

**Clayton Weatherby and Terra Cable Limited
(Applicants)**

v.

Minister of Public Works (Respondent)

Trial Division, Kerr J.—Ottawa, August 8 and 11, 1972.

Judicial review—Mandamus—Broadcasting—Unlicensed broadcaster—Coaxial cable installed on international bridge—Bridge under management of Minister of Public Works—Conviction for broadcasting without licence—Mandamus to compel Minister to remove cable—Whether Minister under legal duty to remove cable—Public Works Act, R.S.C. 1970, c. P-38, section 9(1).

In February 1964 the Department of Public Works permitted the *F Co.*, which provided cablevision to residents of St. Stephen, N.B., to install a coaxial cable on the international bridge linking St. Stephen with Calais, Maine, subject to the condition, *inter alia*, that the *F Co.* would remove the cable if the Department deemed it necessary. Section 9(1) of the *Public Works Act* provides that the Minister has the management of bridges belonging to Canada. Neither the *F Co.* nor either of its two successors had a broadcasting licence, and in 1970 the *F Co.* was convicted of broadcasting without a licence. In 1971 the CRTC laid similar charges against one of *F Co.*'s successors and by letter to the *F Co.* and its two successors requested them to remove the coaxial cable within 30 days. The request was not complied with. *W.*, who operated a cablevision system in the same area under licence from the CRTC, applied for *mandamus* to compel the Minister to remove the cable.

Held, dismissing the motion, the *Public Works Act* did not prescribe how the Minister was to perform his functions respecting management of international bridges, and he was not under a legal duty to enforce compliance with the conditions imposed when the cable was initially attached to the bridge. Moreover, *mandamus* was not the appropriate remedy to deal with the real problem, *viz.* the broadcasting operation in which the cable was used.

APPLICATION for *mandamus*.

J. C. Hanson and *B. Ross* for applicants.

J. E. Smith for respondent.

KERR J.—This is an application for an order of *mandamus* requiring the Minister of Public Works to issue an order directing the Deputy Minister of Public Works to remove and keep removed a coaxial cable that is suspended on and supported by the International Bridge con-

**Clayton Weatherby et Terra Cable Limited
(Requérants)**

c.

Le ministre des Travaux publics (Intimé)

Division de première instance, le juge Kerr—Ottawa, les 8 et 11 août 1972.

Examen judiciaire—Mandamus—Radiodiffusion—Compagnie non titulaire d'une licence de radiodiffusion—Câble coaxial suspendu à un pont international—Pont relevant du ministre des Travaux publics—Compagnie trouvée coupable d'avoir radiodiffusé sans licence—Mandamus visant à obliger le Ministre à enlever le câble—Le Ministre a-t-il l'obligation légale d'enlever le câble—Loi sur les travaux publics, S.R.C. 1970, c. P-38, article 9(1).

Au mois de février 1964, le ministère des Travaux publics a permis à la compagnie *F*, qui exploitait une entreprise de télédiffusion par câble à St-Stephen (N.-B.), de suspendre un câble coaxial au pont international reliant St-Stephen à Calais (Maine). Une des conditions était que la compagnie *F* enlèverait le câble si jamais le Ministère le jugeait nécessaire. L'article 9(1) de la *Loi sur les travaux publics* édicte que le Ministre a l'administration des ponts appartenant au Canada. Ni la compagnie *F*, ni les deux compagnies qui ont repris l'exploitation, ne détenaient une licence de radiodiffusion et, en 1970, la compagnie *F* a été déclarée coupable d'avoir exploité une entreprise de télédiffusion sans licence. En 1971, la CRTC a déposé des accusations semblables contre une des compagnies qui avait repris l'exploitation de la compagnie *F*. Dans une lettre adressée à la compagnie *F* et aux deux autres compagnies, le Ministère a requis ces dernières d'enlever le câble coaxial dans un délai de 30 jours mais elles n'ont pas obtempéré. *W.*, qui exploite un système de télédiffusion par câble dans la même région en vertu d'une licence de la CRTC, a déposé une requête en *mandamus* visant à obliger le Ministre à enlever le câble.

