

T-328-76

T-328-76

In re the Broadcasting Act and in re Capital Cable Co-operative and the Canadian Radio-Television Commission and Victoria Cablevision Limited

Trial Division, Dubé J.—Vancouver, February 2, 1976.

Broadcasting—Prerogative writs—Application for mandamus to compel CRTC to hear applicant's application for a cable television licence—Whether CRTC practice of hearing licence renewal application first and other applicants only if renewal refused is contrary to law and natural justice—Broadcasting Act, R.S.C. 1970, c. B-11, ss. 3, 15, 17, 19, 21—CRTC Rules of Procedure 3, 4, 13.

The licence of Victoria Cablevision was due to expire March 31, 1976, and applicant applied for a licence to serve the same area. The CRTC advised that it is not its practice to accept applications where a licence has been granted and is about to expire, but to hold a public hearing to determine whether the licence should be renewed. If it should decide against renewal, it would then call for other applications. Applicants meanwhile may intervene at the renewal hearing. Applicant seeks *mandamus* to compel the CRTC to hear its application, alleging that this practice is contrary to law and natural justice.

Held, granting the application, the Commission is ordered to hear the application of Capital before renewing the licence of Victoria. While it is more serious to deny the right to apply for renewal to a licence holder than to refuse a hearing to another applicant, neither has a vested right in the licence, and both have a right to be heard. The CRTC has a duty to hear the applicant. Possibly the added competition would assist the CRTC in achieving the objectives enunciated in section 3 of the *Broadcasting Act*. To decide without hearing is contrary to basic principles of natural justice, and, while it is fair to grant priority to the present holder, it is no less important that other applicants be allowed to offer alternatives. Higher standards are bound to result.

Confederation Broadcasting (Ottawa) Limited v. Canadian Radio-Television Commission [1971] S.C.R. 906, applied.

APPLICATION.

COUNSEL:

D. S. Lisson for applicant.

B. W. F. McLoughlin, Q.C., for respondent CRTC.

A. McEachern for respondent Victoria Cablevision Limited.

In re la Loi sur la radiodiffusion, et in re Capital Cable Co-operative et le Conseil de la Radio-Télévision canadienne et Victoria Cablevision Limited

Division de première instance, le juge Dubé—Vancouver, le 2 février 1976.

Radiodiffusion—Brefs de prérogative—Demande de bref de mandamus enjoignant le CRTC d'entendre la demande de la requérante en vue d'obtenir une licence de télévision par câble—La pratique du CRTC d'entendre d'abord une demande de renouvellement de licence et de n'entendre les autres requérants que si la demande de renouvellement est rejetée est-elle contraire à la Loi et aux règles de la justice naturelle?—Loi sur la radiodiffusion, S.R.C. 1970, c. B-11, art. 3, 15, 17, 19 et 21—Règles de procédure 3, 4 et 13 du CRTC.

La licence de Victoria Cablevision devait expirer le 31 mars 1976 et la requérante demanda une licence devant desservir la même région. Le CRTC l'informa que selon une pratique bien établie, il n'accepte pas de demandes lorsqu'une licence a été attribuée et vient à expiration, mais tient une audience publique afin de déterminer si cette licence doit être renouvelée. S'il décide de ne pas renouveler la licence, il examine alors les autres demandes. Entre temps, les auteurs de demandes peuvent intervenir lors de l'audition portant sur le renouvellement. Alléguant que cette pratique est contraire à la Loi et à la justice naturelle, la requérante demande l'émission d'un bref de *mandamus* enjoignant le CRTC d'entendre sa demande.

Arrêt: la requête est accueillie; le Conseil doit entendre la demande de Capital avant de renouveler la licence de Victoria. Bien qu'il soit plus grave de dénier au titulaire d'une licence le droit de demander un renouvellement que de ne pas accorder une audition à un autre requérant, ni l'un ni l'autre n'ont un droit acquis à la licence et tous deux ont le droit d'être entendus. Le CRTC a le devoir d'entendre la requérante. Il est possible qu'une plus grande concurrence aide le CRTC à atteindre les objectifs énoncés à l'article 3 de la *Loi sur la radiodiffusion*. Décider sans tenir une audition est contraire aux principes fondamentaux de la justice naturelle et, bien qu'il soit juste d'accorder la priorité au titulaire de la licence, il n'est pas moins important de donner à d'autres la possibilité de présenter des solutions de rechange. Des normes plus élevées en résulteront inévitablement.

