in the context of applying the reasonableness standard, if those errors affect the decision as a whole: see *Law Society of New Brunswick v. Ryan*, [2003] 1 S.C.R. 247, at page 270. Otherwise, the decision must be upheld. I will have the occasion to return to this question later when I discuss the standard of review that is applicable to a review on appeal of a decision of the CRTC.

[43] Finally—and this is an extremely important consideration, as we will see later—the appeal before us is not challenging a CRTC decision that deprives or strips the appellant of a right. The appeal has to do with a decision not to renew a privilege that had been granted to the appellant. The obtaining or exercise of a privilege is generally accompanied by conditions with which the licensee undertakes to comply subject to penalties for non-compliance, including possible non-renewal or loss of the privilege. In other words, the appellant not only has no right to a broadcasting licence, it also has no vested interest in the fixed-term privilege that was granted to it: see *Procureur général du Canada v. Compagnie de Publication La Presse, Ltée (La)*, [1967] S.C.R. 60, where the Court writes [at page 76]: “there was no contractual relationship between the Crown and respondent, and the latter had no vested or property right in the licence which it held.”

[44] However, I hasten to add that while the appellant has no entitlement to the renewal of the privilege that was granted, it is entitled not to be deprived of it arbitrarily or unfairly. “The fact that a decision is administrative and affects ‘the rights, privileges or interests of an individual’ is sufficient to trigger the application of the duty of fairness”: *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2

[42] Une troisième limite qu'il importe de signaler : ce n'est pas parce qu'une ou plusieurs erreurs de droit ont pu être commises par le CRTC dans l'exercice des pouvoirs que la Loi lui confère que sa décision doit nécessairement être annulée. Encore faut-il, au minimum, que ces erreurs soient matérielles, c'est-à-dire qu'elles aient eu un impact sur la prise de décision et sur la décision rendue. Une erreur est matérielle si la décision rendue eût probablement été différente en l'absence de cette erreur ou, dans le contexte de l'application de la norme de la décision raisonnable, si ces erreurs affectent la décision dans son ensemble : voir *Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan*, [2003] 1 R.C.S. 247, à la page 270. Sinon, la décision doit être maintenue. J'aurai l'occasion de revenir sur cette question plus tard lorsque je discuterai de la norme de contrôle applicable à la révision en appel d'une décision du CRTC.

[43] Enfin, et il s'agit là d'une considération fort importante comme nous le verrons plus tard, l'appel devant nous ne met pas en cause une décision du CRTC qui prive ou déchoit l'appelante d'un droit. L'appel a trait à une décision de ne pas renouveler un privilège qui avait été consenti à l'appelante. Or, l'obtention et l'exercice d'un privilège sont généralement assortis de conditions que le titulaire s'engage à respecter sous peine de sanctions, dont celle d'un non-renouvellement et de la perte du privilège. En d'autres termes, l'appelante non seulement n'a pas de droit à une licence de radiodiffusion, elle n'a aussi pas de droit acquis au privilège à terme qui lui fut octroyé : voir l'affaire *Procureur général du Canada c. Compagnie de Publication La Presse, Ltée (La)*, [1967] R.C.S. 60 où la Cour écrit [à la page 76] : [TRADUCTION] « il n'y avait pas de relation contractuelle entre la couronne et l'intimée, et cette dernière n'avait pas de droit acquis ou de droit de propriété dans la licence qu'elle détenait ».

[44] Par contre, je m'empresse d'ajouter que si l'appelante n'a pas de droit acquis au renouvellement du privilège accordé, elle a cependant un droit acquis à ne pas en être privée arbitrairement ou inéquitablement. « Le fait qu'une décision soit administrative et touche “les droits, privilèges ou biens d'une personne” suffit pour entraîner l'application de l'obligation d'équité » : *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de*

S.C.R. 817, at paragraph 20. The existence of this right conditions and structures the analysis of the appellant's recriminations against the CRTC's decision not to renew its licence.

[45] In conclusion, the real issue in this appeal proves to be much more concise and limited than it appears to be at first sight, and certainly much more limited than the questions that were proposed for our consideration by the appellant. It comes down to this: did the CRTC exercise its discretion judicially, in compliance with the rules of natural justice, the standards of procedural fairness and its own rules of procedure when it decided not to renew the appellant's licence? I have added, in the formulation of the question, compliance with the rules of natural justice, the standards of procedural fairness and the rules of procedure although this was not really necessary. To exercise a discretionary power in breach of those principles, standards and rules means not acting in accordance with the law and therefore judicially. However, since the appellant has made these three questions distinct grounds of appeal, I will address them together, but separately from the question of the judicial exercise of the discretion.

[46] This leads me to a discussion of the standard of review applicable to the appeal of this decision.

Applicable standard of review on an appeal in review of the CRTC's decision not to renew the appellant's licence

[47] The appellant alleges that the CRTC decision is unconstitutional or, if it is not, that it is vitiated by intra-jurisdictional errors of law. In view of these allegations, the analysis of the CRTC decision calls for two distinct standards of review, one constitutional, the other administrative. I will begin with the latter.

1. Identification of the standard of review applicable to intra-jurisdictional errors of the CRTC

[48] In the *Canadian Broadcasting Corp.* case, this Court recognized in these words the need to show a

*l'Immigration*), [1999] 2 R.C.S. 817, au paragraphe 20. L'existence de ce droit conditionne et encadre l'analyse des récriminations de l'appelante à l'endroit de la décision du CRTC de ne pas renouveler sa licence.

[45] En conclusion, la véritable question en litige dans cet appel s'avère beaucoup plus concise et limitée qu'il n'apparaît à première vue, et certes beaucoup plus restreinte que les questions qui nous furent proposées par l'appelante. Elle se résume à ceci : le CRTC a-t-il exercé judiciairement sa discrétion, dans le respect des principes de justice naturelle, des normes d'équité procédurale et de ses propres règles de procédure lorsqu'il a décidé de ne pas renouveler la licence de l'appelante? J'ai rajouté, dans la formulation de la question, le respect des principes de justice naturelle, des normes d'équité procédurale et des règles de procédure quoique ce ne soit pas vraiment nécessaire. Car exercer un pouvoir discrétionnaire en violation de ces principes, normes et règles n'est pas agir conformément à la loi et donc judiciairement. Mais comme l'appelante a fait de ces trois questions des motifs d'appel distincts, je les traiterai ensemble, mais séparément de la question de l'exercice judiciaire de la discrétion.

[46] Ceci m'amène à discuter de la norme de contrôle applicable à l'appel de cette décision.

Norme de contrôle applicable en appel à la révision de la décision du CRTC de ne pas renouveler la licence de l'appelante

[47] L'appelante allègue que la décision du CRTC est inconstitutionnelle ou, si elle ne l'est pas, qu'elle est viciée par des erreurs de droit intrajurisdictionnelles. L'analyse de la décision du CRTC, compte tenu de ces allégations, fait appel à deux normes de contrôle distinctes : l'une constitutionnelle, l'autre administrative. Je débiterai par cette dernière.

1. Identification de la norme de contrôle applicable à des erreurs intrajurisdictionnelles du CRTC

[48] Dans l'affaire *Société Radio-Canada*, cette Cour a reconnu en ces termes la nécessité de faire preuve de



great deal of deference toward decisions of the CRTC [at paragraphs 2-6]:

The CRTC is a specialized, independent agency to which, precisely because of its expertise, Parliament has granted extensive powers for the supervision and regulation of the Canadian broadcasting system to allow it to implement the broadcasting policy set out in section 3 of the **Broadcasting Act**, S.C. 1991, c. 11. It is settled that the CRTC has broad discretion in exercising its powers to issue or revoke licences.

Although CRTC decisions are not protected by a privative clause, the fact remains that the courts which are called upon to review these decisions must show a great deal of deference when the agency is acting within its field of expertise and specialized knowledge, it is required under the objectives of the Act which governs it to find a delicate balance between the competing interests of the parties and it rules on a question of fact related to its expertise. In our view, these three factors are present in the decision challenged by the appellant and it merits the required deference on our part.

First, the application submitted to the CRTC concerns the use of a radio frequency which falls under the powers of supervision and regulation which Parliament has granted to the CRTC (s. 5 of the Act) and for which the CRTC may issue licences (s. 9 of the Act).

Second, the Act (s. 3) identifies about forty sometimes conflicting objectives which must guide the CRTC in exercising its powers. This leads to a polycentric adjudication process, involving numerous participants with opposing interests, with a view to implementing the broadcasting policy set out in the Act.

Finally, the CRTC's decision concerns an application for a licence which essentially involves economic and cultural policy considerations which come within the CRTC's expertise and for which the agency has discretion. [Footnotes omitted.]

The situation is no different in the case of licence renewals, which call for analogous if not identical considerations.

[49] The need for great deference toward the CRTC exists even where there is a right of appeal. In *British Columbia Telephone Co. v. Shaw Cable Systems (B.C.) Ltd.*, [1995] 2 S.C.R. 739, the Supreme Court notes the

grande retenue à l'égard des décisions du CRTC [aux paragraphes 2 à 6] :

Le CRTC est un organisme spécialisé autonome à qui le Parlement a confié, précisément à cause de son expertise, de vastes pouvoirs pour assurer la réglementation et la surveillance du système de radiodiffusion canadienne de façon à lui permettre de mettre en œuvre la politique de radiodiffusion énoncée dans l'article 3 de la *Loi sur la radiodiffusion*, L.C. 1991, c. 11. Dans l'exercice de ses pouvoirs d'attribuer ou de révoquer une licence, il est établi qu'il jouit d'une grande discrétion.

Même si les décisions du CRTC ne sont pas protégées par une clause privative, le fait demeure que les tribunaux appelés à réviser ces décisions doivent faire preuve de grande retenue lorsque l'organisme agit dans le champ de son expertise et de sa spécialisation, qu'il est requis par les objectifs de la Loi le gouvernant de réaliser un équilibre délicat entre les intérêts divergents des parties et qu'il adjuge sur une question de fait reliée à son expertise. Or, la décision contestée par l'appelante rencontre, à notre avis, ces trois critères et mérite une telle retenue de notre part.

Tout d'abord, la demande soumise au CRTC vise l'exploitation d'une fréquence radio qui ressort des pouvoirs de supervision et de régulation que le Parlement a octroyés au CRTC (art. 5 de la Loi) et pour laquelle le CRTC peut attribuer une licence (art. 9 de la Loi).

Deuxièmement, la Loi (art. 3) identifie une quarantaine d'objectifs parfois conflictuels qui doivent guider l'exercice par le CRTC de ses pouvoirs. Il en découle un processus d'adjudication polycentrique impliquant une multitude d'intervenants aux intérêts opposés, lequel processus vise l'implantation des politiques de radiodiffusion définies par la Loi.

Enfin, la décision du CRTC porte sur une demande d'attribution de licence qui, essentiellement, met en cause des éléments de politique économique et culturelle qui relèvent de l'expertise du CRTC et à l'égard desquels l'organisme possède une discrétion. [Notes de bas de page omises.]

La situation n'est pas différente en matière de renouvellement de licence, lequel fait appel à des considérations analogues, sinon identiques.

[49] La nécessité d'une grande retenue à l'égard du CRTC existe même lorsqu'il existe un droit d'appel. Dans *British Columbia Telephone Co. c. Shaw Cable Systems (B.C.) Ltd.*, [1995] 2 R.C.S. 739, aux

principe at paragraphs 30-31:

The case at hand concerns a specialized administrative tribunal, the CRTC, which possesses considerable expertise over the subject matter of its jurisdiction. However, despite the expertise of the CRTC, its decision in the case at hand is not protected by a privative clause and is, in fact, subject to an express statutory right of appeal. Nonetheless, it was clearly established in both *Pezim, supra*, and *Bell Canada v. Canada (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)*, [1989] 1 S.C.R. 1722, that a specialized tribunal such as the CRTC, acting within its area of expertise and jurisdiction, is entitled to curial deference, even in the absence of a privative clause and the presence of a statutory right of appeal.

...

Accordingly, I conclude that the CRTC is entitled to curial deference with respect to questions of law within its area of jurisdiction and expertise. However, as regards jurisdictional questions and questions of law outside the CRTC's area of expertise, the CRTC is entitled to no deference and is to be reviewed on a standard of correctness. [Emphasis added.]

[50] The standard of review remains the same, whether the review of the CRTC decisions is conducted by way of an application for judicial review under section 28 [as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 35] of the *Federal Courts Act* [s. 1 (as am. *idem*, s. 14)] or by way of appeal under section 31 of the Act.

[51] For example, in *Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 S.C.R. 226, the Supreme Court of Canada was confronted with the postulate that it was unnecessary to apply the usual principles of administrative law regarding the standards of review when, as in that case, a right of appeal is allowed from a decision by a tribunal or administrative agency.

[52] After rejecting this postulate as erroneous, the Supreme Court writes, at paragraph 21:

In a case of judicial review such as this, the Court applies the pragmatic and functional approach that was established by this Court in *U.E.S., Local 298 v. Bibeault*, [1988] 2 S.C.R.

paragraphes 30 et 31, la Cour suprême rappelle le principe :

Dans l'affaire dont nous sommes saisis, le tribunal administratif spécialisé, le CRTC, possède une vaste expertise dans son domaine de compétence. Toutefois, malgré cette expertise, la décision du CRTC en cause n'est pas protégée par une clause privative et est, en fait, assujettie à un droit d'appel expressément prévu dans la loi. Néanmoins, il a été clairement établi dans *Pezim*, précité, et dans *Bell Canada c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*, [1989] 1 R.C.S. 1722, qu'un tribunal spécialisé comme le CRTC, qui agit dans les limites de son champ d'expertise et de sa compétence, doit faire l'objet d'une retenue judiciaire même lorsqu'il n'existe pas de clause privative et que la loi prévoit un droit d'appel.

[...]

Par conséquent, les cours de justice doivent faire preuve de retenue à l'égard du CRTC relativement aux questions de droit qui relèvent de son champ de compétence et d'expertise. Toutefois, en ce qui concerne les questions de compétence et les questions de droit étrangères à l'expertise du CRTC, les décisions de ce dernier ne bénéficient d'aucune déférence et doivent être contrôlées suivant la norme de l'absence d'erreur. [Je souligne.]

[50] La norme de contrôle demeure la même, que la révision des décisions du CRTC s'effectue par voie de demande de contrôle judiciaire sous l'article 28 [mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 35] de la *Loi sur les Cours fédérales* [art. 1 (mod., *idem*, art. 14)] ou par voie d'appel en vertu de l'article 31 de la Loi.

[51] Ainsi, dans l'affaire *Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 R.C.S. 226, la Cour suprême du Canada était confrontée au postulat qu'il n'y avait pas lieu d'appliquer les principes usuels du droit administratif en matière de norme de contrôle lorsque, comme en l'espèce, un droit d'appel est conféré à l'encontre d'une décision d'un tribunal ou d'un organisme administratif.

[52] Après avoir rejeté ce postulat comme erroné, la Cour suprême, au paragraphe 21, écrit :

Dans le cas d'un contrôle judiciaire, comme en l'espèce, la cour applique la méthode pragmatique et fonctionnelle établie dans l'arrêt de notre Cour *U.E.S., Local 298 c. Bibeault*,

1048, and gained ascendancy in *Canada (Director of Investigation and Research) v. Southam Inc.*, [1997] 1 S.C.R. 748, and *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982. The term “judicial review” embraces review of administrative decisions by way of both application for judicial review and statutory rights of appeal. In every case where a statute delegates power to an administrative decision-maker, the reviewing judge must begin by determining the standard of review on the pragmatic and functional approach. [Emphasis added.]

[53] Obviously, it is not necessary to try to reinvent the wheel by devoting oneself to an exhaustive pragmatic and functional approach whenever the applicable standard of review is raised, if that standard has already been determined: see *VIA Rail Canada Inc. v. Cairns*, [2005] 1 F.C.R. 205 (F.C.A.).

[54] The decision whether or not to renew a broadcasting licence involves a question of appropriateness. It is a discretionary decision on a matter that lies at the very heart of the CRTC’s expertise. Furthermore, questions of law that pertain to its area of competence and expertise must be reviewed according to the reasonableness standard. In other words, the Court cannot intervene in regard to such a question unless the resulting conclusion or decision is at least unreasonable. I repeat that the very question of the appropriateness of renewing the appellant’s licence and the merits of the CRTC’s decision in this regard are not questions that are before us on this appeal. Other than the allegation that the final and discretionary decision of the CRTC not to renew the licence is invalid because it is unconstitutional, the appeal has to do with errors of law that were allegedly committed in the process leading to that decision. These are questions of law that we must analyze on the basis of a standard of review that bears exclusively on questions of law: see *Star Choice Television Network Inc. v. Canada (Customs and Revenue Agency)*, 2004 FCA 153, at paragraph 6.

2. Identification of the standard of review applicable to the constitutional validity of the CRTC decision

[55] The appellant submits that the CRTC’s decision is void or invalid because it conflicts with or violates the

[1988] 2 R.C.S. 1048, et consacrée dans les arrêts *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, [1997] 1 R.C.S. 748, et *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982. Le terme « contrôle judiciaire » comprend le contrôle des décisions administratives autant par voie de demande de contrôle judiciaire que d’un droit d’appel prévu par la loi. Chaque fois que la loi délègue un pouvoir à une instance administrative décisionnelle, le juge de révision doit commencer par déterminer la norme de contrôle applicable selon l’analyse pragmatique et fonctionnelle. [Je souligne.]

[53] Évidemment, il n’est pas nécessaire de chercher à réinventer la roue en s’adonnant à une analyse pragmatique et fonctionnelle exhaustive, chaque fois que la norme de contrôle applicable est soulevée, si celle-ci a déjà été déterminée : voir *Via Rail Canada Inc. c. Cairns*, [2005] 1 R.C.F. 205 (C.A.F.).

[54] La décision de renouveler ou non une licence de radiodiffusion implique une question d’opportunité. Il s’agit d’une décision discrétionnaire sur un sujet qui se situe au cœur même de l’expertise du CRTC. Aussi les questions de droit qui se rapportent à son champ de compétence et d’expertise doivent être révisées selon la norme du caractère raisonnable. En d’autres termes, la Cour ne peut intervenir à l’égard d’une telle question que si la conclusion ou la décision qui en découle est à tout le moins déraisonnable. Je répète que la question même de l’opportunité de renouveler la licence de l’appelante et le mérite de la décision du CRTC à cet égard ne sont pas des questions dont nous sommes saisis par le présent appel. Sauf pour l’allégation que la décision finale et discrétionnaire du CRTC sur le non-renouvellement est invalide parce qu’inconstitutionnelle, l’appel porte sur des erreurs de droit qui auraient été commises dans le processus conduisant à cette décision. Ce sont ces questions de droit qu’il nous faut analyser à partir d’une norme de contrôle qui porte exclusivement sur des questions de droit : voir *Réseau de Télévision Star Choice Inc. c. Canada (Agence des douanes et du revenu)*, 2004 CAF 153, au paragraphe 6.

2. Identification de la norme de contrôle applicable à la validité constitutionnelle de la décision du CRTC

[55] L’appelante soumet que la décision du CRTC est nulle ou invalide parce qu’elle va à l’encontre ou viole

prescriptions of the Charter. Absent a power expressly or by necessary implication conferred by law to infringe a protected right, I think there is no dispute that a discretionary decision by the CRTC cannot be contrary to the Charter: see *Slaight Communications Inc. v. Davidson*, [1989] 1 S.C.R. 1038. In this case the discretionary power is conferred by paragraphs 9(1)(b) and (d) of the Act, which read:

9. (1) Subject to this Part, the Commission may, in furtherance of its objects,

...

(b) issue licences for such terms not exceeding seven years and subject to such conditions related to the circumstances of the licensee

(i) as the Commission deems appropriate for the implementation of the broadcasting policy set out in subsection 3(1), and

(ii) in the case of licences issued to the Corporation, as the Commission deems consistent with the provision, through the Corporation, of the programming contemplated by paragraphs 3(1)(l) and (m);

...

(d) issue renewals of licences for such terms not exceeding seven years and subject to such conditions as comply with paragraph (b); [Emphasis added.]

These paragraphs expressly authorize the CRTC to determine the conditions that it deems appropriate for the implementation of Canadian broadcasting policy. Considered in isolation, it is not immediately apparent that they infringe or authorize the infringement of freedom of expression since, as mentioned earlier, the appellant has no inherent right to be given a broadcasting licence and it is not obvious that its freedom of expression is breached if, in compliance with the law, its licence is not renewed. However, when read bearing in mind other provisions of the Act and the Regulations, which the CRTC must take into consideration in the exercise of its discretionary power, as we will see later, it seems quite clear that these paragraphs give the CRTC the power to infringe freedom of expression by establishing restrictive licence conditions. So how and according to what standard is the validity of such a decision to be reviewed?

les prescriptions de la Charte. En l'absence d'un pouvoir expressément ou par implication nécessaire conféré par la loi de porter atteinte à un droit protégé, je crois qu'il n'est pas contesté qu'une décision discrétionnaire du CRTC ne saurait être contraire à la Charte : voir *Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038. Ici le pouvoir discrétionnaire est conféré par les alinéas 9b) et d) de la Loi qui se lisent ainsi :

9. (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente partie, le Conseil peut, dans l'exécution de sa mission :

[. . .]

b) attribuer des licences pour les périodes maximales de sept ans et aux conditions liées à la situation du titulaire qu'il estime indiquées pour la mise en œuvre de la politique canadienne de radiodiffusion, et, dans le cas de licences attribuées à la Société, lui permettant, à son avis, d'offrir la programmation visée aux alinéas 3(1)l) et m);

[. . .]

d) renouveler les licences pour les périodes maximales de sept ans et aux conditions visées à l'alinéa b); [Je souligne.]

Ces alinéas autorisent expressément le CRTC à fixer les conditions qu'il estime indiquées pour la mise en œuvre de la politique canadienne de radiodiffusion. Pris isolément, il n'est pas immédiatement apparent qu'ils portent et autorisent une atteinte à la liberté d'expression car, tel que déjà mentionné, l'appelante n'a pas de droit acquis à recevoir une licence de radiodiffusion et il n'est pas évident que sa liberté d'expression est brimée si, en conformité avec la loi, sa licence n'est pas renouvelée. Par contre, lorsque lus en tenant compte d'autres dispositions de la Loi et du Règlement, que le CRTC doit prendre en considération dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire comme nous le verrons plus loin, il apparaît assez nettement que ces alinéas confèrent au CRTC un pouvoir de porter atteinte à la liberté d'expression en fixant des conditions restrictives de licence. Comment donc et suivant quelle norme s'exerce le contrôle de la validité d'une telle décision?

[56] In *Slaight Communications Inc.*, Mr. Justice Lamer [as he then was], at page 1080, suggests an approach that varies according to whether or not the infringement of a Charter right is authorized by a statute that, either expressly or by necessary implication, confers the power to infringe that protected right. Where such power is conferred, it is then necessary to submit the text of the provision to the test set out in section 1 of the Charter by ascertaining whether it constitutes a reasonable limit that can be demonstrably justified in a free and democratic society.

[57] However, where the legal provision on which the impugned decision is based confers an imprecise discretion and does not, either expressly or by necessary implication, provide the authority to limit the rights guaranteed by the Charter, it is the decision itself that must be submitted to the section 1 test. If the decision does not meet this test, it must be concluded that the administrative tribunal has exceeded its jurisdiction. Conversely, if it is justified under the section 1 criteria, the tribunal has acted within the limits of its jurisdiction.

[58] In the case at bar, we are dealing with statutory provisions, in particular section 3 of the Act and paragraph 3(b) of the Regulations, which, for the purpose of implementing Canadian broadcasting policy while protecting other fundamental rights guaranteed by the Charter, give the CRTC the power to infringe freedom of expression. These statutory provisions lay down restrictive parameters to ensure that the content broadcast over publicly owned radio frequencies is not incompatible with, for example, the right to privacy, human dignity and reputation, or does not infringe them outright.

[59] In exercising its discretion not to renew the appellant's licence, the CRTC had to take into account statutory and regulatory restrictions on the exercise of freedom of expression over publicly owned radio frequencies. In doing so, it exercised its jurisdiction within the limits prescribed by the Act and the Regulations. I take the liberty of quoting (with the necessary adaptations, i.e. replacing the word "adjudicator" with "CRTC") the following extract from

[56] Dans cette affaire *Slaight Communications Inc.*, le juge Lamer [tel était alors son titre], à la page 1080, suggère une approche qui varie selon que l'atteinte à un droit protégé par la Charte est autorisée par un texte législatif qui confère ou non, expressément ou par implication nécessaire, le pouvoir de porter une telle atteinte. Dans le cas où un tel pouvoir est conféré, il faut alors soumettre le texte de la disposition législative au test énoncé par l'article premier de la Charte en vérifiant s'il constitue une limite raisonnable dont la justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

[57] Par contre, lorsque le texte de loi sur lequel se fonde la décision contestée confère une discrétion imprécise et ne prévoit, ni expressément ni par implication nécessaire, le pouvoir de porter atteinte aux droits garantis par la Charte, c'est la décision prononcée qui doit être soumise au test de l'article premier. Si la décision ne rencontre pas ce test, il y a lieu de conclure que le tribunal administratif a excédé sa compétence. À l'inverse, si elle est justifiée par les critères de l'article premier, le tribunal a agi à l'intérieur des limites de sa compétence.

[58] Ici, en l'espèce, nous sommes en présence de dispositions législatives, notamment l'article 3 de la Loi et l'alinéa 3b) du Règlement, qui, afin de réaliser la politique canadienne de radiodiffusion tout en protégeant d'autres droits fondamentaux garantis par la Charte, confèrent au CRTC le pouvoir de porter atteinte à la liberté d'expression. Ces dispositions législatives édictent des paramètres contraignants afin d'éviter que les contenus radiodiffusés sur les ondes publiques soient incompatibles avec, notamment, le droit à la vie privée, à la dignité humaine et à la réputation, ou ne les enfreignent tout simplement.

[59] En exerçant sa discrétion de ne pas renouveler la licence de l'appelante, le CRTC devait tenir compte des restrictions législatives et réglementaires apportées à l'exercice de la liberté d'expression sur des ondes publiques. Ce faisant, il exerçait sa compétence à l'intérieur des limites prescrites par la Loi et le Règlement. Je me permets de citer, en faisant les adaptations nécessaires, soit remplacer le mot « arbitre » par « CRTC », cet extrait du juge Lamer dans l'affaire

Lamer J. in *Slaight Communications Inc.*, at pages 1080-1081, which, I think, accurately summarizes what occurred in the instant case both factually and legally:

The [CRTC] derives all [its] powers from statute and can only do what [it] is allowed by statute to do. It is the legislative provision conferring discretion which limits the right or freedom, since it is what authorizes the holder of such discretion to make an order the effect of which is to place limits on the rights and freedoms mentioned in the *Charter*. The order made by the [CRTC] is only an exercise of the discretion conferred on [it] by statute.

[60] Since the CRTC was simply exercising the discretion conferred on it by the Act, the control that this Court may exercise in the course of its review consists in examining the manner in which that discretion was exercised. More specifically, since the provision conferring discretion limited freedom of expression, the task is to ensure that “the use made of the discretion has the effect of keeping the limitation within reasonable limits that can be demonstrably justified in a free and democratic society”: *Slaight Communications Inc.*, at page 1081. In other words, our task is to ascertain that the exercise of the discretion does not go beyond what the statutory provision may constitutionally limit without itself infringing the limits of section 1 of the Charter.

#### Status and role of the CRTC in the present appeal proceedings

[61] Before reciting the facts at the source of this litigation and analyzing the grounds of appeal, something should be said about the CRTC’s status in these proceedings, what the appellant has called the *locus standi* of the CRTC. This question of *locus standi* involves the CRTC’s right to participate in the proceedings and its role in doing so.

[62] In judicial review proceedings, section 303 of the *Federal Courts Rules* [SOR/98-106, s. 1 (as am. by SOR/2004-283, s. 2)] stipulates that an applicant shall name as a respondent every person affected by the order sought in the application, other than a tribunal in respect of which the application is brought. If these proceedings were by way of judicial review rather than by way of appeal, as is the case, it is clear that the CRTC would

*Slaight Communications Inc.*, aux pages 1080 et 1081, qui, je crois, résume bien ce qui s’est passé en l’espèce tant au plan factuel que juridique :

Le [CRTC] tire en effet tous ses pouvoirs de la loi et il ne peut faire plus que ce que la loi lui permet. C’est la disposition législative attributrice de discrétion qui restreint le droit ou la liberté puisque c’est elle qui autorise le détenteur de ladite discrétion à rendre une ordonnance ayant pour effet d’apporter des limites aux droits et libertés énoncés dans la *Charte*. L’ordonnance prononcée par le [CRTC] n’est que l’exercice de la discrétion qui lui est accordée par la loi.

[60] Puisque le CRTC n’a fait qu’exercer la discrétion qui lui était conférée par la Loi, le contrôle que peut exercer notre Cour consiste à vérifier l’exercice qui fut fait de cette discrétion. Plus précisément, comme la disposition attributive de discrétion restreignait la liberté d’expression, il s’agit de s’assurer que « l’utilisation qui fut faite de la discrétion a pour effet de contenir la restriction dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d’une société libre et démocratique » : voir *Slaight Communications Inc.*, à la page 1081. En d’autres termes, il s’agit pour nous de vérifier que l’exercice de la discrétion ne va pas au-delà de ce que la disposition législative peut constitutionnellement restreindre sans elle-même enfreindre les limites de l’article premier de la Charte.

#### Le statut et le rôle du CRTC dans les présentes procédures d’appel

[61] Avant de relater les faits à la source du présent litige et de procéder à l’analyse des motifs d’appel, il importe de dire un mot sur le statut du CRTC dans les présentes procédures, ce que l’appelante a appelé le *locus standi* du CRTC. Cette question du *locus standi* met en cause le droit du CRTC de participer aux procédures et son rôle à cette occasion.

[62] En matière de contrôle judiciaire, l’article 303 des *Règles des Cours fédérales* [DORS/98-106, art. 1 (mod. par DORS/2004-283, art. 2)] stipule qu’un demandeur désigne à titre de défendeur toute personne touchée par l’ordonnance recherchée, autre que l’office fédéral visé par la demande. Si les présentes procédures étaient de la nature d’un contrôle judiciaire plutôt qu’un appel, comme c’est le cas, il est clair que le CRTC ne

not be a respondent. However, it could request status as an intervener in the proceedings: see section 109 of the Rules. The legal situation does not differ on an appeal. However, it is arrived at by a different route.

[63] In fact, the status of the parties to an appeal is governed by section 338 of the Rules. Under that section, an appellant shall include as a respondent every party in the first instance who is adverse in interest to the appellant in the appeal. Section 2 of the Rules defines a party in the first instance in an action as a plaintiff, defendant or third party. In the case of an application, such as an application for judicial review, the word “party” refers to an applicant or respondent.

[64] In the application for renewal of the appellant’s licence before the CRTC, the latter was not a party in this first instance; it was the adjudicative body. Furthermore, it is not a person who, in the appeal, has interests adverse to those of the appellant. In fact, the appellant should not have made the CRTC a respondent in its proceedings. The appellant no doubt mistakenly thought it was necessary to make it a party to the appeal in order to ensure that all matters in dispute in the proceeding could be effectually and completely determined. That is the test laid down in section 104 of the Rules in order to obtain from the Court an order either to add a party to the proceeding or to remove it. Furthermore, the appellant probably thought that it was necessary to name the CRTC as a party, given the injunctive nature of the conclusion it was seeking against it, i.e. that this Court order it to issue a licence to the appellant.