Arrêt: La requête est rejetée. La *Loi sur les travaux publics* n'indique pas de quelle façon le Ministre doit exécuter ses fonctions dans l'administration d'un pont international et il n'est pas obligé par la loi de voir à ce que les conditions auxquelles la suspension du câble au pont a été initialement permise soient respectées. De plus, le *mandamus* n'est pas la procédure appropriée pour résoudre le véritable problème, savoir, le fait que le câble est utilisé dans une entreprise de radiodiffusion.

REQUÊTE en *mandamus*.

J. C. Hanson et *B. Ross* pour les requérants.

J. E. Smith pour l'intimé.

LE JUGE KERR—Cette requête a pour but d'obtenir une ordonnance de *mandamus* contre le ministre des Travaux publics, pour le contraindre à faire enlever définitivement par le sous-ministre des Travaux publics un câble coaxial suspendu au pont international reliant St-

necting St. Stephen, N.B., and Calais, Maine. The Department of Public Works permitted the cable to be installed in February, 1964. The portion of the bridge in Canadian territory is owned by Canada and is under the management of the Minister of Public Works.

The cable is owned and used, as part of a system that is providing cable television to residents in the St. Stephen-Milltown area of New Brunswick, by a company that has no broadcasting licence to do so.

The applicant Clayton Weatherby operates a cable television system in the same area under a licence from the Canadian Radio-Television Commission (CRTC) and complains that his licensed operations are being seriously hurt by the said unlicensed system. Weatherby is president and the major shareholder of Terra Cable Limited, whose interest is otherwise not clearly shown by the material filed.

When the Department of Public Works approved a request by Faust Transvision Limited to be allowed to install the cable in 1964 the Department did so under the following conditions:

- (a) Should the Department at any time deem it necessary, Faust Transvision will facilitate and bear the total cost of removing the cable.
- (b) The Department of Public Works will bear no responsibility whatever for damage to the cable.

It appears that Faust Transvision sold its interest in the cablevision system to Acadian Telecommunications Co. Ltd. and that the latter company sold to Acadian Cable T.V. Ltd.

In May 1972 Weatherby complained to the Department of Public Works and the CRTC that Acadian Cable T.V. was providing cable television services in St. Stephen by use of the cable. Thereupon the legal counsel of the CRTC wrote to the executive assistant to the Minister of Public Works as follows:

Further to our meeting last Friday, May 5th, in the presence of Mr. Weatherby, licensee of the cable television

Stephen (Nouveau-Brunswick) et Calais (Maine). Le ministère des Travaux publics a autorisé l'installation de ce câble en février 1964. La partie du pont se trouvant en territoire canadien est la propriété du Canada et relève du ministre des Travaux publics.

Une compagnie non titulaire d'une licence de radiodiffusion est propriétaire et utilisatrice du câble; il fait partie d'un réseau de télédiffusion par câble desservant la région de St-Stephen-Milltown au Nouveau-Brunswick.

Le requérant Clayton Weatherby exploite une entreprise de télévision par câble dans la même région, en vertu d'une licence émanant du Conseil de la Radio-Télévision canadienne (CRTC), et se plaint que l'exploitation de ce réseau non-authorized nuit considérablement à sa propre entreprise, qui, elle, est bien licenciée. Weatherby est le président et le principal actionnaire de la Terra Cable Limited; c'est là le seul intérêt apparent de cette dernière dans cette instance.

Lorsque le ministère des Travaux publics a accédé à la demande d'autorisation présentée par la Faust Transvision Limited pour l'installation du câble, en 1964, il a stipulé les conditions suivantes:

- a) Si le Ministère, à un moment donné, le juge nécessaire, la Faust Transvision devra faciliter l'enlèvement du câble et en payer les frais.
- b) Le ministère des Travaux publics n'encourra aucune responsabilité à l'égard de dommages éventuels au câble.