Arrêt appliqué: Confederation Broadcasting (Ottawa) Limited c. Le Conseil de la Radio-Télévision canadienne [1971] R.C.S. 906.

REQUÊTE.

AVOCATS:

D. S. Lisson pour la requérante.

B. W. F. McLoughlin, c.r., pour l'intimé CRTC.

A. McEachern pour l'intimée Victoria Cablevision Limited.

SOLICITORS:

Lisson, McConnan, Bion & O'Connor, Victoria, for applicant.

Lawrence & Shaw, Vancouver, for respondent CRTC.

Russell & DuMoulin, Vancouver, for respondent Victoria Cablevision Limited.

The following are the reasons for order delivered orally in English by

DUBÉ J.: This is an application for a writ of *mandamus* to order the Canadian Radio-Television Commission (hereinafter the CRTC) to hear the application of the applicant for a cable television licence to serve the Greater Victoria area on the grounds that the practice of the CRTC to hear only an application to renew a licence, along with interventions, and then hear other applications for the said licence only if the application to renew is refused is contrary to law and the rules of natural justice.

Because of the urgency of the matter (the renewal application is to be heard on February 6, 1976) and my own limitation of time, I will try to be brief and, hopefully, to the point.

Victoria Cablevision Ltd. (hereinafter "Victoria") is the holder of a valid and subsisting licence to operate a broadcasting receiving undertaking for a cable television service in the Greater Victoria area due to expire on March 31, 1976. Victoria has applied for renewal and the CRTC has set February 5, 1976 as the date of the hearing at Victoria, B.C.

By affidavit it alleges it has complied in all respects with the terms of its present licence.

The applicant is a non-profit communications organization for the benefit of the people of the Greater Victoria region. In pursuance of its objectives it has filed an application for the cable licence to serve the said area on October 31, 1975. In response the CRTC has advised by letter that it is its practice not to accept applications where a licence has been granted and is about to expire but

PROCUREURS:

Lisson, McConnan, Bion & O'Connor, Victoria, pour la requérante.

Lawrence & Shaw, Vancouver, pour l'intimé CRTC.

Russell & DuMoulin, Vancouver, pour l'intimée Victoria Cablevision Limited.

Ce qui suit est la version française des motifs d'ordonnance prononcés oralement par

LE JUGE DUBÉ: Il s'agit d'une demande de bref de *mandamus* enjoignant le Conseil de la Radio-Télévision canadienne (ci-après le CRTC) d'entendre la demande de la requérante en vue d'obtenir une licence de télévision par câble devant desservir la région métropolitaine de Victoria. La requérante estime en effet que la pratique du CRTC d'entendre seulement une demande de renouvellement de licence, avec les interventions, et de n'entendre les autres demandes portant sur ladite licence que si la demande de renouvellement est refusée est contraire à la Loi et aux règles de la justice naturelle.

Vu l'urgence de l'affaire (la demande de renouvellement doit être entendue le 6 février 1976) et mon horaire serré, je tenterai d'être bref et de m'en tenir à l'essentiel.

Victoria Cablevision Ltd. (ci-après «Victoria») détient une licence d'exploitation d'une entreprise de réception de radiodiffusion pour un service de télévision par câble desservant la région métropolitaine de Victoria. Cette licence est valide et expire le 31 mars 1976. Victoria en a demandé le renouvellement et le CRTC a fixé la date de l'audience qui doit se tenir à Victoria (C.-B.) le 5 février 1976.

Dans son affidavit, elle affirme s'être conformée à tous égards aux conditions de la licence qu'elle détient actuellement.

La requérante est une entreprise de communication à but non lucratif, au bénéfice de la population de la région métropolitaine de Victoria. Conformément à ses objectifs, elle a déposé, le 31 octobre 1975, une demande de licence d'exploitation d'un câble devant desservir ladite région. Le CRTC lui a répondu par lettre que, selon une pratique bien établie, il n'accepte pas de demandes

to hold a public hearing to determine whether the licence should be renewed. If it should decide not to renew the licence, then it would call for applications from other interested parties. Meanwhile applicants may file an intervention in opposition to that renewal.

The applicant prays for an order under section 18 of the *Federal Court Act* to issue a writ of *mandamus* against the CRTC to hear its application.

The grant of a writ of *mandamus* is a matter for the discretion of the court. It is not a writ of right and it is not issued as a matter of course. It will be granted to the end that justice be done in cases where there is a specific legal right and no other remedy.