[65] Irrespective of the reasons that led the appellant to name the CRTC as respondent on appeal, this act was a source of confusion since, as a general rule, the rights of a respondent on appeal are different from and much more extensive than those of an intervener. Failing a statutory exemption, as in the case of the Canada Industrial Relations Board (see subsection 22(1.1) [as enacted by S.C. 1998, c. 26, s. 9] of the *Canada Labour Code*, R.S.C., 1985, c. L-2), a body whose decision is attacked is not entitled to appear in the appeal or review proceedings. Were it not for the fact that it was

serait pas un défendeur. Cependant, il pourrait demander un statut d’intervenant aux procédures : voir l’article 109 des Règles. La situation juridique n’est pas différente lorsqu’il s’agit d’un appel. Toutefois, on y parvient par un cheminement différent.

[63] En effet, le statut des parties à un appel est régi par l’article 338 des Règles. En vertu de cet article, l’appelante désigne à titre d’intimés toute personne qui était une partie dans la première instance et qui, dans l’appel, a des intérêts opposés aux siens. L’article 2 des Règles définit une partie en première instance dans une action comme le demandeur, le défendeur et une tierce partie. Dans le cas d’une demande, notamment une demande de contrôle judiciaire, le mot « partie » fait référence au demandeur et au défendeur.

[64] Or, dans la demande de renouvellement de la licence de l’appelante devant le CRTC, ce dernier n’était pas une partie à cette première instance : il était l’organisme d’adjudication. En outre, il n’est pas une personne qui, dans l’appel, a des intérêts opposés à l’appelante. En fait, l’appelante n’aurait pas dû faire du CRTC un intimé dans ses procédures. Sans doute, l’appelante a-t-elle erronément cru qu’il était nécessaire de le constituer comme partie à l’appel afin d’assurer une instruction complète et le règlement des questions en litige. Il s’agit là du critère retenu par l’article 104 des Règles pour obtenir de la Cour une ordonnance qui, soit constitue une partie à l’instance, soit la retranche des procédures. De plus, l’appelante a probablement estimé qu’il lui fallait ainsi désigner le CRTC, vu la conclusion de nature injonctive qu’elle recherchait contre lui, soit que cette Cour lui ordonne d’émettre une licence à l’appelante.

[65] Peu importe les raisons qui ont amené l’appelante à inscrire le CRTC comme intimé en appel, le geste fut source de confusion car, en règle générale, les droits d’un intimé en appel sont différents et beaucoup plus étendus que ceux d’un intervenant. Sauf exception prévue par la loi comme dans le cas du Conseil canadien des relations industrielles (voir le paragraphe 22(1.1) [édicte par L.C. 1998, ch. 26, art. 9] du *Code canadien du travail*, L.R.C. (1985), ch. L-2), un organisme dont la décision est attaquée n’a pas qualité pour comparaître dans les procédures en

implicated as a party to the appeal by the appellant, the CRTC would have had to make a motion for leave to intervene under section 109 of the Rules. Its status would then have been clear and spelled out in the order authorizing it to intervene, as was the case for the interveners Cogeco Diffusion Inc., the Canadian Association of Broadcasters, the Association québécoise de l'industrie du disque, du spectacle et de la vidéo and the Canadian Civil Liberties Association.

[66] Whether in judicial review or appeal proceedings, the federal agency that made a decision is not authorized to come and defend the decision it made, still less to justify itself. As Mr. Justice Estey said in *Northwestern Utilities Ltd. et al. v. City of Edmonton*, [1979] 1 S.C.R. 684, at page 709 (where the agency had presented on appeal detailed and elaborate arguments in support of its decision), “[s]uch active and even aggressive participation can have no other effect than to discredit the impartiality of an administrative tribunal either in the case where the matter is referred back to it, or in future proceedings involving similar interests and issues or the same parties.” The agency is entitled to be represented on appeal, but its submissions must in principle be limited to an explanation of its jurisdiction, its procedures and the way in which they unfolded.

[67] Although the CRTC had the status of a respondent in the proceedings, this Court has at all times considered it as an intervenor. At the hearing, at the request of the appellant and with the concurrence of the CRTC’s counsel, we accordingly agreed to limit the CRTC’s interventions to an objective description of its jurisdiction, the regulatory framework in which it operates, its procedure and the facts indicating how the proceeding before it had unfolded.

#### Facts and proceedings

[68] The CRTC’s decision not to renew the appellant’s licence is based on a set of facts and circumstances the genesis of which should be indicated.

contestation. N’eut été du fait qu’il fut impliqué comme partie à l’appel par l’appelante, le CRTC aurait eu à faire une demande d’intervention en vertu de l’article 109 des Règles. Son statut aurait alors été clair et précisé par l’ordonnance l’autorisant à intervenir, comme ce fut le cas pour les intervenantes Cogeco Diffusion Inc., l’Association canadienne des radiodiffuseurs, l’Association québécoise de l’industrie du disque, du spectacle et de la vidéo, et l’Association canadienne des libertés civiles.

[66] Que ce soit dans des procédures de contrôle judiciaire ou d’appel, l’organisme fédéral qui a rendu une décision n’est pas habilité à venir défendre la décision qu’il a rendue, encore moins à se justifier. Comme le disait le juge Estey dans l’affaire *Northwestern Utilities Ltd. et autre c. Ville d’Edmonton*, [1979] 1 R.C.S. 684, à la page 709, où l’organisme avait présenté en appel une argumentation détaillée et approfondie à l’appui de sa décision, « [u]ne participation aussi active ne peut que jeter le discrédit sur l’impartialité d’un tribunal administratif lorsque l’affaire lui est renvoyée ou lorsqu’il est saisi d’autres procédures concernant des intérêts et des questions semblables ou impliquant les mêmes parties ». L’organisme a le droit d’être représenté en appel, mais sa plaidoirie en principe doit se limiter à un exposé de sa compétence, de ses procédures et du déroulement de celle-ci.

[67] Même si le CRTC avait dans les procédures le statut d’intimé, notre Cour l’a en tout temps considéré comme une partie intervenante. À l’audience, à la demande de l’appelante, à laquelle le procureur du CRTC accédait, nous sommes convenus, en conséquence, de limiter les interventions du CRTC à un exposé objectif de sa compétence, du cadre réglementaire dans lequel il œuvre, de sa procédure et des faits indiquant la manière dont la procédure s’est déroulée devant lui.

#### Faits et procédures

[68] La décision du CRTC de ne pas renouveler la licence de l’appelante repose sur un ensemble de faits et de circonstances dont il convient de faire la genèse.



[69] Because of interference that could make the radio broadcasting system cacophonous, not to say unworkable and useless, the number of broadcasting frequencies in the Québec City region is limited to 12. The shortage of frequencies is a physical phenomenon to which no radio broadcasting system is at this point immune. The Québec City region is no exception to this rule.

[70] Due to the shortage of frequencies and the importance of communications, the government intervened early on during the development of communications to give broadcasting systems the characteristics of both public property and an essential service. A procedure for supervising the use and allocation of this limited resource was therefore established in the collective interest.

[71] The CRTC, which came into being in 1968 through the *Broadcasting Act*, S.C. 1967-68, c. 25, as a successor to a series of regulatory agencies, was given the responsibility of implementing the broadcasting policy for Canada. Section 2 of the Act stated, for example, that radio frequencies are public property, that broadcasting undertakings have a responsibility for the programs that they broadcast, that the programming provided by each broadcaster should be of high standard, and that the objectives of the broadcasting policy for Canada can best be achieved by providing for the regulation and supervision of the system by "a single independent public authority." These pronouncements are found in the Act.

[72] This independent authority, the CRTC, was required by section 15 to regulate and supervise all aspects of the Canadian broadcasting system. Thus, in the performance of its duty of supervision and regulation, it was given exclusive power by Parliament to issue licences, to make regulations respecting standards of programs and advertising, to define the classes of persons who could be allowed to hold broadcasting licences and to prescribe the conditions for the operation of broadcasting stations as part of a network and the conditions for the broadcasting of network programs: see section 16 of the Act and paragraphs 66 and 116-118 of the affidavit of Mr. Pierre Trudel.

[69] À cause d'interférences pouvant rendre le réseau de radiodiffusion cacophonique, voire vain et inutile, le nombre de fréquences de radiodiffusion dans la région de Québec est limité à 12. La rareté des fréquences est un phénomène physique auquel, pour l'instant, les systèmes de radiodiffusion n'échappent pas. La région de Québec ne fait pas exception à cette règle.

[70] À cause de la rareté des fréquences et de l'importance des communications, le gouvernement est intervenu tôt dans le processus de développement des communications pour conférer et reconnaître aux systèmes de radiodiffusion un caractère à la fois de bien public et de service essentiel. Un mécanisme de contrôle de l'usage et de l'allocation de cette ressource limitée fut donc mis en place dans l'intérêt collectif.

[71] Le CRTC, qui a vu le jour en 1968 par la *Loi sur la radiodiffusion*, S.C. 1967-68, ch. 25 et qui succédait à une série d'agences de réglementation, s'est vu confier le mandat de mettre en œuvre la politique canadienne de radiodiffusion. L'article 2 de cette Loi énonçait notamment que les fréquences sont du domaine public, que les entreprises de radiodiffusion sont responsables des émissions qu'elles diffusent, que la programmation de chaque radiodiffuseur devait être de haute qualité et que la meilleure façon d'atteindre les objectifs de la politique de la radiodiffusion canadienne était de confier la réglementation et la surveillance du système à « un seul organisme public autonome ». Ces énoncés se retrouvent dans la Loi.

[72] Cet organisme autonome, le CRTC, s'est vu imposer par l'article 15 l'obligation de réglementer et de surveiller tous les aspects du système de la radiodiffusion canadienne. C'est ainsi que, pour l'exécution de son devoir de surveillance et de réglementation, il obtint du Parlement le pouvoir exclusif d'émettre des licences, d'établir des règlements concernant les normes des émissions et la publicité, de définir les catégories de personnes pouvant se voir attribuer un permis de radiodiffusion et de prescrire les conditions de l'exploitation des stations de radiodiffusion en tant qu'élément d'un réseau ainsi que les conditions de radiodiffusion des émissions de réseaux : voir l'article 16 de la Loi ainsi que les

[73] The broadcasting policy enunciated by the Act was also addressed to a number of issues of public interest including the language of broadcasting, the need for a national public broadcasting service, diversity and quality of programming, and recognition and supervision of broadcasting undertakings, to mention only a few of these issues.

[74] It was in this essential and inevitable prescriptive context that the appellant was awarded a broadcasting licence, in February 1997, after acquiring the assets of the radio programming undertaking CHOI-FM Québec, owned by Les Entreprises de Radiodiffusion de la Capitale Inc. (see CRTC decision 97-86 [*Acquisition of assets*], dated February 27, 1997). This decision allowed it to operate a French-language FM radio station with commercial programming (CHOI-FM). It was an exclusive-use licence on FM frequency 98.1.

[75] The licence had a limited duration: it expired on August 31, 2002, but it could be renewed on application, which the appellant did. It was also subject to some conditions, including compliance with the guidelines on the non-sexist representation of individuals set out in the “Sex-Role Portrayal Code for Television and Radio Programming” of the Canadian Association of Broadcasters (CAB). The appellant was also to comply with the provisions of the “Broadcast Code for Advertising to Children”. This Code was published by the CAB.

[76] The appellant’s operation under this initial licence was not without problems. From 1999 to December 2001, 47 complaints had been brought against the appellant by the public concerning its programming on CHOI-FM. The subject-matter of the complaints was consistent: making comments considered by the complainants to be offensive, sexist, aggressive, surly, degrading, discriminatory, harassing and hateful and contemptuous, holding offensive

paragraphes 66 et 116 à 118 de l’affidavit de M. Pierre Trudel.

[73] La politique de radiodiffusion édictée par la Loi s’adressait aussi à un certain nombre de questions d’intérêt public dont celles de la langue de diffusion, la nécessité d’un service public national de radiodiffusion, la diversité et la qualité de la programmation, la reconnaissance et l’encadrement d’entreprises de radiodiffusion, pour ne mentionner que quelques-unes de ces questions.

[74] C’est donc dans ce contexte normatif essentiel et inévitable que l’appelante s’est vue octroyer en février 1997 une licence de radiodiffusion, après s’être portée acquéresse de l’actif de l’entreprise de programmation de radio CHOI-FM Québec, propriété de Les Entreprises de Radiodiffusion de la Capitale inc. (voir la décision sur la radiodiffusion CRTC 97-86 [*Acquisition d’actif*] du 27 février 1997). Celle-ci lui permettait d’exploiter une station de radio FM (CHOI-FM) de langue française et de programmation commerciale. Il s’agissait d’une licence à usage exclusif sur la fréquence FM 98.1 attribuée.

[75] La licence conférée avait une durée de vie limitée : elle prenait fin le 31 août 2002, mais elle pouvait faire l’objet d’une demande de renouvellement, ce que fit l’appelante. Elle était aussi assujettie à des conditions, notamment celles de respecter les lignes directrices relatives à la représentation non sexiste des personnes exposées dans le « Code d’application concernant les stéréotypes sexuels à la radio et à la télévision » de l’Association canadienne des radiodiffuseurs (ACR). L’appelante devait aussi respecter les dispositions du « Code de la publicité radiotélévisée destinée aux enfants ». Ce Code était publié par l’ACR.

[76] L’exploitation de cette première licence ne se fit pas sans heurt et sans remous. Au mois de décembre 2001, déjà 47 plaintes du public avaient été portées depuis 1999 contre l’appelante au sujet de sa programmation sur les ondes de CHOI-FM. Le sujet des plaintes était constant : tenue de propos jugés par les plaignants offensants, sexistes, hargneux, revêches, dégradants, discriminatoires, harcelants et incitatifs à la haine et au mépris, tenue de concours offensants, et allégations que

contests and making on-air personal attacks against individuals and groups.

[77] In 2002, the CRTC held a public hearing on the appellant's application for a renewal of its licence. A Notice of Public Hearing was sent to the appellant informing it that the CRTC was concerned by the numerous complaints received, the apparent failure to comply and the content of the spoken-word programming in light of the high standard objective stipulated in the Act. This notice of Public hearing CRTC 2001-14, dated December 14, 2001, also informed the appellant that these issues would be discussed at the hearing and it was invited to participate in these discussions.

[78] The appellant was also warned, through this notice, to show cause at the hearing why an order should not be issued against it, requiring it to comply with the Regulations to which it had agreed to submit when applying for a licence.

[79] As it was required to do, the CRTC, during this public hearing, reviewed all of the complaints in light of the objectives of the Act, the undertakings made by the appellant and the programming authorized by its licence. In doing so, it was complying with the Act and the decision of this Court in *Arthur v. Canada (Attorney General)* (2001), 283 N.R. 346, at paragraph 27, where the following passage describes the role and responsibility of the CRTC when confronted with complaints brought against a licensee:

In fact, it is inevitable that, in the licence renewal context, the CRTC will be sensitive to the public's complaints and to the licensee's reaction to those complaints that allege an abuse of rights. The CRTC would not be playing its role and would be abdicating its responsibilities if it were indifferent to the public interest or to allegations that a licensee is compromising the public interest by its deeds and actions or its excessive passivity or tolerance. In this context of a licence renewal in the best interests of the public, it must be able to report abuses that the public complains of and to verify whether the licensee has complied with the Act, the Regulations, its conditions of licence or any specific undertakings it may have made.

[80] At the conclusion of its review, after having heard the representations of the appellant, the CRTC

les ondes de radio étaient utilisées à des fins d'attaques personnelles contre des personnes et des groupes.

[77] Le CRTC tint en 2002 une audience publique sur la demande de renouvellement de la licence de l'appelante. Un Avis d'audience publique fut envoyé à l'appelante l'informant que le CRTC était préoccupé par les nombreuses plaintes reçues, l'état d'infraction présumé et le contenu verbal de la programmation à la lumière du critère de haute qualité stipulé dans la Loi. Cet avis d'audience publique CRTC 2001-14 du 14 décembre 2001 informait également l'appelante que ces questions seraient discutées lors de l'audience et elle était invitée à participer à ces discussions.

[78] L'appelante fut aussi mise en demeure, par le biais de cet avis, d'expliquer à cette audience les raisons pour lesquelles une ordonnance ne devrait pas être émise contre elle, lui enjoignant de respecter le Règlement auquel elle avait accepté de se soumettre lors de sa demande de licence.

[79] Comme il se devait de le faire, le CRTC a examiné, au cours de cette audience publique, l'ensemble des plaintes en regard des objectifs de la Loi, des engagements pris par l'appelante et de la programmation autorisée par sa licence. En cela, il se conformait à la Loi et à la décision de cette Cour dans l'affaire *Arthur c. Canada (Procureur général)*, 2001 CAF 223, au paragraphe 27, où le passage suivant décrit le rôle et la responsabilité du CRTC face à des plaintes portées contre un titulaire de licence :

De fait, il est inévitable que, dans le contexte du renouvellement d'une licence d'un titulaire, le CRTC soit sensible aux plaintes du public et à la réaction du titulaire de la licence à l'égard de ces plaintes qui allèguent un abus de droit. Le CRTC ne jouerait pas son rôle et abdiquerait ses responsabilités s'il était indifférent à l'intérêt public ou aux allégations qu'un titulaire de licence compromet, par ses faits et gestes, sa passivité ou sa tolérance excessives, l'intérêt public. Dans ce contexte du renouvellement d'une licence dans le meilleur intérêt public, il doit pouvoir faire état des abus dont se plaint le public et vérifier si le titulaire de la licence s'est conformé à la Loi, au Règlement, à ses conditions de licence ou aux engagements spécifiques qu'il a pu prendre.

[80] Au terme de son examen, après avoir entendu les représentations de l'appelante, le CRTC s'est dit très

said it was extremely concerned by the remarks that had been broadcast concerning women, Aboriginal peoples and disabled persons.

[81] For example, in the context of one discussion, the host employed by the appellant, Mr. Fillion, compared disabled children to animals without a conscience or emotion. Referring to the *Latimer* case [*R. v. Latimer*, [2001] 1 S.C.R. 3], in which a father had put to death his daughter with disabilities, the host said on air, referring to the child:

[TRANSLATION] But in any case, she was just a garbage can that was spitting shit from both ends and it was costing a lot to maintain a person like that; basically, that kid doesn't even know she exists, all she does is eat and shit! And when you discover a problem with a foetus, you save the shrimp! [Emphasis added.]

The host added, so he would be understood clearly, that he meant to say the foetus when referring to the shrimp: see the transcript of the CRTC hearings, February 20, 2002, volume 3, pages 652-654. The content of the remarks was such that the CRTC considered them offensive and inciting to hatred and contempt.

[82] At paragraph 60 of his memorandum of facts and law, the CRTC's counsel recounts in these words a finding made by the CRTC in relation to some broadcast comments that were said to be in contravention of the Sex-Role Portrayal Code. This finding is located at paragraph 29 of CRTC decision 2002-189:

The Commission finds that some of the remarks referred to in the complaints and found during the Commission's analyses violate the *Sex-role Portrayal Code* and therefore constitute a breach of CHOI-FM's condition of licence. The Commission notes in particular the complaints about women being reduced to sex objects by the host regularly inquiring about their weight and the size of their chest, the complaints about fellatio and sex contests, and the very graphic descriptions of pornographic images the host allegedly found on the Internet.

[83] The appellant admitted that the remarks did not comply with the Sex-role Portrayal Code's guidelines and undertook to refrain from airing offensive or degrading sexual contests: *ibid.*

préoccupé par les propos diffusés sur les ondes à l'égard des femmes, des autochtones et des personnes handicapées.

[81] Par exemple, dans le cadre d'une discussion, l'animateur à l'emploi de l'appelante, M. Fillion, a comparé les enfants handicapés à des animaux sans conscience et sans émotion. Faisant référence à l'affaire *Latimer* [*R. c. Latimer*, [2001] 1 R.C.S. 3] où un père avait donné la mort à sa fille atteinte de déficience et référant à l'enfant, l'animateur dit sur les ondes :

Que de toute façon, elle n'était qu'une poubelle qui crachait de la merde des deux bouts et que ça coûtait cher d'entretenir une personne comme ça; que dans le fond, cette enfant-là ne sait même pas qu'elle existe, tout ce qu'il fait, c'est de manger et chier! Et quand on découvre un problème d'un foetus, on fait sauver la crevette! [Je souligne.]

L'animateur a rajouté, pour qu'on le comprenne bien, qu'il voulait bien dire le foetus en parlant de la crevette : voir la transcription des audiences du CRTC, 20 février 2002, volume 3, pages 652 à 654. La teneur des propos était telle que le CRTC les a jugés offensants et incitatifs à la haine et au mépris.

[82] Au paragraphe 60 de son mémoire des faits et du droit, le procureur du CRTC relate en ces termes une conclusion prise par le CRTC relativement à des propos diffusés sur les ondes et qui seraient en contravention du Code sur les stéréotypes sexuels. On retrouve cette conclusion au paragraphe 29 de la décision CRTC 2002-189 :

Il appert clairement que certains propos relevés dans les plaintes et constatés dans les analyses du Conseil contreviennent au Code sur les stéréotypes sexuels et constituent une infraction à la condition de licence de CHOI-FM. Le Conseil relève notamment les plaintes signalant que les femmes sont rabaissées à un niveau d'objets sexuels alors que l'animateur s'informe régulièrement de leur poids et de la grosseur de leur poitrine, celles portant sur l'organisation de concours de fellation et de relations sexuelles et les descriptions très explicites des scènes de pornographie qu'aurait vues l'animateur sur Internet.

[83] L'appelante a reconnu que les propos tenus dérogeaient aux lignes directrices du Code sur les stéréotypes sexuels et s'est engagée à ne plus tenir sur les ondes des concours à caractère sexuel qui sont soit offensants, soit dégradants pour la personne : *ibid.*

[84] Finally, the CRTC said it had “serious reservations about the flagrant failures to meet the objective of high standard programming as evidenced by the remarks made on air at CHOI-FM, many of which the licensee also acknowledged during the hearing.”

[85] The appellant’s first licence renewal application led on July 16, 2002 to a renewal for a limited duration of 24 months, accompanied by a number of special conditions. One of these conditions was that the appellant would comply with the Code of Ethics it had proposed in order to provide clearer guidelines for the spoken-word content of its programming and the work of its hosts and producers. Compliance with the principles contained in this Code was imposed as a condition of renewal and use of the licence. In its decision CRTC 2002-189, the CRTC informed the appellant that it expected that a copy of what was referred to as the Code of Ethics would be given to each of the station’s program hosts and producers and to anyone who requested a copy: see the CRTC compendium in the appeal record, Vol. 1, page 81.

[86] The appellant had also proposed, as a remedy to the situation, the establishment of an Advisory Committee, which would examine complaints made against the appellant and provide opinions concerning the application of the Code of Ethics. The establishment of such a committee was also required as a condition of licence.

[87] The CRTC thought that, during the public hearing, it perceived an intention by the appellant to comply with its obligations in the future. That is why, after imposing conditions of licence designed to secure compliance with the Act and the Regulations, it said it was prepared not to use its power to issue an order under subsection 12(2) of the Act or to resort to further enforcement measures in the Act such as suspension or revocation of the licence.

[88] The CRTC did inform the appellant, however, that if these conditions of licence, the Act or the Regulations were breached, it might be called again to

[84] Enfin, le CRTC a dit éprouver « des sérieuses réserves relativement aux manquements flagrants à l’objectif de haute qualité de la programmation constatés dans les propos tenus sur les ondes de CHOI-FM et que la titulaire a également reconnu pour une bonne part au cours de l’audience ».

[85] La première demande de renouvellement par l’appelante de sa licence a débouché, le 16 juillet 2002, sur un renouvellement d’une durée limitée à 24 mois et assorti d’un certain nombre de conditions particulières. L’une de ces conditions consistait pour l’appelante à respecter le Guide déontologique qu’elle proposait afin de mieux encadrer le contenu verbal de sa programmation et le travail de ses animateurs et réalisateurs. Le respect des principes contenus dans ce guide fut imposé comme condition du renouvellement et de l’exploitation de la licence. Par sa décision CRTC 2002-189, le CRTC informait l’appelante qu’il s’attendait à ce qu’une copie de ce qui fut appelé Code de déontologie soit remise à chacun des animateurs et réalisateurs d’émission de la station et à toute personne qui en fait la demande : voir le compendium du CRTC eu égard au dossier d’appel, vol. 1, page 81.

[86] L’appelante avait aussi proposé comme mesure de redressement de la situation la mise en place d’un Comité aviseur dont la fonction serait d’examiner les plaintes portées contre l’appelante et de donner des avis quant à l’application du Code de déontologie. La mise en place d’un tel Comité fut aussi exigée comme condition de licence.

[87] Le CRTC a cru percevoir chez l’appelante, à l’occasion de l’audience publique, une intention de se conformer à l’avenir à ses obligations. C’est pourquoi, après avoir imposé des conditions de licence destinées à assurer le respect de la Loi et du Règlement, il s’est dit prêt à ne pas recourir à son pouvoir d’émettre une ordonnance conformément au paragraphe 12(2) de la Loi ou à recourir à d’autres mesures d’exécution de la Loi, comme la suspension ou la révocation de la licence.

[88] Mais le CRTC prit soin d’informer l’appelante qu’en cas de manquement à ces conditions de licence, à la Loi ou au Règlement, celle-ci pourrait être convoquée

a public hearing to answer for its conduct. This warning met with little response, to put it mildly.

[89] From September 1, 2002 to January 2004, 45 new complaints were received concerning the spoken-word content of the appellant's broadcast programming. Twenty-nine of these complaints were considered at the public hearing of February 18, 2004 on the application for renewal of licence made by the appellant.

[90] Overall, these complaints against the licensee alleged the making of comments that were defamatory, offensive, vulgar, blasphemous, malicious, false, discriminatory and demeaning of individuals. Once again, they complained of personal attacks. Some of the comments, it appears, were actual incitements to the commission of offences. All of the complaints were in relation to the program of Mr. Jeff Fillion, broadcast Monday to Friday, entitled "*Le monde parallèle de Jeff*". This program was aired at peak listening hours in the morning, from 6:00 to 10:00. During a segment of about one-half hour, the host, Mr. Fillion, was joined by another host, Mr. André Arthur, from radio station CKNU-FM, Donnacona.

[91] It is not my intention to repeat the content of each complaint. But in order to put the dispute in perspective, I must refer to some of them. I will do so by reproducing, in most cases, the comments put in evidence before the CRTC.

[92] One complaint, dated May 8, 2003, concerns the comments made about psychiatric patients who had been mistreated in a hospital. At paragraph 49 of the CRTC decision [2004-271], we can read:

Commenting on a news story about the mistreatment of a patient in a psychiatric hospital, host Fillion stated the following on CHOI-FM on 8 May 2003: "[TRANSLATION] Why don't they just pull the plug on him? He doesn't deserve to live. The guy's a freaking burden on society." A few minutes later, a worker from the treatment centre called the host and said that the wing in which the serious cases, like the one being discussed, [were kept] was referred to by staff as "the zoo." After that call, Mr. Fillion added, "[TRANSLATION]

à nouveau à une audience publique pour répondre de sa conduite. Peu, pour ne pas dire rien, n'y fit.

[89] Du 1 septembre 2002 à janvier 2004, 45 nouvelles plaintes furent reçues concernant le contenu verbal de la programmation diffusée par l'appelante. Vingt-neuf de ces plaintes furent analysées lors de l'audience publique du 18 février 2004 portant sur la demande de renouvellement de licence faite par l'appelante.

[90] Globalement, les plaintes portées contre la titulaire alléguaient la tenue de propos diffamatoires, offensants, vulgaires, blasphématoires, malicieux, mensongers, discriminatoires et ridiculisant des individus. Elles reprochaient encore une fois des attaques personnelles. Certains propos, semble-t-il, incitaient même à la commission d'infractions. Toutes les plaintes se rapportaient à l'émission de M. Jeff Fillion, diffusée du lundi au vendredi et intitulée « Le monde parallèle de Jeff ». Cette émission était diffusée aux heures de grande écoute le matin, de 6 heures à 10 heures. Pour un segment d'environ une demi-heure, l'animateur, M. Fillion, était joint par un autre animateur, M. André Arthur, de la station CKNU-FM, Donnacona.

[91] Je n'ai pas l'intention de reprendre chacun des contenus des plaintes. Mais afin de situer le débat, je dois en mentionner certaines. Je le ferai en reproduisant, pour la plupart, les propos mis en preuve devant le CRTC.

[92] Une plainte du 8 mai 2003 concerne les paroles prononcées à l'endroit de malades psychiatriques faisant l'objet de mauvais traitements en milieu hospitalier. Au paragraphe 49 de la décision du CRTC [2004-271], on peut lire :

Dans le cadre de commentaires traitant d'une nouvelle concernant les mauvais traitements subis par un patient d'un hôpital psychiatrique, l'animateur Fillion a mentionné ce qui suit à l'antenne de CHOI-FM le 8 mai 2003 : « Pourquoi un moment donné on tire pas sa plogue. Non mais il ne mérite pas de vivre. C'est un esti de paquet de troubles pour la société ce bonhomme là. » Quelques minutes plus tard, un intervenant travaillant dans le centre d'hébergement en question a téléphoné à l'animateur et indiqué que l'aile dans laquelle on

What I think they should do in the zoo is fill up the rooms, and then there'd be a switch, and once every four months, they press the button and just a little bit of gas comes out, and then you go in and pick it all up and put it in bags. [Emphasis added.]

[93] The complaint from Laval University concerned the following comments made by the co-host, Mr. André Arthur, on November 3, 2003, on CHOI-FM. They are found at paragraph 56 of the decision:

[TRANSLATION] All that aside, we're always saying how global we are and taking in foreign students in Québec at the university, especially students from North Africa. Laval University is one of the biggest universities in North Africa.

The problem is, people forget that in Africa, in Muslim countries and countries in Black Africa, the ones who are sent abroad to study are the sons of people who are disgusting, the sons of the people who own the country so that they can govern it better. They're the sons of plunderers, cannibals who contro] certain Third World countries and can afford to send their children to Quebec to go to school, if it's not outright corruption by companies that want to get access to natural resources in Africa and will pay to have the sons of the disgusting people who govern those countries study in Québec.

But they're still proud in Laval to accept foreign students. They forget to say that those foreign students, by definition, with some exceptions, are all children of the most disgusting political leaders in the world, people who are sucking their countries dry, people who kill to gain power and torture to keep it. People we call cannibals, people who are extremely cruel. [Emphasis added.]

[94] On November 1, 2002, Mr. Fillion, as host, urged people in the Saguenay to commit suicide at home instead of in Québec, by throwing themselves from the Québec bridge [TRANSLATION] "because when they get to the bottom on the pavement, it creates 'shit' and we're fed up with picking up their 'shit'."

[95] On the programs on February 18 and 19, 2003, the same host urged people to pirate Bell ExpressVu signals:

garde les cas lourds, comme celui faisant l'objet de la discussion, est appelée le « zoo » par les employés du centre. Suite à cet appel, M. Fillion a ajouté : « Moi je pense que dans le zoo on devrait remplir les chambres pis que un moment donné, y a une switch pis que une fois par quatre mois, tu pèses sur le piton pis qui sort rien qu'un petit gaz pis que tu vas là pis tu ramasses ça dans des sacs. » [Je souligne.]

[93] La plainte de l'Université Laval fut faite à l'égard des propos suivants tenus par le co-animateur, M. André Arthur, le 3 novembre 2003 sur les ondes de CHOI-FM. On les retrouve au paragraphe 56 de la décision :

À part de ça, on est toujours là à se vanter d'être international et d'accueillir à Québec à l'université des étudiants étrangers, notamment de l'Afrique du Nord. L'Université Laval est une des plus grandes universités d'Afrique du Nord.

