



## Décision de télécom CRTC 2005-26

Ottawa, le 27 avril 2005

### **Demande de MTS Allstream Inc. visant l'autorisation provisoire de construire des lignes de transmission à Vancouver**

Référence : 8690-M59-200500844

*Dans la présente décision, le Conseil rejette la demande de redressement provisoire que MTS Allstream Inc. (MTS Allstream) lui a présentée à l'égard de sa demande en vertu de la partie VII, dans laquelle elle sollicitait l'autorisation du Conseil pour construire des lignes de transmission dans la Ville de Vancouver (la Ville ou Vancouver). Toutefois, le Conseil autorise provisoirement MTS Allstream à construire une ligne de transmission longeant la rue Station, à Vancouver, sous réserve de conditions.*

#### **Demande de redressement provisoire**

1. Le 24 janvier 2005, MTS Allstream Inc. (MTS Allstream) a présenté au Conseil une demande en vertu de la partie VII (la demande en vertu de la partie VII) en vue d'obtenir l'autorisation de construire des lignes de transmission dans la Ville de Vancouver (la Ville ou Vancouver).
2. Le 8 avril 2005, MTS Allstream a déposé d'autres demandes auprès du Conseil en vue d'obtenir un redressement à l'égard de la demande en vertu de la partie VII (la demande de redressement provisoire).
3. Dans la demande de redressement provisoire, MTS Allstream a précisé qu'elle devait avoir accès à une servitude municipale située sur la rue Station, à Vancouver, au plus tard le 1<sup>er</sup> mai 2005 (date de construction), pour construire une ligne de transmission qui longerait cette rue (la ligne de transmission de la rue Station).
4. Plus précisément, MTS Allstream a demandé au Conseil de se prononcer de façon définitive, avec ou sans justification, sur la demande en vertu de la partie VII au plus tard à la date de construction. MTS Allstream a également demandé que le Conseil, à défaut de rendre une telle décision, prenne une ordonnance provisoire autorisant la compagnie à construire des lignes de transmission essentiellement à Vancouver, suivant les modalités que MTS Allstream a précisées dans la demande en vertu de la partie VII.

#### **Critères justifiant un redressement provisoire**

5. Avant d'accorder un redressement provisoire à une partie, conformément au paragraphe 61(2) de la *Loi sur les télécommunications* (la Loi), le Conseil exige de la partie qui demande le redressement qu'elle lui prouve qu'elle satisfait aux critères applicables au redressement provisoire, tels qu'ils sont énoncés dans le jugement rendu par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Manitoba (Procureur général) c. Metropolitan Stores (MTS) Ltd.* [1987] 1 R.C.S. 110, modifié par le jugement de la Cour dans l'affaire *RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)* [1994] 1 R.C.S. 311 (« les critères RJR-MacDonald »). Voici en quoi consistent ces critères :

- (a) la question qu'il faut trancher est sérieuse;
- (b) en l'absence d'un redressement provisoire, la partie qui a réclamé le redressement subira un tort irréparable;
- (c) la prépondérance des inconvénients, en tenant compte de l'intérêt public, penche en faveur du statu quo, tant que le Conseil n'a pas réglé les questions.