The applicant for a writ of *mandamus* must show that there resides in him a legal right to the performance of a legal duty by the party against whom the *mandamus* is sought. Moreover, the subject matter of the writ must be clear and the act sought must be a duty imperative and not discretionary. The court should apply the remedy when an important fundamental right has been taken away without words of the legislature expressly or by necessary intendment doing so.

So duty, and the refusal to perform it are two essential ingredients to a successful application for a writ of *mandamus*. The basic issue here is whether the CRTC has a duty to hear the application of the applicant before renewing the licence of Victoria, it being admitted that it refuses so to do.

Section 3 of the *Broadcasting Act* enunciates the objectives of the broadcasting policy for Canada and states that these objectives can best be achieved by providing for regulation and supervision of the Canadian broadcasting system by a single independent public authority, *i.e.* the CRTC. The subsections declare that radio frequencies are public property, that the Canadian broadcasting system should be effectively owned and controlled by Canadians so as to safeguard, enrich and strengthen the cultural, political, social and economic fabric of Canada; that all Canadians are entitled to broadcasting service in English and French as public funds become available; that the

lorsqu'une licence a été attribuée et vient à expiration, mais tient une audience publique afin de déterminer si cette licence doit être renouvelée. S'il décide de ne pas renouveler la licence, il examine alors les demandes des autres parties intéressées. Entre temps, les demandeurs peuvent déposer une intervention en opposition à ce renouvellement.

En vertu de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*, la requérante demande l'émission d'un bref de *mandamus* enjoignant le CRTC d'entendre sa demande.

La Cour a le pouvoir discrétionnaire de décider de l'octroi d'un bref de *mandamus*. Il n'est pas accordé de plein droit ni d'office. Il est accordé afin que justice soit faite lorsqu'il existe un droit spécifique et qu'il constitue le seul recours possible.

L'auteur d'une demande de bref de *mandamus* doit prouver son droit à l'exécution d'un devoir légal par la personne contre laquelle il demande le *mandamus*. De plus, l'objet du bref doit être clair et l'acte dont l'exécution est demandée doit relever d'un devoir impératif et non discrétionnaire. La Cour devrait accorder le bref lorsqu'un droit fondamental important n'a pas été respecté, sans autorisation expresse ou implicite du législateur.

L'existence d'un devoir et le refus de l'exécuter constituent les deux éléments essentiels préalables à l'octroi d'un bref de *mandamus*. En l'espèce, il s'agit donc principalement de déterminer si le CRTC a le devoir d'entendre la demande de la requérante avant de renouveler la licence de Victoria, une fois admis qu'il a refusé de le faire.

L'article 3 de la *Loi sur la radiodiffusion* énonce les objectifs de la politique de radiodiffusion au Canada et déclare que la meilleure façon d'atteindre ces objectifs consiste à confier la réglementation et la surveillance du système canadien de radiodiffusion à un seul organisme public autonome, c.-à-d. le CRTC. Les paragraphes déclarent que les fréquences sont du domaine public, que le système de la radiodiffusion canadienne devrait être possédé et contrôlé effectivement par des Canadiens de façon à sauvegarder, enrichir et raffermir la structure culturelle, politique, sociale et économique du Canada; que tous les Canadiens ont droit à un service de radiodiffusion dans les

regulation and supervision of the Canadian broadcasting system should be flexible, etc.

Section 15 provides that the CRTC shall regulate and supervise all aspects with a view to implementing the broadcasting policy enunciated in section 3, (*supra*).

Section 17 describes the powers exercisable by the CRTC, namely to issue broadcasting licences for such terms not exceeding five years and to issue renewals for such terms not exceeding five years.

Under section 19 a public hearing shall be held by the CRTC in connection with the issue of a licence; and also the renewal of a licence, unless the CRTC is satisfied that such a hearing is not required in the latter case.

Section 21 authorizes the Commission to make rules. Rule 3 stipulates that every application shall be made in writing for the issue or renewal of a licence. Rule 4 deals with application and renewal hearings. Rule 13 defines interventions as being merely for the purpose of supporting, opposing or modifying the application.

The most relevant decision is that of *Confederation Broadcasting (Ottawa) Limited v. Canadian Radio-Television Commission*¹ where a majority of the Supreme Court of Canada held that a CRTC decision cannot stand in so far as it denied the appellant the right to apply for a further renewal. It was held that nowhere in the Act is there such power as to enable the CRTC to couple a renewal term with a peremptory denial of status to apply for a further renewal prior to the expiration of the term.