Le problème, c'est qu'on oublie que, en Afrique, dans les pays musulmans et dans les pays d'Afrique Noire, ceux qui sont envoyés à l'étranger pour étudier, c'est les fils des écœurants, c'est les fils de ceux qui possèdent le pays pour mieux le gouverner. C'est les fils des pilleurs, des cannibales qui dirigent certains pays du Tiers-Monde et qui eux ont les moyens d'envoyer leurs jeunes étudier au Québec si ce n'est de la corruption directe des compagnies désireuses d'avoir accès à des ressources naturelles en Afrique, vont payer des études à Québec pour les fils des écœurants qui gouvernent ces pays-là.

Mais on est toujours fier, à Laval, de l'accueil qu'on fait des étudiants étrangers. On oublie de dire que ces étudiants étrangers-là sont, par définition, sauf exception, les enfants des plus écœurants dirigeants politiques au monde, les gens qui écrèment leur pays, qui tuent pour prendre le pouvoir et qui torturent pour le garder. Ceux que, au sens de la langue française, on appelle des cannibales, c'est-à-dire des gens d'une extrême cruauté. [Je souligne.]

[94] Le 1<sup>er</sup> novembre 2002, l'animateur Fillion invitait les gens du Saguenay à se suicider chez eux plutôt qu'à Québec, en se jetant en bas du pont de Québec, « parce que quand ils arrivent en bas sur la chaussée, ça fait de la "marde" et qu'on est tanné de ramasser leur "marde" ».

[95] Aux émissions du 18 et du 19 février 2003, le même animateur invitait les gens à pirater les ondes de Bell ExpressVu :

[TRANSLATION]

February 18, 2003 It's a good thing to pirate Bell ExpressVu, you show the cable companies and the CRTC. . . that you are disgusted with being scammed. The message is loud and clear.

Someone this week was telling us that in Beauce, whenever you see a Bell ExpressVu antenna, you know that every second one is pirated. Well, they sell them by the ton. That's one of the ways you show the CRTC that you are being scammed.

So keep on scamming the system by pirating. Me, I pay Star Choice, I'm an idiot. I took the wrong system, they can't be pirated. But those who have Bell ExpressVu, look, they still haven't understood your heartfelt cry. They haven't understood that you are fed up with paying for things you don't want, they haven't understood that we. . . the basic service we pay for through our taxes, no one listens to it.

February 19, 2003 Listen, I'm going to tell you again what I told you yesterday: Keep on scamming the system and pirating signals, either Vidéotron or Bell ExpressVu. [Emphasis added.]

[96] The CRTC also upheld a complaint by Cogeco Diffusion Inc., a radio broadcaster competing with the appellant. It considered the comments broadcast on CHOI-FM repetitive and relentless personal attacks and unwarranted insinuations of grave misconduct against Mr. Gillet, a host employed by Cogeco, and certain shareholders, executives and employees of Cogeco, including CJMF-FM's general manager, Mr. Geoff Brown, and Cogeco Radio-TV's president. These comments, motivated in the CRTC's view by a spirit of vengeance, went on for several weeks. Here is an extract, taken from paragraph 79 of the decision:

[TRANSLATION] Another question for the executives at Cogeco, whether it's little Mr. Brown or Mr. Carter, his Mormon priest boss, or the Audet family, why not ask them this: since most people in the community know that Robert [Gillet] has problems, why was he so staunchly defended ... Did anyone in the chain of command owe him anything? Did anyone in the chain of command go on trips with Robert?

18 février 2003 Vous faites bien de pirater Bell ExpressVu, vous démontrez aux compagnies de câble et au CRTC [. . .], que vous êtes écœurés de vous faire fourrer. C'est un message clair, net et précis.

Quelqu'un cette semaine nous disait que dans la Beauce, chaque fois que vous voyez une antenne de Bell ExpressVu, dites-vous que une sur deux est piratée. Bon, lui en vend à la tonne. C'est un de vos moyens de montrer au CRTC que vous vous faites fourrer.

Puis continuez à fourrer le système en piratant. Moi, le Star Choice, je paie, je suis un innocent. J'ai pris le mauvais système, il ne se pirate pas. Mais ceux qui sont avec Bell ExpressVu, regarde, ils n'ont pas encore compris votre cri du cœur. Ils n'ont pas compris que vous êtes écœurés de payer pour des choses que vous ne voulez pas, ils n'ont pas compris qu'on [. . .] le service de base qu'on paie via nos impôts, personne ne l'écoute.

19 février 2003 Regarde, je vous répète ce que je vous ai dit hier : continuez de fourrer le système et de pirater les signaux, soit de Vidéotron, ou encore de Bell ExpressVu. [Je souligne.]

[96] Le CRTC a aussi retenu une plainte de Cogeco Diffusion Inc., un radiodiffuseur concurrent de l'appelante. Il a vu dans les propos diffusés sur les ondes de CHOI-FM des attaques personnelles répétitives et acharnées ainsi que des insinuations injustifiées de conduite répréhensible envers M. Gillet, un animateur à l'emploi de Cogeco, certains actionnaires, dirigeants et employés de l'entreprise, dont le directeur général de CJMF-FM, M. Geoff Brown, et le président de Cogeco Radio-TV. Ces propos, mus selon le CRTC par un esprit de vengeance, s'échelonnèrent sur plusieurs semaines. En voici un extrait que l'on retrouve au paragraphe 79 de la décision :

Autre question pour les dirigeants de Cogeco, que ce soit le petit monsieur Brown, que ce soit monsieur Carter, son évêque mormon de patron, que ce soit la famille Audet, pourquoi pas poser la question suivante : puisque la majorité des gens du milieu savent que Robert [Gillet] a des problèmes, comment se fait-il qu'on l'a défendu avec autant d'acharnement [...] Est-ce que quelqu'un dans la chaîne de



[TRANSLATION] Look, is there someone at FM 93 who didn't know that Robert [Gillet] made, and still makes, regular trips to two of the most popular places for child prostitution in the world? Namely Thailand, where Robert goes regularly, and Czechoslovakia, Prague.

[TRANSLATION] [Mr. Gillet couldn't] get it up with an adult woman any more?

[TRANSLATION] Who is protecting Robert Gillet at FM 93? Is it Brown? Is it Carter? Who at FM 93 is unable to say no to Robert?

[TRANSLATION] ... to tell Geoff Brown: you're good looking, you're tall, you're great, you smell good, and I don't notice when you scratch your ass in front of everyone?

[TRANSLATION] ... everyone knows that if Geoff Brown farts while he's walking down a gravel road, it makes a little puff of smoke, it makes a little cloud of dust, because his ass is dragging, you see.

[TRANSLATION] Should it have come as a surprise to the people at FM 93? I don't think so. They knew that he [Robert Gillet] was going to Thailand; they went with him.

[TRANSLATION] ... second, Prague is the world capital, the European capital, for young girl prostitutes. Did the Québec police or the journalists go to Voyages Paradis and say, were there FM 93 executives on Robert Gillet's trips? Were there any other accused? ...

[TRANSLATION] And my question to journalists now is, how come Charles Paradis, who arranged the trips to Prague, was never asked by other journalists about Robert Gillet's role? Was Robert bringing in customers? Did he get a commission when he brought someone in? Did he take anyone there personally? Did any FM 93 executives go on those trips to Thailand or Prague? And did any sales representatives or business managers from FM 93 or Cogeco go on those trips?

[TRANSLATION] Oh, I don't know. I think there are personal connections. I think there are true friendships, but there's also the fact that there are executives at FM 93 who went to Thailand with Robert Gillet. I know things are said . . . that they were allowed to advertise trips to Prague, with Voyages Paradis on FM 93, trips to the European capital for young girl prostitutes. I know that Robert was drumming up business for Voyages Paradis, which was his job. I don't know, but I ask Québec journalists: when are you going to do your job? When

commandement était obligé? Est-ce que quelqu'un dans la chaîne de commandement a fait des voyages avec Robert?

Regarde, bon, y'a-t-y quelqu'un au FM 93 qui ignorait que Robert [Gillet] faisait, et fait encore, régulièrement des voyages dans deux des endroits les plus populaires au monde en matière de prostitution d'enfants? Notamment la Thaïlande où Robert va régulièrement et la Tchécoslovaquie, Prague.

[M. Gillet n'était] plus capable de bander avec une femme adulte.

Qui protège Robert Gillet au FM 93? Est-ce que c'est Brown? Est-ce que c'est Carter? Qui au FM 93 peut pas dire non à Robert?

[. . .] à dire à Geoff Brown : t'es beau, t'es grand, t'es fin, puis tu sens bon, puis je m'en aperçois pas quand tu te grattes l'anus devant tout le monde?

[. . .] Tout le monde sait que Geoff Brown, quand il marche dans une route de gravelle, s'il pète ça fait un petit nuage de boucane, ça fait un petit nuage de poussière parce qu'il a le cul trop bas, bon.

Est-ce que les gens du FM 93 avaient le droit d'être surpris? D'après moi non. Ils savaient qu'il [Robert Gillet] allait en Thaïlande, ils sont allés avec lui.

[...] deuxièmement, Prague est la capitale mondiale [. . .] européenne de la prostitution des petites filles. Est-ce que la police de Québec ou les journalistes sont allés voir Voyages Paradis en disant : est-ce qu'il y avait des dirigeants du FM 93 dans les voyages de Robert Gillet? Est-ce qu'il y avait d'autres accusés [...]

Or [. . .] et maintenant je pose la question aux journalistes, comment ça se fait que Charles Paradis, qui organisait les voyages à Prague, n'a jamais été questionné par les autres journalistes sur le rôle de Robert Gillet? Robert était-il un démarcheur de clients? Est-ce qu'il était commissionné quand il amenait du monde? Est-ce qu'il amenait du monde personnellement là-bas? Est-ce qu'il y a des dirigeants du FM 93 qui ont fait ces voyages-là en Thaïlande ou à Prague? Et est-ce qu'il y a des vendeurs ou des dirigeants commerciaux du FM 93 ou de Cogeco qui ont fait ces voyages-là?

Ah, je le sais pas. Je pense qu'il y a des liens personnels. Je crois qu'il y a des amitiés véritables, mais il y a aussi le fait que je sais qu'il y a des dirigeants du FM 93 qui sont allés en Thaïlande avec Robert Gillet. Je sais qu'il y a des dits [. . .] qu'on a laissé annoncer à l'antenne du FM 93 des voyages à Prague, avec Voyages Paradis, voyages dans la capitale européenne de la prostitution des fillettes. Je sais que Robert à ce moment-là, a fait du rabattage de clients pour Voyages Paradis, ce qui était sa job. Je ne sais pas, mais je demande

are you going to go to FM 93? When are you going to go to Voyages Paradis and ask, who here went on trips with Robert? But I know that there were Cogeco executives who went to Thailand with Robert Gillet. Child prostitution is more widespread in Thailand, Bangkok, than in any other country in the world. [Emphasis added.]

[97] The host, Mr. Fillion, asked CHOI-FM listeners on air for personal information that could identify two female persons who had participated, with their faces hidden, in a televised report about an “erotic golf tournament”. Once the necessary information was obtained, he disclosed, on air, their names and e-mail addresses.

[98] CHOI-FM also organized and held a broadcast competition inviting people to denounce on air neighbours who were “disgusting” and did a poor job of maintaining their property. A family was denounced by some neighbours. CHOI-FM went to visit this family, while not disclosing to them the real purpose of its visit. A direct broadcast was made from there during which, unknown to this family, both the hosts and some listeners calling the station were ridiculing them and their way of life.

[99] I will close, finally, by noting the defamatory remarks broadcast by CHOI-FM about a complainant, Ms. Sophie Chiasson. These comments resulted in an action for damages against the appellant, Mr. Patrice Demers, the principal shareholder and sole director of the appellant, in his personal capacity, Mr. Fillion, and certain hosts on his program.

[100] At the civil trial, the defamatory nature of the comments and consequently the civil wrong giving rise to civil liability was admitted by all the defendants other than Mr. Demers. More specifically, they acknowledged that certain comments were insulting and likely to offend the dignity, honour and integrity of Ms. Chiasson: see the judgment of the Superior Court of Québec in *Chiasson c. Fillion*, [2005] R.J.Q. 1066. Because of these comments, they were jointly and severally ordered by the Superior Court of Québec to

aux journalistes de Québec : quand est-ce que vous allez faire votre job? Que vous allez aller au FM 93? Que vous allez aller chez Voyages Paradis et que vous allez demander : c’est qui « icitte » qui voyageait avec Robert? Mais je sais qu’en Thaïlande, y’a des dirigeants de Cogeco qui sont allés en Thaïlande avec Robert Gillet. La Thaïlande, Bangkok, étant le pays au monde où la prostitution des enfants est la plus répandue. [Je souligne.]

[97] L’animateur, M. Fillion, a réclamé sur les ondes, de la part des auditeurs de CHOI-FM, des informations personnelles pouvant identifier deux personnes de sexe féminin ayant participé, le visage voilé, à un reportage télévisé concernant un « tournoi de golf érotique ». L’information nécessaire obtenue, il a dévoilé ensuite, en onde, leurs noms et leurs adresses électroniques.

[98] La station CHOI-FM a aussi organisé et tenu sur les ondes un concours invitant les gens à dénoncer en ondes les voisins qui étaient des « crottés » et qui n’entretenaient pas adéquatement leur terrain. Une famille fut dénoncée par des voisins. CHOI-FM s’est rendu chez cette famille en leur cachant le véritable but de sa visite. De là, une diffusion eut lieu en direct alors que pendant ce temps, toujours à l’insu de cette famille, les animateurs de CHOI-FM et des auditeurs qui téléphonaient à la station Radio se moquaient d’eux et de leur mode de vie.

[99] Enfin, je termine en faisant état des propos diffamatoires tenus sur les ondes de CHOI-FM à l’endroit d’une plaignante, M<sup>me</sup> Sophie Chiasson. Ces propos ont donné lieu à une poursuite en dommages-intérêts contre l’appelante, M. Patrice Demers personnellement, qui est le principal actionnaire et seul administrateur de l’appelante, M. Fillion et certains animateurs de son émission.

[100] Au procès civil, le caractère diffamatoire des propos, et par conséquent la faute génératrice de responsabilité civile, furent admis par tous les défendeurs, à l’exception de M. Patrice Demers. Plus précisément, ils reconnurent que certains propos étaient injurieux et susceptibles de porter atteinte à la dignité, à l’honneur et à l’intégrité de M<sup>me</sup> Chiasson : voir le jugement de la Cour supérieure de Québec dans *Chiasson c. Fillion*, [2005] R.J.Q. 1066. Pour ces propos, ils furent conjointement et solidairement condamnés par la Cour

pay \$340,000, including \$100,000 in “moral” damages, \$200,000 in punitive damages and \$40,000 in out-of-court fees. This judgment has been appealed as to the amounts awarded.

[101] Here is an extract from the words uttered and from the licensee’s reply to the complainant, as found at paragraphs 61-63 of the CRTC decision:

The complainant is a television host on the TVA television network and the two specialty services, MétéoMédia and Canal Vie. In her complaint, she alleged that numerous personal attacks were made against her during the licensee’s morning show on 10 September 2002 and 8 October 2002. After listening to the recordings containing the remarks made by on-air personalities on 10 and 27 September and 8 October and reading the stenographic notes, the Commission identified several remarks about the complainant related to her physical attributes, and sexual attributes in particular. There are multiple references to the size of her breasts; [TRANSLATION] “her incredible set of boobs” and suggested that “the size of the brain is not directly proportional to the size of the bra” and that, “in her case, it might actually be inversely proportional.” The participants even wondered about the texture of the complainant’s breasts and whether anyone has asked the gropers about them, and whether they “[TRANSLATION] defied gravity.” The host said, “[TRANSLATION] it’s all in the breasts” and that that pair of breasts “did the job on Alexandre Daigle,” which is why the host said Daigle chose the complainant over Sheryl Crow.

The participants also referred to the complainant as “[TRANSLATION] a consummate liar,” “a cat in heat” and “a leech on Alexandre Daigle” and “an airhead; it’s all well and good to have big boobs, a tiny waist and a tight ass, but it doesn’t mean a thing.” “there are some seriously sick people at MétéoMédia;” “the girls that are attractive and look good, are always idiots” and “an idiot could do the weather.” They also said that the complainant “[TRANSLATION] had been around” and that “it happens behind the scenes” and made a number of remarks which suggested that she used personal relationships and even sex to land contracts as a television host.

In response, the licensee alleged that the remarks were an aside in a program on “showbiz” that it always treated as comedy, and that since everything was done in a humorous way that used imagery, the remarks were not personal attacks. According to the licensee, critiquing the body and presentation

supérieure de Québec à payer 340 000 \$, dont 100 000 \$ à titre de dommages moraux, 200 000 \$ au chapitre des dommages punitifs et 40 000 \$ à titre d’honoraires extra-judiciaires. Ce jugement a été porté en appel quant aux montants octroyés.

[101] Voici un extrait des paroles prononcées et de la réponse de la titulaire à la plaignante, tel qu’on le retrouve aux paragraphes 61 à 63 de la décision du CRTC :

La plaignante est animatrice à la télévision, à l’antenne du réseau de télévision TVA, et chez MétéoMédia et Canal Vie, deux services spécialisés de télévision. Dans sa plainte, elle a allégué que de nombreuses attaques personnelles la visant ont été tenues en ondes lors de l’émission matinale de la titulaire le 10 septembre 2002 et le 8 octobre 2002. À la suite de l’écoute des enregistrements contenant des propos tenus les 10 et 27 septembre et le 8 octobre 2002, et à la lecture des notes sténographiques, le Conseil a relevé plusieurs propos à l’endroit de la plaignante reliés à ses attributs physiques, et plus particulièrement sexuels. On fait référence à plusieurs reprises à la grosseur de ses seins, à sa « méchante paire de boules »; et on suggère que « la grosseur du cerveau n’est pas directement proportionnelle à la grosseur de la brassière » et que « dans ce cas-ci c’est peut-être inversement proportionnel, effectivement ». Les participants se sont même questionnés quant à la texture des seins de la plaignante et à savoir si on a « parlé au têteux » et si « ça défie la gravité ». Selon l’animatrice, « tout est dans les seins » et cette paire de seins-là « fait la job sur Alexandre Daigle », ce qui expliquerait pourquoi l’animateur a dit que ce dernier aurait quitté Sheryl Crow pour la plaignante.

Les participants ont également traité la plaignante de « experte de la menterie », « chatte en chaleurs », « sangsue après Alexandre Daigle » et mentionné que « une cruche vide, ça a ben beau avoir des gros seins pis une tite taille pis un tit cul, ça ne fait rien », qu’ « il y a plusieurs malades chroniques à MétéoMédia », que « des filles qui ont de l’allure pis qui paraissent ben, c’est toujours des connes », et « qu’un imbécile est capable de faire la météo ». Ils ont également mentionné que la plaignante « a fait le tour » et que « c’est en coulisse que ça se passe » et tenu plusieurs propos qui laissent croire qu’elle entretient des relations amoureuses et même sexuelles afin d’obtenir des contrats d’animatrice d’émissions de télévision.

En réponse, la titulaire a allégué qu’il s’agissait d’une parenthèse faite dans le cadre d’une émission de « showbiz » qui est toujours faite sous le sceau de l’humour et que le tout était fait sur un ton humoristique et imagé et qu’en ce sens, il ne s’agissait pas d’attaques personnelles. Selon la titulaire, il

of a weather channel host is permitted in the context of a public debate because that is the way the person earns a living, before the public. [Emphasis added; footnote omitted.]

[102] In relation to the allegation that the complainant was using her physical attributes to obtain contracts, I would add that the host had also, during the year 2000, alluded to the way in which she obtained them. He stated that during interviews the complainant might, in some cases, go down on her knees in front of her interlocutors to give them sexual favours. He then characterized her as “a vacuum cleaner” and said she was “great at vacuuming”: see paragraph 27 of the Superior Court of Quebec judgment in *Chiasson c. Fillion*.

[103] It was in this context that the decision not to renew the appellant’s licence was made on July 13, 2004. Leave to appeal that decision was granted on August 26, 2004 and the appeal was heard from May 24 to 27, 2005 [*Genex Communications Inc. v. Canada (Attorney General)* (2005), 338 N.R. 268 (F.C.A.)].

#### CRTC decision 2004-271

[104] The CRTC decision is substantial and well documented. It contains 144 paragraphs. I have no intention of repeating it other than to reproduce the findings, identify the factors the CRTC considered in the exercise of its judicial discretion not to renew the operating licence, and describe the process it followed in reaching that conclusion.

#### 1. Factors considered by the CRTC in the exercise of its judicial discretion

[105] As its duties require, the CRTC, for the purposes of the renewal application, considered the statutory and regulatory framework and the conditions of licence governing the appellant’s use of its licence. To that end, it referred to subsections 5(1) (CRTC’s duty of regulation and supervision), 3(1) (policy and objects of the Canadian broadcasting system), 2(3) (construction and application of the Act in a manner that is consistent with freedom of expression), 3(2) (the

est permis de critiquer le corps et la présentation d’une présentatrice météo dans le contexte d’un débat public car c’est quelqu’un qui gagne sa vie de cette façon, d’une manière publique. [Je souligne; note en bas de page omise.]

[102] En rapport avec l’allégation que la plaignante faisait usage de ses attributs physiques pour obtenir des contrats, j’ajouterais que l’animateur avait également, au cours de l’année 2000, fait allusion à la manière dont elle se prenait pour les obtenir. Il avait affirmé que lors d’entrevues, la plaignante pouvait, dans certains cas, s’agenouiller devant ses interlocuteurs pour leur accorder des faveurs sexuelles. Il l’avait alors qualifié « d’aspirateur » et avait dit qu’elle était « excellente pour faire des vacuums » : voir le paragraphe 27 du jugement de la Cour supérieure de Québec dans l’affaire *Chiasson c. Fillion*.

[103] C’est dans ce contexte que la décision de ne pas renouveler la licence de l’appelante fut rendue le 13 juillet 2004. De là, la demande de permission d’appeler accordée le 26 août 2004 et l’appel entendu du 24 au 27 mai 2005 [*Genex Communications Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2005 CAF 283].

#### La décision CRTC 2004-271

[104] La décision du CRTC est substantielle et bien documentée. Elle contient 144 paragraphes. Je n’ai pas l’intention de la reprendre, sauf à en reproduire les conclusions, à identifier les facteurs dont le CRTC a tenu compte dans l’exercice de sa discrétion judiciaire de ne pas renouveler le permis d’exploitation et à décrire la procédure qu’il a suivie pour en arriver à cette conclusion.

#### 1. Les facteurs dont le CRTC a tenu compte dans l’exercice de sa discrétion judiciaire

[105] Comme sa mission l’exige, le CRTC a, pour les fins de la demande de renouvellement, tenu compte du cadre législatif et réglementaire ainsi que des conditions de licence qui régissent l’exploitation par l’appelante de sa licence. À cette fin, il s’est référé aux paragraphes 5(1) (devoir de réglementation et de surveillance du CRTC), 3(1) (politique et objectifs du système canadien de radiodiffusion), 2(3) (interprétation et application de la Loi d’une manière compatible avec la liberté

singularity of the Canadian broadcasting system), 9(1) (its powers to issue, suspend, revoke and renew licences), and 10(1) of the Act (its power to set standards for programs and to take such other steps as it deems necessary for the furtherance of its objects) of the Act and paragraph 3(b) of the Regulations (prohibition on any abusive comment that is likely to expose an individual or a group or class of individuals to hatred or contempt on the basis of race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, sexual orientation, age or mental or physical disability).

[106] The CRTC also recognized the need to establish and maintain a balance between freedom of expression and the other values mentioned in the Charter and its enabling legislation: see paragraphs 27-39 of the decision. It referred to the freedom of expression in paragraph 2(b) of the Charter and to section 15 of the Charter, which grants the right to equality without discrimination on the enumerated grounds. It also considered section 27 of that document, which requires that the Charter, including therefore freedom of expression, be interpreted in a manner consistent with the preservation and enhancement of the multicultural heritage of Canadians. Finally, it also drew on the values that are acknowledged in section 1, which provides that the fundamental rights in the Charter may be limited by law. The values that are relevant and important in these proceedings are the protection of human dignity, physical and psychological integrity, privacy, honour and reputation.

[107] The CRTC spent some considerable time on the complaints received and the contextual explanations provided by the appellant for the comments made and criticized. It analyzed them in light of the Act, the Regulations and the appellant's Code of Ethics, compliance with which, we repeat, was a condition of CHOI-FM's operating licence.

[108] It also took note of a decision made by the Canadian Broadcast Standards Council (CBSC) on July 17, 2003 [*CHOI-FM re Le monde parallèle de Jeff Fillion*, [2003] C.B.S.C.D. No. 21 (QL)], in which the CBSC concluded that the appellant had acted in

d'expression), 3(2) (le caractère unique du système canadien de radiodiffusion), 9(1) (ses pouvoirs en matière d'attribution, de suspension, de révocation et de renouvellement des licences), 10(1) (son pouvoir de fixer les normes des émissions et de prendre toute autre mesure qu'il estime nécessaire à l'exécution de sa mission) de la Loi et à l'alinéa 3b) du Règlement (interdiction de tenir des propos offensants qui risquent d'exposer à la haine ou au mépris pour des motifs fondés sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'orientation sexuelle, l'âge ou la déficience physique ou mentale).

[106] Le CRTC a également reconnu la nécessité d'établir et de maintenir un équilibre entre la liberté d'expression et les autres valeurs mentionnées dans la Charte et dans sa loi constitutive : voir les paragraphes 27 à 39 de la décision. Il a fait référence à la liberté d'expression de l'alinéa 2b) de la Charte et à l'article 15 de la Charte qui accorde le droit à l'égalité, sans discrimination pour les motifs qui y sont énumérés. Il a également pris en compte l'article 27 du même document qui exige que toute interprétation de la Charte, par conséquent de la liberté d'expression, promeuve le maintien et la valorisation du patrimoine multiculturel des Canadiens. Enfin, il s'est aussi inspiré des valeurs qui sont reconnues par l'article premier et qui permettent que les droits fondamentaux de la Charte puissent être restreints par une règle de droit. Pertinentes et importantes pour le présent débat sont celles de la protection de la dignité humaine, de l'intégrité physique et psychologique, de la vie privée, de l'honneur et de la réputation.

[107] Le CRTC s'est attardé longuement aux plaintes reçues et aux explications contextuelles fournies par l'appelante pour les propos tenus et reprochés. Il les a analysées en regard de la Loi, du Règlement et du Code de déontologie de l'appelante dont le respect, rappelons-le, était une condition grevant la licence d'exploitation de CHOI-FM.

[108] Il a aussi pris note d'une décision rendue par le Conseil canadien des normes de la radiotélévision (CCNR) le 17 juillet 2003 [*CHOI-FM concernant le monde parallèle de Jeff Fillion*, [2003] D.C.C.N.R. n° 21 (QL)] où le CCNR concluait que l'appelante avait agi

violation of paragraph 9(c) of the CAB Code of Ethics. The CBSC had found that the expressions “conceited asshole”, “that worthless piece of trash”, a “loser”, a “piece of vomit”, a “shit disturber” and a “tree with rotten roots” used to describe a competitor were coarse, injurious and offensive and thus in violation of the requirements of the Code of Ethics. The appellant said it disagreed with this conclusion of the CBSC: see paragraphs 102-104 of the decision.

[109] The CRTC continued its analysis of the situation by examining the appellant’s responsibility as a person licensed to carry on broadcasting undertakings. Under paragraph 3(1)(h) of the Act, the appellant has a responsibility for the programs it broadcasts. The CRTC compiled the explanations of the appellant, which, in relation to the broadcast in which listeners were urged to pirate Bell ExpressVu’s signals, amounted to saying that this was not what the host had intended to say. It also examined this responsibility in light of the obligations imposed by the Act and the Regulations, as it had done for obligations under the Charter: see paragraphs 105-110 of the decision.

[110] Finally, the CRTC discussed the record of the remedial measures imposed in the past and not complied with, the importance and frequency of the repeat offences and the appellant’s conduct at the hearing when it argued that the comments made were appropriate and justified. It also reviewed the remedial measures proposed by the appellant in order to guarantee greater control over its hosts and the spoken-word content of the programs. Some of these proposed measures would dilute the requirements of its Code of Ethics and reduce its obligations: see paragraphs 111-124 of the decision.

## 2. CRTC’s conclusions

[111] To facilitate understanding of the discussion of certain grounds of appeal, I reproduce in full the CRTC’s conclusions, which appear at paragraphs 125-142 of the decision:

The spoken-word content aired on CHOI-FM since its licence was last renewed in 2002, together with the licensee’s conduct with respect to its regulatory obligations during the licence term, and throughout this current proceeding to renew its

en violation de l’alinéa 9c) du Code de déontologie de l’ACR. Le CCNR [au paragraphe 3] avait conclu que les termes « hostie de prétentieux », « hostie de pas bon », « loser », un « vomi », un « chieur » et un « arbre avec des racines pourries » pour décrire un concurrent étaient grossiers, blessants et injurieux et donc en violation des exigences du Code de déontologie. L’appelante s’est dite en désaccord avec cette conclusion du CCNR : voir les paragraphes 102 à 104 de la décision du CRTC.

[109] Le CRTC a poursuivi son analyse de la situation en examinant la responsabilité de l’appelante en tant que titulaire de la licence d’exploitation d’entreprises de radiodiffusion. Au terme de l’alinéa 3(1)h) de la Loi, l’appelante assume la responsabilité de ses émissions. Le CRTC a recueilli les explications de l’appelante qui, en rapport avec l’émission où on incitait au piratage des ondes de Bell ExpressVu, consistaient à dire que ce n’est pas ce que l’animateur avait voulu dire. Il a aussi examiné cette responsabilité en regard des obligations imposées par la Loi et le Règlement, comme il l’avait fait pour celles découlant de la Charte : voir les paragraphes 105 à 110 de la décision.

[110] Enfin, le CRTC s’est penché sur l’historique des mesures correctives imposées dans le passé et non respectées, l’importance et la fréquence des récidives, le comportement de l’appelante à l’audience qui soutenait que les propos tenus étaient appropriés et justifiés. Il a également passé en revue les mesures correctives proposées par l’appelante pour assurer un meilleur contrôle de ses animateurs et du contenu verbal des émissions. Certaines de ces mesures proposées emportaient une dilution des exigences de son Code de déontologie et une diminution de ses obligations : voir les paragraphes 111 à 124 de la décision.

## 2. Les conclusions du CRTC

[111] Afin de faciliter la compréhension de la discussion de certains motifs d’appel, je reproduis intégralement les conclusions du CRTC qui apparaissent aux paragraphes 125 à 142 de la décision :

Le contenu verbal diffusé par CHOI-FM depuis le dernier renouvellement de la licence de CHOI-FM en 2002 ainsi que la conduite affichée par la titulaire à l’égard de ses obligations réglementaires tout au long de la période de licence et tout au

broadcasting licence, leave the Commission with few options.

The Commission notes that it took measures to give Genex numerous warnings of the possible consequences of its actions. Firm, unequivocal notices of regulatory measures that might be taken were included in Notice of Public Hearing 2001-14. In Decision 2002-189, the Commission renewed CHOI-FM's licence for only two years, far short of the maximum seven-year term allowed under the Act. The Commission stated that it was deeply concerned about the licensee's repeated failure to comply with the Act, the Regulations and its conditions of licence. The Commission added that, during the two-year renewal period, it would closely monitor the licensee's fulfilment of its obligations, in particular its compliance with the Code of Ethics, which was appended to Decision 2002-189 as a condition of licence. As noted earlier, the Commission warned Genex that if it committed further breaches, the Commission might call it to a public hearing to show cause why it should not issue a mandatory order or apply any of its enforcement measures, including revocation or suspension of CHOI-FM's licence.

