



Décision de télécom CRTC 2005-36

Ottawa, le 17 juin 2005

Demande présentée en vertu de la partie VII par Allstream Corp. en vue d'obtenir l'accès aux terrains servant au train léger sur rail (TLR) dans la ville d'Edmonton

Référence : 8690-A74-200309593

Dans la présente décision, le Conseil établit que les terrains servant au train léger sur rail (TLR) dans la ville d'Edmonton (Edmonton ou la Ville) constituent un « autre lieu public » au sens de l'article 43 de la Loi sur les télécommunications. Par conséquent, le Conseil a ordonné à MTS Allstream Inc. (MTS Allstream) et à Edmonton de négocier, à partir des coûts causals, une structure de frais selon laquelle MTS Allstream pourrait, pour la construction, l'entretien et l'exploitation de ses lignes de transmission, avoir accès en permanence aux terrains servant au TLR.

La demande

1. Le 24 juillet 2003, Allstream Corp., désormais MTS Allstream Inc. (MTS Allstream), a déposé auprès du Conseil une demande en vertu de la partie VII des *Règles de procédure du CRTC en matière de télécommunications* et des articles 42 et 43 de la *Loi sur les télécommunications* (la Loi) en vue de solliciter une ordonnance l'autorisant à accéder aux terrains¹ servant au train léger sur rail (TLR) dans la ville d'Edmonton (Edmonton ou la Ville) pour la construction, l'entretien et l'exploitation de ses lignes de transmission, et ce, conformément aux modalités et aux conditions qui respectent les principes énoncés dans la décision *Ledcor/Vancouver - Construction, exploitation et entretien de lignes de transmission à Vancouver*, Décision CRTC 2001-23, 25 janvier 2001 (la décision 2001-23).

Processus

2. Le 29 septembre 2003, Edmonton a déposé une réponse à la demande de MTS Allstream. Le 23 octobre 2003, MTS Allstream a déposé des observations en réplique.
3. À la suite de la réponse d'Edmonton et des observations en réplique de MTS Allstream, plusieurs municipalités ont demandé au Conseil de les autoriser à intervenir dans le dossier, tout particulièrement sur la question de savoir en quoi constitue « tout autre lieu public » au sens de l'article 43 de la Loi. Les villes de Calgary, d'Ottawa, de Toronto, de Winnipeg et de Vancouver ainsi que la Fédération canadienne des municipalités (la FCM) ont sollicité une telle autorisation, alléguant qu'il s'agit d'une question d'intérêt national.

¹ Selon la définition de MTS Allstream, les terrains servant au TLR incluent les tunnels, les stations, le pont Dudley B. Menzies, les droits de passage et les trottoirs attenants, les cages d'escaliers, les quais et les halls de gare qui sont situés dans Edmonton et qui, soit appartiennent à Edmonton, soit sont sous son contrôle et sa direction.

4. Soutenant qu'il était mieux de traiter cette question comme un différend opposant la compagnie à Edmonton, MTS Allstream a pressé le Conseil de rejeter les demandes d'intervention et de retirer les mémoires des intervenants du dossier de l'instance.
5. Le 2 décembre 2003, après avoir reçu d'autres mémoires de TELUS Communications Inc. (TCI), l'Association canadienne des télécommunications par câble (l'ACTC), Calgary, Ottawa, Toronto, Winnipeg et Vancouver, le Conseil a conclu que la demande en vertu de la partie VII de MTS Allstream soulevait effectivement une question d'interprétation au sujet de l'expression « voie publique ou tout autre lieu public » aux fins d'application des paragraphes 43(2) et 43(4) de la Loi. Étant donné que le Conseil ne s'était encore jamais prononcé sur l'étendue de cette expression et que toute décision de sa part à ce sujet risquait de toucher indirectement d'autres parties, il a cru logique de permettre aux parties intéressées de faire valoir leurs opinions sur l'interprétation de l'expression « voie publique ou tout autre lieu public ».
6. Le 9 janvier 2004, le Conseil a reçu des mémoires de Calgary, Ottawa, Toronto, Vancouver, la FCM (la FCM et autres), et Futureway Communications Inc., faisant affaires sous la raison sociale FCI Broadband (FCI Broadband). Ensemble, l'ACTC, TCI, Bell Canada, Call-Net Enterprises Inc., Aliant Telecom Inc., Saskatchewan Telecommunications et 360networks Canada Ltd./LondonConnect Inc. (collectivement, l'ACTC et autres) ont déposé un mémoire collectif. Le Conseil a reçu des observations en réplique d'Edmonton et de MTS Allstream le 23 janvier 2004 et le 9 février 2004, respectivement.

Étendue de l'expression « tout autre lieu public » aux termes de l'article 43 de la Loi

Dispositions législatives pertinentes

7. *43. (1) Au présent article et à l'article 44, « entreprise de distribution » s'entend au sens du paragraphe 2(1) de la Loi sur la radiodiffusion.*

(2) Sous réserve des paragraphes (3) et (4) et de l'article 44, l'entreprise canadienne et l'entreprise de distribution ont accès à toute voie publique ou tout autre lieu public pour la construction, l'exploitation ou l'entretien de leurs lignes de transmission, et peuvent y procéder à des travaux, notamment de creusage, et y demeurer pour la durée nécessaire à ces fins; elles doivent cependant dans tous les cas veiller à éviter toute entrave abusive à la jouissance des lieux par le public.

(3) Il est interdit à l'entreprise canadienne et à l'entreprise de distribution de construire des lignes de transmission sur une voie publique ou dans tout autre lieu public - ou au-dessus, au-dessous ou aux abords de ceux-ci - sans l'agrément de l'administration municipale ou autre administration publique compétente.

(4) Dans le cas où l'administration leur refuse l'agrément ou leur impose des conditions qui leur sont inacceptables, l'entreprise canadienne ou l'entreprise de distribution peuvent demander au Conseil l'autorisation de construire les lignes projetées; celui-ci peut, compte tenu de la jouissance que d'autres ont des lieux, assortir l'autorisation des conditions qu'il juge indiquées.

(5) Lorsqu'il ne peut, à des conditions qui lui sont acceptables, avoir accès à la structure de soutien d'une ligne de transmission construite sur une voie publique ou un autre lieu public, le fournisseur de services au public peut demander au Conseil le droit d'y accéder en vue de la fourniture de ces services; le Conseil peut assortir l'autorisation des conditions qu'il juge indiquées.

Positions des parties

MTS Allstream et les parties appuyant MTS Allstream

8. MTS Allstream a fait valoir qu'elle avait conclu avec Edmonton² deux accords entrant en vigueur en 1997, à savoir un accord d'accessibilité municipale (AAM) et un accord d'accès, assorti de modalités de consentement, relatif aux terrains servant au TLR (l'accord TLR). Selon MTS Allstream, ces deux accords ont pris fin en 2002.
9. MTS Allstream a affirmé que l'AAM lui conférait le droit d'accéder aux voies publiques et aux autres lieux publics et d'y procéder à des travaux, notamment de creusage, pour construire son réseau métropolitain et desservir les immeubles de bureaux qui longent ce réseau ou qui y sont adjacents. Quant à l'accord TLR, MTS Allstream soutient qu'il lui donnait accès aux tunnels du TLR déjà en place, ce qui lui accordait des droits de passage dans le centre-ville d'Edmonton.
10. MTS Allstream a indiqué que 20 % de son réseau à Edmonton était aménagé sur les terrains servant au TLR. MTS Allstream a fait valoir que ses lignes de transmission étaient installées dans des tuyaux métalliques fixés aux parois des tunnels du TLR, sauf dans le cas de celles qui traversent le pont Gordon Menzies. MTS Allstream a également fait valoir qu'elle avait installé des boîtes de connexion aux points d'épissure situés aux deux extrémités des stations du TLR, lesquelles se raccordent aux lignes de transmission principales desservant divers immeubles du centre-ville d'Edmonton. MTS Allstream soutenait que ces lignes de transmission traversaient un conduit qu'elle avait elle-même aménagé dans les trottoirs menant aux tunnels du TLR ainsi que sur d'autres voies publiques et dans d'autres lieux publics.
11. MTS Allstream a fait valoir qu'en septembre 2001, elle avait amorcé des pourparlers avec Edmonton pour négocier les modalités et les conditions de l'AAM et de l'accord TLR à la lumière de la décision 2001-23. MTS Allstream estimait avoir réussi à s'entendre avec Edmonton sur les modalités et les conditions d'un nouvel AAM qui, à son avis, respectait la décision 2001-23. MTS Allstream a toutefois indiqué que ce nouvel AAM n'a pas été finalisé parce qu'elle et Edmonton n'arrivaient pas à s'accorder pour dire que les terrains servant au TLR constituaient une « voie publique ou tout autre lieu public », ce qui les aurait assujettis à l'article 43 de la Loi.
12. MTS Allstream soutenait que les terrains servant au TLR constituaient une « voie publique ou tout autre lieu public », au sens de l'article 43 de la Loi. La compagnie soutenait également que ces terrains étaient des propriétés publiques qui, soit appartenait à Edmonton, soit étaient sous son contrôle ou sa direction. C'est pourquoi MTS Allstream a fait valoir que les principes énoncés dans la décision 2001-23 devaient s'appliquer dans le cas de son accès aux terrains servant au TLR.