Laskin J. (as he then was) makes the point [at page 931] that the licensee has no right to a renewal but a right to apply for a renewal, and previously the point that a renewal applicant is in a more favourable position than other applicants.

¹ [1971] S.C.R. 906.

langues anglaise et française, au fur et à mesure que des fonds publics deviennent disponibles; que la réglementation et la surveillance du système de la radiodiffusion canadienne devraient être souples, etc.

Selon l'article 15, le Conseil doit réglementer et surveiller tous les aspects du système en vue de mettre en œuvre la politique de radiodiffusion décrite à l'article 3 (précité).

L'article 17 définit les pouvoirs du CRTC, notamment le pouvoir d'attribuer des licences de radiodiffusion pour des périodes d'au plus cinq ans et celui de renouveler les licences pour des périodes d'au plus cinq ans.

En vertu de l'article 19, le CRTC doit tenir une audition publique au sujet de l'attribution et du renouvellement de licences, à moins que, dans ce dernier cas, il ne soit convaincu qu'une telle audition n'est pas nécessaire.

L'article 21 autorise le Conseil à établir des règles. La Règle 3 précise que toute demande d'octroi ou de renouvellement de licence doit être présentée par écrit. La Règle 4 traite des audiences relatives aux demandes d'attribution et de renouvellement. La Règle 13 spécifie que le seul but des interventions est d'appuyer la demande, de s'y opposer ou de la modifier.

La décision *Confederation Broadcasting (Ottawa) Limited c. Le Conseil de la Radio-Télévision canadienne*¹ est la plus pertinente en l'espèce; la majorité de la Cour suprême du Canada a jugé que la décision du Conseil ne pouvait être maintenue dans la mesure où elle privait l'appellante du droit de demander un autre renouvellement. Il fut arrêté que la Loi ne contenait aucune disposition investissant le Conseil du pouvoir d'accorder un renouvellement tout en déniait péremptoirement la qualité requise pour demander un autre renouvellement avant l'expiration de la période de prolongation.

Le juge Laskin (maintenant juge en chef) précise [à la page 931] que le titulaire d'une licence n'a pas droit au renouvellement mais a le droit de le demander, se trouvant ainsi dans une position plus favorable que les autres. On ne dit nulle part

¹ [1971] R.C.S. 906.

But there is nothing said about other applicants not being entitled to apply.

Whether or not the appellant could apply afresh for the frequency, it needs no demonstration that an applicant for a licence who must compete for it with an undetermined number of other applicants is, *prima facie* at least, in a less favourable position than it would be in if it were applying for renewal of a subsisting licence.

In my opinion, the Act gives a licensee, whose licence has not been revoked or suspended during its currency, a right to apply for a renewal. There are obvious economic factors involved in qualifying for and remaining qualified for licensing, and the right to apply for a renewal of a licence cannot be dismissed as having merely ephemeral value because there is no right to a renewal:

Obviously, it is much more serious to deny the right to apply for a renewal to a licence holder than to refuse a hearing to another applicant for the same licence. The former has usually expended important sums of money establishing his venture, whereas the latter has mostly invested time and energy in the preparation of his application. Neither has a vested right in a broadcasting licence, but in my view both have a right to be heard. To be sure, the former, if he has complied in all respects with the terms of its present licence, has a priority right to be heard, but there is nothing to be found in the Act to the effect that the latter should not be heard at all. In my opinion the CRTC has a duty to hear his application before renewing the licence. Surely the additional input can do no harm and the CRTC still remains free to decide as it chooses.

One may even suggest that more competition would greatly assist the CRTC in achieving its objectives, namely "to safeguard, enrich and strengthen the cultural, political, social and economic fabric of Canada" as enunciated under section 3 of the Act. Should the CRTC renew, without hearing other applications, it may discover too late that better and more acceptable alternatives have been passed by, perhaps to the detriment of the people in the area to be served.

It is contrary to the basic principles of natural justice to decide without hearing. True, it is just and fair to grant a licence holder priority hearing in order to decide whether his monopoly should be

cependant que les autres requérants ne sont pas fondés à présenter une demande.

Qu'il soit possible ou non pour l'appelante de présenter une nouvelle demande pour la fréquence en question, il est évident que le requérant qui, pour obtenir une licence, doit entrer en concurrence avec un nombre indéterminé d'autres requérants se trouve, *prima facie* du moins, dans une position moins favorable que s'il demandait le renouvellement d'une licence en vigueur.