After receiving a large number of complaints in the first 17 months of the short renewal period established in Decision 2002-189, and observing new apparent failures to comply regarding the spoken-word content broadcast by CHOI-FM, the Commission decided to call Genex to the public hearing held in Québec in February 2004. In Notice of Public Hearing 2003-11, the Commission again warned the licensee that it would have to show cause at the hearing why the Commission should not issue a mandatory order or suspend or refuse to renew CHOI-FM's licence.

The Commission also notes that, in the correspondence with Genex during the current licence term, there were several apparent failures to comply and the licensee was warned, that, in keeping with the Commission's long-standing practice for handling complaints, Genex should be prepared to discuss the complaints at the hearing.

The Commission notes that the spoken-word content, that was the subject of the complaints received, does not reflect isolated incidents, but appears to be part of a pattern of behaviour by the licensee that continued and even grew worse, over the course of two consecutive licence terms despite clear, unequivocal warnings from the Commission, the CBSC and even, on occasion, its own advisory committee.

After a comprehensive review of the licence renewal file and all of the circumstances surrounding the programs that gave rise to the complaints, the Commission concludes that the

cours du présent processus de renouvellement de sa licence de radiodiffusion laissent peu de marge de manœuvre au Conseil.

Le Conseil note qu'à plusieurs reprises, il a pris des mesures destinées à prévenir Genex des conséquences possibles de ses gestes. Des avertissements fermes et non équivoques des mesures réglementaires pouvant être prises étaient contenus dans l'avis d'audience 2001-14. Dans la décision 2002-189, le Conseil a renouvelé la licence de CHOI-FM pour une période de deux ans seulement, ce qui est beaucoup moins que la période maximale de sept ans permise par la Loi. Il se disait grandement préoccupé par les nombreuses infractions de la titulaire aux dispositions de la Loi, du Règlement et de ses conditions de licence. Le Conseil ajoutait qu'au cours de la période de renouvellement de deux ans, il surveillerait de près le respect par la titulaire de ses obligations, dont notamment le respect du Code de déontologie qui était annexé à la décision 2002-189 comme condition de licence. Tel que noté précédemment, le Conseil prévenait Genex qu'en cas de nouvelles contraventions, il pourrait la convoquer à une audience publique afin qu'elle justifie les raisons pour lesquelles il ne devrait pas émettre une ordonnance ou recourir aux mesures d'exécution à sa disposition, dont la suspension ou la révocation de la licence de CHOI-FM.

À la suite de la réception d'un nombre important de plaintes au cours des 17 premiers mois de la courte période de renouvellement accordée dans la décision 2002-189 et du constat de nouvelles infractions présumées quant au contenu verbal diffusé par CHOI-FM, le Conseil a décidé de convoquer Genex à l'audience publique de Québec en février 2004. Dans l'avis d'audience 2003-11, le Conseil a prévenu à nouveau la titulaire qu'elle devrait démontrer à cette audience les raisons pour lesquelles il ne devrait pas émettre une ordonnance ou suspendre ou ne pas renouveler la licence de CHOI-FM.

Le Conseil note également que dans les lettres échangées avec Genex au cours de la présente période de licence, plusieurs infractions apparentes ont été portées à l'attention de la titulaire et celle-ci a été prévenue, conformément à la pratique établie du Conseil pour le traitement des plaintes, que Genex devrait être prête à en discuter à l'audience.

Le Conseil note que le contenu verbal qui était le sujet des plaintes reçues ne reflète pas des incidents isolés mais semble faire partie d'un comportement de la titulaire qui s'est poursuivi et a même empiré au cours de deux périodes de licence consécutives et malgré des rappels à l'ordre clairs et sans équivoque de la part du Conseil, du CCNR et même à l'occasion, par son propre Comité avisier.

Après un examen minutieux du dossier de renouvellement de la licence et de l'ensemble du contexte entourant les émissions faisant l'objet des plaintes soumises, le Conseil conclut que les

remarks made on CHOI-FM during the morning show constituted new serious, repeated failures to comply with the Act, the Regulations and one of the licensee's conditions of licence.

The Commission also cannot rely on the licensee's good will to implement other proposed measures, such as adherence to the revised Code of Ethics, some of the requirements of which it proposed to dilute, or a delay mechanism, which the licensee itself considered would not be effective.

The Commission notes that, barely a month after the release of Decision 2002-189, in which the Commission expressed serious concerns and warned the licensee that new violations could lead to its licence being suspended or revoked, Genex signed an agreement with Mr. André Arthur to have him co-host CHOI-FM's daily morning show. This decision by Mr. Demers was discussed on CHOI-FM on 16 August 2002. Asked to explain Genex's actions, Mr. Demers specifically stated on air on CHOI-FM:

[TRANSLATION] ... I think that the ratings that André Arthur has drawn through his career and the ratings that CHOI generates are what really count.

The Commission considers that all of the above calls into question the credibility of Genex and its controlling shareholder, sole director and chief executive officer, Mr. Patrice Demers, regarding Genex's ability to understand and exercise its responsibilities under the Act as the holder of a broadcasting licence. The seriousness and frequency of the violations noted, the fact that they were not first violations, the licensee's general attitude of denial, and the stall tactics that the licensee used in dealing with complaints throughout the current licence term have persuaded the Commission that Genex does not accept its regulatory obligations and is not committed to meeting them.

The Commission has reviewed the various measures it could adopt to ensure that broadcasting licensees meet their obligations where it finds that they are in repeated non-compliance. Those measures range from a short-term licence renewal, to the issuance of a mandatory order, to the suspension, revocation or non-renewal of the licence. The latter measures are rarely used, and in the Commission's view, should generally be confined to cases where it is satisfied that none of the other available measures would be effective.

When questioned at the hearing about the additional measures the Commission might take to ensure that Genex fulfils its

propos tenus sur les ondes de CHOI-FM durant l'émission du matin constituaient de nouveaux manquements graves et répétés à la Loi, au Règlement et à une condition de licence de la titulaire.

Le Conseil ne peut miser non plus sur la bonne volonté de la titulaire de mettre en œuvre les autres mesures proposées, notamment le respect du Code de déontologie révisé, dont elle proposait de diluer certaines exigences, ainsi que le mécanisme de délai dont la titulaire a elle-même remis en question l'efficacité.

Le Conseil note qu'à peine un mois après la publication de la décision 2002-189, dans laquelle il exprimait de grandes préoccupations et prévenait la titulaire que de nouvelles infractions pourraient entraîner la suspension ou la révocation de sa licence, Genex concluait une entente avec M. André Arthur pour obtenir sa collaboration à l'émission quotidienne du matin de CHOI-FM. Cette décision de M. Demers a fait l'objet d'une discussion sur les ondes de CHOI-FM le 16 août 2002. Invité à expliquer les raisons de son geste, M. Demers a déclaré notamment sur les ondes de CHOI-FM :

[. . .] je pense que les cotes d'écoute qui ont été générées par André Arthur au fil de sa carrière, et celles que CHOI génère, doivent être ce qui compte réellement.

Le Conseil estime que tout ce qui précède remet en question la crédibilité de Genex et de son actionnaire de contrôle, seul administrateur et président directeur général, M. Patrice Demers, à l'égard de la capacité de Genex de comprendre et d'exercer les responsabilités qui lui sont confiées par la Loi à titre de titulaire d'une licence de radiodiffusion. La gravité et la fréquence des infractions relevées, le fait qu'il s'agit de récidive, le comportement de dénégation générale affiché par la titulaire, les mesures dilatoires qu'elle a utilisées dans le traitement des plaintes tout au long de la présente période de licence ont convaincu le Conseil que Genex n'accepte pas ses obligations réglementaires et n'a pas la volonté de s'y conformer.

Le Conseil a examiné les diverses mesures dont il dispose pour amener les titulaires de licence de radiodiffusion à se conformer à leurs obligations lorsqu'il constate leur état répété d'infraction. Celles-ci vont d'un renouvellement de licence à plus court terme, à l'émission d'une ordonnance ou à la suspension, révocation ou non-renouvellement de la licence. Ces dernières mesures sont rarement utilisées et, de l'avis du Conseil, ces mesures ne devraient être utilisées de façon générale que dans les cas où il est convaincu qu'aucune des autres mesures à sa disposition ne donnera les résultats escomptés.

Interrogée lors de l'audience au sujet des mesures additionnelles que pourrait prendre le Conseil pour l'amener



obligations in the future, Genex maintained that it had done everything it could and that the corrective measures it had put in place or proposed were sufficient. As to the prospect of a mandatory order, the licensee stated, “[TRANSLATION] whether you issue a mandatory order or not won’t change our view of the equation, which is that we’re making every effort to comply with our conditions of licence.”

The Commission notes that the only purpose for issuing a mandatory order would be to ensure that the licensee complies with what is already required of it by the Regulations and its conditions of licence. For this measure to be effective, however, the Commission must be satisfied that the licensee understands its obligations and is committed to meeting them. The Commission considers that, in this case, Genex has not shown that it understands its obligations, or that it is committed to meeting them, and has not demonstrated any real desire to change. The issuance of a mandatory order would not, in the Commission’s view, be an effective measure to fulfil the objective in the circumstances.

The Commission issued only a short-term renewal to Genex in Decision 2002-189. This measure was ineffective in compelling the licensee to take the necessary measures to rectify the violations contained in the spoken-word content of the programming broadcast by CHOI-FM. The failure by the licensee to establish sufficient parameters for its hosts and the ineffectiveness of the proposed new corrective measures lead the Commission to conclude that another short-term renewal of CHOI-FM’s licence would not attain the intended objective either.

Suspension of the licence would be another option. The licensee stated at the hearing that a licence suspension would have an immediate impact on several employees. It added that a suspension during a ratings period would have a negative long-term impact on the station and would lead to a loss of listeners. The licensee concluded by mentioning that it was a question of money.

The Commission considers that a suspension would only be effective if the evidence showed that the licensee’s behaviour might change as a result. In the circumstances, however, there is no reason to believe that such a change would occur. The Commission is of the view that the problems identified in Decision 2002-189 and in this decision can reasonably be expected to persist, even if the licence were suspended for a period of time. The Commission considers that it cannot be concluded in this case that suspension of the licence would have the desired corrective effect of ensuring compliance with the Act and regulatory requirements. In fact, the statements made by Mr. Demers at the hearing, his reluctance and his

à se conformer à l’avenir à ses obligations, Genex s’en est tenue à soutenir qu’elle avait fait tous les efforts possibles et que les mesures correctives qu’elle a mises en place ou proposées sont suffisantes. Ainsi, quant à la possibilité de l’émission d’une ordonnance, la titulaire a déclaré : « [ . . . ] le fait de mettre une ordonnance ou pas, ne changera pas notre point de vue de l’équation, qui est qu’on met tous les efforts pour respecter nos conditions de licence ».

Le Conseil note que l’émission d’une ordonnance ne viserait qu’à obliger la titulaire de se conformer aux exigences qui se retrouvent déjà dans le Règlement ou dans ses conditions de licence. Toutefois, pour que cette mesure soit efficace, le Conseil doit être convaincu de la compréhension de la titulaire de ses obligations et de sa volonté de s’y conformer. Le Conseil considère que dans le cas présent, Genex n’a pas manifesté de compréhension de ses obligations, de volonté de s’y conformer et n’a pas démontré un désir réel de changement. L’émission d’une ordonnance dans les circonstances ne serait pas, de l’avis du Conseil, une mesure efficace pour atteindre l’objectif visé.

Le Conseil n’a accordé qu’un renouvellement à court terme à Genex dans la décision 2002-189. Cette mesure n’a pas contraint la titulaire à prendre les moyens nécessaires pour corriger les infractions constatées dans le contenu verbal de la programmation diffusée à son antenne. L’échec de la titulaire à encadrer suffisamment ses animateurs et l’inefficacité des nouvelles mesures correctives proposées amènent le Conseil à conclure qu’un autre renouvellement à court terme de la licence de CHOI-FM n’atteindrait pas non plus l’objectif visé.

La suspension de la licence serait aussi une mesure pouvant être considérée. La titulaire a mentionné à l’audience qu’une suspension de la licence aurait des conséquences directes sur plusieurs employés. Elle a ajouté qu’une suspension en période de sondages aurait un impact néfaste à long terme sur la station et engendrerait une perte d’auditoire. Elle a conclu sur la question en mentionnant qu’il s’agissait d’une question d’argent.

Le Conseil estime qu’une suspension aurait pu être efficace si des éléments de preuve avaient donné raison de croire qu’il en résulterait un changement éventuel de comportement de la titulaire. Le Conseil considère que, dans les circonstances, il est raisonnable de croire que les problèmes identifiés dans la décision 2002-189 et dans la présente décision continueront, même si cette mesure était imposée pour une certaine période. Il estime qu’on ne peut conclure dans ce cas que cette mesure aurait l’effet correctif souhaité de faire respecter la Loi et les exigences réglementaires. En effet, les déclarations de M. Patrice Demers à l’audience, ses réticences et son incompréhension apparente des responsabilités qu’il doit

apparent lack of understanding of his responsibilities under the Act lead the Commission to think the opposite.

The Commission acknowledges the concrete measures put in place by Genex to respond to other concerns raised in Decision 2002-189 with regard to the broadcast of short versions of musical selections, the broadcast of musical montages, incomplete logger tapes, the promotion of the consumption of alcoholic beverages, and the use of English on the air. It further recognizes the contribution the licensee makes to musical diversity through its alternative rock format and its contribution to the promotion of bands that play such music and the station's involvement in the community. The Commission also recognizes that the licensee provides employment for a number of people. Nevertheless, the Commission is of the view that these factors do not come close to outweighing the gravity of Genex's repeated violations of the Regulations and its condition of licence related to the spoken-word content, its inability to recognize or to accept responsibility for such violations and to implement the necessary corrective measures.

Ultimately, in view of the licensee's inflexible behaviour, its lack of acceptance of its responsibilities and the lack of any demonstrated commitment to rectify the situation, the Commission cannot reasonably conclude that Genex will comply with the Act, the Regulations and its Code of Ethics if its licence is renewed. The Commission also concludes that the measures available to it, such as another short-term renewal, the issuance of a mandatory order, or the suspension of the licence, would not be effective in overcoming the problems that have been identified. Consequently, the Commission denies the application by Genex Communications inc. for renewal of the licence of radio programming undertaking CHOI-FM Québec. Broadcasting by CHOI-FM must therefore cease by 31 August 2004.

In keeping with its mandate, the Commission must ensure the integrity of the licensing process and the public's right to programming that complies with the Act and the Regulations. It cannot permit the broadcast of abusive comments that contravene the Regulations, or programming that does not reflect the broadcasting policy set out in section 3(1) of the Act. Furthermore, the Commission cannot allow anyone to use the public airwaves to pursue his or her own agenda without regard for the rights of others. [Emphasis added; footnotes omitted.]

### 3. Proceedings before the CRTC

[112] Under subsection 18(2) of the Act, the CRTC shall hold a public hearing in connection with the renewal of a licence unless it is satisfied that such a

assumer en vertu de la Loi laisserait plutôt croire le contraire.

Le Conseil reconnaît les mesures concrètes prises par Genex afin de répondre aux autres préoccupations soulevées dans la décision 2002-189 à l'égard de la diffusion de pièces musicales en version courte, la diffusion de montages musicaux, les rubans-témoins incomplets, l'incitation à consommer des boissons alcooliques et l'utilisation de la langue anglaise en ondes. Il reconnaît également l'apport de la titulaire à la diversité musicale, par sa formule rock alternatif, sa contribution à la mise en valeur des groupes musicaux offrant ce genre de musique et son implication dans la communauté. Le Conseil reconnaît également que la station emploie un certain nombre de personnes. Le Conseil estime néanmoins que ces facteurs sont loin de contrebalancer la gravité des contraventions répétées de Genex au Règlement et à sa condition de licence à l'égard du contenu verbal, et de son incapacité de reconnaître ou d'accepter la responsabilité de ces contraventions et d'apporter les correctifs requis.

Somme toute, étant donné le comportement inflexible affiché par la titulaire, son refus d'accepter ses responsabilités et le manque de tout engagement ferme de corriger la situation, le Conseil ne peut raisonnablement conclure que Genex se conformera à la Loi, au Règlement et à son Code de déontologie advenant un renouvellement de sa licence. Le Conseil en conclut également que les mesures à sa disposition, tel un autre renouvellement à court terme, l'émission d'une ordonnance ou la suspension de la licence ne seraient pas efficaces pour contrer les problèmes constatés. Par conséquent, le Conseil refuse la demande présentée par Genex Communications inc. en vue de renouveler la licence de l'entreprise de programmation de radio CHOI-FM Québec. La diffusion à l'antenne de CHOI-FM devra donc cesser au plus tard le 31 août 2004.

Dans l'exercice de son mandat, le Conseil doit veiller à l'intégrité du régime d'attribution de licences et au droit du public de recevoir une programmation conforme à la Loi et à la réglementation. Il ne peut permettre la diffusion de propos offensants qui vont à l'encontre du Règlement ou d'une programmation qui ne reflète pas la politique de radiodiffusion énoncée à l'article 3(1) de la Loi. Le Conseil ne peut non plus permettre à quiconque d'utiliser les ondes publiques pour poursuivre ses propres objectifs sans égard aux droits des autres. [Je souligne; notes de bas de page omises.]

### 3. Les procédures suivies devant le CRTC

[112] En vertu du paragraphe 18(2) de la Loi, un renouvellement de licence fait l'objet d'une audience publique sauf si le CRTC estime que l'intérêt public ne

hearing is not required in the public interest. In the case at bar, the CRTC concluded that it was in the public interest to hold one.

[113] As it was invited to do by the Notice of Public Hearing CRTC 2003-11 dated December 18, 2003, the appellant initially filed, on January 22, 2004, a 42-page written brief asking the CRTC to revise the findings of its staff in relation to Mr. R. Gillet's complaints. It asked that these complaints be dismissed, or, in the alternative, withdrawn from the public record of CHOI-FM and CKNU-FM: see the CRTC compendium in relation to the Appeal Record, Vol. 2, tab 35.

[114] The brief discloses that the appellant complained that the comments had been taken and analyzed out of context. The brief notes some criteria for analyzing a text or radio program, including the necessity to resituate comments in their context. It then explains the context of the comments made by the hosts and analyzes them, noting that, in good faith and in the public interest, the hosts were questioning the actions of older adults who were looking for sexual activities with persons of minor age.

[115] The brief goes about refuting each of the allegations made against the appellant and concludes that the appellant has complied with its Code of Ethics. The appellant alleges that the CRTC procedure deprives it of a fair trial and cites the rights of an accused under the Charter. Finally, the appellant cites the defences it intends to present, including that the hosts were justified in making the comments they did because they were based either on true facts or on an honest belief in the truth of these facts, and because the comments were made in good faith and in the public interest.

[116] By a letter dated February 3, 2004, the CRTC replied to the letter from the appellant's counsel dated January 16, 2004 and the brief dated January 24, 2004. It rejected the appellant's request to provide for two to three weeks of hearings in order to enable it to present

l'exige pas. En l'espèce, le CRTC a plutôt conclu qu'il était dans l'intérêt public d'en tenir une.

[113] Tel qu'invitée à le faire par l'Avis d'audience publique CRTC 2003-11 du 18 décembre 2003, l'appelante a d'abord présenté, en date du 22 janvier 2004, une requête écrite de 42 pages demandant au CRTC de réviser les conclusions de son personnel relativement aux plaintes de M. R. Gillet. Elle demandait que ces plaintes soient rejetées ou, subsidiairement, retirées du dossier public de CHOI-FM et de CKNU-FM : voir le compendium du CRTC relatif au Dossier d'appel, vol. 2, onglet 35.

[114] La lecture du mémoire révèle que l'appelante s'est plainte que les propos avaient été pris et analysés hors contexte. Le mémoire fait état des critères d'analyse d'un texte ou d'une émission de radio, dont la nécessité de replacer les propos dans leur contexte. Ensuite, il explique le contexte des propos tenus par les animateurs et les analyse en soulignant que les animateurs s'interrogeaient, de bonne foi et dans l'intérêt public, sur les agissements de personnes d'âge mûr qui recherchent des activités sexuelles avec des personnes d'âge mineur.

[115] Le mémoire entreprend de réfuter chacune des allégations faites contre l'appelante et conclut que l'appelante a respecté son Code de déontologie. L'appelante allègue que la procédure suivie par le CRTC la prive d'un procès juste et équitable et invoque les droits conférés par la Charte à une personne inculpée d'une infraction. Enfin, l'appelante y invoque les moyens de défense qu'elle entend faire valoir, notamment que les animateurs étaient justifiés de tenir les propos qu'ils ont tenus parce qu'ils étaient soit basés sur des faits véridiques, soit sur une croyance honnête en la véracité de ces faits, et parce que les propos ont été tenus de bonne foi et dans l'intérêt public.

[116] Par lettre du 3 février 2004, le CRTC a répondu à la lettre du procureur de l'appelante du 16 janvier 2004 et au mémoire du 24 janvier 2004. Il a rejeté la demande de l'appelante de prévoir de 2 à 3 semaines d'audition pour lui permettre de présenter une défense

a full answer and defence. It explained that the findings of its staff in relation to complaints are simply an opinion that is not binding on it.

[117] Concerning the criticisms that the CRTC does not have evidence pertaining to the context in which the alleged comments were made, the CRTC reminds the appellant that it had asked it to retain the logger tapes of the programs in question and that it is the appellant which erased them. Retaining the tapes was in fact a condition of licence: see the CRTC compendium in relation to the Appeal Record, Vol. 1, tab 3, Appendix I, paragraph 7. It refers to secondary evidence of hundreds of pages of transcripts by the Verbatim firm, which constitutes the best available evidence in the circumstances.

[118] Finally, the CRTC informs the appellant that if it thinks that certain matters should be considered by the CRTC in order to complete the analysis of Mr. Gillet's complaints, it can file this additional information in the public record. It was given until February 10, 2004 to do so. No information was filed by the appellant: see the CRTC Appeal Record compendium, Vol. 2, at tab 38, the letter of the CRTC of February 11, 2004, and paragraph 3991 of the transcript of the February 18, 2004 hearings.

[119] The CRTC hearings began on February 18, 2004. They were to last two days. At the opening of the hearings, the appellant filed a second brief of 23 pages with three appendices of approximately 20 pages: *ibid.*, tab 41. Apart from an argument on the jurisdiction of the CRTC, this second brief repeats the points in the first brief on which the CRTC had already adjudicated.

[120] Following a preliminary exchange of correspondence between the CRTC, the appellant and its counsel, the appellant informed the CRTC that at the hearing its participating group would be composed of three individuals: Mr. Demers, the controlling shareholder and sole director of the appellant, Mr. Dion, the director of legal services and Mr. Bertrand, the attorney retained for the defence of its interests. It also identified, in the list of persons supporting its renewal

pleine et entière. Il a expliqué que les déterminations de son personnel relatives aux plaintes ne sont qu'une opinion qui ne le lie pas.

[117] En ce qui a trait aux reproches que le CRTC ne dispose pas de la preuve relative au contexte où les propos reprochés furent tenus, le CRTC rappelle à l'appelante qu'il lui avait demandé de conserver les rubans-témoins des émissions en question et que c'est elle qui les a effacés. Il s'agissait d'ailleurs d'une condition de licence : voir le compendium du CRTC relatif au Dossier d'appel, vol. 1, onglet 3, annexe I, paragraphe 7. Il fait état d'une preuve secondaire de centaines de pages de notes sténographiques de la firme Verbatim qui constitue la meilleure preuve disponible dans les circonstances.

[118] Enfin, le CRTC informe l'appelante que, si elle considère que certains éléments devraient être pris en considération par le CRTC afin de compléter l'analyse des plaintes de M. Gillet, elle peut produire au dossier public ces renseignements additionnels. On lui octroie jusqu'au 10 février 2004 pour le faire. Aucun renseignement ne fut produit par l'appelante : voir le compendium du CRTC eu égard au Dossier d'appel, vol. 2, à l'onglet 38, la lettre du CRTC du 11 février 2004 ainsi que le paragraphe 3991 de la transcription des audiences du 18 février 2004.

[119] Le 18 février 2004 débutent les audiences du CRTC. Elles vont durer deux jours. À l'ouverture des audiences, l'appelante dépose un deuxième mémoire de 23 pages avec trois annexes d'approximativement 20 pages : *ibid.*, onglet 41. À l'exception d'un argument relatif à la compétence du CRTC, ce deuxième mémoire reprend les points du premier mémoire sur lequel le CRTC a déjà adjugé.

[120] Suite à un échange préalable de correspondance entre le CRTC, l'appelante et ses procureurs, l'appelante informe le CRTC qu'à l'audience, son groupe participant se composera de trois personnes : M. Demers, l'actionnaire de contrôle et seul administrateur de l'appelante, M<sup>e</sup> Dion, le directeur du service juridique et M<sup>e</sup> Bertrand, le procureur retenu pour la défense de ses intérêts. Elle identifie également, dans la liste des personnes appuyant sa demande de

application, 15 favourable interveners that the CRTC was prepared to hear.

[121] At the commencement of the hearing, the CRTC invited the appellant's counsel to address the five members of the panel orally for 15 minutes, according to the usual practice of the CRTC. In fact, his remarks ran for 25 minutes: see the Appeal Record, Vol. 2, pages 199-209. After these submissions by the appellant's counsel, Mr. Demers made an oral presentation of 20 minutes during which he stressed the importance of freedom of expression and the fact that the appellant had demonstrated that it was a responsible licensee which had taken all of the steps demanded by the CRTC and had even gone beyond what was asked of it: *ibid*, at pages 211-215.

[122] He thanked the 7,000 or so listeners who had written to the CRTC in opposition to what he called censorship of on-air remarks. He criticized Genex's Code of Ethics, particularly article 4, which he considered subjective and consequently difficult to apply. He closed by emphasizing the importance and excellence of its alternative rock format, which encourages the development of rock in French and of young performers.

[123] The presentations by Mr. Bertrand and Mr. Demers were followed by an intensive question and answer period. The questions were put to Mr. Demers by the panel members, and Mr. Bertrand and Mr. Dion, as well as Mr. Demers, were allowed to answer. The hearing ended with the presentation of the interveners.

[124] For the moment, that is basically the summary, a bit succinct I will agree, of the proceedings before the CRTC. The time has come to address the grounds of appeal.

#### Analysis of grounds of appeal

[125] In his written submissions and at the hearing, the appellant's counsel grouped the issues into three different blocks:

(a) Block I, which deals with breaches of the principles of natural justice: it relates to question 11;

renouvellement, 15 intervenants favorables que le CRTC est disposé à entendre.

[121] Au début de l'audience, le CRTC invite le procureur de l'appelante à s'adresser oralement aux cinq membres de la formation pour une durée de 15 minutes, selon la pratique habituelle du CRTC. Dans les faits, ce temps s'établira à 25 minutes : voir le Dossier d'appel, vol. 2, pages 199 à 209. Après ces représentations du procureur de l'appelante, M. Demers fait une présentation orale de 20 minutes au cours de laquelle il insiste sur l'importance de la liberté d'expression et le fait que l'appelante a démontré qu'elle était une titulaire responsable qui a pris toutes les dispositions requises par le CRTC et est même allée au-delà de ce qui lui était demandé : *ibid*, aux pages 211 à 215.

[122] Il a remercié les quelques 7 000 auditeurs qui ont écrit au CRTC s'opposant à ce qu'il a appelé la censure de propos tenus sur les ondes. Il s'en est pris à son Code de déontologie, particulièrement à l'article 4 qu'il trouverait d'application subjective et, par conséquent, difficile. Il a terminé en soulignant l'importance et l'excellence de son format rock alternatif qui encourage le développement du rock en français et de jeunes artistes.

[123] Les présentations de M<sup>e</sup> Bertrand et de M. Demers furent suivies d'une intense période de questions-réponses. Les questions furent soumises à M. Demers par les membres de la formation, et tant M. Demers que M<sup>e</sup> Bertrand et M<sup>e</sup> Dion ont pu y répondre. L'audition s'est terminée par la présentation des intervenants.

[124] Voilà donc pour l'instant le résumé, un peu succinct j'en conviens, des procédures suivies devant le CRTC. Le temps est maintenant venu d'aborder les motifs d'appel.

#### Analyse des motifs d'appel

[125] Dans ses plaidoiries écrites et à l'audience, le procureur de l'appelante a regroupé les questions en litige sous trois blocs différents :

a) le bloc I qui porte sur la violation des principes de justice naturelle : il se rapporte à la question n<sup>o</sup> 11;

(b) Block II, pertaining to the intra-jurisdictional questions of administrative law; it encompasses questions 2, 6, 7, 8, 9 and 10; and

(c) Block III, which concerns the constitutional questions and tallies with questions 1, 4 and 5.

[126] I note that question 3 does not appear in any of the three blocks. However, the nature of its content (a declaration that section 3 of the Regulations and the Code of Ethics are void) indicates that it belongs in block III.

[127] At the hearing, some of the questions raised in the voluminous written brief of the appellant were not discussed directly or substantially, either because they had a rather subsidiary purpose or because they intersected with those already argued. I will concentrate, therefore, on the questions given particular emphasis by the appellant and which constitute the essence or foundation of its appeal.

[128] I think it is useful to begin the analysis of the grounds of appeal by disposing of those that clearly have little or no merit.

1. Parliament's jurisdiction to make laws governing broadcasting

[129] The appellant initially questioned Parliament's authority to legislate concerning the content of broadcasting, citing subsections 92(13) and 92(16) of the *Constitution Act, 1867*, in relation to the distribution of powers. According to the appellant, the CRTC has the power to regulate the nature and format but not the particular content of a program. For example, the CRTC could authorize a one-hour public affairs broadcast, but it lacks the statutory jurisdiction to—and I use the appellant's expression—"censor" the content of the program and the remarks made therein.

[130] In reply, the appellant softened its position and explained what it meant or, more accurately, what should be understood from what it had said. Programs and broadcasts often have a cultural content and the provinces, especially Quebec, have an interest in culture

b) le bloc II relatif aux questions intrajuridictionnelles relevant du droit administratif : il englobe les questions n<sup>os</sup> 2, 6, 7, 8, 9 et 10; et

c) le bloc III qui concerne les questions constitutionnelles et qui recoupe les questions n<sup>os</sup> 1, 4 et 5.

[126] Je note que la question n<sup>o</sup> 3 n'apparaît dans aucun des trois blocs. Cependant, la nature de sa teneur (soit une déclaration de nullité de l'article 3 du Règlement et du Code de déontologie) indique qu'elle appartient au bloc III.

[127] À l'audience, certaines des questions soulevées au volumineux mémoire écrit de l'appelante n'ont pas été abordées directement ou substantiellement car soit qu'elles avaient une vocation plutôt subsidiaire, soit qu'elles recoupaient celles qui furent débattues. Je me concentrerai donc sur celles sur lesquelles l'appelante a insisté et qui constituent l'essence ou le fondement de son appel.

[128] Je crois qu'il est utile de commencer l'analyse des griefs d'appel en disposant de ceux qui, ostensiblement, n'ont pas ou que peu de mérite.

1. La compétence du Parlement de légiférer en matière de radiodiffusion

[129] Initialement, l'appelante a remis en question le pouvoir du Parlement de légiférer sur le contenu de la radiodiffusion en invoquant les paragraphes 92(13) et 92(16) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, relatifs au partage des compétences. Selon elle, le CRTC a le pouvoir de réglementer la nature et le format, mais non le contenu particulier d'une émission. Par exemple, le CRTC pourrait autoriser une émission d'affaires publiques d'une heure, mais il n'a pas la compétence législative pour, et j'utilise l'expression de l'appelante, « censurer » le contenu de l'émission et les propos qui y sont tenus.