² Par l'intermédiaire de son prédécesseur, Metronet Alberta Inc.

13. MTS Allstream a fait valoir que ni le Conseil ni les tribunaux ne s'étaient penchés sur la signification de l'expression « lieu public » dans le contexte du paragraphe 43(2) de la Loi. Pour sa part, la compagnie soutient que même si le Conseil³ et les tribunaux⁴ ont examiné la signification de l'expression « lieu public » dans le contexte du paragraphe 43(5) de la Loi, les décisions qu'ils ont rendues portaient sur la question de savoir si l'expression « autre lieu public » incluait les structures de soutènement aménagées sur les propriétés privées. Par conséquent, MTS Allstream estime que ces décisions portent sur une question différente de celle en cause ici.
14. MTS Allstream a fait valoir que si le Conseil lui refusait l'accès aux tunnels du TLR, il irait à l'encontre du paragraphe 43(2) de la Loi, qui prescrit que l'entreprise doit « veiller à éviter toute entrave abusive à la jouissance des lieux par le public ». La compagnie a ajouté que si elle se voyait effectivement refuser l'accès aux tunnels, elle serait obligée de procéder à des travaux de creusage dans les voies publiques ou autres lieux publics pour y installer ses lignes de transmission, et ce, même là où il y a déjà des tunnels, ce qui causerait des dérangements inutiles tant à Edmonton qu'à ses électeurs.
15. Selon les dires de l'ACTC et autres, il est permis de croire que le système TLR d'Edmonton répond à la définition d'une « voie publique », à savoir « un chemin ou espace public que quiconque peut emprunter pour circuler ». Selon l'ACTC et autres, Edmonton fournit le service TLR comme une option à l'emprunt des voies publiques de la Ville. L'ACTC et autres ont fait valoir que le public utilise le système TLR comme moyen de transport dans Edmonton, qu'il a le droit de circuler sur les routes du système TLR et que l'accès à certains tronçons du système TLR est restreint pour des raisons de sécurité publique, tout comme dans le cas d'une voie publique.
16. L'ACTC et autres ont fait valoir que même si le système TLR d'Edmonton ne constituait pas une voie publique, il répondait clairement à la définition de « tout autre lieu public ».
17. L'ACTC et autres ont fait valoir que l'acception courante de l'expression « voie publique ou tout autre lieu public » inclut les lieux qui, au même titre qu'une voie publique, appartiennent à une administration publique ou sont administrés par elle pour la jouissance du public. L'ACTC et autres soutiennent que ces lieux comprennent sans nul doute les parcs publics, les ponts, les cours d'eau ainsi que les terres de la Couronne fédérale et de la Couronne provinciale.
18. L'ACTC et autres ont fait valoir qu'en utilisant l'expression « ou tout autre lieu public », le Parlement avait en tête, comme exemple, les couloirs servant aux services publics et les systèmes de transport public puisque dans les deux cas, ils sont soit la propriété de l'État, soit sous son contrôle, et ils sont administrés pour la jouissance du public.
19. L'ACTC et autres ont fait valoir qu'aux articles 43 et 44 de la Loi, le Parlement avait voulu conférer au Conseil de vastes pouvoirs qui lui permettraient de concilier des intérêts concurrents et de remplir les objectifs de la politique énoncée dans la Loi. L'ACTC et autres soutiennent qu'à défaut d'une interprétation fondée sur l'objet de l'expression « voie publique ou tout autre lieu public », le Conseil ne pourrait assurer l'instauration d'un système de

³ *Décision Demande en vertu de la partie VII - Accès aux structures de soutènement des services publics d'électricité municipaux - ACTC c. MEA et al. - Décision finale*, Décision Télécom CRTC 99-13, 28 septembre 1999.

⁴ *Barrie Public Utilities c. Assoc. canadienne de télévision par câble* [2001], 202 D.L.R. (4th) 272 (C.A.F.), confirmé [2003] 1 R.C.S. 476, par. 26.

télécommunication efficace et concurrentiel dans l'ensemble des régions du Canada que si les voies publiques ou les propriétés assimilables à des voies publiques existent déjà aux endroits nécessaires. De l'avis de l'ACTC et autres, le Conseil serait contraint de réglementer l'accès à des bouts de voies publiques ou de propriétés assimilables à des voies publiques, mais pour ce qui est du reste de ces lieux, il aurait les mains liées.

Edmonton et les parties appuyant Edmonton

20. Edmonton allègue que la Loi n'autorise pas le Conseil à approuver la demande de MTS Allstream parce que :
 - a) les installations TLR ne sont ni des voies publiques ni d'autres lieux publics au sens de la Loi; par conséquent, elles ne sont pas assujetties à la Loi;
 - b) les motifs qui ont poussé MTS Allstream à refuser de renouveler les deux accords ne se rapportaient aucunement aux modalités d'accès imposées par la municipalité à l'égard des lignes de transmission ou à une nouvelle construction;
 - c) le fait de retenir les principes Ledcor découlant de la décision 2001-23 et de les traiter comme des dispositions réglementaires ou des règles applicables à la requête de MTS Allstream, requête de nature différente dans des circonstances différentes, équivaudrait à réglementer les installations réservées au TLR et non à rendre une décision à l'égard de la requête;
 - d) le nouvel AAM ne comportait aucune modalité inacceptable et le Conseil n'exerçait aucun pouvoir à l'égard de l'accord TLR; par conséquent, aucun litige ne commande l'exercice des pouvoirs du Conseil.
21. Edmonton a fait valoir que l'expression « ou tout autre lieu public » ne pouvait, comme le propose MTS Allstream, signifier tous les terrains n'appartenant pas à un intérêt privé, peu importe sa nature et son emplacement. Edmonton soutient que l'expression doit s'appliquer exclusivement aux lieux publics qui, s'ils ne sont pas des voies publiques, sont généralement assimilables à une voie publique à des fins de télécommunication. Selon Edmonton, il faut interpréter l'expression « ou tout autre lieu public » comme voulant dire implicitement « ou tout autre lieu public semblable ».
22. Edmonton soutient que si le Conseil retenait l'argument selon lequel MTS Allstream assimile « lieu public » à toutes les propriétés publiques, il étendrait son champ de compétence à tous les parcs municipaux, aux terrains de la Commission de la capitale nationale, aux sentiers qui sillonnent les montagnes et les vallées du parc national Banff, aux immeubles du Parlement, au monument aux morts sur la rue Rideau (Ottawa) et à l'édifice de la Cour suprême du Canada. Compte tenu de la portée de cet argument, Edmonton ajoute que retenir une telle acception de l'expression « lieu public » équivaudrait à supprimer carrément « voie publique ou [...] autre » du libellé de l'article 43 de la Loi.