Apparemment, la Faust Transvision a vendu ses intérêts dans ce réseau de télédiffusion par câble à l'Acadian Telecommunications Co. Ltd., et cette dernière les a revendus à l'Acadian Cable T.V. Ltd.

En mai 1972, Weatherby s'est plaint au ministère des Travaux publics et au CRTC que l'Acadian Cable T.V. offrait un service de télédiffusion par câble à St-Stephen, en utilisant ce câble. Le conseiller juridique du CRTC a immédiatement écrit au chef de cabinet du ministre des Travaux publics la lettre suivante:

[TRADUCTION] La présente fait suite à notre entretien du vendredi 5 mai dernier, en présence de M. Weatherby, titulaire d'une licence d'exploitation d'une entreprise de

undertaking in St. Stephen and Milltown, N.B., I am writing to you.

On May 11th, 1970, Acadian Telecommunications Company Limited was convicted of carrying on a broadcasting receiving undertaking located in part at the Town of St. Stephen, N.B. without a valid and subsisting broadcasting licence therefore, contrary to and in violation of Section 29(3) of the Broadcasting Act, Chapter 25 of the Statutes of Canada, 1967-68. The accused was fined five hundred dollars (\$500.). You will find enclosed a copy of that judgment.

Unfortunately, this judgment did not put an end to the unlicensed operations. Subsequent to the judgment, Acadian Cable T.V. Limited (related to Acadian Telecommunications) submitted an application to CRTC for a licence to carry on a cable undertaking to serve St. Stephen-Milltown, N.B. The application was denied in March 1971 and a copy of the decision is enclosed.

Acadian Cable T.V. Limited was refused a motion for leave to appeal this decision by a judge of the Supreme Court of Canada on May 6, 1971.

In November 1971, the Commission has again laid charges against Acadian Cable T.V. Limited, Acadian Telecommunications and others on the ground that they are operating an unlicensed broadcasting undertaking in St. Stephen and Milltown, N.B. I am also enclosing a copy of the first procedures in this case. Our prosecution in this matter is lingering in court and the accused are using every procedural delay to stall the hearing of the case. This action has been taken against the same system that was found to be in violation of the Broadcasting Act on May 11th, 1970.

The undertaking consists of a head-end situated in Calais, Maine, U.S.A. with trunk and distribution cables in Calais, Maine, St. Stephen and Milltown. The co-axial cable enters Canada via two bridges over Ste-Croix River at St. Stephen, N.B.

The Department of Public Works may wish to review any agreement having for object the passing of the cables and associated equipment of the unlicensed undertaking on the international bridges in question.

It is to be noted that a licence to carry on a cable broadcasting undertaking to serve St. Stephen-Milltown, N.B. issued to Clayton A. Weatherby was renewed until November 1st, 1973 by the CRTC.

If you wish to have more details on this matter, please feel free to get in touch with me. We appreciate your cooperation and courtesy in this matter.

Following receipt of that letter the Department of Public Works served a written notice dated June 12, 1972, on Faust Transvision Ltd., Acadian Telecommunications Company Limited and Acadian Cable T.V. Ltd., which contained the following paragraphs, *inter alia*:

You are hereby advised that the Department of Public Works deems it necessary that the above-mentioned coaxial cable be removed and you are therefore hereby requested to

télédiffusion par câble à St-Stephen et Milltown (Nouveau-Brunswick).

Le 11 mai 1970, l'Acadian Telecommunications Company Limited a été trouvée coupable d'exploiter sans licence de radiodiffusion valide et non périmée une entreprise de réception de télédiffusion, en violation de l'article 29(3) de la Loi sur la radiodiffusion, chapitre 25 des Statuts du Canada de 1967-1968. L'accusée a été condamnée à payer une amende de cinq cents dollars (\$500). Vous trouverez ci-joint une copie de ce jugement.

Malheureusement, ce jugement n'a pas mis fin à ces activités illicites. Subséquemment au jugement, l'Acadian Cable T.V. Limited (une compagnie parente de l'Acadian Telecommunications) a présenté au CRTC une demande de licence d'exploitation de la télédiffusion par câble à St-Stephen-Milltown (N.-B.). Cette demande a été rejetée en mars 1971; vous trouverez ci-joint une copie de la décision.