[130] En réplique, l'appelante a atténué sa position et explicité ce qu'elle voulait dire ou, plus exactement, ce qui devait être compris de ce qu'elle avait dit. Les programmations et les émissions ont souvent un contenu culturel et les provinces, particulièrement le Québec, ont

and its development, so there must be a division of powers. It is interesting to note that, although duly invited by the appellant to intervene in the proceedings and to participate in the constitutional argument on this issue of Parliament's lack of jurisdiction or division of powers, the Attorney General of Quebec declined the invitation.

[131] The appellant's contention that Parliament, and accordingly the CRTC, does not have jurisdiction to regulate and monitor broadcast content is without merit and does violence to the legislative intention and the courts' interpretation of the Act and the statutory provisions pertaining to the distribution of powers. In other words, Parliament's power to make laws concerning the content of radio programs is illustrated clearly in the Act and especially in the case law.

[132] In the first place, the Act, in subsection 2(1), defines a "programming undertaking" as an "undertaking for the transmission of programs." Also in that section, a broadcasting undertaking means a programming undertaking and therefore an undertaking for the transmission of programs. Subparagraph 3(1)(i)(iii) stipulates that, in the context of Canadian broadcasting policy (which the CRTC has an obligation to implement through the regulation and supervision of the Canadian broadcasting system), the programming provided should "include educational and community programs." How is one to find out whether a program is educational and community-oriented, and ensure that it remains so, without auditing and regulating the content?

[133] Furthermore, "broadcasting" is defined in subsection 2(1) of the Act as any transmission of programs. To regulate and supervise broadcasting is to exercise control over the transmission of programs. Paragraph 3(1)(g) requires that the programming originated by broadcasting undertakings be of high standard. How can one say that a broadcaster's programming is of high standard if the programs it contains and disseminates are obscene, worthless or inane? How can the CRTC monitor the standard of the programming without examining its content, which is

un intérêt dans la culture et son développement, de sorte qu'il doit y avoir un partage des compétences. Il est intéressant de noter que, quoique dûment invité par l'appelante à intervenir dans les procédures et à participer au débat constitutionnel sur cette question de l'absence de compétence du Parlement ou d'un partage des compétences, le procureur général du Québec a décliné l'invitation.

[131] La prétention de l'appelante que le Parlement et, partant le CRTC, n'ont pas de compétence pour réglementer et surveiller le contenu des émissions est sans mérite et fait violence à l'intention législative et à l'interprétation jurisprudentielle qui fut faite de la Loi et des dispositions législatives relatives au partage des compétences. En d'autres termes, le pouvoir du Parlement de légiférer sur les contenus d'émissions de radiodiffusion émerge clairement de la Loi et surtout de la jurisprudence.

[132] Tout d'abord, la Loi définit au paragraphe 2(1) une « entreprise de programmation » comme une « [e]ntreprise de transmission d'émissions ». Toujours au même article, une « entreprise de radiodiffusion » s'entend d'une entreprise de programmation et donc d'une entreprise de transmission d'émissions. Le sous-alinéa 3(1)i(iii) stipule que, dans le cadre de la politique canadienne de radiodiffusion, (que le CRTC a l'obligation de mettre en œuvre par la réglementation et la surveillance du système canadien de radiodiffusion), la programmation offerte doit « renfermer des émissions éducatives et communautaires ». Comment savoir et s'assurer qu'une émission est éducative ou communautaire, et le demeure, sans vérifier et réglementer le contenu?

[133] En outre, « radiodiffusion » est définie au paragraphe 2(1) de la Loi comme une transmission d'émissions. Réglementer et surveiller la radiodiffusion, c'est exercer un contrôle sur la transmission d'émissions. Or, l'alinéa 3(1)g requiert que la programmation offerte par les entreprises de radiodiffusion soit de haute qualité. Comment peut-on dire qu'une programmation d'un diffuseur est de haute qualité si les émissions qu'elle contient et qui sont diffusées sont obscènes, pourries ou insignifiantes? Comment le CRTC peut-il contrôler la qualité de la

composed of broadcasted programs?

[134] As mentioned earlier, section 3 contains a host of objectives for the implementation of Canadian broadcasting policy. Is it reasonable to think that Canada's broadcasting policy is addressed only to the container but not the content of the broadcasting? I think that to ask the question is to answer it.

[135] I could go much further and demonstrate more fully the lack of merit in the appellant's submission. I could review other provisions of the Act, the requirements in the Regulations and the various codes of ethics adopted by the broadcasting undertakings, all of which testify to the regulation and supervision of program content.

[136] The cases are clear, as well, that Parliament's legislative authority extends to the regulation of program content. In *Capital Cities Communications Inc. et al. v. Canadian Radio-Television Comm.*, [1978] 2 S.C.R. 141, at page 162, Chief Justice Laskin writes, on behalf of a unanimous Court:

I am therefore in no doubt that federal legislative authority extends to the regulation of the reception of television signals emanating from a source outside of Canada and to the regulation of the transmission of such signals within Canada. Those signals carry the programmes which are ultimately viewed on home television sets; and it would be incongruous, indeed, to admit federal legislative jurisdiction to the extent conceded but to deny the continuation of regulatory authority because the signals are intercepted and sent on to ultimate viewers through a different technology. Programme content regulation is inseparable from regulating the undertaking through which programmes are received and sent on as part of the total enterprise. [Emphasis added.]

[137] *CKOY Ltd. v. Her Majesty The Queen on the relation of Lorne Mahoney*, [1979] 1 S.C.R. 2, at pages 12 and 13 (see also *Re C.F.R.B. and Attorney-General for Canada* (1973), 38 D.L.R. (3d) 335 (Ont. C.A.), at page 340, leave to appeal to the S.C.C. denied November 13, 1973), establishes unambiguously that

programmation sans en examiner le contenu qui est composé d'émissions diffusées?

[134] Tel que déjà mentionné, l'article 3 renferme une foule d'objectifs pour la mise en œuvre de la politique canadienne de radiodiffusion. Est-il raisonnable de penser que la politique canadienne de radiodiffusion ne s'adresse qu'au contenant, mais pas au contenu de la radiodiffusion? Je crois que le seul fait de poser la question équivaut à y répondre.

[135] Je pourrais m'ingénier à faire une démonstration plus complète de l'absence de mérite de cette proposition de l'appelante. Je pourrais passer en revue d'autres dispositions de la Loi, les prescriptions du Règlement et les divers Codes de déontologie adoptés par les entreprises de radiodiffusion qui, tous, témoignent d'une réglementation et surveillance du contenu des émissions.

[136] La jurisprudence est aussi claire que le pouvoir législatif du Parlement s'étend à la réglementation du contenu des émissions. Dans *Capital Cities Communications Inc. et autre c. Conseil de Radio-Télévision canadienne*, [1978] 2 R.C.S. 141, à la page 162, le juge en chef Laskin écrit pour une Cour unanime :

Je suis donc certain que le pouvoir législatif fédéral s'étend à la réglementation de la réception de signaux de télévision provenant de l'extérieur du Canada et à la réglementation de la transmission de ces signaux à l'intérieur du Canada. Lesdits signaux transmettent des émissions qui parviennent en définitive aux téléspectateurs; il serait évidemment illogique de reconnaître cette portée à la compétence législative fédérale, mais de lui nier le pouvoir de réglementation corollaire, dès que les signaux sont interceptés et transmis aux téléspectateurs par des moyens techniques différents. La réglementation du contenu des émissions est inséparable de la réglementation de l'entreprise qui les reçoit et transmet, comme partie intégrante d'une opération globale. [Je souligne.]

[137] L'affaire *CKOY Ltd. c. Sa Majesté La Reine sur la dénonciation de Lorne Mahoney*, [1979] 1 R.C.S. 2, aux pages 12 et 13 (voir aussi *Re C.F.R.B. and Attorney-General for Canada* (1973), 38 D.L.R. (3d) 335 (C.A. Ont.), à la page 340, permission d'appeler à la C.S.C. refusée le 13 novembre 1973), établit sans



programming includes content and that control over the quality of programming includes control of its content:

Moreover, the expressed policy is that “programming provided by each broadcaster should be of high standard . . .”. With respect, I am not in agreement with Dubin J.A. who would confine that policy to the content of such programming or, to put it in another way, to the mere words which go out over the air.

...

That “an undesirable broadcasting technique” may well affect the high standard of programming is, I think, self-evident. I am in agreement with counsel for the respondent that the word “programming” extends to more than the mere words which go out over the air but the total process of gathering, assembling and putting out the programmes generally which is covered by the requirement of a high standard of programming. The Commission might well have concluded that the enactment of s. 5(k) was necessary to prevent development of programming which was the opposite of “high standard”. [Emphasis added.]

This position taken by the Supreme Court concerning the regulation of content was reaffirmed in *CRTC v. CTV Television Network Ltd. et al.*, [1982] 1 S.C.R. 530, at page 545, where Chief Justice Laskin wrote:

The CKOY case turned on other considerations, but in recognizing that standards of programs include program content it merely reflected the broad interpretation given to the Broadcasting Act and to the powers thereunder vested in CRTC and in the Executive Committee respectively under ss. 16 and 17. [Emphasis added.]

[138] This leads me to conclude with this part of the appellant’s argument that legislative jurisdiction should be shared, given the important cultural element involved in broadcasting policy.

[139] The appellant is asking us to re-examine this previous case law, which I cited, in light of the Charter, subsections 92(10), (13), (16), section 93 of the *Constitution Act, 1867* and the following underlying constitutional principles: federalism, democracy, constitutionalism and the rule of law and the protection of the rights of minorities.

équivoque que la programmation inclut le contenu et que le contrôle de la qualité de la programmation inclut celui de son contenu :

En outre, la politique énoncée prévoit expressément que « la programmation de chaque radiodiffuseur devrait être de haute qualité. . . ». Avec égards, je ne puis souscrire à l’opinion du juge Dubin selon laquelle cette politique ne vise que le contenu de la programmation ou, autrement dit, les paroles diffusées sur les ondes.

[. . .]

À mon avis, il est évident qu’«une technique condamnable de radiodiffusion» peut effectivement nuire à la qualité de la programmation. Comme l’avocat de l’intimée, j’estime que le mot « programmation » n’englobe pas seulement les paroles diffusées sur les ondes, mais vise également toutes les étapes de la collecte d’informations, du montage et de la diffusion des émissions en général, auxquelles s’applique l’exigence d’une programmation de haute qualité. Le Conseil a fort bien pu considérer que l’al. 5k) du Règlement était nécessaire pour prévenir une baisse de qualité de la programmation. [Je souligne.]

Cette position prise par la Cour suprême quant à la réglementation du contenu fut réaffirmée dans la cause *CRTC c. CTV Television Network Ltd. et autres*, [1982] 1 R.C.S. 530, à la page 545 où le juge en chef Laskin écrivait :

L’arrêt CKOY repose sur d’autres considérations, mais en reconnaissant que les normes des émissions incluent le contenu des émissions, il ne fait que refléter l’interprétation large donnée à la Loi sur la radiodiffusion et aux pouvoirs qu’elle confère, aux art. 16 et 17 respectivement, au CRTC et au comité de direction. [Je souligne.]

[138] Ceci m’amène à conclure avec cette partie de l’argument de l’appelante que la compétence législative devrait être partagée, vu l’élément culturel important que l’on retrouve dans la politique de radiodiffusion.

[139] L’appelante nous demande de réexaminer cette jurisprudence antérieure, que j’ai citée, à la lumière de la Charte, des paragraphes 92(10), (13), (16) et l’article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867* ainsi que des principes constitutionnels sous-jacents suivants : le principe du fédéralisme, le principe de la démocratie, le principe du constitutionnalisme et de la primauté du

[140] In support of this request, it cites the need to protect the Quebec nation against any form of interference, encroachment or invasion by the federal authority in its fields of jurisdiction. I reproduce the heading and paragraphs 672-674 of its memorandum of fact and law:

[TRANSLATION]

THE QUEBEC NATION MUST BE PROTECTED  
AGAINST ANY FORM OF INTERFERENCE,  
ENCROACHMENT OR INVASION BY THE  
FEDERAL AUTHORITY IN ITS FIELDS  
OF JURISDICTION

The Constitution, which includes the underlying constitutional principles, belongs to the citizens and it is the duty of the courts to protect them against any form of legislation that would infringe their fundamental rights.

The appellant submits that, in the circumstances, the courts have an obligation to protect and support the Quebec nation, not only in all of its cultural and linguistic claims, but also in its rights under the Constitution, particularly in ss. 92.13, 92.16 and 93 of the *Constitution Act, 1867*.

Any doubt in the interpretation of the *Constitution Act, 1867* must be resolved in favour of the Francophone minority in Canada and, in particular, in favour of Quebec, which has consistently claimed jurisdiction over culture and communications.

[141] “The Constitution of Canada does not include an express grant of power with respect to ‘culture’ as such”: see *Kitkatla Band v. British Columbia (Minister of Small Business, Tourism and Culture)*, [2002] 2 S.C.R. 146, at paragraph 51. As Mr. Justice LeBel of the Supreme Court of Canada states, constitutional litigation on cultural issues has generally arisen in the context of other rights such as language and education rights. The Court notes that the federal government affects cultural activity in this country “through the exercise of its broad powers over communications.” It concludes that “cultural issues must be analyzed in their context, in relation to the relevant sources of legislative power.”

droit et le principe de la protection des droits des minorités.

[140] Au soutien de cette demande, elle invoque la nécessité de protéger la nation québécoise contre toute forme d’ingérence, d’empiétement et d’envahissement par l’autorité fédérale dans ses champs de compétence. Je reproduis l’entête ainsi que les paragraphes 672 à 674 de son mémoire des faits et du droit :

LA NATION QUÉBÉCOISE DOIT ÊTRE PROTÉGÉE  
CONTRE TOUTE FORME D’INGÉRENCE,  
D’EMPIÈTEMENT ET D’ENVAHISSEMENT PAR  
L’AUTORITÉ FÉDÉRALE DANS SES CHAMPS DE  
COMPÉTENCE

La Constitution qui comprend les principes constitutionnels sous-jacents appartient aux citoyens et c’est l’obligation des tribunaux de les protéger contre toute forme de législation qui porterait atteinte à leurs droits fondamentaux.

L’appelante soumet que, dans les circonstances, les tribunaux ont l’obligation de protéger et de soutenir la nation québécoise, non seulement dans toutes ses revendications culturelles et linguistiques, mais également dans ses droits découlant de la Constitution, particulièrement des par. 92.13, 92.16 et 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Tout doute dans l’interprétation de la *Loi constitutionnelle de 1867* doit jouer en faveur de la minorité francophone au Canada et, particulièrement, en faveur du Québec, qui a toujours revendiqué des compétences en matière de culture et de communication.

[141] « La Constitution du Canada ne confère pas de pouvoir exprès sur la “culture” en tant que telle » : voir *Bande Kitkatla c. Colombie Britannique (Ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et de la Culture)*, [2002] 2 R.C.S. 146, au paragraphe 51. Comme le mentionne le juge LeBel de la Cour suprême du Canada, les litiges constitutionnels en matière culturelle se sont généralement manifestés dans le contexte d’autres droits comme ceux concernant la langue et l’enseignement. La Cour fait mention du fait que le gouvernement fédéral intervient dans les activités culturelles du pays [au paragraphe 51] « par l’exercice de ses vastes pouvoirs sur les communications ». Elle conclut que « les questions culturelles doivent être analysées dans leur contexte, selon les sources pertinentes de compétence législative ».

[142] With respect, I do not think the issue before us—the non-renewal of a licence for failure to comply with the Act, the Regulations, its conditions of licence and its Code of Ethics—is the appropriate vehicle, and that consequently this Court is the adequate forum, in which to redefine the distribution of powers between the federal and provincial authorities on the basis of culture.

[143] In short, the appellant's argument concerning the lack of jurisdiction of Parliament and the CRTC over the content of programs and the need to review the distribution of powers is out of place in the present context, and without merit.

2. Allegation that the CRTC unlawfully set itself up as a censor of the content of the appellant's broadcasts

[144] Given the CRTC's power of regulation and supervision over program content to ensure the implementation of broadcast policy in Canada, and given the constitutional validity of this power, it is false to contend that the CRTC has unlawfully set itself up as a censor of the content of the appellant's programs.

[145] When the appellant's licence was first renewed, the CRTC accepted as a corrective measure proposed by the appellant the Code of Ethics the appellant submitted and undertook to implement. The Code's provisions, which were proposed by the appellant, covered the content of programs and were meant to be a means for controlling this content to ensure that the appellant's spoken-word programming was of high standard. On the second licence renewal application, the CRTC simply ascertained to what degree the appellant had conformed to its own Code of Ethics and consequently complied with the conditions of its broadcasting licence. In doing so, it was not acting as a censor of the appellant's program content but as an agency monitoring compliance with the statutory and regulatory standards and the undertakings that had been made.

[146] It is also incorrect to state that by engaging in an examination of the complaints received concerning

[142] Avec respect, je ne crois pas que le litige dont nous sommes saisis, soit le non-renouvellement d'une licence pour défaut de se conformer à la Loi, au Règlement, à ses conditions de licence et à son Code de déontologie, soit le véhicule approprié, et en conséquence notre Cour le forum adéquat, pour redéfinir le partage des compétences entre l'autorité fédérale et les autorités provinciales à partir de l'élément culturel.

[143] En somme, l'argument de l'appelante relatif à l'absence de compétence du Parlement et du CRTC sur les contenus des émissions et à la nécessité de revoir le partage des compétences est en porte-à-faux dans le présent contexte et sans mérite.

2. L'allégation que le CRTC s'est illégalement posé en censeur du contenu des émissions de l'appelante

[144] Compte tenu du pouvoir de réglementation et de surveillance du CRTC sur le contenu des émissions pour assurer la mise en œuvre de la politique canadienne de radiodiffusion et de la validité constitutionnelle de ce pouvoir, il est faux de prétendre que le CRTC s'est illégalement posé en censeur du contenu des émissions de l'appelante.

[145] Lors du premier renouvellement de la licence de l'appelante, le CRTC a accepté, comme mesure de redressement proposée par l'appelante, le Code de déontologie qu'elle soumettait et qu'elle s'engageait à respecter. Les dispositions de ce Code émanant de l'appelante visaient le contenu des émissions et se voulaient une mesure de contrôle de ce contenu afin de s'assurer que sa programmation verbale soit de haute qualité. À l'occasion de la deuxième demande de renouvellement de licence, le CRTC n'a fait que vérifier dans quelle mesure l'appelante s'était conformée à son propre Code de déontologie et, par conséquent, avait respecté les conditions de sa licence de radiodiffusion. Il n'agissait pas alors comme censeur du contenu des émissions de l'appelante, mais bien comme organisme de contrôle du respect des normes législatives et réglementaires ainsi que du respect des engagements pris.

[146] Il est aussi inexact de dire qu'en se livrant à un examen des plaintes reçues contre l'appelante, le CRTC

the appellant, the CRTC exceeded its mandate and had in fact and in law set itself up as a censor of the appellant's broadcasts. Legally speaking, this Court has previously held, in *Arthur v. Canada (Attorney General)*, and I referred to this in the "Facts and proceedings" section, that it is the duty of the CRTC, in its regulatory and supervisory function, to review complaints brought against licensees. It may be relevant to recall the findings reached by this Court, which are found at paragraph 27 of that decision:

In fact, it is inevitable that, in the licence renewal context, the CRTC will be sensitive to the public's complaints and to the licensee's reaction to those complaints that allege an abuse of rights. The CRTC would not be playing its role and would be abdicating its responsibilities if it were indifferent to the public interest or to allegations that a licensee is compromising the public interest by its deeds and actions or its excessive passivity or tolerance. In this context of a licence renewal in the best interests of the public, it must be able to report abuses that the public complains of and to verify whether the licensee has complied with the Act, the Regulations, its conditions of licence or any specific undertakings it may have made. [Emphasis added.]

[147] Actually, there was no censorship since the remarks that were complained about were made and disseminated on public airwaves. They were not subject to any prior pre-broadcast authorization by the CRTC, as the modern meaning of the notion of censorship would imply: see *Le Nouveau Petit Robert: dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Dictionnaires Le Robert, Paris: 2000, where the modern meaning of the word is defined as the need to obtain prior authorization for broadcast, in comparison with the older meaning from the 16th century, which conveyed instead a notion of after-the-fact criticism or condemnation of the words uttered: see also *Le Petit Larousse illustré*, Paris: Larousse, 2000.

[148] When a licence is being suspended, revoked or renewed, the CRTC's duty of surveillance implies a verification of the quality of the programming and broadcasts to determine whether they meet the standards established by the Act, the Regulations, the Codes of Ethics and the conditions of licence. Needless to say, such verification requires verification of allegations or

a outrepassé son mandat et s'est, en fait et en droit, érigé en censeur du contenu des émissions de l'appelante. Au plan légal, cette Cour a déjà indiqué dans l'affaire *Arthur c. Canada (Procureur général)*, et j'y ai fait référence dans la section « Faits et procédures », qu'il est du devoir du CRTC, dans la fonction de réglementation et de surveillance qui lui a été confiée, d'examiner les plaintes portées à l'endroit de titulaires de licences. Il n'est peut-être pas inutile de rappeler les conclusions auxquelles cette Cour en était venue et que l'on retrouve au paragraphe 27 de la décision :

De fait, il est inévitable que, dans le contexte du renouvellement d'une licence d'un titulaire, le CRTC soit sensible aux plaintes du public et à la réaction du titulaire de la licence à l'égard de ces plaintes qui allèguent un abus de droit. Le CRTC ne jouerait pas son rôle et abdiquerait ses responsabilités s'il était indifférent à l'intérêt public ou aux allégations qu'un titulaire de licence compromet, par ses faits et gestes, sa passivité ou sa tolérance excessives, l'intérêt public. Dans ce contexte du renouvellement d'une licence dans le meilleur intérêt public, il doit pouvoir faire état des abus dont se plaint le public et vérifier si le titulaire de la licence s'est conformé à la Loi, au Règlement, à ses conditions de licence ou aux engagements spécifiques qu'il a pu prendre. [Je souligne.]

[147] Dans les faits, il n'y eut pas de censure puisque les propos qui ont fait l'objet de plaintes ont été tenus et diffusés sur les ondes publiques. Ils n'ont été soumis à aucune autorisation préalable du CRTC avant diffusion, comme l'implique le sens moderne de la notion de censure : voir *Le Nouveau Petit Robert : dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Paris : Dictionnaires Le Robert, Paris : 2000 où le sens moderne du terme est défini comme la nécessité d'obtenir une autorisation préalable de diffusion par rapport au sens vieilli du XVI<sup>e</sup> siècle qui, lui, véhiculait plutôt une notion de critique ou de blâme après coup des paroles prononcées; voir aussi *Le Petit Larousse illustré*, Paris : Larousse, 2000.

[148] Lors d'une suspension, d'une révocation ou d'un renouvellement de licence, le devoir de surveillance du CRTC implique une vérification de la qualité de la programmation et des émissions afin de déterminer si celles-ci rencontrent les standards fixés par la Loi, le Règlement, les Codes de déontologie et les conditions de licence. Il va de soi et sans dire qu'une

complaints that these standards are being diluted, distorted, ignored or flouted by a licensee. In a context of licence renewal, suspension or revocation, such verification is a manifestation of the CRTC's power of review and supervision: see *National Indian Brotherhood v. Juneau (No. 3)*, [1971] F.C. 498 (T.D.), at page 513. Should such review prove to be excessive or arbitrary, it will be judged for what it is. But the actual nature of the function will not be altered, nevertheless: it remains one of review and economic regulation, accompanied by a system of measures and, if necessary, sanctions for the achievement of the legislative and regulatory objectives.

3. Violation of the principles of natural justice, the rules of procedural fairness and the CRTC's Rules of Procedure

[149] There is some contention in the cases and authorities as to whether the rules of procedural fairness are simply a component of the principles of natural justice or *vice versa*, or whether there is a distinction between the two. Originally, the distinction between them was significant, owing to the differentiation that was made between quasi-judicial decisions and decisions of an administrative nature: see *Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board*, [1980] 1 S.C.R. 602; *Singh et al. v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177.

[150] More recently, in *Blencoe v. British Columbia (Human Rights Commission)*, [2000] 2 S.C.R. 307, at paragraph 106, Mr. Justice Bastarache recalled the comment by Dickson J. [as he then was] in *Martineau*, that “the drawing of a distinction between a duty to act fairly, and a duty to act in accordance with the rules of natural justice, yields an unwieldy conceptual framework.”

[151] In *Bell Canada v. Canadian Telephone Employees Association*, [2003] 1 S.C.R. 884, we can read at paragraph 21 that the “requirements of procedural fairness—which include requirements of independence and impartiality—vary for different tribunals.”

telle vérification emporte une vérification des allégations ou plaintes que ces standards sont, par un titulaire de licence, dilués, dénaturés, ignorés ou bafoués. Dans un contexte de renouvellement, de suspension ou de révocation de licences, une telle vérification constitue une manifestation du pouvoir de contrôle et de surveillance du CRTC : voir *National Indian Brotherhood c. Juneau (n° 3)*, [1971] C.F. 498 (1<sup>re</sup> inst.), à la page 513. Un contrôle s'avèrera-t-il démesuré ou arbitraire qu'il sera jugé pour ce qu'il est. Mais la nature même de la fonction n'en sera pas changée pour autant : elle en demeure une de contrôle et de régulation économique, assortie d'un régime de mesures et, si nécessaire, de sanctions pour l'atteinte des objectifs législatifs et réglementaires.

3. La violation des principes de justice naturelle, des règles d'équité procédurale et des Règles de procédure du CRTC

[149] Il existe un débat en jurisprudence et chez les auteurs quant à savoir si les règles d'équité procédurale ne sont qu'une composante des principes de justice naturelle ou *vice versa*, ou s'il existe une distinction entre les deux. À l'origine, la distinction entre les deux était importante à cause de la différenciation que l'on faisait entre les décisions quasi-judiciaires et celles de nature administrative : voir *Martineau c. Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, [1980] 1 R.C.S. 602; *Singh et autres c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177.

[150] Plus récemment, dans l'affaire *Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission)*, [2000] 2 R.C.S. 307, au paragraphe 106, le juge Bastarache a rappelé les propos du juge Dickson [tel était alors son titre] dans l'arrêt *Martineau*, selon lesquels « tracer une distinction entre une obligation d'agir équitablement et celle d'agir selon les règles de justice naturelle conduit à un cadre conceptuel de maniement difficile ».

[151] Dans *Bell Canada c. Association canadienne des employés de téléphone*, [2003] 1 R.C.S. 884, on peut y lire au paragraphe 21 que les « exigences de l'équité procédurale—comprenant les exigences d'indépendance et d'impartialité—varient d'un tribunal à l'autre ».

[152] That being said, it is not necessary to decide this issue in order to dispose of the appellant's arguments. That is why I discuss both questions at the same time, along with the question of the CRTC's alleged breach of its own rules of procedure.

(a) hearing before an independent and impartial tribunal

[153] At the hearing in this Court, the appellant complained of the treatment it received from the CRTC, but it submitted no evidence that the agency was neither independent nor impartial, other than the fact that it thought the 35 minutes of deliberation on its preliminary motion was too short and indicated to observers of the process that the decision had been made in advance. I make no judgment on the adjudication process on this preliminary motion since the dispute today has to do with decision 271 refusing to issue a renewal of licence.

[154] Decision 271 came after deliberation of almost five months. The CRTC also indicated in its decision the reasons for dismissing the preliminary motion. One may disagree with and even be disappointed by these reasons and the dismissal of the motion, but one cannot, in the circumstances, infer from them any evidence, still less a finding of bias.

(b) right to a hearing, procedural fairness and the CRTC Rules of Procedure

[155] Sections 32-34 of the *CRTC Rules of Procedure*, state that witnesses at a public hearing may be examined orally upon oath or in such other manner as the Commission may direct. The CRTC may, where it deems it advisable to do so, direct that written briefs be submitted by the parties to a hearing in addition to or in lieu of oral argument. Evidence may be introduced at a public hearing in support of statements contained in an application, intervention or reply or in support of documents or material filed in support thereof.

[156] The nature and extent of an administrative body's duty to act fairly or in accordance with the principles of natural justice vary with the specific

[152] Ceci dit, il n'est pas nécessaire de trancher ce débat pour disposer des arguments de l'appelante. C'est pourquoi j'aborde les deux questions en même temps ainsi que celle de la violation par le CRTC de ses règles de procédure.

a) l'audition devant un tribunal indépendant et impartial

[153] À l'audience devant nous, l'appelante a déploré le traitement qu'elle a reçu devant le CRTC, mais elle n'a soumis aucune preuve que l'organisme n'était ni indépendant, ni impartial, autre que le fait qu'elle jugeait que le délibéré de 35 minutes sur sa requête préliminaire était trop court et indiquait aux observateurs du processus que la décision était prise d'avance. Je ne porte pas de jugement sur le processus d'adjudication de cette requête préliminaire car le litige aujourd'hui a trait à la décision 271 refusant le renouvellement de la licence.

[154] La décision 271 est intervenue après un délibéré de près de cinq mois. Le CRTC y a aussi indiqué les motifs du rejet de la demande préliminaire. On peut être en désaccord avec ces motifs et le rejet de la demande et même en être déçu, mais on ne saurait, dans les circonstances, en inférer une preuve, encore moins, une conclusion de partialité.

b) le droit d'être entendu, l'équité procédurale et les Règles de procédure du CRTC

[155] Les articles 32 à 34 des *Règles de procédure du CRTC*, énoncent qu'au cours d'une audience publique, les témoins peuvent être interrogés sous serment ou de toute autre manière que le CRTC peut prescrire. Ce dernier peut ordonner, s'il le juge opportun, que des mémoires écrits soient présentés par les parties à l'audience, en sus ou en remplacement de leur témoignage verbal. Des preuves peuvent être présentées à l'audience pour appuyer des affirmations faites dans une demande, intervention ou réplique ou pour appuyer des documents ou pièces justificatives au dossier.

[156] La nature et la portée de l'obligation pour un organisme administratif d'agir équitablement ou selon les principes de justice naturelle varient en fonction du

context and the various fact situations dealt with by the administrative body, as well as the nature of the disputes it must resolve: see *Therrien (Re)*, [2001] 2 S.C.R. 3, at paragraph 82. They do not have a fixed content irrespective of the nature of the tribunal and of the institutional constraints it faces: see *IWA v. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, [1990] 1 S.C.R. 282, at page 324.

[157] In *Arthur v. Canada (Attorney General)*, at paragraph 31, a case involving a licence renewal application, in which an issue was whether there had been a breach of the rules of procedural fairness in regard to an employee of a licensee, this Court described the following procedure as being consistent with those rules:

The hearing held by the CRTC was addressed to the renewal of the holder's licence and not the applicant. The licensee was properly summoned to the hearing. It was informed of the public's complaints against it. It was also notified in Notice of Hearing 1998-7 that the complaints against station CKVL would be discussed when the interventions that had been received were heard. The licensee, in writing prior to the hearing and orally at the hearing itself, supplied the explanations it considered appropriate. It was able to lay out the measures it intended to take in order to produce high quality programming that complied with the Act and the Regulations.

The procedure described above is exactly the same as the procedure that was followed in the case at bar. In the section "Facts and proceedings", I described the process involved in CRTC proceedings.

[158] Apologizing in advance for certain inevitable repetitions, while striving to limit them as much as possible, I think it is useful to reproduce, somewhat schematically, the following chronology of the events and how they unfolded. In my humble opinion, it illustrates compliance with the principles of natural justice, the rules of procedural fairness and the *CRTC Rules of Procedure*:

February 27, 1997: purchase of the radio station by the appellant

Period from 1999 to 2001: 47 complaints and four programming analyses

contexte particulier et des différentes réalités auxquelles l'organisme administratif est confronté ainsi que de la nature des litiges qu'il est appelé à trancher : voir *Therrien (Re)*, [2001] 2 R.C.S. 3, au paragraphe 82. Elles n'ont pas un contenu fixe sans égard à la nature du tribunal et aux contraintes institutionnelles auxquelles il est soumis : voir *SITBA c. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 282, à la page 324.