23. Edmonton a fait valoir que selon l'acception courante, le terme « voie publique » n'inclut pas les structures du TLR. Edmonton soutient qu'une voie publique, ou chemin, constitue un lieu où le public peut circuler librement, où les fournisseurs d'un service public essentiel (électricité ou téléphone, par exemple) peuvent y mettre leurs installations, sous réserve du consentement de la municipalité compétente.
24. Edmonton a soutenu qu'une voie publique se caractérise principalement par un couloir réservé aux véhicules automobiles privés et que tous les services publics, y compris les entreprises, peuvent utiliser ce couloir de circulation. À son avis, si l'expression « tout autre lieu public » s'appliquait à d'autres fins, on hésiterait à l'assimiler en général à une voie publique.
25. Edmonton a fait valoir que ses installations réservées au TLR ne constituent pas un « autre lieu public » parce que même si les terrains appartiennent à l'administration publique compétente, les installations ne correspondent pas :
 - a) à un lieu où le public a l'habitude d'aller circuler librement ou à un lieu auquel le public a le droit de recourir;
 - b) au tronçon d'une voie publique, aux terrains dont l'utilisation qui en est faite s'apparente à celle d'une voie publique ou au même genre de couloirs de circulation auxquels piétons et véhicules automobiles privés ont accès.
26. Edmonton soutient que parce que le public ne peut pas, de règle, circuler librement sur les installations réservées au TLR, que ce soit à pied ou en véhicules automobiles, et parce qu'aucun service public (égout ou poteau électrique) ne s'y trouve, le lieu ne constitue pas, de façon générale et aux fins d'installation de lignes de transmission, le même type de lieu public qu'une voie publique.
27. Edmonton a indiqué que le couloir d'un TLR est un couloir spécialisé qui, en dépit de son utilisation pour le transport en commun, n'est pas ouvert au public comme on l'entend habituellement parce que les gens ne peuvent ni marcher le long du couloir ni y rouler avec leur véhicule. Edmonton a fait valoir que l'accès aux installations réservées au TLR, contrairement à l'accès à une voie publique, est normalement réservé aux « passagers », lesquels doivent payer un tarif pour monter à bord d'un véhicule spécial, qui ne leur appartient pas et qui est conduit par quelqu'un d'autre, afin de parcourir un trajet depuis une station d'origine jusqu'à une station destinataire. Edmonton indique d'ailleurs que lorsque le TLR n'est pas en service, le public ne peut pas accéder aux lieux, sans compter que dans l'ensemble des tunnels du TLR, tout accès non autorisé est interdit.
28. Edmonton a ajouté que l'article 43 de la Loi n'habilitait pas le Conseil à trancher le différend opposant la Ville et MTS Allstream puisque le litige ne portait pas sur une question d'accès ou de construction. Comme le soutient Edmonton, les pouvoirs que le paragraphe 43(4) confère au Conseil se limitent aux situations où une entreprise canadienne se voit refuser l'accès ou l'autorisation de construire une nouvelle ligne de transmission. Dans le cas qui nous occupe, Edmonton soutient qu'elle n'a ni expulsé MTS Allstream, ni menacé de le faire, et qu'elle n'a pas modifié les modalités et les conditions que la compagnie a proposées et acceptées au départ; donc, l'accès de MTS Allstream ne faisait l'objet d'aucun litige. Edmonton a ajouté

que la requête portait sur le renouvellement d'un accord et non sur une demande de MTS Allstream sollicitant le consentement d'Edmonton pour que la compagnie puisse construire une nouvelle ligne de transmission, de sorte qu'il n'existait aucun différend au sujet de la construction.

29. Edmonton a fait valoir que le Conseil ne pouvait pas, comme le réclamait MTS Allstream, appliquer les principes Ledcor à des situations différentes concernant des entreprises, des municipalités et des terrains différents. Edmonton soutient que si le Conseil tentait d'intervenir de cette façon, il ne se trouverait plus à résoudre un différend tel que le prévoit le paragraphe 43(4) de la Loi, mais plutôt à exercer un pouvoir de réglementation qui ne lui revient pas.
30. Edmonton soutient que MTS Allstream cherchait à faire comme si, dans la décision 2001-23, le Conseil avait prescrit un modèle d'accord auquel tous les accords subséquents devaient se conformer, ce qui est justement le contraire de ce que dit le Conseil dans cette décision. En effet, Edmonton souligne que dans la décision 2001-23, le Conseil a affirmé qu'il ne prescrivait pas les conditions régissant la construction future par Ledcor, ou par toute autre entreprise, de lignes de transmission à Vancouver ou ailleurs. Ainsi, Edmonton a fait valoir qu'aucun des principes Ledcor ne pouvait être en cause et que MTS Allstream ne pouvait s'appuyer sur ces principes pour refuser de renouveler l'accord TLR avec Edmonton.
31. Selon la FCM et autres, il ne faudrait pas assimiler « tout autre lieu public » à toutes les propriétés publiques, contrairement à ce que fait valoir MTS Allstream. En fait, la FCM et autres soutiennent que pour interpréter correctement l'expression « tout autre lieu public », il faut lui accorder le même sens que l'expression « voie publique », qui inclut tout autre terrain public dont la nature s'apparente à celle d'une voie publique. Selon la FCM et autres, une telle interprétation inclurait les lieux auxquels le public peut accéder à l'aide d'au moins un moyen indépendant.
32. Ottawa soutient qu'aux termes de la Constitution, les provinces peuvent faire des lois relatives aux « travaux d'une nature locale » ainsi qu'« à la propriété et aux droits civils dans la province ». Selon Ottawa, le TLR d'Edmonton de même que les rues piétons-autobus à Ottawa constituent des propriétés et des travaux d'une nature locale et sont assujettis à la compétence provinciale, laquelle, dans ces cas, a été déléguée aux municipalités respectives.
33. Ottawa a fait valoir qu'en s'abstenant de définir l'expression « lieu public » dans la Loi, le Parlement reconnaissait qu'il revenait au propriétaire du terrain d'établir, compte tenu des restrictions du droit provincial, si le terrain constituait un « lieu public ».
34. Ottawa soutient que, contrairement à ce que suggère MTS Allstream, la propriété n'est pas l'unique facteur qui permet d'établir si les structures et les terrains sont publics ou privés. Selon Ottawa, le TLR et les rues piétons-autobus sont considérés comme des propriétés privées à cause des restrictions auxquelles Edmonton et Ottawa sont assujetties quant à leur utilisation.

35. Toronto a fait valoir que l'interprétation *ejusdem generis* de l'expression « tout autre lieu public » n'inclurait pas, de toute évidence, les installations réservées au TRL étant donné que les piétons et les véhicules privés n'ont pas le droit de faire un usage indépendant des installations. Toronto soutient que ses arguments s'appliquent autant à son réseau de transport en commun (propriétés et structures).
36. Toronto soutient que la décision 2001-23 ne s'applique qu'au différend opposant Vancouver et Ledcor et qu'elle ne lie aucune autre partie.
37. La FCM a fait valoir que lorsque le Conseil conclut qu'un endroit constitue « un autre lieu public », sa décision doit tenir compte de la nature du régime de possession concernant le terrain en cause ou de la compétence à l'égard dudit terrain, tel qu'il est établi par le propriétaire ou l'administration publique compétente.
38. La FCM a par ailleurs ajouté qu'au Canada, pratiquement toutes les propriétés situées dans une municipalité sont accessibles par une voie publique, une route ou une réserve routière, et toutes ces voies sont visées par les pouvoirs que les articles 42 à 44 de la Loi confèrent au Conseil.

Observations en réplique de MTS Allstream et parties appuyant MTS Allstream

39. MTS Allstream a fait valoir que l'interprétation qu'elle proposait de l'expression « lieu public » n'équivalait pas à supprimer « voie publique ou [...] autre » du libellé, comme le prétendait Edmonton.
40. Selon MTS Allstream, il est impossible d'appliquer la règle *ejusdem generis* lorsqu'une expression générique est associée à une seule expression spécifique.
41. MTS Allstream a ajouté que lorsque le contexte global de la Loi, y compris les objectifs de la politique, a été pris en considération, il penchait en faveur du sens large de « lieu public ».
42. MTS Allstream a fait valoir que, dans ses observations concernant la possibilité que des installations soient fixées au monument aux morts et à l'édifice de la Cour suprême, Edmonton n'a pas tenu compte de la disposition législative prévoyant que l'accès des entreprises est assujéti à la jouissance de la voie publique ou de tout autre lieu public par d'autres. MTS Allstream a également fait valoir qu'Edmonton ainsi que la FCM et autres ne faisaient pas la distinction entre l'étendue théorique des pouvoirs d'un tribunal et l'exercice de ces pouvoirs. MTS Allstream a laissé entendre que si le Conseil autorisait la pose de fibres au haut du monument aux morts, une telle décision ne serait pas confirmée par les tribunaux, faute de rationalité.
43. MTS Allstream a fait valoir que la raison pour laquelle le public décide de fréquenter un lieu qui appartient à une administration publique et qui sert un intérêt public est hors de propos et ne peut pas permettre de renier la nature publique du lieu en question. Ainsi, MTS Allstream soutient qu'Edmonton a tort d'affirmer que les personnes paient le tarif du TLR exclusivement pour parcourir un trajet entre deux points et non pour avoir accès au lieu lui-même.
44. Selon l'ACTC et autres, le fait que certains tronçons du système TLR ne soient pas normalement accessibles au public est sans rapport avec la question de savoir si le système TLR est considéré comme une « voie publique ou tout autre lieu public ». L'ACTC et autres

sont également d'avis que si aux fins d'application de l'article 43 il était nécessaire que le public ait accès à la partie de la « voie publique ou tout autre lieu public » où des lignes de transmission devaient être construites, les intersections en cause dans la décision 2001-23 n'auraient pas été du ressort du Conseil puisqu'elles étaient souterraines, donc pas normalement accessibles au public.