### **Position de MTS Allstream à l'égard du redressement provisoire**

- 6. MTS Allstream a fait valoir que la Ville ne consentirait à laisser la compagnie construire des installations sur des propriétés municipales que si elle signait une entente provisoire concernant le lieu en cause. MTS Allstream a souligné qu'elle ne pouvait accepter une telle condition.
- 7. En revanche, MTS Allstream a fait valoir qu'elle pourrait visiblement satisfaire aux critères que les tribunaux ont retenus pour établir l'admissibilité à un redressement provisoire, critères que le Conseil a d'ailleurs adoptés à cette même fin.
- 8. MTS Allstream soutenait qu'il s'agissait d'une question sérieuse à trancher puisque le dossier portait à la fois sur le droit restreint des entreprises canadiennes d'accéder aux voies et aux lieux publics pour construire des lignes de transmission et sur le pouvoir du Conseil de faire respecter ce droit. MTS Allstream a fait valoir que le Conseil dispose d'une grande latitude pour fixer les conditions d'accès de manière à satisfaire aux objectifs énoncés à l'article 7 de la Loi. MTS Allstream a précisé avoir prouvé que l'absence d'un accord d'accessibilité municipale (AAM) concernant Vancouver l'avait vraiment empêchée d'élargir son réseau et de desservir de nouveaux clients d'une manière fiable et efficace.
- 9. MTS Allstream a fait valoir que, de toute évidence, elle subirait un tort irréparable si le Conseil ne lui accordait pas l'ordonnance provisoire sollicitée et si elle ne construisait pas la ligne de transmission de la rue Station, car faute d'accès à la servitude municipale à des conditions qui lui sont acceptables, la compagnie s'exposerait à de graves risques. Selon MTS Allstream, une telle situation compromettrait ses contrats actuels, ce qui causerait un tort irréparable à sa réputation et l'empêcherait de conquérir de nouveaux clients. De plus, MTS Allstream a ajouté qu'elle ne pourrait réclamer aucuns dommages-intérêts auprès de Vancouver pour les pertes subies.
- 10. MTS Allstream a soutenu qu'elle subirait un tort irréparable si l'ordonnance provisoire ne lui était pas accordée et si elle signait une entente concernant un lieu précis suivant des conditions inacceptables pour elle puisque la Ville soutiendrait alors que MTS Allstream a conclu l'entente de façon volontaire et qu'elle ne peut ni la renégocier ni réclamer des dommages-intérêts auprès de la Ville.
- 11. MTS Allstream a fait valoir que la prépondérance des inconvénients penchait en faveur de l'octroi de l'ordonnance provisoire demandée. MTS Allstream soutenait qu'une telle ordonnance provisoire permettrait de confirmer l'intérêt public sous-jacent au droit des entreprises canadiennes d'accéder aux voies et aux autres lieux publics pour construire des lignes de transmission, qu'elle permettrait aussi d'atténuer les obstacles auxquels fait face le nouveau

venu qui livre concurrence à la titulaire et qu'elle garantirait que le nouveau venu ne se voit pas dans l'incapacité de fournir un service fiable ou de répondre aux besoins de ses clients à cause de l'intransigeance de la municipalité. MTS Allstream a par ailleurs ajouté que la Ville, en revanche, ne subirait aucun tort si le Conseil prenait l'ordonnance provisoire puisqu'elle n'avait soulevé aucun problème concernant l'utilisation et la jouissance des lieux, en l'occurrence la rue Station ou toute autre servitude, par d'autres et qu'il était possible d'invoquer le processus d'octroi de permis de la Ville pour régler tous les problèmes relatifs à un lieu précis, ce qui s'était déjà produit d'ailleurs dans le cas de la ligne de transmission de la rue Station. MTS Allstream a fait remarquer qu'à la suite d'un processus itératif entre les ingénieurs de la Ville et les représentants de MTS Allstream au sujet de l'emplacement précis de la ligne de transmission de la rue Station, le Ville a approuvé le plan aux fins de construction.

12. MTS Allstream a conclu qu'elle avait satisfait aux trois critères RJR-MacDonald et qu'elle devrait, par conséquent, se voir accorder l'ordonnance provisoire sollicitée.