[157] Dans l'affaire *Arthur c. Canada (Procureur général)*, au paragraphe 31, où, dans le contexte d'un renouvellement de licence, la question se posait de savoir s'il y avait eu un manquement aux règles d'équité procédurale à l'égard d'un employé d'un titulaire de licence, cette Cour décrit comme conforme aux règles d'équité procédurale la procédure suivante :

L'audience tenue par le CRTC portait sur le renouvellement de la licence du titulaire et non sur le demandeur. Le titulaire a été dûment convoqué à l'audience. Il a été informé des plaintes du public contre lui. Il a également été avisé dans l'avis d'audience 1998-7 que les plaintes portées contre la station CKVL seraient discutées lors de l'audience des interventions reçues. Il a fourni par écrit préalablement à l'audience, et oralement à l'audience même, les explications qu'il jugeait appropriées. Il a pu étaler les mesures qu'il entendait prendre pour produire une programmation de haute qualité qui respecte la Loi et les Règlements.

Cette procédure ci-haut décrite est exactement celle qui fut suivie en l'espèce. J'ai décrit, à la section « Faits et procédures », le déroulement des procédures devant le CRTC.

[158] En m'excusant au préalable pour certaines répétitions inévitables tout en m'efforçant de les limiter autant que faire se peut, je crois utile de reproduire, sous forme quelque peu schématique, la chronologie suivante des événements et de leur déroulement. À mon humble avis, elle témoigne du respect des principes de justice naturelle, des règles d'équité procédurale et des *Règles de procédure du CRTC* :

27 février 1997 : acquisition de la station radio par l'appelante

Période de 1999 à 2001 : 47 plaintes et 4 analyses de la programmation

During this period, the CRTC received 47 complaints about the programming broadcast by CHOI-FM, which can be broken down into three main categories: spoken-word content (offensive remarks or language), offensive competitions held on air and personal attacks/harassment.

The appellant had an opportunity to respond to each of these complaints. It was notified that the complaints might be reviewed subsequently by the CRTC in light of, *inter alia*, its condition of licence in relation to the Sex-Role Portrayal Code for Television and Radio Programming and paragraph 3(b) of the Regulations.

During the same period, the CRTC carried out four programming analyses of the station during specific periods (from March 7 to 13, 1999, from July 2 to 8, 2000, from December 31, 2000 to January 6, 2001 and from January 21 to 27, 2001). The results of each analysis were communicated to the licensee, which was given an opportunity to comment on them.

The four analyses revealed offences of several kinds and raised some concerns for the Commission, regarding such things as the quality of spoken-word content of the programming, including the licensee's compliance with paragraphs 3(b) and 3(c) of the Regulations.

December 14, 2001: notice of public hearing CRTC 2001-14

The appellant was briefed on the complaints and informed that they would be discussed at the public hearing.

February 18, 2002: commencement of public hearings at Québec

The appellant made written and oral submissions to these hearings explaining the context in which the words complained about were made and the steps taken and that it intended to take to correct the situation.

July 16, 2002: short-term renewal of appellant's licence with a number of conditions and warnings

The appellant was warned that any violation of the conditions of licence, including the Code of Ethics, could result in the application of further coercive measures under the Act, including suspension or revocation of the licence.

Period from 2002 to 2004: 45 new complaints

September/October 2002: the appellant becomes a member of the Canadian Broadcast Standards Council (CBSC)

Pendant cette période, le CRTC a reçu 47 plaintes au sujet de la programmation diffusée par CHOI-FM, plaintes qui peuvent être divisées en trois catégories principales : contenu verbal (propos ou langage offensants), concours offensants tenus en ondes et attaques personnelles/harcèlement.

L'appelante a eu l'occasion de répondre à chacune de ces plaintes. Elle fut avisée que les plaintes pourraient faire l'objet d'un examen subséquent par le CRTC à la lumière, entre autres, de sa condition de licence relative au Code d'application concernant les stéréotypes sexuels à la radio et à la télévision et de l'alinéa 3b) du Règlement.

Durant la même période, le CRTC a procédé à quatre analyses de la programmation de la station pendant des périodes précises (du 7 au 13 mars 1999, du 2 au 8 juillet 2000, du 31 décembre 2000 au 6 janvier 2001 et du 21 au 27 janvier 2001). Les résultats de chaque analyse ont été communiqués à la titulaire, qui a eu l'occasion de les commenter.

Les quatre analyses ont révélé des infractions de plusieurs sortes et ont soulevé des préoccupations pour le Conseil, entre autres, quant à la qualité du contenu verbal de la programmation, y compris la conformité de la titulaire aux alinéas 3b) et 3c) du Règlement.

14 décembre 2001 : avis d'audience publique CRTC 2001-14

L'appelante fut mise au parfum des plaintes portées contre elle et informée qu'il en serait discuté lors de l'audience publique.

18 février 2002 : début des audiences publiques à Québec

L'appelante soumit des représentations écrites et orales à ces audiences expliquant le contexte dans lequel les propos reprochés furent tenus et les mesures prises et qu'elle entendait prendre pour apporter des correctifs.

16 juillet 2002 : renouvellement à court terme de la licence de l'appelante avec un certain nombre de conditions et mise en garde

L'appelante fut mise en garde que toute contravention aux conditions de licence, dont notamment au Code de déontologie, pourrait résulter en l'application d'autres mesures de coercition prévues par la Loi, dont la suspension ou la révocation de la licence.

Période de 2002 à 2004 : 45 nouvelles plaintes

septembre/octobre 2002 : l'appelante devient membre du Conseil canadien des normes de la radiotélévision (CCNR)



January 29, 2003: letter from CRTC to appellant concerning relationship between CRTC and CBSC

In this letter, the CRTC explains to appellant the relationship that exists between it and the CBSC concerning processing of complaints. The appellant is informed that the CBSC, and not the CRTC, is the agency responsible for analyzing complaints for breaches of the *Code of Ethics*.

March 6, 2003: letter from CRTC to appellant pursuant to latter's reply to a listener complaint

This letter warned appellant about a breach of condition of licence and informed it that the correspondence concerning the complaint would be placed in the public record for discussion during the next licence renewal.

I reproduce here the two paragraphs of the letter containing this warning and informing the appellant:

## [TRANSLATION]

In closing, we remind you that the *Code of Ethics* was imposed on you as a condition of licence when your licence was renewed (Broadcasting Decision CRTC 2002-189) and that any contravention of this Code could then constitute a breach of condition of licence.

The correspondence concerning this complaint will be placed in the public record of CHOI-FM to be consulted by any interested person and for subsequent discussion by the Commission during your next renewal of licence.

June 2, 2003: letter from CRTC to appellant concerning complaints that the appellant characterizes as anonymous

The CRTC informs the appellant of its position and the way in which it deals with complaints originating from "Hotmail" e-mail addresses. It draws its attention to article 9 of its Rules of Procedure and informs it that under this clause, the CRTC must know the name and address of the complainant so that he or she is informed of the reply by the licensee. The appellant is notified that a complaint filed with the CRTC under an e-mail address, including "Hotmail", which includes a name in the e-mail message, suffices to identify the complainant.

June 20, 2003: letter from CRTC to appellant concerning an incitement to pirate television signals

The appellant is reminded that a licence is a privilege that cannot be abused.

29 janvier 2003 : lettre du CRTC à l'appelante concernant la relation entre le CRTC et le CCRN

Dans cette lettre, le CRTC explique à l'appelante la relation qui existe entre lui et le CCRN relativement au traitement des plaintes. L'appelante est informée que le CCRN, et non le CRTC, est l'organisme responsable de l'analyse des plaintes pour les manquements au *Code de déontologie*.

6 mars 2003 : lettre du CRTC à l'appelante suite à la réponse de cette dernière à une plainte d'un auditeur

Cette lettre mettait en garde l'appelante relativement à un bris de condition de licence et l'informait que la correspondance relativement à la plainte serait versée au dossier public pour discussion lors du prochain renouvellement de licence.

Je reproduis les deux paragraphes de la lettre qui contenaient cette mise en garde et informaient l'appelante :

En terminant, nous vous rappelons que le *Code de déontologie* vous a été imposé en conditions de licence lors de votre renouvellement de licence (décision de radiodiffusion CRTC 2002-189) et que toute contravention à ce Code pourrait alors constituer un bris de condition de licence.

La correspondance relative à cette plainte sera versée au dossier public de CHOI-FM afin d'être consultée par toute personne intéressée et pour discussion subséquente par le Conseil lors de votre prochain renouvellement de licence.

2 juin 2003 : lettre du CRTC à l'appelante relativement aux plaintes que l'appelante qualifie d'anonymes

Le CRTC informe l'appelante de sa position et de la manière qu'il traite les plaintes provenant d'adresses de courriel « hotmail ». Il porte à sa connaissance l'article 9 de ses Règles de procédure et l'informe qu'en vertu de cet article, le CRTC doit connaître le nom et l'adresse du plaignant afin qu'il soit informé de la réponse du titulaire de licence. L'appelante est notifiée qu'une plainte déposée au CRTC sous une adresse de courriel, incluant «hotmail» dont le message courriel comporte un nom, suffit pour identifier le plaignant.

20 juin 2003 : lettre du CRTC à l'appelante concernant une incitation au piratage des signaux de télévision

L'appelante se voit rappeler qu'une licence est un privilege dont on ne peut abuser.

It is also warned that apologies do not suffice to remove a complaint and clear the conduct on which the complaint is based.

This letter contains the following two paragraphs:

[TRANSLATION]

Although the staff were of the opinion that it was unnecessary to intervene in the circumstances, they wish to remind the licensee that holding a licence is a privilege and not a right and that this privilege should not be unreasonably abused. The staff are also of the opinion that CHOI-FM's hosts and journalists must not make inappropriate remarks on air in the belief that they will be exculpated subsequently by their apologies. Apologies are not in themselves sufficient to state that there is no reason to intervene in response to a complaint.

October 7, 2003: appellant's application for a renewal of licence

In this application, the appellant states that it believes it has complied with its conditions of licence since its renewal in 2002. It tells the CRTC not to concern itself with the content of the 45 complaints it has received.

It asks the CRTC to amend its licence to relieve it of the conditions concerning the Code of Ethics, the need to have an advisory committee and to retain the logger tapes for 90 days.

December 18, 2003: notice of public hearing

On this occasion the appellant is notified that 29 complaints will be reviewed during the hearing and that the CRTC staff believe that offences to clauses 2, 3, 6, 17 and 18 of the *Code of Ethics* may have been committed.

The appellant is also warned of the possibility that an order under section 12 of the Act will be issued against it or that its licence will be suspended or not renewed under sections 24 and 9 of the Act. The text of these warnings reads:

[TRANSLATION]

The Commission expects the licensee to show cause at this hearing why a mandatory order under section 12 of the *Broadcasting Act* (the Act), requiring the licensee to conform to the Regulations and to the condition of licence that requires the licensee to comply with the *CHOI-FM Code of Ethics* should not be issued.

The Commission also expects the licensee to demonstrate at this hearing why the Commission should not suspend or

Elle est également prévenue que des excuses ne suffisent pas à effacer une plainte et à blanchir le comportement à la base de cette plainte.

On retrouve dans cette lettre les deux paragraphes suivants :

Malgré que le personnel ait été d'avis qu'il n'y a pas lieu d'intervenir dans les circonstances, celui-ci tient à rappeler à la titulaire que la détention d'une licence est un privilège et non un droit et que ce privilège ne doit pas subir d'abus déraisonnable. Le personnel considère, de plus, que les animateurs et journalistes de CHOI-FM ne doivent pas tenir des propos inappropriés sur les ondes en se rassurant qu'ils seront disculpés par la suite du fait de leurs excuses. Les excuses ne sont pas à elles seules suffisantes pour déclarer qu'il n'y a pas lieu d'intervenir à la suite d'une plainte.

7 octobre 2003 : demande de renouvellement de licence par l'appelante

Dans cette demande, l'appelante indique qu'elle estime s'être conformée à ses conditions de licence depuis son renouvellement de 2002. Elle mentionne au CRTC de ne pas s'inquiéter du contenu des 45 plaintes qu'il a reçues.

Elle lui demande de modifier sa licence afin d'être relevée des conditions concernant le Code de déontologie, la nécessité d'avoir un Comité aviseur et de conserver les rubans-témoins durant 90 jours.

18 décembre 2003 : avis d'audience publique

À cette occasion, l'appelante est avisée que 29 plaintes seront examinées lors de l'audience et que le personnel du CRTC estime que des infractions aux articles 2, 3, 6, 17 et 18 du *Code de déontologie* ont pu avoir été commises.

L'appelante est aussi avertie des possibilités qu'une ordonnance en vertu de l'article 12 de la Loi soit émise contre elle ou que sa licence soit suspendue ou non-renouvelée en vertu des articles 24 et 9 de la Loi. Le texte de ces avertissements se lit :

Le Conseil s'attend à ce que la titulaire démontre à cette audience les raisons pour lesquelles une ordonnance ne devrait pas être émise en vertu de l'article 12 de la Loi sur la radiodiffusion (la Loi) obligeant la titulaire à se conformer au Règlement et à sa condition de licence qui l'oblige à respecter le *Code de déontologie* de CHOI-FM.

Le Conseil s'attend également à ce que la titulaire démontre à l'audience les raisons pour lesquelles il ne

refuse to renew the licence, under sections 24 and 9, respectively of the Act.

January 22, 2004: request by appellant

The appellant asks by way of written request to the CRTC to withdraw from the file the complaints of Mr. R. Gillet or to postpone the hearing.

It requests a hearing of two to three weeks in duration and it files a 42-page brief explaining its position, the context in which the comments complained of were made, and how they are justified and acceptable.

February 3, 2004: Five-page letter from CRTC rejecting the appellant's request

This letter informs the appellant that it may make additional representations if it so desires, and gives it until February 10 to comply. The offer goes unanswered.

February 18 to 20, 2004: public hearing on the renewal of the licence [Emphasis added.]

[159] At the commencement of the hearing the appellant brought a motion in writing challenging the CRTC's jurisdiction to deal with complaints, including those of Mr. R. Gillet and Cogeco Radio-Télévision Inc. The motion also reiterated all the submissions made in the brief of January 22, 2004 that had been rejected by the CRTC.

[160] As mentioned previously, a second brief of 23 pages and three appendices of about 20 pages were also filed by the appellant at the hearing.

[161] The appellant's counsel and Mr. Demers, the principal shareholder and sole director of the appellant, were each heard in turn. And, let it be recalled, there were two days of discussion with Mr. Demers, the appellant's counsel at the hearing, its director of legal services and the interveners concerning the appropriateness of renewing the appellant's licence and, if so, on what conditions.

[162] As we will see in the analysis of the appellant's submissions, all of its grievances concerning breaches of natural justice, procedural fairness and the CRTC's rules of procedure converge toward and are based on a single postulate: the appellant is entitled to a full answer and defence and was deprived of the time and the opportunity needed to submit it.

devrait pas suspendre ou ne pas renouveler la licence, et ce en vertu des articles 24 et 9, respectivement, de la Loi.

22 janvier 2004 : requête de l'appelante

L'appelante demande par requête écrite au CRTC de retirer du dossier les plaintes de M. R. Gillet ou de reporter l'audience.

Elle demande une audience d'une durée de 2 à 3 semaines et elle produit un mémoire de 42 pages expliquant sa position, le contexte dans lequel les propos reprochés ont été tenus et en quoi ils sont justifiés et acceptables.

3 février 2004 : lettre de 5 pages du CRTC rejetant la requête de l'appelante

Cette lettre offre à l'appelante de faire des représentations additionnelles, si elle le désire, et lui donne jusqu'au 10 février pour s'exécuter. L'offre est demeurée sans réponse.

18 au 20 février 2004 : audience publique sur le renouvellement de la licence [Je souligne.]

[159] L'appelante a présenté au début de l'audience une requête écrite déclinatoire de la compétence du CRTC pour traiter des plaintes, notamment celles de M. R. Gillet et de Cogeco Radio-Télévision inc. La requête reprenait aussi tous les éléments de celle du 22 janvier 2004 qui avait été rejetée par le CRTC.

[160] Tel que déjà mentionné, à l'audience, un second mémoire de 23 pages et 3 annexes d'environ 20 pages furent déposés par l'appelante.

[161] Le procureur et M. Demers, l'actionnaire principal et seul administrateur de l'appelante, se firent entendre chacun à leur tour. Et, rappelons-le, il s'ensuivit deux jours de discussion avec M. Demers, le procureur de l'appelante à l'audience, son directeur du service juridique et les intervenants, quant à l'opportunité de renouveler la licence de l'appelante et, dans l'affirmative, à quelles conditions.

[162] Comme on le verra au cours de l'analyse des prétentions de l'appelante, tous ses griefs relatifs aux manquements à la justice naturelle, à l'équité procédurale et aux *Règles de procédure du CRTC* convergent vers et reposent sur un seul postulat : l'appelante a droit à une défense pleine et entière et elle fut privée du temps et de l'occasion nécessaires pour la soumettre.

[163] In fact, the appellant sought to transform the public hearing on the renewal of its licence into a criminal trial in which it could have cross-examined witnesses and challenged each complaint on its merit, calling the hosts and several witnesses who endorse the remarks in question. It criticizes the CRTC for not laying penal charges against it, as allowed by sections 32 and 33 of the Act, and makes this an independent ground of appeal that I will have an opportunity to consider when discussing the hierarchy of enforcement measures under the Act.

[164] As an integral part of its full answer and defence, the appellant sought to present a defence of truth or honest belief in the truth, that is, to establish that the remarks were true or that it believed them to be true and that consequently they were justified.

[165] The CRTC is the master of its procedure. Under section 21 of the Act, it may make rules respecting the conduct of its business, notably the procedure for applications for renewal of licences, for making representations and complaints to the Commission and for the conduct of hearings. It would be total anarchy if each licensee could dictate to it, as it wished, the procedure that was most convenient to it. In *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, at paragraph 27, Madam Justice L'Heureux-Dubé restates the principle applicable to the duty of procedural fairness:

Fifth, the analysis of what procedures the duty of fairness requires should also take into account and respect the choices of procedure made by the agency itself, particularly when the statute leaves to the decision-maker the ability to choose its own procedures, or when the agency has an expertise in determining what procedures are appropriate in the circumstances: *Brown and Evans, supra*, at pp. 7-66 to 7-70. While this, of course, is not determinative, important weight must be given to the choice of procedures made by the agency itself and its institutional constraints: *IWA v. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, [1990] 1 S.C.R. 282, *per* Gonthier J. [Emphasis added.]

[166] A public hearing on the renewal of a licence and the procedure governing it takes place in an administrative and regulatory law context where the

[163] En fait, l'appelante aurait voulu transformer l'audience publique sur le renouvellement de sa licence en un procès pénal où elle aurait pu contre-interroger des témoins et contester chaque plainte à son mérite en faisant entendre les animateurs ainsi que plusieurs témoins qui endossent les propos tenus. D'ailleurs, elle reproche au CRTC de ne pas avoir porté des accusations pénales contre elle, comme le permettent les articles 32 et 33 de la Loi, et en fait un grief indépendant d'appel que j'aurai l'opportunité de considérer au niveau de la hiérarchie des mesures de contrainte au respect de la Loi.

[164] Comme partie intégrante de sa défense pleine et entière, elle aurait voulu présenter une défense de vérité ou de croyance honnête en la vérité, c'est-à-dire établir que les propos relataient une vérité ou qu'elle croyait qu'il en était ainsi et, en conséquence, étaient justifiés.

[165] Le CRTC est maître de sa procédure. L'article 21 de la Loi lui permet d'établir les règles régissant l'instruction des affaires dont il est saisi, notamment la procédure applicable à la présentation de demandes de renouvellement de licences, la présentation des observations et des plaintes et le déroulement des audiences. Ce serait l'anarchie totale si chaque titulaire, à son gré, pouvait lui dicter celle qui lui convient. Dans *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, au paragraphe 27, en rapport avec l'obligation d'équité procédurale, Madame la juge L'Heureux-Dubé réitère le principe applicable :

Cinquièmement, l'analyse des procédures requises par l'obligation d'équité devrait également prendre en considération et respecter les choix de procédure que l'organisme fait lui-même, particulièrement quand la loi laisse au décideur la possibilité de choisir ses propres procédures, ou quand l'organisme a une expertise dans le choix des procédures appropriées dans les circonstances : *Brown et Evans, op. cit.*, aux pp. 7-66 à 7-70. Bien que, de toute évidence, cela ne soit pas déterminant, il faut accorder une grande importance au choix de procédures par l'organisme lui-même et à ses contraintes institutionnelles : *IWA c. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 282, le juge Gonthier. [Je souligne.]

[166] Une audience publique sur le renouvellement d'une licence et la procédure qui la gouverne se situent dans un contexte de droit administratif et réglementaire

purpose of the exercise is not to determine for punitive purposes whether a licensee has committed one or more offences but to find out whether, in the public interest, and in compliance with Charter values and the implementation of broadcasting policy in Canada, it is appropriate to continue to provide a radio frequency to a licensee. In the case at bar, this issue was posed in a particularly striking way in regard to a licensee on whom conditions of licence had already been imposed on a previous renewal because it was not complying with or adhering to those criteria. This was an opportunity to assess the overall performance of a licensee: see Public Notice CRTC 1982-36, a copy of which was given to the appellant, entitled *Complaints and the public examination files*, where the objective in processing complaints is explained: CRTC compendium respecting Appeal Record, Vol. 2, tab 36. In other words, the purpose of the public hearing is not to examine the complaints one by one to determine whether the licensee has committed a penal offence, but to discuss the complaints overall and find out whether, in the context in which the alleged remarks were made and repeated, it is appropriate to renew a licence that would have the effect of allowing such remarks to be made, endorsing them and, for all practical purposes, promoting them on the airwaves.

[167] The procedure followed by the CRTC provides that complaints are analyzed as a group. The appellant would like to have a trial on each complaint with a corresponding right of appeal. The CRTC processes 2000 broadcasting licences and some 800 applications for amendment of licences per year. One need not be particularly foresighted to predict the paralysis entailed by the procedure advocated by the appellant. The more complaints there were against a licensee, the more trials there would be and the more delays in the decision on the appropriateness or not of renewing the licence while awaiting a final decision on these trials. Meanwhile, the licensee, whose licence would have expired by lapse of time, would continue to operate under its licence with some judicial stays, as in the present case. The same system would then have to be applied to licence suspension or revocation proceedings. This is tantamount to saying that these measures to enforce compliance with the Act, the Regulations, the conditions of licence and the other Charter values become a dead letter.

où l'objet de l'exercice n'est pas de déterminer à des fins punitives si un titulaire a commis une ou des infractions, mais bien de voir si, dans l'intérêt public, du respect des valeurs de la Charte et pour la mise en œuvre de la politique canadienne de radiodiffusion, il est opportun de continuer de fournir une fréquence radiophonique à un titulaire de licence. En l'espèce, la question se posait d'une manière plus criante à l'égard d'une titulaire à qui des conditions de licence avaient déjà été imposées lors d'un renouvellement antérieur parce qu'elle ne rencontrait ni ne respectait ces critères. Il s'agit à cette occasion d'apprécier le rendement global d'un titulaire : voir l'Avis public CRTC 1982-36, dont copie fut remise à l'appelante, intitulé *Plaintes et dossiers d'examen public* où l'objectif du traitement des plaintes est précisé, compendium du CRTC eu égard au Dossier d'appel, vol. 2, onglet 36. En d'autres termes, le but de l'audience publique n'est pas d'examiner les plaintes une à une pour déterminer si la titulaire a commis une infraction pénale, mais bien de traiter globalement des plaintes et de voir si, dans le contexte où les propos reprochés ont été tenus et répétés, il est opportun de renouveler une licence qui aurait pour effet de permettre la tenue de ces propos, de les avaliser et d'en faire, à toutes fins pratiques, la promotion sur les ondes radiophoniques.

[167] La procédure suivie par le CRTC prévoit que les plaintes sont analysées dans leur ensemble. L'appelante voudrait un procès sur chaque plainte avec droit d'appel afférent. Le CRTC traite 2000 licences de radiodiffusion et quelque 800 demandes de modification de licences par année. Il n'est pas besoin d'être visionnaire pour prévoir l'effet paralysant qu'entraînerait la procédure revendiquée par l'appelante. Plus un titulaire ferait l'objet de plaintes, plus il y aurait de procès et plus la décision sur l'opportunité ou non de renouveler la licence serait retardée en attendant une décision finale sur ces procès. Entre-temps, le titulaire, dont la licence aurait expiré par l'écoulement du temps, continuerait d'exploiter sa licence avec des sursis judiciaires comme c'est le cas présentement. Le même régime devrait alors être appliqué aux procédures de suspension ou de révocation d'une licence. Autant dire que ces mesures de contrainte du respect de la Loi, du Règlement, des conditions de licence et des autres valeurs de la Charte deviennent lettre morte.

[168] I am far from being persuaded—this euphemism denotes understatement on my part—that the CRTC’s procedure in the treatment of complaints on a renewal of licence is a breach of the rules of natural justice or procedural fairness.

[169] The facts behind a complaint are generally conceded by the licensee or readily established and virtually undeniable based on the logger tapes or other forms of recording and preserving the remarks made on the public airwaves. In this context, I do not see very clearly what the right to cross-examination, claimed so fiercely by the appellant, could actually contribute or accomplish, especially when the remarks are its own and it is acquainted with them. It can always correct them if the allegations are inaccurate. In that case we are not talking about cross-examination but about representations and, if necessary, testimony by it to explain them. It is then up to the CRTC to determine whether these facts or remarks meet the requirements of the Act, the Regulations, the conditions of licence or the Codes of Ethics.

[170] For that purpose, the licensee is invited to explain how and why these facts or remarks, when resituated in context, are not, for example, degrading personal attacks, obscene remarks, defamatory, invasive of privacy or integrity, or remarks that might expose a person or class of persons to hatred or contempt on grounds of discrimination prohibited by the Charter or the Codes of Ethics. The licensee is fully able to express its point of view on the context, the nature of the remarks, their meaning, the scope and lawfulness of the applicable legal standards, its good faith, the efforts made to comply with the Act and other legal provisions.

[171] Actually, in this case, that is precisely what the appellant did, both in writing and orally. To do so, it elected to resort to the services of its president, its counsel, its director of legal services and some favourable interveners.

[172] The appellant is attempting to develop an argument from criminal law based on the expression

[168] Je suis loin d’être convaincu, et il faut ici y voir un euphémisme par litote de ma part, que la façon de procéder du CRTC dans le traitement des plaintes lors d’un renouvellement de licence constitue un manquement aux règles de justice naturelle ou d’équité procédurale.

[169] Les faits qui sont à l’origine d’une plainte sont généralement admis par le titulaire de licence ou facilement établis et pratiquement incontestables à partir des rubans-témoins ou d’autres formes d’enregistrement et de conservation des propos tenus en ondes publiques. Dans ce contexte, je ne vois pas très bien ce que le droit au contre-interrogatoire, dont se réclame âprement l’appelante, pourrait bien apporter ou accomplir, surtout que les propos sont les siens et qu’elle les connaît. Elle peut toujours les rectifier si les allégations sont inexactes. On ne parle pas dans ce cas de contre-interrogatoire, mais de représentations et au besoin, si nécessaire, d’un témoignage de sa propre part les précisant. Il s’agit alors pour le CRTC de déterminer si ces faits ou ces propos rencontrent les exigences de la Loi, du Règlement, des conditions de licence ou des Codes de déontologie.

[170] Pour cela, le détenteur de licence est invité à expliquer en quoi et pourquoi ces faits ou ces propos, lorsque replacés dans leur contexte, ne sont pas, par exemple, des attaques personnelles dégradantes, des propos obscènes, diffamatoires, attentatoires à la vie privée ou à l’intégrité, ou qui risquent d’exposer à la haine ou au mépris une personne ou catégorie de personne pour des motifs discriminatoires prohibés par la Charte ou les Codes de déontologie. Il a tout le loisir d’exprimer son point de vue sur le contexte, la nature des propos, leur portée, la portée et la légalité des normes juridiques applicables, sa bonne foi, les efforts déployés pour respecter la Loi et autres dispositions légales.

[171] De fait, en l’espèce, c’est précisément l’exercice auquel l’appelante s’est livrée par écrit et oralement. Pour ce faire, elle a choisi de recourir au service de son président, de son procureur, de son directeur du service juridique et d’intervenants favorables.

[172] L’appelante tente de formuler un argument de droit pénal à partir de l’expression « état d’infraction

“apparent failure of the licensee to comply” in the Notice of Public Hearing CRTC 2003-11 dated December 18, 2003, in which the CRTC says it “notes the apparent failure of the licensee to comply with section 3 of the *Radio Regulations, 1986*”. This is a standard formula used by the CRTC to inform a licensee of the nature of the offences alleged against it and the fact that this issue will be discussed at the public hearing. For example, on the appellant’s first application for licence renewal, the apparent failure had to do with the logger tapes. The Notice of Public Hearing [CRTC 2001-14] of December 14, 2001 stated: “The Commission notes the apparent failure of the licensee to comply with the *Radio Regulations, 1986* concerning the provision of logger tapes.”

[173] The complainant argues that the CRTC, through its use of these terms, has convicted it and put the onus on it to come and prove the contrary, which, it says, violates the Charter and criminal law rules that an accused is presumed innocent and the prosecution has the burden of proving guilt beyond a reasonable doubt.

[174] It is really scraping the bottom of the barrel to make such an argument. I agree, the expression is an unfortunate one and should refer instead to an alleged failure to comply. But it is obvious, when the expression is resituated in its context, as the appellant asks be done when the issue is its own on-air remarks, that the expression is not a presumed finding of guilt, does not convert the forthcoming public hearing into a criminal trial and does not turn the appellant into an accused with the burden of exculpating itself. We are talking about information in a Public Notice intended to inform the appellant more clearly so that it can prepare adequately for an administrative and regulatory hearing on the renewal of its privilege. The appellant is not an accused and the rules governing the burden of proof in criminal proceedings do not apply in this case. It is necessary to bear in mind the purpose and nature of the public hearing: it is a hearing, at the appellant’s request, on its own application for renewal of its broadcasting licence.

préssumé » que l’on retrouve dans l’Avis d’audience publique CRTC 2003-11 du 18 décembre 2003 où le CRTC dit constater « l’état d’infraction présumé de la titulaire de se conformer à l’article 3 du *Règlement de 1986 sur la radio* ». Il s’agit d’une formule type utilisée par le CRTC pour informer un titulaire de licence de la nature des infractions alléguées contre lui et du fait que cette question sera discutée lors de l’audience publique. Par exemple, lors de la première demande de renouvellement de licence par l’appelante, l’état d’infraction présumé portait sur les rubans-témoins. L’Avis d’audience publique du 14 décembre 2001 [CRTC 2001-14] indiquait : « Le Conseil constate l’état d’infraction présumé de la titulaire de se conformer au *Règlement de 1986 sur la radio* concernant la soumission des rubans-témoins ».

[173] La plaignante soumet que, par ce vocable, le CRTC l’a trouvée coupable et lui impose le fardeau de venir prouver le contraire, ce qui va à l’encontre des principes de la Charte et du droit criminel où l’accusé jouit de la présomption d’innocence et la poursuite assume le fardeau de la preuve de culpabilité hors de tout doute raisonnable.