Le 6 mai 1971, un juge de la Cour suprême du Canada a refusé à l'Acadian Cable T.V. Limited la permission d'en appeler de cette décision.

En novembre 1971, la Commission a de nouveau accusé l'Acadian Cable T.V. Limited, l'Acadian Telecommunications et d'autres parties d'exploiter sans autorisation une entreprise de télédiffusion par câble à St-Stephen et Milltown (N.-B.). Je joins également à cette lettre copie des premiers actes de procédure dans cette instance. Notre action traîne en longueur, et les accusés ont recours à tous les moyens dilatoires pour retarder l'instruction de l'affaire. L'action vise le même réseau que celui qu'on a jugé contrevenir à la Loi sur la radiodiffusion, le 11 mai 1970.

L'entreprise comporte une tête de réseau à Calais (Maine, É.-U.), ainsi que des câbles principaux et des câbles de distribution à Calais (Maine), St-Stephen et Milltown. Le câble coaxial entre au Canada par deux ponts sur la rivière Ste-Croix à St-Stephen (N.-B.).

Peut-être y aurait-il lieu que le ministère des Travaux publics remette en question les accords permettant le passage sur ces ponts internationaux des câbles et des installations connexes de cette entreprise illicite.

Vous voudrez bien noter que le CRTC a renouvelé jusqu'au 1^{er} novembre 1973 la licence accordée à Clayton A. Weatherby pour l'exploitation d'une entreprise de télédiffusion par câble.

Il me fera plaisir de vous donner à ce sujet tous les renseignements supplémentaires dont vous pourriez avoir besoin. Nous apprécions votre collaboration et votre obligeance dans cette affaire.

Après avoir reçu cette lettre, le ministère des Travaux publics a signifié un avis écrit daté du 12 juin 1972 à la Faust Transvision Ltd., l'Acadian Telecommunications Company Limited et l'Acadian Cable T.V. Ltd.; voici deux alinéas extraits de ce texte:

[TRADUCTION] Vous êtes informés par la présente que le ministère des Travaux publics juge nécessaire l'enlèvement de ce câble coaxial; vous êtes priés d'enlever ce câble du

remove the said coaxial cable from the said bridge within 30 days of receipt of this notice at no cost to the Crown.

In the event the said coaxial cable is not removed as aforesaid such action as may be considered necessary to remove the said cable will be taken and you will be held responsible for all costs and damage occasioned as a result of such removal. No further notice will be given.

The request that the cable be removed was not complied with, and the present applicants filed a notice of motion for an order of *mandamus* requiring removal of the cable. That application was discontinued by the applicants when they learned that the cable had been severed by officials of the Department of Public Works. But it appears that the cable was subsequently reconnected or reactivated and the applicants filed this new application. There is no suggestion that the Department of Public Works authorized or consented to such reconnection of the cable.

At the hearing of the present application on July 8 it was also disclosed to the Court

1) that the applicant Weatherby has commenced an action in the Supreme Court of New Brunswick against the Province of New Brunswick in respect of the attachment of the same cable to a bridge owned by the Province;

2) that consideration is being given by the applicant to the institution of an action for an injunction against the offending company in respect of its broadcasting operations without a licence; but such an action would likely involve contentious legal issues, delays and expenses;

3) that several hundred residents of the St. Stephen-Milltown area have their television sets connected to the rival system; and

4) that the Minister of Public Works is not taking steps to order removal of the cable but is considering what to do in the matter in consultation with the CRTC.

Counsel for the applicants submitted that the Minister of Public Works has a public duty to effect removal of the cable; that by ordering it to be disconnected he affixed himself with such a duty; that in the circumstances he has a duty

pont dans les 30 jours après réception de cet avis, sans frais à la charge de la Couronne.

