



## Décision de télécom CRTC 2018-30

Version PDF

Ottawa, le 24 janvier 2018

*Dossier public : 8662-Q15-201705097*

### **Demande de révision et de modification d'une décision procédurale portant sur le sursis de l'analyse d'une demande de la Ville de Gatineau pour l'approbation d'un accord d'accès municipal**

*Le Conseil rejette la demande de Bell Canada, Cogeco Connexion Inc., Rogers Communications Canada Inc., TELUS Communications Inc. et Vidéotron s.e.n.c. (collectivement les entreprises) en vue de faire réviser et modifier sa lettre-décision du 30 mai 2017 concernant la demande des entreprises de surseoir à l'analyse de la demande de la Ville de Gatineau (Gatineau) pour l'approbation d'un accord d'accès municipal. Le Conseil conclut qu'il n'y a pas de doute réel quant au bien-fondé de la lettre-décision en raison d'une erreur de droit ou d'un changement fondamental dans les circonstances ou les faits. Les entreprises ont jusqu'au **23 février 2018** pour déposer des observations concernant la demande de Gatineau, alors que Gatineau a jusqu'au **5 mars 2018** pour déposer une réplique.*

#### **Contexte**

1. En décembre 2012, Bell Canada, Cogeco Connexion Inc., Rogers Communications Canada Inc., TELUS Communications Inc.<sup>1</sup> et Vidéotron s.e.n.c. (collectivement les entreprises) ont entrepris contre la Ville de Gatineau (Gatineau) des procédures judiciaires devant la Cour supérieure du Québec (Cour supérieure) en jugement déclaratoire, en vue d'invalider le règlement municipal numéro 718-2012, qui régissait les interventions sur la propriété de Gatineau par les entreprises de services de télécommunication (règlement)<sup>2</sup>. Les entreprises soutenaient que le règlement était constitutionnellement invalide et inopérant, puisqu'il avait comme objectif de réglementer des questions de télécommunication et de radiodiffusion, lesquelles relèvent exclusivement de la compétence du Parlement du Canada. Elles soutenaient également que le règlement allait à l'encontre de la *Loi sur les télécommunications (Loi)* et entravait l'exercice de la compétence législative du Parlement du Canada.

---

<sup>1</sup> Lors de la présente instance, des observations ont été déposées par la Société TELUS Communications (STC). Toutefois, le 1<sup>er</sup> octobre 2017, les actifs de la STC ont été transférés légalement à TELUS Communications Inc. et la STC a cessé d'exister. Par souci de commodité, « TELUS Communications Inc. » est utilisé dans la présente décision.

<sup>2</sup> Les entreprises ont également contesté la constitutionnalité des règlements similaires des villes de Terrebonne et de Laval.

2. Le 13 avril 2017, le Conseil a reçu une demande en vertu de la partie 1 de la part de Gatineau (demande de Gatineau) pour l'approbation d'un accord d'accès municipal (AAM). Gatineau y indiquait qu'aucune entente ne semblait possible entre les parties et demandait au Conseil d'approuver les modalités d'un AAM qu'elle souhaitait conclure avec les entreprises.
3. Le 3 mai 2017, les entreprises ont demandé au Conseil de surseoir à l'analyse de la demande de Gatineau le temps que la Cour supérieure, dont l'audition devait avoir lieu du 23 mai au 12 juin 2017, se prononce sur la constitutionnalité du règlement. Les entreprises ont également demandé qu'en cas de rejet de leur demande, le Conseil leur accorde une extension du délai jusqu'au 12 juillet 2017 pour déposer des observations concernant la demande de Gatineau.
4. Dans une [lettre-décision](#) datée du 30 mai 2017 (lettre-décision), le Conseil a rejeté la demande des entreprises visant à surseoir à l'analyse de la demande de Gatineau. Le Conseil a exprimé l'avis qu'il n'était ni nécessaire ni approprié de surseoir à l'analyse de la demande de Gatineau jusqu'à ce qu'un jugement final soit rendu par la Cour supérieure. De plus, le Conseil a indiqué qu'il avait été saisi d'une demande visant à établir les modalités d'accès pour certaines entreprises de services de télécommunication aux lieux publics pour lesquels Gatineau est l'autorité compétente et que la *Loi* lui confère le pouvoir de trancher ce type de demande. La Cour supérieure, quant à elle, a été saisie d'un litige de nature constitutionnelle concernant le règlement de Gatineau, ce qui constitue une question distincte.
5. Dans cette [lettre-décision](#), le Conseil a également reporté du 18 mai au 16 juin 2017 la date limite pour le dépôt d'observations concernant la demande de Gatineau.