[174] C’est vraiment faire flèche de tout bois que de tenir un tel argument. J’en conviens, l’expression est malheureuse et devrait plutôt référer à un état d’infraction allégué. Ceci dit, il est évident, lorsque l’on replace l’expression dans son contexte, comme l’appelante demande qu’il soit fait lorsqu’il s’agit des propos qu’elle tient sur les ondes, que l’expression n’est pas un présumé verdict de culpabilité, ne transforme pas l’audience publique à venir en un procès pénal et ne fait pas de l’appelante une accusée investie de la charge de se disculper. Il s’agit d’une information dans un Avis public, destinée à mieux informer l’appelante pour qu’elle puisse se préparer adéquatement à une audition de nature administrative et réglementaire sur le renouvellement de son privilège. L’appelante n’y est pas une accusée et les règles régissant le fardeau de la preuve en matière pénale n’ont pas d’application en l’espèce. Il ne faut pas perdre de vue l’objet et la nature de l’audience publique : il s’agit d’une audition, à la demande de l’appelante, sur sa propre demande de renouvellement de sa licence de radiodiffusion.

[175] In conclusion, the procedure followed by the CRTC is not sullied by any breach of the principles of natural justice, the rules of procedural fairness and its own rules of procedure. The appellant was amply informed of the issues and allegations placed on its record. It was warned on more than one occasion of the derogatory nature of its spoken-word programming. It was given notice of possible steps to be taken, including non-renewal of its licence. It was invited to explain itself in accordance with the rules laid down by the CRTC and it availed itself of this invitation by filing written briefs, making submissions and having its own lawyers and favourable interveners make submissions. It did not consider it advisable to avail itself of the invitation made to it by the CRTC, in its letter of February 3, 2004, to file additional information concerning the analysis of the complaints filed by Mr. R. Gillet. The procedure followed on this second renewal application was the same as the one that prevailed on the first application for renewal and which ended in favour of the appellant through a conditional renewal of licence. A similar procedure taken on a second licence renewal involving the same general problem as the first cannot be considered fair or unfair on the basis of whether the ultimate conclusion of the proceeding is favourable or unfavourable to the appellant.

Did the CRTC err in law or make a jurisdictional error in its choice of the measure to enforce compliance with the Act and the Regulations?

[176] The CRTC has a number of means or measures to get licensees to comply with the Act, the Regulations, its decisions and its orders: establishing conditions for operating under the licence issued (paragraphs 9(1)(b) and (c)), suspending or revoking licences (paragraph 9(1)(e)), issuing orders to enforce compliance with the obligations under the Act, its orders, decisions, or regulations or the licences issued, prohibiting the doing of anything in contravention thereof (subsection 12(2)), refusing to renew licences (paragraph 9(1)(d)), initiating penal prosecutions (sections 32 and 33) and making regulations respecting such other matters as it deems necessary for the furtherance of its objects (paragraph 10(1)(k)).

[175] En conclusion, la procédure suivie par le CRTC n'est entachée d'aucun manquement aux principes de justice naturelle, aux règles d'équité procédurale et à ses règles de procédure. L'appelante fut amplement informée des enjeux et des reproches portés à son dossier. Elle fut mise en garde à plusieurs reprises quant au caractère dérogatoire de sa programmation verbale. Elle fut avisée des mesures possibles dont le non-renouvellement de sa licence. Elle fut invitée à s'expliquer selon les règles prévues par le CRTC et elle s'est prévaluée de cette invitation en déposant des mémoires écrits, en se faisant entendre et en faisant entendre ses procureurs et des intervenants favorables. Elle n'a pas jugé opportun de se prévaloir de l'invitation qui lui fut faite par le CRTC dans sa lettre du 3 février 2004 de produire des informations additionnelles concernant l'analyse des plaintes produites par M. R. Gillet. La procédure suivie lors de cette deuxième demande de renouvellement fut la même que celle qui eût cours lors de la première demande de renouvellement et qui s'était soldée en faveur de l'appelante par un renouvellement de licence conditionnel. Une même procédure suivie pour un second renouvellement de licence impliquant la même problématique que le premier ne saurait être juste ou injuste selon que la conclusion, qui ultimement en résulte, est favorable ou défavorable à l'appelante.

Le CRTC a-t-il commis une erreur de droit ou juridictionnelle dans le choix de la mesure de contrainte du respect de la Loi et du Règlement?

[176] Le CRTC dispose d'un certain nombre de moyens ou de mesures pour faire respecter, par les titulaires de licences, la Loi, les règlements, ses décisions et ses ordonnances : l'émission de conditions d'exploitation de la licence octroyée (alinéas 9(1)b) et c)), la suspension et la révocation de la licence (alinéa 9(1)e)), l'émission d'ordonnances enjoignant le respect des obligations découlant de la Loi, de ses ordonnances, décisions ou règlements ou des licences attribuées ou interdisant de faire quoi que ce soit qui y contrevient (paragraphe 12(2)), le non-renouvellement de la licence (alinéa 9(1)d)), l'initiation de poursuites pénales (articles 32 et 33) et toute autre mesure qu'il estime nécessaire à l'exécution de sa mission (alinéa 10(1)k)).



[177] At the hearing the appellant submitted three arguments to establish that the CRTC had either erred in law in the exercise of its jurisdiction or had refused to exercise its jurisdiction.

[178] First, by refusing to renew the appellant's licence, the CRTC had failed to comply with the principle of gradation of measures. It should have renewed the licence with some conditions, issued an order to comply with the Act or resorted to penal proceedings. It could not, the appellant says, impose the death penalty on it as it did in not renewing its licence.

[179] Second, the CRTC did not live up to the reasonable and legitimate expectation it had created that it would issue a mandatory order under subsection 12(2) of the Act.

[180] Finally, the measure chosen was, in the appellant's view, extremely harsh and unprecedented. I will discuss these arguments in that order.

1. Breach of the principle of gradation of enforcement measures

[181] The appellant raised the issue by speaking about the principle of gradation of sentences and referring us to some principles of criminal law and disciplinary law. With respect, I do not think the analogy is appropriate and completely accurate.

[182] I agree with the representatives of the Attorney General of Canada that the decision not to renew a licence cannot, strictly speaking, be considered a disciplinary or penal sanction. The context, need it be recalled, is an administrative and regulatory one in which the issue is the appropriateness from the standpoint of the public interest of renewing a licence. In that context, failure to comply with a condition of licence imposed in the public interest, as this Court has previously held, constitutes conduct that may justify a refusal to renew a licence without such refusal infringing freedom of expression or the Charter: see *CJMF-FM Ltée v. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission—CRTC*, [1984] F.C.J. No. 244 (C.A.) (QL). If we are to talk about sanctions, we must

[177] L'appelante a soumis à l'audience trois arguments pour établir que le CRTC avait soit commis des erreurs de droit dans l'exercice de sa compétence, soit refusé d'exercer celle-ci.

[178] Premièrement, en refusant de procéder au renouvellement de la licence de l'appelante, le CRTC n'aurait pas respecté le principe de la gradation des mesures. Il aurait dû renouveler la licence avec des conditions, émettre une ordonnance de se conformer à la Loi ou plutôt recourir aux poursuites pénales. Il ne pouvait, selon l'appelante, lui imposer la peine de mort comme il l'a fait en ne renouvelant pas sa licence.

[179] Deuxièmement, le CRTC ne s'est pas conformé à l'expectative raisonnable et légitime qu'il avait créée, soit celle de recourir au mécanisme de l'ordonnance prévu au paragraphe 12(2) de la Loi.

[180] Enfin, la mesure choisie était, selon l'appelante, d'une extrême sévérité et sans précédent. J'aborderai donc les arguments dans cet ordre.

1. La violation du principe de la gradation des mesures de contrainte

[181] L'appelante a abordé la question en parlant du principe de la gradation des sentences et en nous référant à des principes du droit criminel et du droit disciplinaire. Avec respect, je ne crois pas que l'analogie soit appropriée et tout à fait exacte.

[182] Je suis d'accord avec les représentants du procureur général du Canada que la décision sur le non-renouvellement d'une licence ne peut, à proprement parler, être considérée comme une sanction disciplinaire ou pénale. Le contexte, faut-il le rappeler, est un contexte administratif et réglementaire où se pose la question de l'opportunité de renouveler une licence dans l'intérêt public. Dans ce contexte, le défaut de se conformer à une condition de licence imposée dans l'intérêt public, comme notre Cour l'a déjà reconnu, constitue une conduite qui peut justifier un refus de renouveler un permis sans que ce refus ne porte atteinte à la liberté d'expression ou à la Charte : voir *CJMF-FM Ltée c. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications—CRTC*, [1984] A.C.F. n° 244

then talk about an administrative sanction and apply the appropriate legal regime which, as we know, is different from the legal regime applicable to penal or disciplinary sanctions.

[183] In *2636-5205 Québec Inc. (Re)*, [1993] R.J.Q. 2522 (C.A.), where the appellant was summoned to appear before the Commission des transports du Québec to justify the renewal of its transportation licence, the Quebec Court of Appeal, at pages 2542, 2560 and 2561, notes, as we did in the *CJMF-FM Ltée* case, that a licensee must always comply with the conditions of issuance and use of its licence.

[184] Furthermore, in reply to the appellant's argument that other sanctions, less costly to it, ought to have been imposed, the Court, first, restates the importance of the fact that the legislature had delegated to the Commission [TRANSLATION] "the responsibility to assess the needs of the public and how to meet them, to the exclusion of all other tribunals or agencies": *idem*, at page 2548.

[185] Turning to the question of the Commission's choice of measures, the Court writes, at page 2548:

[TRANSLATION]

The question is not whether other sanctions could have been imposed but whether the one that was imposed by the Commission members is one that is provided by law.

Having held in fact that the appellant had itself, without prior authorization, ceased to provide the services covered in its licences, the Commission held that the appellant no longer merited its confidence as a carrier serving that region and revoked its licences.

The law provides for such sanctions. This Court does not have authority to assess the correctness of the sanction, as in criminal matters. [Emphasis added.]

[186] Similarly, in *2620-5443 Québec Inc. c. Québec (Régie des alcools, des courses et des jeux)*, [1997] R.J.Q. 2059 (C.A.), where a liquor permit was revoked for failure to respect public tranquillity, the Quebec Court of Appeal rejected the licensee's contention that

(C.A.) (QL). Si on veut parler de sanction, il faut alors parler de sanction administrative et y appliquer le régime juridique approprié qui, on le sait, est différent du régime juridique applicable aux sanctions pénales ou disciplinaires.

[183] Dans l'affaire *2636-5205 Québec Inc. (Re)*, [1993] R.J.Q. 2522 (C.A.), où l'appelante fut sommée de se présenter devant la Commission des transports du Québec afin de justifier le renouvellement de ses permis de transport, la Cour d'appel du Québec, aux pages 2542, 2560 et 2561, rappelle, comme nous l'avons fait dans l'affaire *CJMF-FM Ltée*, qu'un détenteur doit toujours respecter les conditions d'émission et d'exploitation de son permis.

[184] De plus, en réponse à l'argument de l'appelante que d'autres sanctions moins coûteuses pour elle auraient dû être imposées, la Cour, dans un premier temps réitère l'importance du fait que le législateur a délégué à la Commission « la responsabilité de juger, à l'exclusion de tous autres tribunaux ou organismes, des besoins du public et de la manière d'y répondre » : *idem*, à la page 2548.

[185] Puis, s'adressant à la question du choix de la mesure par la Commission, elle écrit à la page 2548 :

La question n'est pas de savoir si d'autres sanctions auraient pu être imposées mais de savoir si celle qui a été imposée par les commissaires en est une que prévoit la loi.

Ayant jugé en fait que l'appelante avait sans autorisation préalable cessé de donner elle-même les services prévus à ses permis, la Commission a jugé que l'appelante ne méritait plus sa confiance comme transporteur desservant cette région et a révoqué ses permis.

La loi prévoit pareille sanction. Notre cour n'a pas le pouvoir d'apprécier la justesse de la sanction comme en matière criminelle. [Je souligne.]

[186] De même, dans la cause impliquant la *2620-5443 Québec Inc. c. Québec (Régie des alcools, des courses et des jeux)*, [1997] R.J.Q. 2059 (C.A.), où le permis d'alcool de la titulaire fut révoqué pour non-respect de la tranquillité publique, la Cour d'appel du

the Régie's decision to revoke its permit violated the principle of gradation of sentences, which would require that the power of revocation or suspension of a permit be used only in case of extreme necessity. At page 2064, after criticizing the Trial Judge's approach of engaging in a comparison of the various penalties imposed in a number of cases, the Court writes that [TRANSLATION] "any difference in penalties between the cases is dependent on the facts of each case; and the assessment of those facts by the specialized tribunal is first and foremost a matter for its discretion."

[187] I agree with these conclusions of the Quebec Court of Appeal. If the administrative measure adopted is one that is authorized by the legislature, it is not the job of this Court to interfere in the correctness or appropriateness of the measure taken, still less to rule on the merits and appropriateness of selecting this rather than that measure and *vice versa*. At most, the Court may satisfy itself that the CRTC, in the exercise of its discretion, considered the relevant factors without adding to them any irrelevant factors. The actual exercise of weighing these factors, which generally pertains to the CRTC's field of expertise, is a matter for the CRTC. "It is not normally the business of a reviewing court to substitute its view of the relative weight to be attributed to various factors considered in the exercise of discretion for that of the specialist administrative agency to which Parliament has entrusted the task": *Ferroequus Railway Co. v. Canadian National Railway Co.*, [2004] 2 F.C.R. 42 (F.C.A.), at paragraph 14 (*per Evans J.A.*).

[188] Even in disciplinary law, to which the appellant refers us, the principle remains that the appropriate disciplinary sanction is the one that is justified by the facts and circumstances of the case. If the facts warrant a withdrawal of an operating licence rather than a mere suspension, then ordering the withdrawal involves no breach of the law. For example, in *Law Society of New Brunswick v. Ryan*, where Ryan, a lawyer, was disbarred by a discipline committee of the Law Society, the Supreme Court writes, at paragraph 59:

Québec rejeta la prétention de la titulaire de permis que la décision de la Régie de révoquer son permis violait le principe de la gradation des sentences, lequel exigerait que l'utilisation du pouvoir de révocation ou de suspension d'un permis ne se fasse qu'en cas de nécessité extrême. À la page 2064, après avoir critiqué l'approche du juge de première instance de s'être livré à une comparaison des diverses sanctions imposées dans un certain nombre d'affaires, la Cour écrit que « toute différence de sanctions entre les affaires est tributaire des faits de chaque espèce; et l'appréciation de ces faits par le tribunal spécialisé relève d'abord et avant tout de sa discrétion ».

[187] Je suis d'accord avec ces conclusions de la Cour d'appel du Québec. À partir du moment où la mesure administrative retenue en est une autorisée par le législateur, il n'appartient pas à cette Cour de s'immiscer dans la justesse et l'à-propos de la mesure prise et encore moins de se prononcer sur le mérite et l'opportunité de choisir celle-ci plutôt qu'une autre et *vice versa*. Tout au plus la Cour peut s'assurer que, dans l'exercice de la discrétion, le CRTC a considéré les facteurs pertinents, sans y ajouter des facteurs non pertinents. L'exercice même de pondération de ces facteurs, qui généralement relèvent du champ d'expertise du CRTC, appartient à ce dernier. « Il n'est pas habituellement du ressort de la cour siégeant en révision de substituer son opinion sur l'importance relative à accorder aux divers aspects pris en considération dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire à l'opinion du tribunal administratif spécialisé que le législateur a investi de ce pouvoir » : *Ferroequus Railway Co. c. Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada*, [2004] 2 F.C.R. 42 (C.A.F.), au paragraphe 14 (par le juge d'appel Evans).

[188] Même en droit disciplinaire auquel l'appelante nous réfère, le principe demeure que la sanction disciplinaire appropriée est celle qui est justifiée par les faits et les circonstances de l'espèce. Ces faits commandent-ils un retrait du permis d'opérer plutôt qu'une simple suspension qu'il n'y a aucune violation de la loi à l'imposer. Ainsi, dans *Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan*, où l'avocat Ryan fut radié du Barreau par un comité de discipline du Barreau, la Cour suprême écrit au paragraphe 59 :

There is nothing unreasonable about the Discipline Committee choosing to ban a member from practising law when his conduct involved an egregious departure from the rules of professional ethics and had the effect of undermining public confidence in basic legal institutions.

[189] The appellant's argument has no legal basis in the present context and must be rejected.

2. Reasonable and legitimate expectation concerning the coercive measure that would be applied and the failure to proceed accordingly

[190] The appellant submits that the CRTC, through Notice of Hearing CRTC 2003-11, dated December 18, 2003, and particularly through Circular No. 444, dated May 7, 2001, led it to believe that the appropriate measure in its case would be a renewal of licence accompanied by an order to comply with the Act, the Regulations and its Code of Ethics.

[191] It is well known that the doctrine of reasonable expectations is procedural and does not create any fundamental rights; it is simply an extension of the principles of natural justice and the rules of procedural equity: see *Old St. Boniface Residents Assn. Inc. v. Winnipeg (City)*, [1990] 3 S.C.R. 1170, at page 1204; *Moreau-Bérubé v. New Brunswick (Judicial Council)*, [2002] 1 S.C.R. 249. "The doctrine can give rise to a right to make representations, a right to be consulted or perhaps, if circumstances require, more extensive procedural rights. But it does not otherwise fetter the discretion of a statutory decision-maker in order to mandate any particular result" (emphasis added). See *Moreau-Bérubé*, at paragraph 78. The expectation must not conflict with the public authority's statutory mandate and substantive relief is not available under this doctrine: see *Mount Sinai Hospital Center v. Quebec (Minister of Health and Social Services)*, [2001] 2 S.C.R. 281, at paragraphs 29, 32 and 38.

[192] In the case at bar, the choice of enforcement measures lies with the reviewing agency and it is discretionary: see section 9 of the Act. The doctrine of reasonable expectations cannot, therefore, force it to

Il n'y a rien de déraisonnable à ce que le comité de discipline ait choisi de radier un avocat dont la conduite constituait une dérogation inacceptable aux règles de déontologie et avait pour effet de saper la confiance du public dans les institutions juridiques fondamentales.

[189] L'argument de l'appelante n'a pas de fondement juridique dans le présent contexte et doit être rejeté.

2. L'expectative raisonnable et légitime quant à la mesure de contrainte qui serait appliquée et l'omission d'y donner suite

[190] L'appelante soumet que le CRTC, par l'Avis d'audience CRTC 2003-11 du 18 décembre 2003 et particulièrement par la Circulaire n° 444 du 7 mai 2001, lui a laissé croire que la mesure appropriée dans son cas serait un renouvellement de licence, accompagné d'une ordonnance de se conformer à la Loi, au Règlement et à son Code de déontologie.

[191] Il est bien connu que la doctrine de l'attente raisonnable est d'ordre procédural et ne crée pas de droits fondamentaux : elle n'est que le prolongement des principes de justice naturelle et des règles de l'équité procédurale : voir *Assoc. des résidents du Vieux St-Boniface Inc. c. Winnipeg (Ville)*, [1990] 3 R.C.S. 1170, à la page 1204; *Moreau-Bérubé c. Nouveau-Brunswick (Conseil de la magistrature)*, [2002] 1 R.C.S. 249. « Elle peut donner lieu au droit de faire des observations, au droit d'être consulté et peut-être, si les circonstances l'exigent, à des droits procéduraux plus étendus. Mais autrement elle n'entrave pas le pouvoir discrétionnaire du décideur légal de façon à entraîner un résultat particulier » (je souligne). Voir *Moreau-Bérubé*, au paragraphe 78. L'expectative ne doit pas entrer en conflit avec le mandat légal de l'autorité publique et la doctrine ne permet pas d'obtenir une réparation substantielle : voir *Centre hospitalier Mont-Sinai c. Québec (Ministre de la Santé et des Services sociaux)*, [2001] 2 R.C.S. 281, aux paragraphes 29, 32 et 38.

[192] Dans le cas qui nous occupe, le choix de la mesure de contrainte appartient à l'organisme de contrôle et il est discrétionnaire : voir l'article 9 de la Loi. La doctrine de l'attente raisonnable ne peut donc le

renew a licence with, in support, an order to comply with the law. That would suffice to dispose of the appellant's argument. But there is more.

[193] For the doctrine to operate, the agency's conduct in the exercise of its discretion "including established practices, conduct or representations that can be characterized as clear, unambiguous and unqualified" must have induced in the complainant a reasonable expectation that it will retain a benefit or be consulted before a contrary decision is taken (emphasis added): see *C.U.P.E. v. Ontario (Minister of Labour)*, [2003] 1 S.C.R. 539, at paragraph 131. Furthermore, "[t]o be 'legitimate', such expectations must not conflict with a statutory duty."

[194] In the case at bar, I do not think it is possible to conclude that, by its practices, conduct or representations, the CRTC could reasonably have led the appellant to believe that it would retain its licence. On the contrary.

[195] The Notice of Public Hearing of December 18, 2003, which the appellant cites in support of its contention, is quite far from creating the reasonable expectation that it claims. The most that can be said in its favour is that the Notice is ambiguous and does not contain a clear, unambiguous and unqualified representation that the appellant will retain its licence but will be issued an order to comply with the law. At worst, it clearly, unambiguously and specifically states that all of the options are open in regard to enforcement measures. Let us see what this Notice contains.

[196] First, the Notice makes an explicit reference to the CRTC decision on the first renewal of the appellant's licence, in which the CRTC informs it that in the future there is a contravention of the Regulations or the conditions of licence, it could be called to a public hearing "to show cause why the Commission should not issue such an order or apply any of its enforcement measures including revocation or suspension of the licence" (emphasis added): see the CRTC compendium in regard to the Appeal Record, Vol. 1, tab 19.

contraindre à renouveler une licence avec, au soutien, ordonnance de se conformer à la loi. Cela suffirait pour disposer de l'argument de l'appelante. Mais il y a plus.

[193] Pour que la doctrine joue, il faut que la conduite de l'organisme dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire « y compris les pratiques établies, la conduite ou les affirmations qui peuvent être qualifiées de claires, nettes et explicites » ait fait naître chez le plaignant l'expectative raisonnable qu'il conservera un avantage ou qu'il sera consulté avant que soit rendue une décision contraire (je souligne) : voir *S.C.F.P. c. Ontario (Ministre du Travail)*, [2003] 1 R.C.S. 539, au paragraphe 131. En outre, « [p]our être "légitime", une telle expectative ne doit pas être incompatible avec une obligation imposée par la loi ».

[194] En l'espèce, je ne crois pas qu'il soit possible de conclure que, par ses pratiques, sa conduite, et ses affirmations, le CRTC ait pu raisonnablement amener l'appelante à croire qu'elle conserverait sa licence. Au contraire.

[195] L'Avis d'audience publique du 18 décembre 2003, que l'appelante invoque au soutien de sa prétention, est bien loin de créer l'expectative raisonnable dont elle se réclame. Au mieux pour elle, l'Avis est ambigu et ne contient pas d'affirmation claire, nette et précise que l'appelante conservera sa licence, mais se verra émettre une ordonnance de se conformer à la loi. Au pire, il indique clairement, nettement et précisément que toutes les options sont ouvertes quant aux mesures de contrainte. Voyons ce que contient cet Avis.

[196] Dans un premier temps, l'Avis fait une référence explicite à la décision du CRTC portant sur le premier renouvellement de la licence de l'appelante où le CRTC informe celle-ci qu'en cas de contravention future, soit au Règlement ou aux conditions de licence, il pourrait la convoquer à une audience publique « afin qu'elle justifie les raisons pour lesquelles il ne devrait pas émettre une telle ordonnance ou recourir aux mesures d'exécution à sa disposition, dont la suspension ou la révocation de la licence » (je souligne) : voir le compendium du CRTC eu égard au Dossier d'appel, vol. 1, onglet 19.

[197] After referring the appellant to the numerous complaints received concerning the spoken-word content of its programming and informing it that there appeared to be a violation of section 3 of the Regulations and sections 2, 3, 6, 17 and 18 of its Code of Ethics, the Notice contains the following two paragraphs:

The Commission expects the licensee to show cause at this hearing why a mandatory order under section 12 of the Broadcasting Act (the Act), requiring the licensee to conform to the Regulations and to the condition of licence that requires the licensee to comply with the CHOI-FM Code of Ethics should not be issued.

The Commission also expects the licensee to demonstrate at this hearing why the Commission should not suspend or refuse to renew the licence under sections 24 and 9, respectively of the Act. [Emphasis added.]

[198] At the public hearing, the appellant, in accordance with the Notice, was invited to discuss non-renewal in view of the violations of the Act, the Regulations and its conditions of licence.

[199] It should be kept in mind that the hearing occurred pursuant to the appellant's application for renewal of its broadcasting licence. The issue of non-renewal *per se* was already on the agenda of the public hearing since the discretionary power to renew includes the power not to renew.

[200] Circular No. 444 is a directive or information of a general nature concerning the practices pertaining to non-compliance of a radio station. Dated May 7, 2001, it is addressed to all licensees of radio programming undertakings. I reproduce it for consultation and analysis, while underlining certain passages:

#### **CIRCULAR No. 444**

Ottawa, 7 May 2001

**To all licensees of radio programming undertakings**

**Practices regarding radio non-compliance**

*Each year, the Commission processes numerous licence renewal applications, including those relating to radio*

[197] Après avoir mentionné à l'appelante les nombreuses plaintes reçues concernant le contenu verbal de sa programmation et lui avoir indiqué qu'il semblait y avoir eu violation de l'article 3 du Règlement et des articles 2, 3, 6, 17 et 18 de son Code de déontologie, l'Avis contient les deux paragraphes suivants :

Le Conseil s'attend à ce que la titulaire démontre à cette audience les raisons pour lesquelles une ordonnance ne devrait pas être émise en vertu de l'article 12 de la Loi sur la Radiodiffusion (la Loi) obligeant la titulaire à se conformer au Règlement et à sa condition de licence qui l'oblige à respecter le Code de déontologie de CHOI-FM.

Le Conseil s'attend également à ce que la titulaire démontre à l'audience les raisons pour lesquelles il ne devrait pas suspendre ou ne pas renouveler la licence, et ce en vertu des articles 24 et 9, respectivement, de la Loi. [Je souligne.]

[198] À l'audience publique, l'appellant fut, en conformité avec l'Avis, invité à discuter du non-renouvellement compte tenu des violations à la Loi, au Règlement et à ses conditions de licence.

[199] Il ne faut pas oublier que l'audition avait lieu suite à la demande de renouvellement par l'appelante de sa licence de radiodiffusion. Déjà, en soi la question du non-renouvellement était à l'ordre du jour de l'audience puisque le pouvoir discrétionnaire de renouveler emporte celui de ne pas renouveler.

[200] La circulaire n° 444 est une directive ou information d'ordre général quant aux pratiques relatives à la non-conformité d'une station de radio. Datée du 7 mai 2001, elle est destinée à tous les titulaires d'entreprise de programmation radiophonique. Je la reproduis pour fin de consultation et d'analyse en en soulignant certains passages :

#### **CIRCULAIRE N° 444**

Ottawa, le 7 mai 2001

**À toutes les titulaires d'entreprises de programmation radiophonique**

**Pratiques relatives à la non-conformité d'une station de radio**

*Le Conseil traite chaque année de nombreuses demandes de renouvellement de licence, dont plusieurs sont présentées par*

*stations. This circular clarifies how the Commission deals with the licence renewals of radio stations that have been found in apparent non-compliance with the provisions of the Broadcasting Act, the Radio Regulations, 1986 or the conditions of their licence.*

1. The Commission assesses the compliance of radio licensees with requirements set out in the *Broadcasting Act* (the Act), the *Radio Regulations, 1986* (the regulations) and in conditions of licence through the complaints process or on its own initiative pursuant to its compliance monitoring plan. The compliance record of each station during a licence period is usually reviewed at the time that the Commission considers the renewal of the station's licence. When a station is found to be operating in compliance, the Commission normally renews the licence for a term of seven years, subject to its regional licence renewal plan and considerations related to its workload.

2. Non-compliance most often occurs with respect to requirements regarding logger tapes, the level of Canadian music broadcast and, for French-language stations, the level of French-language vocal music selections. Requirements related to logger tapes are set out in sections 8(5) and 8(6) of the regulations, while those related to levels of Canadian and French-language vocal selections are found within section 2. Stations can, however, be in non-compliance with other requirements.

3. When analyses of stations are performed, the Commission affords each the opportunity to comment in writing on the preliminary results. When apparent non-compliance is observed for the first time in relation to a station, the Commission notes that observation in the Public Notice that calls for public comment on the renewal of the licence. Since the licensee has been given an opportunity to comment on the findings of apparent non-compliance through correspondence and to specify the measures that will be put into place to ensure future compliance, the licensee is usually not asked to appear at a public hearing. The station normally is granted a short-term licence renewal, generally for four years, to permit a further review of its compliance within a reasonable period of time.

4. The procedure is different where a licensee is already operating under a short-term renewal due to non-compliance during the previous licence term and is found to be in apparent non-compliance during the current licence term, or where a licensee is found in apparent non-compliance twice during a full licence term. In these situations, the Notice of Public Hearing calling for public comment on the renewal of the

*des stations de radio. Cette circulaire explique comment le Conseil traite les demandes de renouvellement des stations de radio qui semblent ne pas avoir respecté les exigences de conformité aux dispositions de la Loi sur la Radiodiffusion, du Règlement de 1986 sur la radio ou à leurs conditions de licence.*

1. C'est en se basant sur les plaintes reçues ou sur les vérifications de son programme de surveillance que le Conseil évalue la conformité d'une titulaire de licence de radio aux exigences de la *Loi sur la Radiodiffusion* (la Loi), du *Règlement de 1986 sur la radio* (le Règlement) et de ses conditions de licence. Le dossier de conformité de chaque station pour sa période de licence est habituellement examiné par le Conseil au moment du renouvellement. Lorsque l'exploitation d'une station s'avère conforme, le Conseil renouvelle normalement la licence pour une période [sic] 7 ans, sous réserve de son plan de renouvellement de licences sur une base régionale et de considérations relatives au volume de travail.

2. Les questions de non-conformité les plus courantes concernent les rubans-témoins, le volume de musique canadienne diffusée et, pour les stations de langue française, le nombre de pièces de musique vocale de langue française. Les exigences relatives aux rubans-témoins sont énoncées aux articles 8(5) et 8(6) du Règlement tandis que celles ayant trait au volume de musique canadienne et de pièces de langue française se trouvent à l'article 2. Cependant, il se peut que certaines stations ne se conforment pas à d'autres types d'exigences.

3. Lorsque le Conseil procède à l'analyse d'une station, il lui offre la possibilité de commenter par écrit les résultats préliminaires. Lors de la première non-conformité apparente, le Conseil note cette constatation dans l'avis public sollicitant les observations du public sur le renouvellement de licence de la station en question. La titulaire ayant déjà eu l'occasion de répondre par écrit aux constatations de non-conformité et d'exposer les mesures à prendre pour corriger la situation, la titulaire n'a généralement pas à se présenter à l'audience publique. Elle obtient habituellement un renouvellement à court terme, de quatre ans en général, qui permet de vérifier à nouveau sa conformité dans un délai raisonnable.

4. La procédure est différente lorsqu'une titulaire a déjà obtenu un renouvellement de licence à court terme pour non-conformité lors de sa période de licence précédente, et que l'on constate à nouveau une non-conformité apparente, ou qu'une titulaire est présumée en non-conformité à deux reprises au cours de la même période de licence. Dans de telles situations, l'avis d'audience publique sollicitant les

licence mentions the nature of the non-compliance and generally specifies that the licensee is expected to show cause why a mandatory order should not be issued pursuant to section 12(2) of the Act. As well, the licensee is generally called to appear at a public hearing to discuss the problem.