Si ce câble coaxial n'est pas enlevé conformément à ces stipulations, nous prendrons les mesures jugées nécessaires à l'enlèvement de ce câble, tous les frais et dommages occasionnés par cet enlèvement étant mis à votre charge. Ceci est le dernier avis.

On n'a pas obtempéré à cet ordre d'enlever le câble et les requérants ont alors déposé un avis de requête en *mandamus* exigeant l'enlèvement de ce câble. Mais lorsque les requérants ont appris que le câble avait été coupé par des fonctionnaires du ministère des Travaux publics, ils ont retiré cette requête. Il semble cependant que le câble ait été par la suite connecté de nouveau ou remis en service, et les requérants ont présenté une nouvelle demande, qui fait l'objet de cette instance. Rien ne permet de penser que le ministère des Travaux publics ait donné son autorisation ou son consentement au raccordement du câble.

Au cours de l'instruction de cette requête, le 8 juillet, on a également informé la Cour:

1) que le requérant Weatherby a institué une action en Cour suprême du Nouveau-Brunswick contre la province du Nouveau-Brunswick, concernant la fixation du même câble à un pont appartenant à la province;

2) que le requérant envisage d'intenter une action en vue d'obtenir une injonction à l'encontre de la compagnie coupable d'exploiter une entreprise illicite de radiodiffusion; mais une telle action soulèverait vraisemblablement d'épineux problèmes juridiques, et entraînerait donc des délais et des frais;

3) que les appareils de télévision de plusieurs centaines de résidents de la région de St-Stephen-Milltown sont branchés sur le câble de la compagnie concurrente; et

4) que le ministre des Travaux publics ne prend pour l'instant aucune mesure pour faire enlever le câble; en consultation avec le CRTC, il examine ce qu'il y a lieu de faire en l'occurrence.

L'avocat des requérants a allégué que le ministre des Travaux publics a le devoir, en tant qu'agent public, d'enlever le câble; qu'en ordonnant son débranchement, il s'est reconnu ce devoir; que, dans les circonstances, il a le

to effect removal of the cable because it is being used in an unlawful operation; that the letter of May 9, 1972, from the legal counsel of the CRTC to the executive assistant to the Minister, although expressed in non-imperative words, should be treated as a requirement that the Department remove the cable; that the prosecutions of the offending companies, injunction proceedings, and other remedies are less convenient, beneficial and effectual than the requested order for *mandamus*; that Weatherby's licensed operation is suffering because of the unlicensed competing operation and he is suffering financial hardship by reason thereof; that he has a right to seek protection of his broadcasting licence by means of this application and that the requested relief should be granted.

Counsel for the respondent submitted that the Minister has no public duty to remove the cable; that he is acting as a servant of and on behalf of the Crown, and *mandamus* does not lie against the Crown; that the requested *mandamus* is not the most available, convenient and effective remedy; and that there should at least be resort to injunction proceedings before resorting to *mandamus*.

Mandamus lies to secure the performance of a public legal duty. It has been issued for a variety of purposes, including cases where there was a specific legal right and no specific legal remedy or only a mode of redress that was less convenient, beneficial and effectual.

The responsibility of the Minister of Public Works in respect of the bridge derives from the *Public Works Act*, R.S.C. 1970, c. P-38. Section 9(1) provides that the Minister has the management, charge and direction of bridges belonging to Canada. The Act does not prescribe how the Minister shall perform those functions. There is a substantial discretionary element present for such purposes. The presence of the cable attached to the bridge is not *per se* dangerous or obstructive or otherwise improper. It was not improper for the Department to allow it to be attached initially, subject to the conditions that were imposed. The Minister has the authority to

devoir de faire enlever le câble, puisque celui-ci est utilisé dans le cadre d'une exploitation illégale; que la lettre datée du 9 mai 1972 du conseiller juridique du CRTC au chef de cabinet du Ministre, bien que les termes n'en étaient pas impérieux, devait être considérée comme une demande au Ministère d'enlever le câble; que les poursuites intentées contre les compagnies coupables, les procédures d'injonction et autres moyens de redressement sont moins pratiques, avantageux et efficaces que cette requête en *mandamus*; que l'entreprise licite de Weatherby subit la concurrence d'une entreprise illicite, et Weatherby est en difficulté financière de ce fait; qu'il est fondé à chercher à protéger les droits que lui confère sa licence de radiodiffusion au moyen de la présente requête, et que le redressement qu'il réclame devrait lui être accordé.