## **Demande**

6. Le 16 juin 2017, en lieu et place de leurs observations, les entreprises ont déposé auprès du Conseil une demande de révision et de modification concernant la [lettre-décision](#). Les entreprises ont fait valoir que la lettre-décision devrait être révisée et modifiée afin que l'instance amorcée par la demande de Gatineau soit ajournée dans l'attente du jugement de la Cour supérieure puisque :
  - le Conseil a commis une erreur de droit en concluant que les questions devant la Cour supérieure sont distinctes de celles devant le Conseil dans le contexte de la demande de Gatineau;
  - le Conseil a commis une erreur de droit en refusant d'ajourner l'instance et en imposant un délai très court pour déposer des observations;
  - au cours de l'instance devant la Cour supérieure, les entreprises ont été informées d'éléments factuels dont elles ne connaissaient pas l'existence auparavant, lesquels constituent un changement factuel fondamental.
7. De plus, les entreprises ont demandé au Conseil de statuer sur sa propre compétence à se prononcer sur la demande de Gatineau avant de demander des observations aux entreprises.

8. Le Conseil a reçu une intervention de la part de Gatineau concernant la demande des entreprises.
9. Le 2 août 2017, la Cour supérieure a déclaré le règlement invalide, inapplicable et inopérant. Le 31 août 2017, le personnel du Conseil a donc demandé à Gatineau et aux entreprises de confirmer leurs positions concernant la demande de Gatineau. Le 11 septembre 2017, Gatineau et les entreprises ont indiqué au Conseil que la Procureure générale du Québec avait interjeté appel du jugement de la Cour supérieure, et que cela avait pour effet de suspendre ce jugement. Gatineau et les entreprises ont donc demandé au Conseil de procéder avec leurs demandes respectives<sup>3</sup>.

### **Critères de révision et de modification**

10. Le Conseil a précisé, dans le bulletin d'information de télécom 2011-214, les critères qu'il utiliserait pour évaluer les demandes de révision et de modification présentées en vertu de l'article 62 de la *Loi*. En particulier, le Conseil a déclaré que les demandeurs doivent démontrer qu'il existe un doute réel quant au bien-fondé de la décision initiale, résultant, par exemple : i) d'une erreur de droit ou de fait; ii) d'un changement fondamental dans les circonstances ou les faits depuis la décision; iii) du défaut de considérer un principe de base qui avait été soulevé dans l'instance initiale; iv) d'un nouveau principe découlant de la décision.

### **Questions**

11. Le Conseil a déterminé qu'il devait examiner les questions suivantes dans la présente décision :
  - Existe-t-il un doute réel quant au bien-fondé de la [lettre-décision](#) en raison d'une erreur de droit ou d'un changement fondamental dans les circonstances ou les faits depuis la décision?
  - Est-ce que le Conseil devrait d'abord statuer sur sa compétence à se prononcer sur la demande de Gatineau?

---

<sup>3</sup> À la suite des conclusions du Conseil dans le cas présent, mais avant la publication de la présente décision, le Conseil a reçu une lettre procédurale de l'avocat de Gatineau (disponible sur le site Web du Conseil sous la rubrique « Terminée - Demandes Partie 1 » [2017] en cliquant sur le lien « [Documents connexes](#) » qui se trouve dans la colonne Documents connexes), avisant le Conseil que le règlement a été abrogé par le conseil municipal de Gatineau le 12 décembre 2017.