45. L'ACTC et autres ont ajouté que l'obligation de payer un tarif pour l'utilisation du système TLR était également à côté de la question. Selon l'ACTC et autres, une autoroute à péage n'est pas moins une voie publique parce qu'il faut payer un droit de passage pour l'emprunter.
46. L'ACTC et autres soutiennent que le Parlement n'avait pas eu l'intention de laisser les municipalités établir elles-mêmes si leurs terrains seraient réputés être « un lieu public », car elles pourraient saper les pouvoirs du Conseil simplement en décrétant que les propriétés municipales ne sont pas des terrains publics.
47. Selon l'ACTC et autres, cette affaire ne se prête pas à l'application de la règle *ejusdem generis* aux fins d'interprétation de la loi. De l'avis de l'ACTC et autres, il est juste d'appliquer cette règle seulement si, après avoir interprété la phrase en fonction du contexte et de l'objet, il subsiste réellement une ambiguïté quant à la signification de la disposition. Dans le cas présent, l'ACTC et autres soutiennent que l'expression « voie publique ou tout autre lieu public », interprétée suivant le contexte et conformément à l'objet de l'article 43 de la Loi, est claire et non ambiguë.
48. FCI Broadband a fait valoir que dans le contexte de l'article 43 de la Loi, le Conseil devrait adopter une interprétation large de l'expression « voie publique ou tout autre lieu public ». FCI Broadband propose que le Conseil accorde à l'expression le sens suivant : « propriété publique qui appartient à une municipalité ou qui est sous le contrôle ou la direction d'une municipalité ».
49. Selon FCI Broadband, l'interprétation étendue qu'elle propose :
 - a) est ce qu'il y a de plus logique;
 - b) garantirait un traitement égal de tous les lieux publics qui appartiennent à une municipalité ou qui sont sous le contrôle d'une municipalité;
 - c) garantirait que les entreprises disposent des droits dont elles ont besoin pour poursuivre la construction de leurs réseaux;
 - d) n'empiéterait pas sur les droits des municipalités d'intervenir en ce qui concerne l'installation des réseaux des entreprises dans les limites municipales.
50. FCI Broadband a fait valoir que si le Conseil optait pour l'approche que suggère Edmonton, une bonne partie des propriétés municipales échapperait effectivement à la compétence du Conseil et les entreprises n'auraient plus aucun recours possible contre les municipalités qui voudraient imposer des frais en s'appuyant sur des principes autres que ceux énoncés dans la décision 2001-23.

51. FCI Broadband soutenait que l'interprétation que propose Edmonton entraînerait l'exclusion de nombreuses propriétés publiques. En fait, FCI Broadband a fait valoir que les catégories de propriétés municipales suivantes seraient exclues :
- les parcs;
 - les blocs servant à la gestion des eaux pluviales;
 - les allées menant dans les municipalités ainsi que les sentiers à l'intérieur des lotissements et entre les lotissements;
 - les terrains protégés aux fins de conservation;
 - les sentiers et tout autre petit chemin réservés à l'usage des résidents d'un parc de condominiums;
 - tout autre terrain cédé à la municipalité lors de l'enregistrement du plan d'un nouveau lotissement.
52. Selon FCI Broadband, il serait illogique de retenir une interprétation selon laquelle les zones publiques sous le contrôle d'une municipalité et les zones publiques qui ne sont pas sous le contrôle d'une municipalité seraient indistinctement assujetties à la Loi.

Observations en réplique d'Edmonton

53. Edmonton a réitéré qu'il était impossible d'assimiler l'expression « ou tout autre lieu public » à toutes les propriétés publiques qui appartiennent à une municipalité, car selon une telle interprétation, l'expression « voie publique » employée à l'article 43 serait redondante puisque cette notion serait déjà incluse dans la définition étendue de « lieu public ».
54. Edmonton soutient que la compétence du Conseil doit être dictée par les pouvoirs que la Loi confère au Conseil et non par renvoi aux objectifs de la politique énoncée dans la Loi.
55. Edmonton a fait valoir que dans l'affaire en cause, il s'agit de savoir si le Conseil peut autoriser une entreprise à occuper sans contrepartie, pour une durée indéterminée, les terrains servant au TLR d'Edmonton.
56. Edmonton soutient que l'ACTC et autres ont interprété l'expression « tout autre lieu public » hors contexte. Edmonton soutient que pour interpréter correctement cette expression, il ne fallait pas analyser le sens des mots d'une manière absolue, mais plutôt dans le contexte des dispositions législatives qui renfermaient l'expression.
57. Edmonton a fait valoir que l'argument de l'ACTC et autres voulant que le Conseil devrait assimiler à l'expression « ou tout autre lieu public » toutes les propriétés servant un intérêt public n'était d'aucune utilité puisque toutes les propriétés publiques servent effectivement à une fin publique, donc, d'après l'argument de l'ACTC et autres, toutes les propriétés appartenant à une administration publique relèveraient de la compétence du Conseil.

58. En ce qui concerne les intersections en cause dans la décision 2001-23, Edmonton soutient que l'ACTC et autres ont formulé une allégation inexacte parce que les intersections en question à Vancouver correspondaient à la rencontre de rues qui, en fait, étaient des autoroutes. Or, de l'avis d'Edmonton, qu'une ligne de transmission de télécommunication longe ou traverse une autoroute, dans les airs ou sous terre, est hors de propos.
59. En ce qui concerne les arguments que l'ACTC et autres ont avancés au sujet des autoroutes à péage, Edmonton fait valoir qu'il s'agit d'une intervention inutile puisque les routes municipales à péage sont rares, voire inexistantes, et que, de toute façon, le TLR est un type de chemin de fer et non une autoroute à péage. Edmonton ajoute d'ailleurs qu'il existe une différence importante entre une autoroute et le TLR puisque dans le cas du TLR, l'usager paie un tarif qui lui donne droit à un déplacement en train et non un tarif qui lui donne accès à un lieu où il peut se déplacer à pied ou à bord de son véhicule.
60. Edmonton soutient que même si une municipalité ne peut pas simplement décréter, sans preuve de fait ou fondement juridique, que ses propriétés ne constituent pas « un lieu public », il reste que le fait, pour une municipalité, de désigner l'utilisation qui est faite de ses propriétés pourrait constituer un facteur déterminant dans la mesure où ladite utilisation ne correspond pas à celle d'une voie publique ou d'un lieu public essentiellement assimilable à une voie publique.
61. Edmonton a fait valoir que, contrairement aux affirmations de l'ACTC et autres, il est essentiel de retenir une interprétation fondée sur l'objet et d'appliquer la règle *ejusdem generis* pour vérifier l'intention du Parlement. Edmonton a ajouté que, dans l'affaire qui nous occupe, le Parlement avait véritablement l'intention d'étendre les pouvoirs du Conseil pour qu'ils incluent, au-delà des voies publiques, tout autre lieu public appartenant à la catégorie des voies publiques.

Analyse et conclusion du Conseil

Accès

62. Selon le Conseil, la demande de MTS Allstream soulève une question d'accès de longue durée. Le Conseil fait remarquer que l'accord TLR intervenu entre Edmonton et MTS Allstream a expiré en 2002 et que les lignes de transmission de MTS Allstream sont encore sur les terrains qui servent au TLR, mais simplement parce que Edmonton tolère la situation. Le Conseil estime que s'il acceptait l'argument selon lequel Edmonton soutient que le Conseil n'est pas habilité à trancher le différend étant donné que la demande ne porte pas sur des questions de construction ou d'accès puisque Edmonton n'a pas encore forcé MTS Allstream à retirer ses lignes de transmission des terrains servant au TLR, la situation pourrait donner lieu à des résultats absurdes. En effet, le Conseil est d'avis que s'il acceptait cet argument, il pourrait se retrouver à décliner sa compétence, après quoi Edmonton ou MTS Allstream pourrait être obligée d'enlever les lignes de transmission, ce qui risquerait d'amener MTS Allstream à présenter une nouvelle demande au Conseil sous prétexte qu'elle devrait désormais reconstruire les lignes de transmission qui auraient tout juste été enlevées. Selon le Conseil, il est impensable que le Parlement ait pu envisager une issue aussi absurde lorsqu'il a prescrit l'article 43 de la Loi. Le Conseil est d'avis que dans une situation comme celle-ci, où l'accord d'accès entre une municipalité ou toute autre administration publique et une entreprise canadienne est expiré, il peut trancher un différend concernant l'accès en permanence d'une entreprise canadienne à une voie publique ou à tout autre lieu public.

63. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil estime que la principale question préliminaire à régler dans l'instance en cause consiste à établir si les terrains servant au TLR à Edmonton constituent une « voie publique ou tout autre lieu public » au sens de la Loi.

Les terrains servant au TLR constituent-ils une voie publique?

64. De l'avis du Conseil, même si certaines parties des terrains servant au TLR peuvent sembler présenter certaines caractéristiques d'une voie publique, ces terrains n'en possèdent pas les caractéristiques essentielles. Le Conseil estime qu'en vertu de la Loi, une voie publique est un chemin public ou un passage sur lequel tous, sans discrimination, peuvent se déplacer. Le Conseil estime également qu'une voie publique doit, suivant ses caractéristiques essentielles, être un terrain destiné à un usage public sur lequel le public peut circuler librement en se servant de véhicules automobiles particuliers, ce qui n'est pas le cas pour les terrains servant au TLR à Edmonton. Par conséquent, le Conseil estime que les terrains servant au TLR ne sont pas des « voies publiques » au sens de la Loi.

Les terrains servant au TLR constituent-ils un « autre lieu public »?

Ejusdem generis

65. De l'avis du Conseil, pour que la maxime *ejusdem generis* s'applique, tous les termes particuliers d'une disposition doivent appartenir à une classe identifiable. Selon le Conseil, s'il n'existe pas de classe identifiable unique, rien ne permet de limiter les acceptions des mots d'usage général. Le Conseil fait remarquer que dans le cas de l'article 43 de la Loi, l'expression « voie publique ou tout autre lieu public » ne présente qu'un seul terme spécifique, soit « voie publique », à partir duquel il est possible d'établir une classe identifiable et il ne conviendrait pas de tenter d'établir une classe identifiable en se fondant sur un seul terme. Le Conseil fait remarquer que l'utilisation du mot « autre » dans « voie publique ou tout autre lieu public » va dans le sens de sa conclusion. À son avis, l'emploi du mot « autre » indique qu'en adoptant l'article 43 de la Loi, le législateur a envisagé d'autres lieux que ceux qui sont du type voies publiques. Par conséquent, le Conseil rejette l'argument selon lequel il devrait appliquer la maxime *ejusdem generis* lorsqu'il interprète l'expression « tout autre lieu public ».

Absence de définition de ce qu'est un « lieu public »

66. Le Conseil fait remarquer que la Loi ne définit pas ce qu'est un « lieu public » et qu'en l'absence d'une définition, il doit examiner le sens du terme dans le contexte particulier du cas, ainsi que dans le contexte législatif établi par la Loi.

Propriété des terrains servant au TLR

67. Le Conseil fait également remarquer que dans l'affaire *Barrie Public Utilities c. Assoc. canadienne de télévision par câble* [2003] 1 R.C.S. 476, paragr. 24, la Cour suprême du Canada a indiqué ce qui suit :

Je conviens également qu'il faut présumer que le législateur sait que certains poteaux électriques sont situés sur des terrains privés et qu'ils ne peuvent donc pas être visés par une disposition qui traite de structures de soutien « construite[s] sur une voie publique ou un autre lieu public.

68. Même si cette conclusion a été prise dans le contexte du paragraphe 43(5) et non du paragraphe 43(4) de la Loi, le terme performatif « voie publique [...] autre lieu public » est le même et le Conseil estime que la conclusion tirée par la Cour suprême du Canada dans ce contexte s'appliquerait aussi dans le cas du paragraphe 43(4).
69. Dans le cas présent, il est clair que les terrains servant au TLR appartiennent à Edmonton. Par conséquent, il ne s'agit pas de terrains privés et, en vertu de la Loi, ils pourraient donc éventuellement correspondre aux paramètres du terme « lieu public ».

Utilité publique

70. Le Conseil estime qu'il ne suffit pas de prouver qu'un lieu est la propriété et/ou est sous le contrôle d'une administration publique comme Edmonton et qu'il sert à des fins publiques pour qu'il soit considéré comme un « lieu public » aux termes de la Loi. À son avis, même si l'usage auquel est destiné un lieu constitue un facteur important dont il faut tenir compte pour déterminer si l'endroit est un « lieu public » au sens de la Loi, il ne s'agit pas du facteur essentiel, contrairement à ce qu'ont laissé entendre MTS Allstream ainsi que l'ACTC et autres. Le Conseil estime qu'accepter leur argument signifierait qu'il a le pouvoir d'autoriser l'accès d'une entreprise canadienne à des lieux sur lesquels, à son avis, le législateur ne peut pas avoir eu l'intention de lui accorder un tel pouvoir. Le Conseil fait remarquer, par exemple, que suivant la définition proposée par MTS Allstream ainsi que l'ACTC et autres, les installations de haute sécurité appartenant au ministère de la Défense nationale, et exploitées par lui, seraient considérées comme des « lieux publics » au sens de la Loi. Le Conseil estime que le législateur n'a pas pu avoir l'intention de lui accorder un pouvoir sur des lieux auxquels le public n'a pas accès, bien qu'il s'agisse de propriétés publiques ayant une utilité publique.
71. Toutefois, selon le Conseil, même si l'utilité publique d'un lieu n'est pas le facteur essentiel dont il faut tenir compte pour déterminer si un endroit est un « lieu public » au sens de la Loi, considérer la nature même de l'utilité publique dans une situation donnée peut aider à déterminer s'il s'agit d'un « lieu public ». Le Conseil estime que lorsque, de par sa nature, l'utilité publique d'un lieu autorise le public à y accéder et à l'utiliser intensivement, ce lieu est donc plus susceptible d'être un « lieu public » au sens de la Loi qu'un lieu dont l'utilité publique, de par sa nature même, exclut l'accès et l'utilisation par le public.
72. Le Conseil fait remarquer que les terrains servant au TLR font partie d'un système destiné exclusivement au transport en commun à Edmonton. Ce système est donc affecté au transport public et par conséquent, de par sa nature même, il suppose une utilisation intensive des terrains servant au TLR par le public. Le public utilise les terrains servant au TLR en marchant fréquemment sur les trottoirs et les quais, et en circulant fréquemment dans les tunnels lorsqu'il monte à bord des wagons du TLR. La question est de savoir si l'accès aux terrains servant au TLR qui est accordé au public est suffisant pour permettre au Conseil de conclure que ces terrains constituent un « lieu public » au sens de la Loi.

Degré d'accès

73. Tel qu'établi ci-dessus, le Conseil est d'avis que tout examen du terme « lieu public » aux termes de la Loi doit également comprendre l'examen du degré d'accès au lieu par le public. Le Conseil fait remarquer que la question du degré d'accès a été examinée, dans d'autres

contextes législatifs, par des tribunaux qui ont déterminé si un lieu était public ou non. À ce sujet, le Conseil note l'interprétation que fait le juge Van Camp du terme « lieu public » dans l'affaire *R. c. Prince*, (1974) 16 C.C.C. (2d) 569, p. 569, dans le contexte des dispositions du *Code criminel* concernant la conduite dangereuse :

[Traduction]

Dans l'examen de ces pouvoirs, il semblerait qu'il faille tenir compte de l'objectif de l'article en question, qui était de protéger le public des chauffeurs dangereux; que l'accès n'a pas besoin d'être un droit, que le sens habituel que le dictionnaire donne aux mots « ne se limite pas à une utilisation privée », et qu'il n'est pas nécessaire de tenir compte du fait que le propriétaire a donné son accord implicite; que la question de la propriété est secondaire et que **la question est de savoir si le public en général y a un accès suffisant pour qu'il soit considéré comme un lieu public au sens de cet article.** [caractères gras ajoutés]