L'avocat de l'intimé par contre soutient que le Ministre n'a pas le devoir, en tant qu'agent public, d'enlever le câble; qu'il est préposé ou mandaté par la Couronne, et qu'aucune requête en *mandamus* n'est recevable contre la Couronne; que le *mandamus* n'est pas le recours le plus direct, le plus pratique et le plus efficace; et qu'on devrait tout au moins recourir à des procédures d'injonction avant de recourir au *mandamus*.

Le *mandamus* a pour but de contraindre un agent public à l'exécution d'un devoir légal. On le rend pour un grand nombre de fins, et notamment dans les cas où l'on peut en vertu de la loi se prévaloir d'un droit précis mais où l'on ne dispose d'aucun recours précis, ou que d'un recours moins pratique, avantageux et efficace.

La responsabilité du ministre des Travaux publics à l'égard de ce pont découle de la *Loi sur les travaux publics*, S.R.C. 1970, c. P-38. L'article 9(1) dispose que le Ministre a l'administration, la charge et la gestion des ponts appartenant au Canada. La Loi ne dit pas comment le Ministre doit remplir ces fonctions. On lui laisse à ce sujet une importante mesure de discrétion. La présence du câble attaché au pont ne constitue pas en elle-même un danger ou une obstruction ou un inconvénient quelconque. Il n'était pas injustifiable, de la part du Ministère, de permettre, à l'origine, la fixation du câble à ce pont, en y mettant des conditions.

enforce compliance with those conditions and removal of the cable, and in the exercise of his management of the bridge may choose to do so, but I do not think that he has a public legal duty to do so. That being my conclusion, I would refuse to make the requested order of *mandamus*.

It also appears to me that the essence of the situation complained of by the applicants is the carrying on of the broadcasting operation in which the cable is used. The cable is only a small element, even if an important one, in the operation, and I doubt that the requested order of *mandamus* directed to the Minister and applying only to the cable is appropriate to deal with the real problem.

In view of my dismissal of the application as above indicated I do not consider it necessary to deal with the contention that the Minister was acting in respect of the bridge as a servant of and on behalf of the Crown.

If I had not reached the foregoing conclusion to dismiss the application I would think it proper, before determining the matter, to require notice of the application to be given to the owner of the cable in order that it would have an opportunity to be heard.

The application will be dismissed and the respondent will be entitled to his costs.

Le Ministre a les pouvoirs nécessaires pour faire observer ces conditions et enlever le câble, et il peut décider de s'en servir dans l'exercice de ses fonctions d'administrateur du pont, mais je ne crois pas qu'il ait un devoir légal, en tant qu'agent public, de le faire. Étant parvenu à cette conclusion, je refuse de rendre l'ordonnance demandée.

Il me semble également qu'en substance, la situation dont se plaignent les requérants est l'exploitation de l'entreprise de radiodiffusion à laquelle sert ce câble. Le câble ne constitue qu'un élément très partiel, encore qu'important, de l'exploitation; et je doute qu'une ordonnance de *mandamus* dirigée contre le Ministre et concernant uniquement le câble permette d'aller au fond du problème.

Ayant ainsi rejeté la requête, je ne crois pas qu'il soit nécessaire d'examiner l'allégation selon laquelle le Ministre agissait, à l'égard du pont, en qualité de préposé et de mandataire de la Couronne.

Si je n'avais pas conclu au rejet de la requête, j'aurais estimé nécessaire, avant de trancher la question, d'exiger qu'avis de la requête soit signifié au propriétaire du câble, afin de lui donner l'occasion de se faire entendre.

La requête est rejetée et l'intimé a droit à ses dépens.