**Existe-t-il un doute réel quant au bien-fondé de la [lettre-décision](#) en raison d'une erreur de droit ou d'un changement fondamental dans les circonstances ou les faits depuis la décision?**

**Erreur de droit : questions distinctes**

**Positions des parties**

12. Les entreprises ont indiqué que le Conseil avait commis une erreur de droit en déterminant qu'il n'y a pas de conflit potentiel entre sa décision et le jugement de la Cour supérieure. Selon les entreprises, si la Cour supérieure conclut que le règlement est constitutionnellement valide, applicable et opérant, il y aura un conflit de lois. Gatineau devra alors continuer à appliquer son règlement et ne pourra pas conclure avec les entreprises des ententes particulières contenant des modalités différentes de celles qui s'appliquent généralement en vertu du règlement.
13. Toutefois, les entreprises ont indiqué que si la Cour supérieure conclut que le règlement n'est pas valide, les parties pourront alors négocier entre elles des modalités acceptables, et l'intervention du Conseil ne sera pas requise, à moins que les parties n'en saisissent le Conseil.
14. Gatineau a fait valoir que les allégations des entreprises selon lesquelles il y aurait un conflit de lois entre le règlement et l'AAM ne sont pas fondées puisqu'un article du règlement prévoit spécifiquement que sont exclus de son application « les travaux ayant fait l'objet d'un AAM particulier avec l'entreprise de services de télécommunication ». De plus, Gatineau a rejeté l'affirmation selon laquelle elle n'aurait pas le pouvoir de conclure d'ententes particulières, puisque dans la politique réglementaire de télécom 2009-150, le Conseil a fait remarquer que les entreprises de services de télécommunication doivent se conformer aux règlements municipaux dans la mesure où ces règlements ne modifient pas les modalités d'un AAM conclu entre les parties. Selon Gatineau, le Conseil a en outre estimé que l'AAM doit primer sur tout règlement municipal.

**Résultats de l'analyse du Conseil**

15. La demande de Gatineau concernant l'approbation de l'AAM soulève certaines interrogations qui nécessitent une interprétation et une application de la *Loi*. Ces questions sont distinctes de la question concernant la constitutionnalité du règlement de Gatineau dont est saisie la Cour supérieure. En outre, en ce qui concerne l'argument des entreprises selon lequel le Conseil aurait commis une erreur de droit en concluant qu'il n'y avait pas de conflit potentiel entre les conclusions du Conseil concernant la demande de Gatineau et le jugement de la Cour supérieure sur la constitutionnalité du règlement, le Conseil n'a pas tiré cette conclusion particulière dans la [lettre-décision](#). Le Conseil conclut que les entreprises n'ont pas su démontrer l'existence d'un tel conflit potentiel qui le contraindrait à surseoir à l'analyse de la demande de Gatineau.
16. Par conséquent, le Conseil conclut qu'il n'a pas erré en concluant que les questions de droit devant être tranchées par la Cour supérieure sont des questions distinctes de

celles qui se trouvent devant le Conseil dans le cadre de l'instance amorcée par la demande de Gatineau.