74. Le Conseil fait remarquer que, dans les faits, le public a librement accès par ses propres moyens à une partie des terrains servant au TLR (p. ex., les quais et les trottoirs). À son avis, les obstacles qui limitent l'accès du public à ces lieux, par exemple les restrictions liées au paiement d'un tarif ou aux heures d'utilisation, ne sont pas plus limitatives que celles qui s'appliquent à d'autres lieux qui correspondent clairement à la définition de « lieu public » au sens de la Loi, comme une place dans un stationnement municipal ou un camping municipal. Le Conseil estime que ces obstacles ne limitent pas de beaucoup l'accès du public à ces parties des terrains servant au TLR.
75. Le Conseil fait toutefois remarquer qu'en ce qui a trait au degré d'accès aux terrains servant au TLR, le principal élément de discordance entre les parties porte sur les rails et les tunnels, étant donné que la plus grande partie du réseau installé par MTS Allstream sur les terrains servant au TLR se trouve dans le conduit qui passe dans les tunnels du TLR.
76. Selon le Conseil, ce n'est pas parce que le public ne peut accéder aux tunnels qu'en montant à bord des wagons que ces tunnels ne sont pas un « lieu public » au sens de la Loi. Le Conseil fait remarquer qu'en évaluant si le degré d'accès est suffisant pour conclure qu'un lieu est un « lieu public », au moins un tribunal a conclu qu'un lieu peut être un « lieu public » même si le public y circule dans un véhicule conduit et exploité par un tiers. À ce sujet, le Conseil souligne le commentaire du juge Lane dans l'affaire *R. c. Singh*, [1994] O.J. 2452 (O.C.J. - Div. prov.) au paragr. 22, lorsqu'il examine la question de savoir si l'aire de trafic de l'aéroport Lester B. Pearson est un lieu public dans le contexte des dispositions du *Code criminel* concernant la conduite dangereuse :

[Traduction]

Selon moi, il est clair que l'aire de trafic de l'aéroport Lester B. Pearson est un endroit auquel le public a accès. Les passagers (16 000 personnes à l'heure aux heures de pointe) qui détiennent des billets et qui se trouvent sur les pistes d'atterrissage ou d'embarquement de l'aéroport sont, de toute évidence, dans l'aire de trafic. Le fait que seulement une petite partie d'entre eux traverse cette aire est, à mon avis, sans importance. Tous les

passagers, du fait qu'ils sont à bord d'un avion, sont forcément dans l'aire de trafic, et sont donc également préoccupés par les inquiétudes exprimées par M. Gludish concernant la sécurité.

77. Le Conseil fait remarquer que, dans cette affaire, la décision était fondée sur l'interprétation donnée par le tribunal de la disposition législative en question.
78. Tel qu'établi ci-dessus, le Conseil est d'avis que pour déterminer si un endroit est un « lieu public » au sens de la Loi, il faut tenir compte du contexte législatif. Le Conseil est également d'avis que l'examen du contexte législatif doit comprendre l'objet de l'article 43 de la Loi.
79. Dans la décision 2001-23, le Conseil a conclu que la Loi établit un code statutaire détaillé relativement à des questions de construction concernant des entreprises et des municipalités. Le Conseil y a déclaré que la Loi confère aux entreprises un droit restreint en matière d'accès et de creusage des voies publiques et autres lieux publics afin de construire, entretenir ou exploiter leurs lignes de transmission, pour autant qu'elles évitent toute entrave abusive à la jouissance des lieux par le public et qu'elles obtiennent l'approbation de la municipalité ou la permission du Conseil.
80. De l'avis du Conseil, l'article 43 de la Loi vise à faciliter l'expansion des réseaux des entreprises canadiennes en permettant la construction, l'entretien et l'exploitation de lignes de transmission sur les voies publiques ou autres lieux publics, tout en tenant compte des intérêts de l'entreprise, de la municipalité ou toute autre administration publique, et des autres utilisateurs de la voie publique ou tout autre lieu public.
81. Le Conseil estime qu'en lui attribuant un rôle décisionnel dans la résolution des différends concernant les modalités et les conditions d'accès, le législateur voulait que le Conseil essaie de réduire le plus possible, pour les utilisateurs de la voie publique ou tout autre lieu public, les dérangements causés par la construction, l'entretien et l'exploitation des lignes de transmission, et ce, tout en favorisant l'expansion des réseaux des entreprises canadiennes grâce à la construction, à l'entretien et à l'exploitation de lignes de transmission de même qu'en conciliant les intérêts des entreprises et ceux des municipalités ou toute autre administration publique.
82. Le Conseil fait remarquer que la majorité des lignes de transmission de MTS Allstream sont installées dans des tuyaux métalliques fixés aux parois des tunnels du TLR. À son avis, la preuve présentée dans le dossier de l'instance indique que si les tunnels du TLR ne contenaient pas ces lignes de transmission, MTS Allstream serait obligée de creuser dans plusieurs rues de la ville pour en construire afin de desservir ses clients à Edmonton. Le Conseil estime que la construction de ces lignes de transmission au-dessous, au-dessus ou aux abords des rues d'Edmonton aurait nuit davantage aux utilisateurs des rues que ne l'a fait l'installation de lignes de transmission dans les tunnels du TLR.
83. Le Conseil fait remarquer que le public circule fréquemment dans les tunnels du TLR aux fins de transport en commun. Le système TLR est entièrement conçu selon le principe voulant que le public puisse circuler librement, de sorte que dans ce contexte, le public a accès aux tunnels. Lorsque l'accès est examiné en fonction de l'objet de l'article 43 de la Loi, tel que discuté

ci-dessus, le Conseil estime que même si l'accès se fait au moyen d'un wagon, cela n'enlève rien au fait que les terrains servant au TLR sont un « lieu public » au sens de la Loi. Selon le Conseil, conclure qu'un lieu qui appartient à une municipalité et qui est exploité par elle pour un usage public régulier aux fins de transport n'est pas un « lieu public » au sens de la Loi irait à l'encontre de l'intention du législateur, qui est de minimiser, pour les utilisateurs de voies publiques et autres lieux publics, les inconvénients causés par la construction de lignes de transmission.

Conclusion sur ce qu'est un « lieu public »

84. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut que les terrains servant au TLR à Edmonton constituent un « autre lieu public » au sens de la Loi et qu'il détient par conséquent le pouvoir de se prononcer sur le conflit qui oppose MTS Allstream à Edmonton en ce qui a trait à l'accès de longue durée aux terrains servant au TLR.

Modalités de l'accès aux terrains servant au TLR

Positions des parties

Demande de MTS Allstream

85. MTS Allstream a fait valoir qu'en 2001, elle avait amorcé des pourparlers avec Edmonton pour négocier les modalités et les conditions de l'AAM et de l'accord TLR à la lumière de la décision 2001-23. MTS Allstream a affirmé avoir réussi à s'entendre avec Edmonton sur les modalités et les conditions d'un nouvel AAM pour la période de 2002 à 2007 concernant des terrains autres que les terrains servant au TLR à Edmonton, modalités et conditions qui, selon la compagnie, respectent la décision 2001-23. Néanmoins, MTS Allstream a fait valoir que ce nouvel accord n'avait pas été finalisé parce qu'elle n'avait pu s'entendre avec Edmonton sur l'inclusion des terrains servant au TLR dans cet accord.
86. MTS Allstream a fait valoir que l'accord TLR qu'elle avait conclu avec Edmonton, et qui a pris fin en 2002, contenait des modalités et des conditions qui, selon la compagnie, étaient contraires aux principes établis dans la décision 2001-23. MTS Allstream a fait valoir qu'elle voulait que les dispositions du nouvel AAM s'appliquent aux terrains servant au TLR, et elle a indiqué que le nouvel AAM pourrait comprendre, en matière de sécurité, des clauses particulières qui ne s'appliqueraient qu'à ces terrains. MTS Allstream a fait valoir qu'Edmonton avait refusé d'inclure dans l'AAM les terrains servant au TLR parce que la Ville estimait que ces terrains n'étaient pas des « voies publiques ou tout autre lieu public » au sens de la Loi.
87. MTS Allstream a déclaré qu'Edmonton avait adopté une résolution autorisant l'application d'une nouvelle structure de frais aux terrains servant au TLR, à l'expiration de l'accord TLR. MTS Allstream a également fait valoir qu'après l'interruption des négociations visant à inclure, en juin 2003, les terrains servant au TLR dans le nouvel AAM, Edmonton a introduit une action en justice contre MTS Allstream à la Cour du Banc de la Reine en Alberta, pour des frais à payer aux termes de la résolution prise en 2002.