### **Position de Vancouver concernant le redressement provisoire**

13. Dans les répliques qu'elle a déposées le 19 avril 2005, la Ville s'oppose à la demande de redressement provisoire de MTS Allstream. Selon les dires de la Ville, cette demande n'était ni plus ni moins qu'une façon, pour MTS Allstream, d'inviter le Conseil à prendre une ordonnance autorisant la compagnie à construire les lignes de transmission dans toutes les rues et voies publiques à Vancouver avant même que le Conseil n'ait décidé s'il détenait le pouvoir de prendre une pareille ordonnance, puisque dans le cas présent, la question fondamentale en matière de compétence est exactement la même que celle soulevée par la demande en vertu de la partie VII. La Ville affirme que le Conseil ne pourrait pas prendre l'ordonnance provisoire que MTS Allstream sollicite et décider seulement plus tard s'il était réellement habilité à le faire.
14. La Ville soutient que MTS Allstream n'a pas satisfait au premier critère justifiant l'obtention d'un redressement provisoire. La Ville souligne que la question de compétence en cause diffère sensiblement de toutes celles ayant déjà fait l'objet d'une décision du Conseil. Selon la Ville, les dispositions législatives que MTS Allstream a invoquées pour soutenir qu'elle avait de bonnes chances de gagner sa cause devant les tribunaux ne confèrent pas au Conseil le pouvoir de prendre une ordonnance comme celle que demande MTS Allstream.
15. La Ville ajoute que MTS Allstream n'a pas satisfait au deuxième critère non plus. Elle fait valoir qu'à part ne pas pouvoir construire la ligne de transmission de la rue Station ou devoir signer avec Vancouver une entente prévoyant des conditions inacceptables pour elle, MTS Allstream dispose d'une troisième option bien évidente qui lui éviterait de subir un tort irréparable même sans que le redressement provisoire demandé ne lui soit accordé. En effet, la Ville affirme que MTS Allstream aurait tout simplement pu demander au Conseil de prendre une ordonnance l'autorisant à construire une ligne de transmission longeant la rue Station et que la Ville ne se serait pas opposée à l'ordonnance, pas plus qu'elle n'aurait soulevé de questions de compétence. La Ville ajoute même que si jamais MTS Allstream avait besoin d'accéder à une autre rue ou voie publique avant que le Conseil n'ait rendu sa décision sur la demande en vertu de la partie VII et qu'elle ne parvenait pas obtenir l'accès à des conditions acceptables pour elle, MTS Allstream pourrait alors demander au Conseil de l'autoriser, suivant une procédure accélérée au besoin, à accéder à ce lieu.

16. La Ville fait valoir que l'argument avancé par MTS Allstream au sujet de la prépondérance des inconvénients repose sur la même prémisse sans fondement que l'argument qu'elle a invoqué au sujet du tort irréparable et qu'il doit donc être rejeté pour la même raison. La Ville affirme que lorsque MTS Allstream a dit craindre que ses droits d'accès ne deviennent inexécutables et qu'elle subisse un désavantage sur le plan de la concurrence si elle n'obtient pas le redressement provisoire sollicité, elle n'avait pas envisagé la possibilité de demander au Conseil de l'autoriser à construire une installation de transmission donnée le long d'une rue ou d'une voie publique à Vancouver avant qu'il ne rende sa décision définitive sur la demande en vertu de la partie VII.
17. La Ville fait valoir qu'il conviendrait, comme redressement acceptable, d'autoriser MTS Allstream à accéder à la zone nécessaire de l'îlot 1500 de la rue Station à Vancouver et à y effectuer les travaux de creusage pour y construire une ligne de transmission, conformément au plan définitif présenté par MTS Allstream. La Ville souligne que si le Conseil accorde un tel redressement, il ne serait plus nécessaire de vérifier si les trois critères justifiant un redressement provisoire sont respectés, car l'ordonnance portant exclusivement sur la rue Station pourrait être une ordonnance définitive reconnaissant aux parties le droit de s'en remettre au Conseil pour qu'il traite des questions ultérieures susceptibles de surgir, pensons entre autres à la répartition du coût de réinstallation de la ligne de transmission.
18. La Ville a également proposé des conditions que le Conseil devrait imposer s'il décidait de prendre une ordonnance définitive autorisant MTS Allstream à construire une ligne de transmission dans l'îlot 1500 de la rue Station. Devant ces conditions et compte tenu de la demande en vertu de la partie VII, la Ville estime que MTS Allstream contesterait l'application d'un facteur de pondération de 20 p. 100 aux frais liés à l'approbation du plan et aux inspections des sites et qu'elle réclamerait le droit d'effectuer la réfection de la chaussée elle-même au lieu de payer les coûts que propose la Ville pour ces travaux. Advenant que le Conseil décide d'autoriser MTS Allstream à effectuer elle-même la réfection de la chaussée, la Ville lui demande de prévoir une condition obligeant la compagnie à indemniser la Ville à l'égard des réclamations dont elle ferait l'objet ou des pertes qu'elle subirait pour cause de négligence ou d'erreur de la part de MTS Allstream, de ses entrepreneurs ou de ses mandataires en ce qui concerne les travaux de réfection de la chaussée.

