

T-1161-84

T-1161-84

Wah Shing Television Ltd. and Partners (*Applicants*)

v.

Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (*Respondent*)

Trial Division, Strayer J.—Ottawa, June 19 and 21, 1984.

Judicial review — Prerogative writs — Mandamus — Broadcasting — Licensing — CRTC refusing to disclose which Executive Committee members participated in decision and whether members concurred or dissented — Natural justice — Where duty to provide fair hearing, parties must be able to find out which tribunal members participated in decision-making — No duty to disclose position taken by individual commissioners — Tribunals and courts not required to deliberate in public — Mandamus granted, statutory appeal or s. 28 review application not being equally satisfactory remedies — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28 — Federal Court Rules, C.R.C., c. 663, RR. 1301, 1402.

Broadcasting — Licensing — CRTC refusing to disclose which Executive Committee members participated in decision and whether members concurred or dissented — Statute not prohibiting disclosure of participants' names — Commission had duty to disclose which members participated in licensing decision — Legislation not requiring disclosure of position taken by individual members — Mandamus granted as appropriate remedy although appeal under Broadcasting Act possible — Broadcasting Act, R.S.C. 1970, c. B-11, s. 26 — Canadian Radio-television and Telecommunications Commission Act, S.C. 1974-75-76, c. 49.

COUNSEL:

Ian Blue for applicants.
Kenneth Katz for respondent.

SOLICITORS:

Cassels, Brock & Blackwell, Toronto, for applicants.
A. Cohen, General Counsel, Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, Hull (Quebec), for respondent.

Wah Shing Television Ltd. et Associés (*requérants*)a
c.**Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (*intimé*)**

b
Division de première instance, juge Strayer—Ottawa, 19 et 21 juin 1984.

Contrôle judiciaire — Brefs de prérogative — Mandamus — Radiodiffusion — Licences — Refus du CRTC de divulguer quels avaient été les membres du comité de direction qui avaient participé à la décision et quels étaient ceux qui y avaient souscrit ou qui avaient été dissidents — Justice naturelle — L'obligation d'audience impartiale implique que les parties doivent pouvoir déterminer quels membres du tribunal ont participé à la décision — Pas d'obligation de divulgation de l'opinion individuelle des membres du Conseil — Les tribunaux administratifs pas plus que les juridictions judiciaires ne sont obligés de délibérer en public — Délivrance du mandamus; le droit d'appel conféré par la loi et celui de demander un contrôle judiciaire en vertu de l'art. 28 ne sont pas des voies de recours également satisfaisantes — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 28 — Règles de la Cour fédérale, C.R.C., chap. 663, Règles 1301, 1402.

Radiodiffusion — Licences — Refus du CRTC de divulguer quels membres du comité de direction ont participé à la décision et quels membres y ont souscrit ou ont été dissidents — La loi n'interdit pas la divulgation du nom des participants — Obligation du Conseil de divulguer quels membres du tribunal ont participé à la décision relative aux licences — Selon la loi, pas d'obligation de divulgation de la position des membres individuellement — Délivrance du mandamus, voie de recours appropriée, malgré la possibilité de former appel aux termes de la Loi sur la radiodiffusion — Loi sur la radiodiffusion, S.R.C. 1970, chap. B-11, art. 26 — Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, S.C. 1974-75-76, chap. 49.

h AVOCATS:

Ian Blue pour les requérants.
Kenneth Katz pour l'intimé.

i
PROCUREURS:

Cassels, Brock & Blackwell, Toronto, pour les requérants.
A. Cohen, avocat général, Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, Hull (Québec), pour l'intimé.

The following are the reasons for order rendered in English by

STRAYER J.: It is common ground that the proceedings before the CRTC leading up to licensing decisions CRTC 84-445 and 84-446 required a fair hearing and it is not suggested that there was any denial of natural justice in reaching those decisions. The applicants herein contend instead that the refusal of the Commission to divulge later which commissioners who are members of the Executive Committee participated in each of these decisions, and whether each of them joined in or dissented from the decision reached, was also a denial of natural justice and one which can be ordered corrected by this Court by *mandamus*.

I am satisfied that where there is a legal duty to provide a fair hearing, it is a corollary of that duty that the interested parties be able to ascertain which members of the tribunal have participated in making such a decision affecting them. If they cannot so ascertain, they are effectively denied rights they may otherwise have to attack this decision, e.g., for bias, real or apprehended, this being a lawful means for them to enforce the requirements of natural justice even after the decision is made. While a statute might effectively preclude such disclosure I was referred to no law which has that effect here. Therefore the Commission has a lawful duty to disclose which members participate in a final decision concerning licences. This it refuses to do with respect to decisions CRTC 84-445 and 84-446.

I find no comparable duty with respect to disclosing the position which individual commissioners take with respect to a Commission decision. Certainly no tribunal, not even a court, is required to carry on its final deliberations in public. Although appellate courts typically reveal the positions individual judges take with respect to the collective judgment of the Court, this is not intrinsic to giving a fair hearing nor to ensuring the basis for judicial review of non-curial decisions. (Indeed, it might be noted that the Judicial Committee of the Privy Council for over a century issued but one opinion in any cause, without revealing whether there were, or identifying, dis-

Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par

LE JUGE STRAYER: Il est constant que les instances devant le CRTC, qui ont abouti aux décisions CRTC 84-445 et 84-446 en matière de licences, devaient comporter une audience impartiale; les requérants ne prétendent pas non plus que les décisions elles-mêmes aient constitué un déni de justice naturelle. Les requérants en l'espèce soutiennent plutôt que le refus du Conseil de divulguer ultérieurement quels étaient les membres du comité de direction qui avaient participé à l'une et à l'autre des décisions et si, dans l'un comme dans l'autre cas, ils y avaient souscrit, ou s'ils avaient été dissidents, équivalait également à un déni de justice naturelle auquel la Cour, par ordonnance de *mandamus*, pouvait remédier.