## **Erreur de droit : refus de surseoir et délai pour déposer des observations**

### **Positions des parties**

17. Les entreprises ont soutenu que le Conseil a commis une erreur de droit en n'ajournant pas l'instance et en ne leur accordant pas suffisamment de temps pour déposer des observations concernant la demande de Gatineau, puisque cela enfreint les principes de justice naturelle. Selon les entreprises, ces principes prévoient le droit à l'ajournement d'une instance administrative lorsqu'une affaire connexe est en instance devant la Cour supérieure. De plus, les entreprises ont fait valoir que si l'instance n'est pas ajournée, les parties ont droit à un délai raisonnable pour faire valoir leurs positions. Elles ont soutenu que le délai accordé par le Conseil pour répondre à la demande de Gatineau, soit jusqu'au 16 juin 2017, était déraisonnable, puisque les parties et leurs procureurs étaient fortement mobilisés par l'audition devant la Cour supérieure entre le 23 mai et le 12 juin 2017, ce que le Conseil n'était pas sans savoir.
18. Gatineau a indiqué que les entreprises ne sauraient valablement soutenir que le Conseil n'avait pas respecté les principes de justice naturelle. Elle a noté que les *Règles de pratique et de procédure du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (Règles de procédure)* prévoient 30 jours pour la réponse des parties et que ce délai a même été prolongé pour que le Conseil se prononce sur la demande de sursis des entreprises. Gatineau s'est également dite d'avis que la question de la constitutionnalité du règlement est distincte de la question dont est saisi le Conseil, soit d'établir les modalités d'accès aux emprises municipales de Gatineau, sans risque de jugements contradictoires.

### **Résultats de l'analyse du Conseil**

19. Le Conseil estime que les entreprises n'ont pas su justifier pourquoi il devrait ajourner l'instance en question. La jurisprudence et la doctrine citées par les entreprises pour appuyer leur demande de révision et de modification n'établissent pas que le Conseil soit tenu d'accorder un ajournement. Au contraire, la *Loi* accorde beaucoup de pouvoirs au Conseil en ce qui a trait au déroulement des instances. En particulier, le Conseil dispose du pouvoir discrétionnaire d'ajourner ses propres instances dans un cas donné, que ce soit pour permettre à une cour de se prononcer sur une question constitutionnelle pertinente ou pour d'autres raisons. Lorsque le Conseil décide d'ajourner ses instances, il le fait dans l'intérêt public. Conformément à sa conclusion antérieure, le Conseil estime que les questions dont ont été saisis la Cour supérieure et le Conseil sont distinctes, et qu'il n'était ni nécessaire ni approprié que le Conseil approuve la demande de sursis. Par conséquent, le Conseil conclut qu'il n'a pas erré en droit en refusant de surseoir à l'analyse de la demande de Gatineau.
20. En ce qui a trait aux délais accordés, selon les *Règles de procédure*, le délai habituel pour déposer des observations concernant une demande en vertu de la partie 1 est de

30 jours. Entre le dépôt initial de la demande de Gatineau (13 avril 2017) et la date de dépôt des observations établie à la suite de la demande de sursis (16 juin 2017), il s'est écoulé 45 jours, en tenant compte de la période où le processus était suspendu. Durant cette période, les entreprises disposaient d'une copie de la demande de Gatineau et de toute l'information nécessaire à l'élaboration et à la rédaction de leurs observations.

21. En examinant le calendrier procédural énoncé dans la [lettre-décision](#) sans référence au reste du processus associé à la demande de Gatineau, les entreprises n'ont pas tenu compte de la période de temps qui s'est écoulée entre le dépôt de la demande de Gatineau le 13 avril 2017 et le 11 mai 2017, date à laquelle le Conseil a ajourné les procédures. En outre, à la suite de la lettre-décision, les entreprises ont reçu 29 jours supplémentaires pour déposer une réponse à la demande de Gatineau.
22. Considérant le temps déjà écoulé depuis le dépôt de la demande de Gatineau (en excluant la période où les délais procéduraux associés ont été suspendus), les entreprises n'ont pas su démontrer que les procédures établies à ce jour dans le cadre de l'instance amorcée par la demande de Gatineau ne leur accordaient pas suffisamment de temps pour répondre à la demande de Gatineau. En outre, l'adoption du calendrier énoncé ci-dessous fournira aux entreprises du temps supplémentaire pour présenter une réponse à la demande de Gatineau.
23. Par conséquent, le Conseil conclut qu'il n'a pas enfreint les principes de justice naturelle et que les entreprises n'ont pas su démontrer qu'il a commis une erreur de droit.