Réponse d'Edmonton

88. Edmonton a fait valoir que les tunnels du TLR n'avaient pas été construits dans le but de contenir des conduites d'égout ou des installations de télécommunication ou d'électricité.
89. Edmonton soutient avoir reçu, en 1996, une proposition d'affaires des prédécesseurs de MTS Allstream concernant l'utilisation de terrains publics et d'installations non publiques qui appartiennent à la Ville.
90. Edmonton a fait remarquer qu'avant d'entamer des négociations avec MTS Allstream, elle avait établi un tarif de 20 \$ le mètre, plus la hausse annuelle de l'indice des prix à la consommation, applicable à l'utilisation et à l'occupation, par des entreprises, de terrains municipaux situés au centre-ville. Selon Edmonton, ce tarif basé sur sa formule d'évaluation foncière avait été intégré au Règlement municipal 12846, qui porte sur les travaux sur les routes, les droits de passage et les autres terrains assimilables à des routes. Edmonton a fait remarquer que son Règlement municipal 12846 ne porte pas précisément sur les installations servant au TLR, mais que le tarif adopté s'est d'abord appliqué à l'utilisation des installations servant au TLR, après quoi Edmonton l'a officiellement appliqué aux installations servant au TLR grâce à une résolution adoptée en juin 2002 par le conseil municipal d'Edmonton.
91. Edmonton a déclaré qu'en 1997, elle avait rejeté la proposition initiale de MTS Allstream visant à établir un tarif équivalant à 2 % de ses revenus bruts, qui aurait été applicable à l'accès aux terrains servant au TLR. MTS Allstream s'était opposée au tarif de 20 \$ le mètre proposé par Edmonton. Selon les dires d'Edmonton, la Ville a par la suite accepté la proposition de MTS Allstream visant à établir un tarif de 10 \$ le mètre, plus 1 % des revenus bruts et l'utilisation, par la Ville, d'une partie de la fibre noire pour les installations servant au TLR. Edmonton a déclaré que, selon elle, la proposition de MTS Allstream équivalait à celle qu'elle avait faite lorsqu'elle avait établi un tarif de 20 \$ le mètre. Edmonton a fait valoir que d'autres entreprises avaient demandé la permission d'utiliser les tunnels du TLR pour y aménager leurs installations, mais qu'elles avaient refusé les modalités décrites dans la proposition d'Edmonton parce qu'elles avaient trouvé d'autres moyens d'amener la fibre chez leurs clients.
92. Edmonton a fait remarquer qu'avec le tarif de 20 \$ le mètre qu'elle proposait d'appliquer à l'accès aux terrains servant au TLR, lequel tarif est le même pour toutes les autres entreprises qui veulent obtenir l'accès aux terrains servant au TLR, MTS Allstream n'aurait payé, en 2003, que 22 000 \$ de plus que ce qu'elle paierait aux termes du tarif actuel de 10 \$ le mètre, plus 1 % des revenus bruts. De l'avis d'Edmonton, cette différence de coûts est négligeable par rapport aux coûts que les parties et le Conseil ont engagés pour traiter la demande de MTS Allstream.
93. Edmonton a fait valoir qu'il y avait des différences factuelles entre la situation traitée dans la décision 2001-23 et le présent cas, et que les principes énoncés dans la décision 2001-23 n'étaient pas pertinents dans la situation actuelle. Edmonton a fait valoir qu'à Vancouver, l'utilisation qu'il était proposé de faire des propriétés municipales était négligeable et les travaux de construction étaient réalisés par Ledcor et non par Vancouver. Selon Edmonton, Vancouver avait proposé de présenter les coûts causals, mais avait été incapable de fournir certains de ces coûts à la satisfaction du Conseil. Edmonton a soutenu que, dans le présent cas,

elle avait dépensé des millions de dollars pour construire les tunnels du TLR. Selon Edmonton, MTS Allstream a proposé d'utiliser et d'occuper ces tunnels sans contribuer aux coûts de construction et en ne versant que des frais d'occupation. Edmonton a fait valoir qu'elle imposait des frais d'occupation dans tous les cas d'occupation commerciale de sa propriété, et que les entreprises devaient payer pour afficher de la publicité sur ou dans les wagons du TLR ou sur la propriété, ou pour installer des machines distributrices dans les gares du TLR. Edmonton a soutenu qu'elle ne s'était pas servie des coûts causals pour établir de tels frais. Elle a fait valoir que MTS Allstream n'avait pas affirmé que la Ville devait se servir des coûts causals et avait encore moins appuyé semblable argument. Edmonton a également fait valoir que le Conseil avait refusé d'utiliser la méthode dont s'était servie Vancouver pour évaluer le terrain parce qu'il n'existait aucun marché libre pour ce terrain et parce que la méthode utilisée par Vancouver était trop complexe. Edmonton a fait valoir qu'au contraire, il était possible, par une mise aux enchères, d'établir un marché lié au droit d'occuper les installations du TLR, qui sont à la fois rares et de grande valeur.

94. Edmonton a fait valoir que MTS Allstream n'avait pas expliqué de bonne foi et en toute objectivité pourquoi les modalités et les conditions qu'elle avait proposées et acceptées n'étaient plus acceptables pour elle. Edmonton a également fait valoir que MTS Allstream ne lui avait pas offert de revenir à la situation qui prévalait avant qu'elle accepte la proposition de la compagnie.
95. Edmonton a fait valoir qu'il était injuste que MTS Allstream exige un changement dans la relation fondamentale existant entre les deux parties, et ce, parce que la Ville ne peut retourner à sa position initiale à moins que la compagnie offre de retirer ses lignes, et parce que la Ville a renoncé à certains droits ou à certaines occasions. En fait, Edmonton affirme avoir renoncé, par entente, au droit d'accorder à une autre entreprise le précieux espace alloué à MTS Allstream, ainsi qu'au droit de mettre fin à l'accès de MTS Allstream au profit d'une meilleure entente avec une autre entreprise.
96. Edmonton a demandé ce qu'il adviendrait des ententes valides non contestées qu'elle a conclues avec d'autres entreprises, comme 360networks Corporation, Bell West Inc., TCI et Shaw Telecom Inc., si, dans la présente cause, le Conseil fondait sa décision sur les arguments que MTS Allstream a présentés dans sa demande. Edmonton a fait valoir que le Conseil pourrait accorder à MTS Allstream un avantage concurrentiel par rapport aux autres entreprises situées à Edmonton, ce qui pourrait l'obliger à se prononcer également dans le cas de ces autres ententes. Edmonton a déclaré que si le Conseil intervenait dans le présent cas, les principes établis dans la décision 2001-23 constitueraient alors la règle pour toutes les entreprises qui renouvellent des accords avec des municipalités concernant les frais d'utilisation des terrains municipaux.
97. Edmonton a fait valoir que MTS Allstream devrait faire la preuve que la relation entre les parties a connu un changement fondamental qui a touché sensiblement et de façon négative les affaires de MTS Allstream, et ce, avant que la compagnie puisse demander l'intervention du Conseil. Edmonton a soutenu que MTS Allstream n'avait pas allégué qu'un tel changement s'était produit.

98. Selon Edmonton, il ne suffit pas qu'une entreprise prétende que les modalités d'accès sont peu pratiques, qu'elles lui déplaisent ou qu'elles coûtent quelque chose. Edmonton a fait valoir que l'entreprise devrait fournir une analyse des incidences que les modalités proposées auraient sur ses affaires. Edmonton a fait valoir que MTS Allstream n'a pas laissé entendre que les modalités et les conditions qu'elle avait acceptées en 1997 auraient un impact défavorable important sur ses affaires ou nuiraient à sa rentabilité, sans qu'elle soit responsable de cette situation.
99. Edmonton a fait valoir que MTS Allstream n'a pas laissé entendre que les tarifs qui ont été acceptés initialement par les deux parties avaient nui à la rentabilité de l'entreprise ou étaient élevés. Edmonton a soutenu qu'avant de prendre des mesures pour favoriser la concurrence et éliminer les obstacles à l'entrée, il faut déterminer si les coûts font réellement obstacle à l'entrée ou s'il ne s'agit pas que des coûts qu'il est nécessaire d'engager pour occuper une propriété municipale.
100. Edmonton a soutenu que dans la décision 2001-23, le Conseil n'avait pas établi de conditions devant s'appliquer à toutes les situations concernant l'accès à la propriété municipale. Selon Edmonton, le Conseil n'a fait que donner quelques conseils utiles aux fins de négociation dans des situations similaires à celle de Vancouver. Edmonton a fait valoir que MTS Allstream cherchait à traiter la décision 2001-23 comme si le Conseil en avait fait une entente type à laquelle toutes les autres ententes devaient se conformer.