A mon avis, la Loi donne au titulaire d'une licence qui n'a pas été révoquée ou suspendue pendant sa durée d'application le droit d'en demander le renouvellement. Le fait d'avoir qualité pour obtenir une licence et de conserver cette qualité met en cause des facteurs d'ordre économique évidents et on ne peut refuser le droit de demander le renouvellement d'une licence sous prétexte qu'il n'a qu'une valeur éphémère, le droit au renouvellement n'existant pas:

De toute évidence, il est bien plus grave de dénier au titulaire d'une licence le droit de demander un renouvellement que de ne pas accorder une audition à un autre requérant dont la demande porte sur la même licence. Le premier a habituellement dépensé des sommes importantes pour mettre sur pied son entreprise alors que le second a surtout investi du temps et de l'énergie dans la préparation de sa demande. Ni l'un ni l'autre n'ont un droit acquis à la licence de radiodiffusion mais, à mon avis, tous deux ont le droit d'être entendus. Assurément, le premier, s'il s'est conformé à tous égards aux conditions de la licence qu'il détient, a le droit d'être entendu en priorité, mais la Loi ne prévoit aucunement que le second ne devrait pas être entendu. A mon avis, le CRTC a le devoir d'entendre sa demande avant de renouveler la licence. Cet apport additionnel ne causera aucun tort et le CRTC demeure libre de décider selon son choix.

On peut même avancer qu'une plus grande concurrence aiderait considérablement le CRTC à atteindre ses objectifs, dont ceux de «sauvegarder, enrichir et raffermir la structure culturelle, politique, sociale et économique du Canada» selon l'article 3 de la Loi. Si le CRTC renouvelait la licence, sans entendre les autres demandes, il pourrait s'apercevoir trop tard qu'il a ignoré une solution meilleure et plus acceptable, peut-être au détriment des habitants de la région desservie.

Décider sans tenir une audition est contraire aux principes fondamentaux de la justice naturelle. Il est évidemment juste et équitable d'accorder en priorité au titulaire d'une licence une audition dont

extended for a further term, but it no less important that other applicants for the same licence be given the opportunity to offer alternatives; the test is bound to produce higher standards.

Of course this could create administrative problems for the CRTC but, to borrow from the language of section 3(j) of the Act, it is for the Commission to adopt a type of regulation and supervision "flexible" enough to adapt itself "readily" to "scientific and technical advances".

A writ of *mandamus* will therefore issue ordering the said Canadian Radio-Television Commission to hear the application of Capital Cable Co-operative for a cable television licence to serve the Greater Victoria area as requested in applicant's originating notice of motion and before renewing the licence of Victoria Cablevision Ltd.

ORDER

Writ of *mandamus* to issue ordering the said Canadian Radio-Television Commission to hear the application of Capital Cable Co-operative for a cable television licence to serve the Greater Victoria area as requested in applicant's originating notice of motion and before renewing the licence of Victoria Cablevision Limited.

Costs to the applicant.

le but est de décider de la prolongation de son monopole, mais il n'est pas moins important de donner aux autres requérants, dont la demande porte sur la même licence, la possibilité de présenter des solutions de rechange et d'établir ainsi des normes plus élevées.

Bien sûr cela pourra causer des problèmes administratifs au CRTC mais, pour reprendre les termes de l'article 3j) de la Loi, le Conseil devrait adopter un mode de réglementation et de surveillance suffisamment «souple» pour lui permettre de s'adapter «aisément» aux «progrès scientifiques et techniques».

J'ordonne l'émission d'un bref de *mandamus* enjoignant le Conseil de la Radio-Télévision canadienne d'entendre la demande de Capital Cable Co-operative en vue d'obtenir une licence de télévision par câble devant desservir la région métropolitaine de Victoria, comme le demandait l'avis introductif d'instance et ce, avant de renouveler la licence de Victoria Cablevision Ltd.

ORDONNANCE

Est ordonnée l'émission d'un bref de *mandamus* enjoignant le Conseil de la Radio-Télévision canadienne d'entendre la demande de Capital Cable Co-operative en vue d'obtenir une licence de télévision par câble devant desservir la région métropolitaine de Victoria, comme le demandait l'avis introductif d'instance et ce, avant de renouveler la licence de Victoria Cablevision Ltd.

Dépens à la requérante.