## **Changement dans les circonstances ou les faits**

### **Positions des parties**

24. Les entreprises ont soutenu qu'un changement fondamental dans les circonstances et les faits est survenu depuis qu'elles ont déposé leur demande de sursis. En effet, des informations pertinentes ont été révélées à l'occasion du contre-interrogatoire du représentant de Gatineau devant la Cour supérieure. Plus précisément, Gatineau avait adopté le règlement comme « outil » de négociation pour « forcer les choses », en sachant pertinemment que de tels règlements puissent être inapplicables, et le règlement lui permettait de ne pas avoir à négocier au cas par cas avec les entreprises, ce qui va à l'encontre des objectifs énoncés aux articles 43 et les suivants de la *Loi*. Les entreprises ont soutenu que, dans les circonstances, elles n'ont jamais eu l'occasion de négocier de bonne foi les modalités d'un AAM avec Gatineau, puisque cette dernière ne semblait pas disposée à faire des compromis alors qu'elle continuait à imposer aux entreprises le règlement municipal contesté.
25. Gatineau a contesté l'allégation des entreprises selon laquelle elle n'aurait pas agi de bonne foi dans les négociations pour la conclusion d'un AAM avec les entreprises. Elle a indiqué avoir tenté de régler les procédures judiciaires et de conclure un AAM avec les entreprises jusqu'à la fin du mois de mars 2017. De surcroît, Gatineau a fait valoir que les faits révélés lors de l'audition à la Cour supérieure étaient uniquement

en lien avec l'adoption du règlement et ne pouvaient avoir d'impact sur le contenu de l'AAM.

### Résultats de l'analyse du Conseil

26. Les faits qui peuvent être pertinents pour la Cour supérieure concernant la validité et l'opérabilité constitutionnelles du règlement ne sont pas nécessairement pertinents pour le Conseil dans son analyse des questions légales concernant les modalités de l'AAM, et vice versa.
27. Le Conseil estime que le changement fondamental dans les circonstances ou les faits allégué par les entreprises n'est pas en lien avec la [lettre-décision](#) concernant la demande de sursis qui fait l'objet de la présente instance de révision et de modification. De plus, si les entreprises étaient d'avis que Gatineau n'avait pas négocié de bonne foi, rien ne les empêchait d'en faire part au Conseil lors du dépôt de leurs observations dans le cadre du dossier concernant l'AAM s'ils considéraient que cette question était pertinente au dossier.
28. Puisque les faits allégués n'étaient pas relatifs aux questions que le Conseil a tranchées dans la [lettre-décision](#), l'information au dossier ne permet pas de déterminer qu'un changement fondamental dans les circonstances ou les faits est survenu depuis la publication de la lettre-décision le 30 mai 2017. De ce fait, le Conseil détermine qu'il n'y a pas de doute réel quant au bien-fondé de sa décision initiale résultant d'un changement fondamental dans les circonstances ou les faits depuis la décision.

### Conclusion

29. Le Conseil conclut qu'il n'y a pas de doute réel quant au bien-fondé de sa [lettre-décision](#), soit en raison d'une erreur de droit ou d'un changement fondamental dans les circonstances ou les faits. Le Conseil **rejette** donc la demande de révision et de modification des entreprises.

### Est-ce que le Conseil devrait d'abord statuer sur sa compétence à se prononcer sur la demande de Gatineau?

#### Positions des parties

30. Les entreprises ont indiqué que la compétence du Conseil, quant à l'accès des entreprises de services de télécommunication et de distribution au domaine public municipal, est énoncée aux articles 43 et 44 de la *Loi*. Les entreprises ont soutenu que puisque le paragraphe 43(4) confère exclusivement aux entreprises le droit de s'adresser au Conseil, la demande de Gatineau pourrait uniquement être fondée sur l'alinéa 44b) de la *Loi*. Elles ont ajouté que même si Gatineau pouvait s'adresser au Conseil en invoquant cet alinéa pour faire fixer les modalités d'un AAM, ce qu'elles contestent, la décision de Gatineau de régir ces mêmes questions par voie réglementaire l'empêche de s'adresser au Conseil et prive ce dernier de sa compétence d'intervenir de façon unilatérale dans cette question.