Observations en réplique de MTS Allstream

101. MTS Allstream a répliqué qu'Edmonton compliquait une situation qui, en réalité, était assez simple. Selon MTS Allstream, si les terrains servant au TLR étaient intégrés au nouvel AAM, ils feraient l'objet des mêmes modalités et des mêmes conditions que celles qui ont été énoncées dans l'AAM qui a été conclu entre les parties et qui est conforme à la décision 2001-23. MTS Allstream a fait valoir que si les terrains servant au TLR n'étaient pas intégrés au nouvel AAM, ils seraient assujettis à des tarifs non basés sur les coûts causals, ce qui n'est pas conforme à la décision 2001-23 et ce qui est inacceptable pour la compagnie.
102. MTS Allstream a de plus fait valoir que dans la décision 2001-23, le Conseil avait conclu que Vancouver n'avait pas le droit d'exiger des frais pour l'occupation d'un terrain municipal par, dans ce cas, une entreprise. MTS Allstream a fait valoir que la Cour d'appel fédérale avait maintenu la décision du Conseil, mais en se fondant sur le simple motif que le cas ne permettait de dégager aucun grand principe et qu'il portait seulement sur la question précise n'intéressant que les parties.

Analyse et conclusion du Conseil

Pertinence d'appliquer le principe de causalité des coûts dans le présent cas

103. De l'avis du Conseil, l'élément central du différend entre MTS Allstream et Edmonton concerne la pertinence d'utiliser les coûts causals comme méthode convenable permettant d'établir le tarif que MTS Allstream devrait payer à Edmonton pour accéder en tout temps aux terrains servant au TLR.

104. Le Conseil note les préoccupations soulevées par Edmonton en ce qui a trait à une éventuelle obligation qui lui serait faite d'utiliser la méthode d'établissement des coûts de la phase II. Le Conseil fait remarquer que dans la décision 2001-23, il n'a pas imposé l'établissement des coûts de la phase II; c'est Vancouver qui avait proposé d'utiliser les coûts de la phase II pour établir ses coûts causals. Le Conseil fait remarquer qu'il n'a jamais conclu que les municipalités devaient se servir de la méthode d'établissement des coûts de la phase II pour déterminer leurs coûts causals.
105. De l'avis du Conseil, il est logique que MTS Allstream, une entité commerciale privée, paye pour les coûts qu'elle occasionne au lieu de les répercuter sur les contribuables municipaux. En ce qui concerne la méthode à utiliser pour déterminer ces coûts marginaux, le Conseil croit que toute méthode raisonnable sur laquelle s'accorderont les parties conviendra, et qu'Edmonton ne devrait pas être tenue de se servir de la méthode d'établissement des coûts de la phase II. En cas de litige concernant la méthode d'établissement des coûts, le Conseil est prêt à examiner les demandes présentées dans le but de résoudre le différend.
106. En ce qui concerne la proposition d'Edmonton visant à fixer les frais d'occupation en se basant sur sa formule d'évaluation foncière, le Conseil estime qu'elle serait inadéquate dans les circonstances.
107. Le Conseil fait remarquer qu'Edmonton a déclaré avoir fixé son tarif de 20 \$ le mètre en se servant d'une analyse de sa formule d'évaluation foncière. Le Conseil fait également remarquer qu'Edmonton croit qu'il est possible d'établir la valeur marchande de l'occupation des terrains servant au TLR au moyen de la mise aux enchères. Le Conseil fait remarquer que le tarif qui a été négocié dans le cadre du nouvel AAM entre MTS Allstream et Edmonton, et qui selon MTS Allstream est conforme aux principes Ledcor et ne comprend pas l'accès aux terrains servant au TLR, est réellement inférieur au tarif de 20 \$ le mètre qu'Edmonton a établi en se basant sur sa formule d'évaluation foncière.
108. Le Conseil note que selon Edmonton, le système TLR n'a pas été construit en prévision que des conduites d'égout ou des installations de télécommunication ou d'électricité y soient installées. D'après cet argument, le Conseil estime que l'utilisation que MTS Allstream fait du système avec ses lignes de transmission n'explique qu'une très petite partie, voire aucune, des millions de dollars qu'Edmonton dit avoir payés pour construire le système TLR. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil est d'avis qu'avec l'établissement d'un tarif de 20 \$ le mètre, Edmonton cherche à recouvrer des coûts supérieurs aux coûts causals.
109. Étant donné que la municipalité a peu dépensé, voire pas du tout, pour que les terrains servant au TLR puissent être utilisés par une entreprise, le Conseil estime qu'il n'y a pas à craindre que MTS Allstream soit subventionnée par les contribuables d'Edmonton, pour autant que MTS Allstream paie tous les coûts supplémentaires découlant de la construction, de l'entretien et de l'exploitation de ses lignes de transmission.
110. Le Conseil estime qu'Edmonton a tort de prétendre qu'il serait possible d'attribuer une valeur marchande à l'occupation des terrains servant au TLR par la mise aux enchères. Même si éventuellement plus d'une entreprise pourraient être intéressées à acquitter les frais d'occupation des terrains servant au TLR, il n'existe qu'un seul vendeur, Edmonton. Les entreprises et autres parties peuvent aménager leurs installations à d'autres emplacements, par exemple dans les rues

de la ville, ce qui entraîne normalement des dépenses et des dérangements importants. De l'avis du Conseil, ces emplacements de rechange ne constituent pas une source d'approvisionnement équivalente qui nous permettrait de dire qu'il s'agit réellement d'un marché « libre » dans lequel il est possible de déterminer la véritable valeur marchande de l'occupation des terrains servant au TLR.

111. Le Conseil souligne l'argument selon lequel Edmonton soutient que si le Conseil approuvait le redressement que sollicite MTS Allstream, la compagnie se verrait conférer un avantage par rapport aux autres entreprises qui ont rejeté les modalités de la Ville et qui ont payé pour aménager leurs installations ailleurs. De l'avis du Conseil, la position d'Edmonton ne tient pas compte du désavantage que subirait MTS Allstream par rapport aux autres entreprises si la proposition d'Edmonton était acceptée. MTS Allstream pourrait éventuellement être la seule entreprise à payer des tarifs qui excèdent de beaucoup les coûts causals. Le Conseil fait remarquer que le dossier de l'instance ne contient aucun détail concernant les tarifs payés par les autres entreprises pour accéder aux rues d'Edmonton, mais le fait qu'Edmonton désirait négocier avec MTS Allstream des tarifs sensiblement inférieurs à ceux de l'accès à ses rues permet de croire qu'il est probable que les autres entreprises payent des tarifs réellement inférieurs pour l'accès aux rues d'Edmonton que ceux qu'Edmonton exige de MTS Allstream pour l'accès aux terrains servant au TLR. De l'avis du Conseil, adopter la structure de frais élevée proposée par Edmonton, sans justification valable sur le plan économique, placerait MTS Allstream dans une position désavantageuse par rapport aux autres entreprises parce que la compagnie devrait payer des tarifs plus élevés pour se connecter à ses clients, ou devrait déboursier d'importantes sommes d'argent pour relocaliser ses installations dans les rues de la ville où les prix sont plus abordables.
112. Le Conseil fait remarquer que le dossier de la présente instance ne comporte aucun détail permettant de déterminer les coûts causals dans le présent cas. Par conséquent, le Conseil estime que dans la situation actuelle, il convient d'ordonner aux parties de renégocier un accord sur l'accès aux terrains servant au TLR qui comporte des tarifs applicables à l'accès fondés sur le principe de la causalité des coûts.
113. Le Conseil ordonne à MTS Allstream et à Edmonton de négocier une structure de frais basée sur les coûts causals, qui serait applicable à l'accès aux terrains servant au TLR par MTS Allstream, dans le but de construire, d'entretenir et d'exploiter des lignes de transmission.

Secrétaire général

Ce document est disponible, sur demande, en média substitut, et peut également être consulté en version PDF ou en HTML sur le site internet suivant : <http://www.crtc.gc.ca>