5. Based on the evidence filed or heard, the Commission may issue a mandatory order requiring the fulfilment of any requirement after it has considered an instance of apparent non-compliance with that requirement. A mandatory order may become an order of the Federal Court or any superior court of a province when the Commission files the order with the court. The mandatory order then becomes enforceable in the same manner as orders of the Court. According to the *Federal Court Rules*, anyone who disobeys an order of the Court may be found guilty of contempt of court, and may be subject to a financial penalty.

6. If the Commission is fully satisfied with the measures that the licensee has taken and is satisfied that non-compliance is not likely to recur, it generally does not impose a mandatory order but renews the licence for a term not exceeding two years. Where the Commission is not satisfied that the licensee has taken all necessary measures to ensure that non-compliance will not recur, and where it considers that a short-term renewal may not in itself correct the non-compliance situation, it may also issue a mandatory order.

Secretary General [Emphasis added.]

[201] Circular No. 444 indicates in a general way the process that is followed when a radio station does not comply with the statutory and regulatory requirements. It is not intended to solve individual cases. It does not have the effect of binding the CRTC's exercise of its discretion in the choice of enforcement measures to ensure the implementation of Canadian broadcasting policy. Section 6 of the Act expressly provides that the CRTC is not bound by the guidelines or statements it issues:

6. The Commission may from time to time issue guidelines and statements with respect to any matter within its jurisdiction under this Act, but no such guidelines or statements issued by the Commission are binding on the Commission.

[202] If this general circular of 2001 may, by its general nature, have created some doubt in the appellant's mind, or even a legitimate expectation of favourable treatment at the time of renewal, I think the

observations du public sur le renouvellement de la licence mentionne la nature de la non-conformité et précise généralement que la titulaire doit faire la preuve qu'une ordonnance en vertu de l'article 12(2) de la Loi n'est pas nécessaire. De façon générale, la titulaire est également appelée à comparaître à l'audience pour discuter du problème.

5. Suivant la preuve dont il dispose, le Conseil peut émettre une ordonnance commandant de se conformer à toute exigence ayant déjà fait l'objet d'une procédure de non-conformité apparente. Une ordonnance peut devenir une ordonnance de la Cour fédérale ou d'une cour supérieure d'une province lorsque le Conseil dépose l'ordonnance auprès de la Cour. L'ordonnance devient alors exécutoire au même titre que toute ordonnance de la Cour. Selon les *Règles de la Cour fédérale*, celui qui désobéit à une ordonnance de la Cour est passible d'accusation d'outrage au tribunal et d'une amende.

6. Si le Conseil est satisfait des mesures prises par la titulaire, et confiant qu'il n'y aura pas récurrence de non-conformité, il n'impose généralement pas d'ordonnance mais renouvelle la licence pour une période maximale de deux ans. Si le Conseil n'est pas convaincu que la titulaire a pris toutes les mesures nécessaires pour éviter de se placer une nouvelle fois en situation de non-conformité, et s'il croit qu'un renouvellement à court terme ne servirait pas à corriger la situation de non-conformité, il peut alors émettre une ordonnance.

Secrétaire général [Je souligne.]

[201] La circulaire No. 444 indique de façon générale le processus suivi lorsqu'une station radio ne se conforme pas aux exigences de la loi et de la réglementation. Elle ne vise pas à solutionner les cas individuels. Elle n'a pas pour effet de lier l'exercice de la discrétion que le CRTC possède dans le choix des mesures de contrainte pour assurer la mise en œuvre de la politique canadienne de radiodiffusion. L'article 6 de la Loi prévoit expressément que le CRTC n'est pas lié par les directives qu'il émet :

6. Le Conseil peut à tout moment formuler des directives—sans pour autant être lié par celles-ci—sur toute question relevant de sa compétence au titre de la présente loi.

[202] Si cette circulaire générale de 2001 a pu, par sa généralité, créer un doute dans l'esprit de l'appelante, voire une expectative légitime d'un traitement favorable lors du renouvellement, je crois que l'Avis



Notice of Public Hearing and the exchanges between the appellant and the CRTC, before and during the hearing, should have dispelled that doubt and indicated to the appellant that its expectation was neither legitimate nor reasonable in the circumstances. It would be extremely naive to think that the possibility of a licence non-renewal was not a contemplated option and conceivable when an initial renewal was for a short term (two years instead of seven) in order to ensure compliance with the regulatory system and monitor the licensee's compliance within a reasonable period, when this initial renewal had been made subject to significant conditions of licence, when an Advisory Committee and a Code of Ethics had been imposed, when 47 new complaints had been filed within the following year and a half, and when the appellant was informed more than once that non-renewal was an option being contemplated.

[203] The appellant's contention that it believed in the existence of a reasonable expectation that its licence would be renewed with an order has no factual or legal basis.

### 3. An unprecedented and extremely harsh measure

[204] It is false to say that the non-renewal of the appellant's licence is unprecedented. The following decisions are cases in which the CRTC, in the public interest, did not renew a broadcaster's licence: *CJMF-FM Ltée*, CRTC 84-209, upheld by this Court, [1984] F.C.J. No. 244 (C.A.) (QL); *Coaticook FM Inc.*, CRTC 87-756; *Communications communautaires des Portages*, CRTC 87-754; *Félicien Messier, doing business under the name and style of "Cablo-Vision Saint-François-Xavier-des-Hauteurs Enr."* and *"Cablo-Vision Saint-Valérien Enr."*, CRTC 91-610; *Fundy Broadcasting Co. Limited*, CRTC 77-148; *Radio communautaire du Bas St-Laurent*, CRTC 87-753; and *Riverport Satellite T.V. Limited*, CRTC 95-296. It is true that there are not many cases, but this indicates two things: that broadcasting undertakings, as a general rule, act in a responsible way, and that the CRTC is parsimonious in its exercise of this coercive measure, using it when the public interest so requires and other measures prove ineffective.

d'audience publique et les échanges entre l'appelante et le CRTC, avant et pendant l'audition, auraient dû dissiper ce doute et indiquer à l'appelante que son expectative n'était ni légitime ni raisonnable dans les circonstances. Il faut faire preuve d'une grande naïveté pour croire que la possibilité d'un non-renouvellement de licence n'est pas une option envisagée et envisageable lorsqu'un premier renouvellement fut pour un court terme (deux ans au lieu de sept ans) pour assurer le respect du régime réglementaire et vérifier la conformité du titulaire dans un délai raisonnable, lorsque ce premier renouvellement a fait l'objet de conditions importantes de licence, lorsqu'on s'est vu imposer un Comité aviseur et un Code de déontologie, lorsqu'on a accumulé dans l'année et demie qui a suivi 47 nouvelles plaintes et lorsqu'on a été informé plus d'une fois que le non-renouvellement était une option envisagée.

[203] La prétention de l'appelante qu'elle croyait en l'existence d'une expectative raisonnable d'une licence renouvelée avec l'ordonnance est sans fondement factuel et juridique.

### 3. Une mesure sans précédent et d'extrême sévérité

[204] Il est faux de dire que le non-renouvellement de la licence de l'appelante est une mesure sans précédent. Les décisions suivantes représentent des cas où le CRTC n'a pas, dans l'intérêt public, renouvelé la licence d'un diffuseur: *CJMF-FM Ltée*, CRTC 84-209, confirmée par notre Cour [1984] A.C.F. n° 244; *Coaticook FM Inc.*, CRTC 87-756; *Communications communautaires des Portages*, CRTC 87-754; *Félicien Messier, faisant affaires sous les noms et les raisons sociales de « Cablo-Vision Saint François-Xavier-des-Hauteurs Enr. »* et *« Cablo-Vision Saint-Valérien Enr. »*, CRTC 91-610; *Fundy Broadcasting Co. Limited*, CRTC 77-148; *Radio communautaire du Bas St-Laurent*, CRTC 87-753; et *Riverport Satellite T.V. Limited*, CRTC 95-296. Il est vrai que les cas ne sont pas nombreux, mais ils témoignent de deux choses : que les entreprises de radiodiffusion agissent en règle générale d'une manière responsable et que le CRTC exerce cette mesure de contrainte avec parcimonie, lorsque l'intérêt public le commande et que les autres mesures s'avèrent inefficaces.

[205] The appellant's counsel compared the non-renewal of the appellant's licence, on a scale of severity, to a death sentence. It is a striking image, but the factual and legal reality is somewhat different.

[206] Legally, as I said earlier, the appellant's licence was a fixed-term licence and the appellant was not automatically entitled to the renewal, particularly in the circumstances.

[207] Factually, the term has expired and the licence has come to an end. Non-renewal in these circumstances means that the radio frequency becomes available and will be offered on the market. The appellant is not excluded from the bidding process that normally follows. If it offers the necessary guarantees, it may be awarded the licence again.

[208] There is no doubt that the decision not to renew a licence is a serious measure and a source of inconvenience. However, the issue for the CRTC was not whether the decision would have some detrimental consequences for the appellant, but whether it was appropriate and justified in the circumstances.

[209] The time has now come to consider the nub of the question, the CRTC's exercise of its discretion, to determine whether it was lawfully exercised.

#### Did the CRTC exercise its discretion judicially?

##### 1. No error of law in the consideration of factors relevant to the exercise of the discretion

[210] An analysis of the CRTC decision reveals that the agency scrupulously examined and weighed all of the factors it considered relevant in making a decision on a renewal of licence. I listed them at the very beginning of these reasons and in the part dealing with decision 271. I have no intention of repeating them.

[211] The appellant has not denied that these factors were relevant. It wanted them to be weighted differently,

[205] Le procureur de l'appelante a comparé, au plan de la sévérité, le non-renouvellement de la licence de l'appelante à une sentence de mort. L'image est frappante, mais la réalité factuelle et juridique est un peu différente.

[206] Juridiquement, je l'ai déjà mentionné, la licence de l'appelante était une licence à terme et l'appelante n'avait pas de droit acquis au renouvellement, surtout dans les circonstances.

[207] Factuellement, le terme est échu et la licence a pris fin. Un non-renouvellement dans ces circonstances signifie que la fréquence radiophonique devient disponible et sera offerte sur le marché. L'appelante n'est pas exclue du processus d'offre qui normalement s'ensuit. Si elle offre les garanties nécessaires, elle peut se voir attribuer à nouveau la licence.

[208] Il ne fait pas de doute que la décision de ne pas renouveler une licence est une mesure sérieuse et génératrice d'inconvénients. Toutefois, la question pour le CRTC n'était pas de savoir si la décision aurait des conséquences fâcheuses pour l'appelante, mais bien de savoir si elle était appropriée et justifiée dans les circonstances.

[209] Le temps est maintenant venu de se pencher sur le cœur de la question en litige, soit l'exercice par le CRTC de sa discrétion, afin de déterminer si elle fut exercée judiciairement.

#### Le CRTC a-t-il exercé judiciairement sa discrétion?

##### 1. L'absence d'erreur de droit dans la prise en compte des facteurs pertinents à l'exercice de la discrétion

[210] Une analyse de la décision du CRTC révèle que l'organisme a scrupuleusement examiné et soupesé tous les facteurs qu'il jugeait pertinents à une prise de décision sur un renouvellement de licence. Je les ai énumérés au tout début des présents motifs ainsi que dans la partie qui traite de la décision 271. Je n'ai pas l'intention de les reprendre.

[211] L'appelante n'a pas nié que ces facteurs étaient pertinents. Elle aurait voulu qu'un poids différent leur

but it was unable to demonstrate that the CRTC had committed any error of law in the weighting exercise in which it engaged. Similarly, it was unable to identify any relevant factors that the CRTC had supposedly failed to consider and that would have affected its decision-making and its decision.

[212] As one can read in the conclusions and reasons of its decision, the CRTC dwelt at some length on the choice of the measure, the relative ineffectiveness of the measures adopted at the time of the first renewal, the appellant's attitude and the gravity and frequency of the offences noted, to recall only a few of the grounds. Again, the appellant is unable to criticize it for anything, other than the question of the appropriate weight to be given to the factors considered. That is the CRTC's field of expertise, which dictates deference on our part.

[213] That being said, it is necessary to consider, in this context, the appellant's argument that paragraph 3(b) of the Regulations is unconstitutional and that decision 271 is also unconstitutional.

2. Nullity of paragraph 3(b) of the Regulations and the impact of this nullity on decision 271

[214] Paragraph 3(b) of the Regulations imposes a limitation on the broadcasting of any abusive comment that incites hatred or contempt on the basis of prohibited grounds of discrimination. For greater accuracy, I reproduce the full text of the paragraph:

3. A licensee shall not broadcast

(a) anything in contravention of the law;

(b) any abusive comment that, when taken in context, tends to or is likely to expose an individual or a group or class of individuals to hatred or contempt on the basis of race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, sexual orientation, age or mental or physical disability;

[215] The appellant is asking that paragraph 3(b) be declared of no force and effect because it is in breach of the freedom of expression guaranteed by paragraph 2(b) of the Charter.

[216] The appellant is also asking that its own Code of Ethics be likewise declared of no force and effect.

soit accordé, mais elle n'a pu démontrer que le CRTC avait commis quelque erreur de droit dans l'exercice de pondération auquel il s'est livré. De même, elle n'a pu identifier quelques facteurs pertinents que le CRTC aurait omis de prendre en considération et qui auraient affecté sa prise de décision et sa décision.

[212] Comme on peut le lire dans les conclusions et les motifs de sa décision, le CRTC s'est aussi attardé avec soin au choix de la mesure, le peu d'efficacité de celles retenues lors du premier renouvellement, l'attitude de l'appelante et la gravité et la fréquence des infractions relevées, pour ne rappeler que quelques-uns des considérants. Encore là, l'appelante ne peut rien lui reprocher, sauf la question du poids à accorder aux facteurs retenus. Il s'agit là du champ d'expertise du CRTC qui commande une déférence de notre part.

[213] Ceci dit, il y a lieu de considérer, dans ce contexte, l'argument de l'appelante que l'alinéa 3b) du Règlement est inconstitutionnel et que la décision 271 est aussi inconstitutionnelle.

2. La nullité de l'alinéa 3b) du Règlement et l'impact de cette nullité sur la décision 271

[214] L'alinéa 3b) du Règlement impose une restriction quant à la diffusion de propos offensants, incitatifs à la haine ou au mépris pour des motifs interdits reliés à la discrimination. Pour plus d'exactitude, je reproduis le texte intégral de l'alinéa :

3. Il est interdit au titulaire de diffuser :

a) quoi que ce soit qui est contraire à la loi;

b) des propos offensants qui, pris dans leur contexte, risquent d'exposer une personne ou un groupe ou une classe de personnes à la haine ou au mépris pour des motifs fondés sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'orientation sexuelle, l'âge ou la déficience physique ou mentale;

[215] L'appelante demande que l'alinéa 3b) soit déclaré nul et sans effet parce que brimant la liberté d'expression prévue à l'alinéa 2b) de la Charte.

[216] L'appelante demande également que son propre Code de déontologie soit aussi déclaré nul et sans effet.

This is the Code that it developed and undertook to comply with during its first renewal of licence. The CRTC made it a condition of licence. I do not think it is necessary to decide this question. The appellant's licence has ended, and to the degree that the Code was made a condition of licence, it too has ended with the licence, other than for the duration of the present proceedings pursuant to the order of this Court. If the matter were to be sent back to the CRTC for re-adjudication on the issue of renewal, it would be up to the CRTC to make a decision on whether or not to impose a Code of Ethics and to determine the content thereof.

[217] With respect, I do not think it is possible to find that the CRTC failed to exercise judicially its discretion not to renew the appellant's licence, even if I were to declare paragraph 3(b) unconstitutional.

[218] The CRTC found violations by the appellant of clauses 2, 3, 6, 17 and 18 of its Code of Ethics. Under clause 2 of this Code, the appellant undertook to make every effort to ensure that its programming is of high standard and not an instigation to contempt or hatred. It acknowledged the right to privacy (clause 3). It undertook that its hosts and journalists would not use the airwaves to launch personal attacks (clause 6). It agreed that participants in a program or an open-line program, public figures, listeners, and formal or informal groups are entitled to respect and should not be harassed, insulted or ridiculed (clause 17). Finally, it recognized that coarse or vulgar remarks have no place in programming (clause 18).

[219] As mentioned previously, compliance with this Code became a condition of use of the licence, and it was simply not respected. Non-compliance with a condition of licence is conduct that may warrant non-renewal of a broadcasting licence without necessarily resulting in an infringement of freedom of expression and a breach of the Charter: see *CJMF-FM Ltée v. Canada*. A finding that such a case produces an infringement of freedom of expression or a breach of the

Il s'agit du Code qu'elle a élaboré et qu'elle s'est engagée à respecter lors de son premier renouvellement de licence. Le CRTC en a fait une condition de licence. Je ne crois pas qu'il soit nécessaire de décider cette question. La licence de l'appelante a pris fin et dans la mesure où le Code fut fait une condition de licence, elle a aussi pris fin avec la licence, sauf pour la durée des présentes procédures conformément à l'ordonnance de cette Cour. Si l'affaire devait être retournée au CRTC pour une nouvelle adjudication sur la question du renouvellement, il appartiendra au CRTC de prendre une décision sur l'imposition ou non d'un Code de déontologie et d'en déterminer le contenu.

[217] Avec respect, je ne crois pas qu'il soit possible de conclure à un exercice non-judiciaire par le CRTC de sa discrétion de ne pas renouveler la licence de l'appelante, même si je devais déclarer l'alinéa 3b) inconstitutionnel.

[218] En effet, le CRTC a conclu à des violations par l'appelante des articles 2, 3, 6, 17 et 18 de son Code de déontologie. Par l'article 2 de ce Code, l'appelante prenait l'engagement de mettre tout en œuvre pour que sa programmation soit de haute qualité et non incitative à la haine et au mépris. Elle reconnaissait le droit au respect de la vie privée (article 3). Elle s'engageait à ce qu'un animateur ou un journaliste n'utilisent pas les ondes pour diriger des attaques personnelles (article 6). Elle convenait que les participants à une émission ou à une tribune téléphonique, les personnalités publiques, les auditeurs et les groupes ou organismes formels ou informels ont droit au respect et ne doivent pas être harcelés, ni insultés, ni ridiculisés (article 17). Enfin, elle reconnaissait que l'utilisation de propos grossiers ou vulgaires n'ont pas leur place dans la programmation (article 18).

[219] Tel que déjà mentionné, le respect de ce Code devint une condition d'exploitation de la licence qui ne fut point respectée. Le non-respect d'une condition de licence est une conduite pouvant justifier le non-renouvellement d'un permis de radiodiffusion sans qu'il n'en résulte pour autant une atteinte à la liberté d'expression et une violation de la Charte : voir *CJMF-FM Ltée c. Canada*. Car conclure qu'il en résulte en pareil cas une atteinte à la liberté d'expression ou une

Charter would lead to forced or automatic renewals of licences, even when confronted with egregious violations of the policies and objectives of the Act or of other Charter rights.

[220] Simply stated, the CRTC's decision 271 is based on a number of findings about the appellant's conduct and the measures that were to ensure its compliance with the regulatory regime: the ineffectiveness and obsequiousness of its Advisory Committee, a breach of the Act and the Codes of Ethics concerning the quality of spoken-word programming, a violation of the rights to privacy and human dignity guaranteed by the Charter and the Codes of Ethics, a violation of the rights to psychological integrity and reputation also guaranteed by the Charter, unjustified personal attacks, insults, and vulgar and crude comments in contravention of the conditions of licence. Even if the consideration of paragraph 3(b) of the Regulations is excluded from the decision, and even admitting for the sake of argument that it was an error to refer to that paragraph, this error in no way affects the decision as a whole and cannot warrant any intervention on our part: see *Law Society of New Brunswick v. Ryan*, at page 270.

[221] The appellant makes much of the guarantee of freedom of expression in paragraph 2(b) of the Charter and seems to want to treat it as unqualified, something that the courts have never recognized. I do not think I am mistaken in saying that freedom of expression, freedom of opinion and freedom of speech do not mean freedom of defamation, freedom of oppression and freedom of opprobrium. Nor do I think I am mistaken in saying that the right to freedom of expression under the Charter does not require that the State or the CRTC become accomplices in or promoters of defamatory language or violations of the rights to privacy, integrity, human dignity and reputation by forcing them to issue a broadcasting licence used for those purposes. To accept the appellant's proposition would mean using the Charter to make the State or its agencies an instrument of oppression or violation of the individual rights to human dignity, privacy and integrity on behalf of the commercial profitability of a business.

violation de la Charte conduirait à des renouvellements forcés ou automatiques de licences, même en présence de violations flagrantes des politiques et des objectifs de la Loi ou des autres droits protégés par la Charte.

[220] En somme, la décision 271 du CRTC repose sur un certain nombre de constats quant au comportement de l'appelante et aux mesures qui devaient assurer sa conformité au régime réglementaire : l'inefficacité et la servilité de son Comité adviseur, une violation de la Loi et des Codes de déontologie quant à la qualité de la programmation verbale, une violation des droits à la vie privée et à la dignité humaine garantis par la Charte et les Codes de déontologie, une violation des droits à l'intégrité psychologique et à la réputation aussi garantis par la Charte, des attaques personnelles injustifiées, des insultes et des propos vulgaires et grossiers en contravention des conditions de licence. Même si l'on exclut de la décision la prise en compte de l'alinéa 3b) du Règlement et en admettant même pour les fins du débat qu'il s'agissait d'une erreur de référer à cet alinéa, cette erreur n'affecte aucunement la décision dans son ensemble et ne peut justifier une intervention de notre part : voir *Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan*, à la page 270.

[221] L'appelante fait grand état de la liberté d'expression reconnue à l'alinéa 2b) de la Charte et semble vouloir lui octroyer un absolutisme que les tribunaux ne lui ont jamais reconnu. Je ne crois pas me tromper en affirmant que liberté d'expression, liberté d'opinion et liberté de parole ne veulent pas dire liberté de diffamation, liberté d'oppression et liberté d'opprobre. Je ne crois pas non plus me tromper en affirmant que le droit à la liberté d'expression reconnu à la Charte n'exige pas de l'État ou du CRTC qu'ils se rendent complices ou promoteurs de propos diffamatoires, de violations des droits à la vie privée, à l'intégrité, à la dignité humaine et à la réputation en les obligeant à émettre une licence de radiodiffusion utilisée à ces fins. Accepter la proposition de l'appelante, c'est se servir de la Charte pour faire de l'État ou de ses organismes un instrument d'oppression ou de violation des droits individuels à la dignité humaine, à la vie privée et à l'intégrité au nom de la rentabilité commerciale d'une entreprise.

[222] In view of the conclusion I have reached concerning the lack of impact of paragraph 3(b) of the Regulations on decision 271, it is unnecessary to rule on its constitutional validity.

### 3. Constitutional invalidity of decision 271

[223] The appellant's argument that decision 271 of the CRTC is constitutionally invalid appears to me to be without merit, essentially for the reasons given in the preceding paragraphs.

[224] The CRTC exercised its discretion within the parameters of sections 9 and 3 of the Act. I am satisfied that this exercise of discretion does not go beyond the limitations on freedom of expression that these two statutory provisions themselves may allow constitutionally within the confines of section 1 of the Charter: see *Slaight Communications Inc.*, at page 1081. This conclusion is also compatible with this Court's conclusion in *CJMF-FM Ltée*.

#### Conclusion

[225] The appellant attempted, but without success, to demonstrate that the CRTC failed to exercise judicially its discretion on renewals of licences. It was unable to establish a breach of the principles of natural justice, the standards of procedural fairness and the CRTC's own rules of procedure, which would amount to an error of law warranting our intervention. It was also unable to demonstrate a jurisdictional error or such material error in law as would make decision 271 on non-renewal unreasonable and require that it be set aside.

[226] Consequently, I would dismiss the appeal with costs to the Attorney General of Canada, but without costs to or against the interveners. I would include the CRTC for this purpose in the category of interveners, notwithstanding that the appellant made it a party to this appeal.

#### Reconnecting the judicial respirator

[227] It now remains for me to examine the issue of reconnecting the judicial respirator, which allowed the

[222] Compte tenu de la conclusion à laquelle j'en suis venu quant à l'absence d'impact de l'alinéa 3b) du Règlement sur la décision 271, il n'est pas nécessaire de statuer sur la constitutionnalité de ce dernier.

### 3. L'invalidité constitutionnelle de la décision 271

[223] L'argument de l'appelante que la décision 271 du CRTC est constitutionnellement invalide m'apparaît sans mérite, essentiellement pour les raisons exprimées aux paragraphes précédents.

[224] Le CRTC a exercé sa discrétion à l'intérieur des paramètres des articles 9 et 3 de la Loi. Je suis satisfait que cet exercice de discrétion ne va pas au-delà des restrictions à la liberté d'expression que ces deux dispositions législatives elles-mêmes peuvent constitutionnellement y apporter dans les limites de l'article premier de la Charte : voir *Slaight Communications Inc.*, à la page 1081. Cette conclusion est aussi compatible avec celle de notre Cour dans l'affaire *CJMF-FM Ltée*.

#### Conclusion

[225] L'appelante a tenté, mais en vain, de démontrer que le CRTC n'a pas exercé judiciairement la discrétion qu'il possède en matière de renouvellement de licence. Elle n'a pu établir un manquement aux principes de justice naturelle, aux normes d'équité procédurale et à ses règles de procédure qui constituerait une erreur de droit justifiant notre intervention. Il lui a aussi été impossible de faire la preuve d'une erreur juridictionnelle ou d'une erreur de droit matérielle faisant en sorte que la décision 271 sur le non-renouvellement soit déraisonnable et nécessitant qu'elle soit annulée.

[226] En conséquence, je rejeterais l'appel avec dépens en faveur du procureur général du Canada, mais sans dépens en faveur ou contre les intervenantes. J'inclurais à cette fin le CRTC dans la catégorie des intervenantes même s'il fut poursuivi comme partie par l'appelante.

#### La remise en circuit du respirateur judiciaire

[227] Il me reste maintenant à examiner la question de la remise en circuit du respirateur judiciaire qui

appellant to continue operating its radio station pending the outcome of the appeal until a judgment of this Court is rendered.

[228] At the hearing, the parties were questioned about the appropriateness of reconnecting the judicial respirator if the appeal were dismissed and the appellant wished to appeal to the Supreme Court of Canada. The appellant, of course, asked that its judicial licence be extended. The respondents, for their part, preferred to study the judgment and the reasons before determining and stating their position. I think that is a legitimate preference. In any case, no agreement was possible at that time on the duration of this extension, even if the appropriateness of granting such an extension had been conceded.

[229] If, once they have examined the judgment, the appellant and the Attorney General of Canada were to agree on the question of an extension and its duration, the appellant could, within 20 days of the date on which it was informed of the judgment, present to the Court, by a letter addressed to the Registrar of the Federal Court of Appeal, in Ottawa, a request for extension under the terms of the consent and attach that consent to it. It is clear that the Court is not bound by a request on consent and may deny it or amend its terms.

[230] Should there be no agreement between the appellant and the Attorney General of Canada, I would order that the appellant, if it wishes to obtain an extension of its judicial licence, serve and file, within 20 days of the date on which it is informed of this judgment, a motion in writing to that effect. The motion shall be served on the Attorney General of Canada.

[231] As under the principles applicable to a stay of execution of a judgment, the appellant would have to establish that its application for leave to appeal to the Supreme Court of Canada raises a serious question for determination, that it will suffer irreparable harm that cannot be compensated monetarily if there is no extension and that the balance of convenience favours it.

permettait à l'appelante d'exploiter sa station de radiodiffusion pendant la durée de l'appel jusqu'à ce que jugement soit rendu par cette Cour.

[228] À l'audience, la question fut posée aux parties quant à l'opportunité de brancher à nouveau le respirateur judiciaire dans l'hypothèse où l'appel serait rejeté et l'appelante désirerait en appeler à la Cour suprême du Canada. Évidemment, l'appelante a demandé que sa licence judiciaire soit prolongée. Pour leur part, les intimés préféraient prendre connaissance du jugement et des motifs avant d'établir et de faire connaître leur position. Je crois qu'il s'agit là d'une préférence légitime. De toute façon, aucun accord n'était à ce moment possible quant à la durée de cette prolongation, en admettant qu'il était opportun d'octroyer une telle prolongation.

[229] Si, une fois qu'elles ont pris connaissance du jugement, l'appelante et le procureur général du Canada devaient s'entendre sur la question de la prolongation et sa durée, l'appelante pourrait, dans les 20 jours de la date où elle a eu connaissance du jugement, présenter à la Cour, par lettre adressée au registraire de la Cour d'appel fédérale, à Ottawa, une demande de prolongation selon les termes du consentement et y joindre ledit consentement. Il est bien entendu que la Cour n'est pas liée par une demande faite de consentement et peut la refuser ou en modifier les termes.

[230] Dans le cas où il n'y aurait pas d'entente entre l'appelante et le procureur général du Canada, j'ordonnerais que l'appelante, si elle désire obtenir une prolongation de sa licence judiciaire, signifie et dépose, dans les 20 jours de la date où elle a connaissance du présent jugement, une requête écrite à cette fin. La requête doit être signifiée au procureur général du Canada.

[231] À l'instar des principes applicables en matière de sursis d'exécution d'un jugement, l'appelante devrait établir que sa demande de permission d'appeler à la Cour suprême du Canada soulève une question sérieuse à trancher, qu'elle subira un préjudice irréparable qui ne peut être compensé en argent s'il n'y a pas de prolongation et que la balance des inconvénients penche en sa faveur.

[232] Within 20 days of the date on which he is served with the motion and motion record, the Attorney General of Canada shall serve and file his record in reply.

[233] The written submissions of the appellant/applicant and of the respondent on the motion shall not exceed 30 pages each and must be consistent with sections 65 and 70 [as am. by SOR/2002-417, s. 9] of the *Federal Courts Rules*, or they will be rejected.

[234] The decision on the motion will be made on the basis of the written submissions by the parties.

[235] The appellant's licence will be deemed to remain in force, in accordance with all of its terms and conditions, including compliance with all the regulatory requirements imposed under the Act and the regulations pertaining thereto, until the end of the 20th day from the date on which the appellant was informed of this judgment, if no motion for extension is served and filed or if no request for extension on consent is sent to the Registrar within this period.

[236] Should any such motion be filed or any such request be sent, the licence will be deemed to remain in force on the same conditions and in accordance with the same terms until a decision is made by this Court on the motion or on the request.

RICHARD C.J.: I agree.

NADON J.A.: I agree.

[232] Dans les 20 jours de la date où il aura reçu signification de la requête et du dossier de requête, le procureur général du Canada devra signifier et déposer son dossier de réponse.

[233] Sous peine de rejet, les prétentions écrites de l'appelante/requérante et celles de l'intimé sur la requête ne doivent pas excéder 30 pages respectivement et doivent être conformes aux articles 65 et 70 [mod. par DORS/2002-417, art. 9] des *Règles des Cours fédérales*.

[234] La décision sur la requête sera prise sur la base des représentations écrites des parties.

[235] La licence de l'appelante sera réputée demeurer en vigueur, selon toutes ses modalités et conditions, y compris le respect de toutes les exigences réglementaires imposées en vertu de la Loi et de la réglementation afférente, jusqu'à l'expiration du 20ième jour à compter de la date où l'appelante a eu connaissance du présent jugement si aucune requête en prolongation n'est signifiée et déposée ou si aucune demande de prolongation de consentement n'est envoyée au Registraire dans ce délai.

[236] Si une telle requête est présentée ou une telle demande est envoyée, la licence sera réputée demeurer en vigueur aux mêmes conditions et selon les mêmes modalités jusqu'à ce qu'une décision soit rendue par cette Cour sur la requête ou sur la demande.

LE JUGE EN CHEF RICHARD : Je suis d'accord.

LE JUGE NADON, J.C.A. : Je suis d'accord.