31. Les entreprises ont souligné que le règlement était en vigueur et qu'elles ont accepté, sans admission, de le respecter, le temps qu'une cour de justice puisse rendre un jugement final à leur égard.
32. Pour les entreprises, reconnaître la compétence du Conseil, en l'absence de différend, puisqu'elles ont respecté le règlement, équivaldrait
- à reconnaître le droit aux villes d'adopter des règlements régissant toutes les interventions des entreprises de services de télécommunication sur le domaine public municipal;
  - à l'égard de ces mêmes interventions, à reconnaître le droit aux villes, de façon parallèle, de s'adresser au Conseil pour obtenir des ordonnances ayant une portée et des effets différents des règlements dont la validité, l'applicabilité et le caractère opérant seraient maintenus;
  - à imposer des conditions d'accès différentes aux entreprises qui ne seraient pas visées par la demande de Gatineau, faisant en sorte que ces entreprises seraient régies par un régime réglementaire distinct.
33. Gatineau a indiqué qu'elle n'a jamais nié la compétence du Conseil puisqu'elle soutient la compétence ultime du Conseil dans le dossier de la Cour supérieure. Elle a ajouté qu'il est paradoxal que les entreprises contestent la compétence du Conseil alors que leur plan d'argumentation déposé devant la Cour supérieure soutient la compétence exclusive du Conseil.

### Résultats de l'analyse du Conseil

34. Selon le Conseil, les entreprises n'ont pas su justifier pourquoi il devrait d'abord statuer sur sa compétence. La question de la compétence du Conseil pourra être examinée lorsqu'il traitera la demande de Gatineau. Le Conseil détermine qu'il n'est ni nécessaire ni approprié de considérer la question de sa compétence dans le contexte de la présente instance de révision et de modification.
35. Le Conseil **rejette** donc la demande des entreprises voulant qu'il statue sur sa propre compétence à entendre la demande de Gatineau avant de demander des observations aux entreprises. Les entreprises conservent le droit de soulever cette question de compétence dans leurs observations dans le cadre du processus amorcé par la demande de Gatineau.

### Traitement de la demande de Gatineau

36. Dans une [lettre](#) procédurale datée du 6 juillet 2017, le personnel du Conseil a indiqué que le Conseil sursoyait à l'analyse de la demande de Gatineau pendant qu'il traitait la demande de révision et de modification des entreprises. La lettre indiquait aussi que, n'ayant reçu ni observation ni réplique concernant la demande de Gatineau, le Conseil pourrait décider de permettre aux parties de déposer des observations à un moment ultérieur, afin de s'assurer d'avoir le dossier le plus complet possible.



37. Le dossier de la demande de Gatineau, tel qu'il est, n'est pas suffisamment étoffé pour permettre au Conseil de rendre une décision éclairée. Ainsi, les entreprises ont jusqu'au **23 février 2018** pour déposer des observations sur la demande de Gatineau datée du 13 avril 2017. Les entreprises doivent identifier les modalités proposées par Gatineau dans l'AAM auxquelles elles s'opposent et suggérer un libellé qui leur convient. Gatineau a jusqu'au **5 mars 2018** pour déposer une réplique.

Secrétaire général

### **Documents connexes**

- *Lignes directrices révisées relatives aux demandes de révision et de modification*, Bulletin d'information de télécom CRTC 2011-214, 25 mars 2011
- *MTS Allstream Inc. – Demande concernant un accord d'accès municipal conclu avec la Ville de Vancouver*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2009-150, 19 mars 2009