Je conviens que lorsqu'il y a obligation légale d'accorder une audience impartiale, il en découle que les parties intéressées doivent pouvoir déterminer quels membres du tribunal ont participé à la décision qui les touche. S'ils ne le peuvent, le droit, qu'ils pourraient autrement avoir, de contester la décision, notamment pour partialité, réelle ou appréhendée—un moyen licite à leur disposition de faire respecter la justice naturelle même après le prononcé de la décision—leur serait alors dénié par le fait même. Certes, un texte législatif pourrait interdire une telle divulgation; on ne m'en a cependant cité aucun qui s'applique en l'espèce. Le Conseil avait donc l'obligation légale de divulguer quels étaient les commissaires qui avaient participé à la décision finale au sujet des licences. Il a refusé de le faire dans le cas des décisions CRTC 84-445 et 84-446.

Je ne vois par contre aucune obligation de divulgation pour ce qui est de la position adoptée par chaque commissaire individuellement à l'égard d'une décision du Conseil. Un tribunal administratif, pas plus d'ailleurs qu'une juridiction judiciaire, n'a l'obligation de délibérer en public en vue d'une décision définitive. Généralement, les juridictions d'appel divulguent la position adoptée par chaque juge individuellement par rapport à l'arrêt de la Cour; mais cela n'est nullement inhérent à la notion d'audition impartiale, ni ne justifie le contrôle judiciaire des décisions non juridictionnelles (d'ailleurs, on se souviendra que le Comité judiciaire du Conseil privé, pendant plus d'un siècle,

senting members.) The *Broadcasting Act*, R.S.C. 1970, c. B-11, and the *Canadian Radio-television and Telecommunications Commission Act*, S.C. 1974-75-76, c. 49, are silent on the matter and indicate no statutory duty to disclose the position taken by individual members of the Executive Committee.

It is therefore open to the Court to issue *mandamus* to require disclosure of the names of members of the Commission participating in licensing decisions. While I should, of course, be reluctant to issue *mandamus* where other remedies are available, I am not satisfied that there are any remedies equally satisfactory to a party in the position of the applicants herein. While it can possibly commence an appeal in the Federal Court of Appeal under section 26 [as am. by R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 65] of the *Broadcasting Act*, or seek review there under section 28 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, it is not apparent that under the requirements for disclosure by the tribunal relevant to such proceedings (respectively Rules 1301 and 1402 [of the *Federal Court Rules*, C.R.C., c. 663]) the Commission would be obliged to divulge such information. Moreover, the applicants need this information before they can intelligently launch any proceeding and should have it now.

I will only order such disclosure with respect to CRTC 84-446 since it was only with respect to that decision that the applicants made a demand for such information prior to launching this motion. I note also that the material filed on the motion referred in error to CRTC 84-445 only but as the issues are the same in respect of both decisions, and in my view the applicants have an interest in both, I do not think the respondent has been prejudiced in any way by this error. I am issuing the order only with respect to CRTC 84-446, although I assume that the decision will assist the parties to deal appropriately with CRTC 84-445.

n'a jamais prononcé qu'un seul avis, par affaire, sans que l'on sache s'il y avait dissidence ni quels pouvaient en être les auteurs). La *Loi sur la radiodiffusion*, S.R.C. 1970, chap. B-11, et la *Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, S.C. 1974-75-76, chap. 49, sont silencieuses à cet égard et ne créent aucune obligation légale de divulgation de la position individuelle des membres du comité de direction.

La Cour a donc le loisir de lancer un bref de *mandamus* exigeant la divulgation des noms des membres du Conseil qui ont participé aux décisions sur les licences. J'hésiterais à délivrer un bref de *mandamus* si d'autres recours existaient; on n'a pas réussi à me convaincre qu'une partie se trouvant dans la même situation que les requérants en l'espèce dispose d'autres recours tout aussi satisfaisants. Il se peut qu'elle puisse former un appel en Cour d'appel fédérale en vertu de l'article 26 [mod. par S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 65] de la *Loi sur la radiodiffusion*, ou qu'elle puisse conclure à un contrôle judiciaire par cette juridiction en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10; il n'est pas certain cependant qu'en vertu des obligations de communication de pièces imposées au tribunal par ces voies de recours (soit respectivement les Règles 1301 et 1402 [des *Règles de la Cour fédérale*, C.R.C., chap. 663]), le Conseil soit tenu de donner cette information. En outre, les requérants ont besoin de ces renseignements avant de prendre en toute connaissance de cause la décision d'agir ou non en justice; aussi doivent-ils disposer de ces renseignements maintenant.

Je n'ordonnerai cette divulgation qu'à l'égard de la décision CRTC 84-446 car ce n'est que dans le cas de cette décision que les requérants ont requis cette information avant leur requête. Je note aussi que les pièces jointes à la requête ne mentionnent, par erreur, que la décision CRTC 84-445; comme le litige est le même dans les deux cas, et qu'à mon avis les requérants sont parties intéressées dans l'un comme dans l'autre, je ne pense pas que l'intimé ait subi quelque préjudice que ce soit du fait de cette erreur. Je ne rends l'ordonnance qu'à l'égard de la décision CRTC 84-446, mais je présume que ce jugement aidera les parties à s'entendre au sujet de la décision CRTC 84-445.