### **Observations en réplique de MTS Allstream**

19. Dans ses observations en réplique du 21 avril 2005, MTS Allstream souligne que le redressement provisoire que propose la Ville concernant la construction de la ligne de transmission de la rue Station répondrait à ses besoins immédiats, mais qu'il s'agirait d'une solution de rechange de loin inférieure à l'ordonnance provisoire qu'elle sollicite en vue d'obtenir l'accès à l'ensemble de la ville.
20. MTS Allstream fait valoir qu'une ordonnance l'autorisant à accéder à l'ensemble de la ville viendrait confirmer l'engagement que le Conseil a pris de maintenir les droits d'accès des entreprises, conformément à la Loi.

21. MTS Allstream fait valoir qu'étant donné que le Conseil pourrait rendre une décision sur sa compétence en ce qui concerne l'examen de la demande de redressement provisoire, les arguments qu'avance la Ville en matière de compétence ne l'empêchent pas d'accorder le redressement provisoire.
22. En ce qui concerne les critères RJR-MacDonald, MTS Allstream a réaffirmé que, selon elle, le Conseil dispose d'une grande latitude pour fixer les conditions d'accès de manière à satisfaire aux objectifs prévus dans la Loi et que si MTS Allstream n'obtient pas le redressement provisoire sollicité et qu'elle est forcée de présenter maintes demandes d'accès à des lieux spécifiques, elle ne parviendra pas à exercer son droit d'accès, ce qui ira à l'encontre de la politique du Conseil relative à la concurrence fondée sur les installations. MTS Allstream a fait valoir qu'une telle situation amoindrirait l'intérêt public à l'égard d'une réglementation efficace et efficiente.
23. En ce qui concerne les conditions d'accès spécifiques proposées par la Ville concernant la ligne de transmission de la rue Station, MTS Allstream a réitéré les objections générales qu'elle a soulevées dans ses observations relatives à la demande en vertu de la partie VII. MTS Allstream a également fait valoir qu'il serait illogique que le Conseil prenne une ordonnance définitive concernant la ligne de transmission de la rue Station pour l'instant, car il ne s'est pas encore penché sur la question des modalités et des conditions d'accès qui conviendraient pour l'ensemble de la Ville dans le contexte de la demande en vertu de la partie VII.

### **Analyse et conclusion du Conseil**

24. Le Conseil fait remarquer que la demande en vertu de la partie VII soulève différentes questions complexes qui comprennent, sans toutefois s'y limiter, la dimension géographique et la dimension temporelle qui se rattachent aux pouvoirs que lui confère le paragraphe 43(4) de la Loi. Selon le Conseil, il ne serait pas sage de sa part de rendre une décision définitive sur la demande en vertu de la partie VII sans tenir dûment compte de ces aspects. Par conséquent, le Conseil refuse de rendre une décision définitive avant la date de construction, comme le lui demande MTS Allstream.
25. En ce qui concerne la demande de redressement provisoire, le Conseil fait valoir que la requérante doit satisfaire aux trois critères RJR-MacDonald. Dans le cas du critère lié au tort irréparable, le Conseil estime que même si MTS Allstream avait prouvé qu'elle subirait un tort irréparable si elle n'obtenait pas l'autorisation de construire la ligne de transmission de la rue Station, cette preuve ne justifierait pas l'octroi du redressement provisoire à l'égard de la demande en vertu de la partie VII, surtout s'il est tenu compte de la position que la Ville a adoptée concernant cette ligne de transmission. Par conséquent, le Conseil conclut que MTS Allstream n'a pas réussi à prouver qu'à défaut du redressement provisoire sollicité, elle subirait un tort irréparable.
26. Compte tenu de la conclusion qu'il a tirée au sujet du tort irréparable, le Conseil n'a pas à vérifier si MTS Allstream satisfait ou non aux deux autres critères RJR-MacDonald.
27. À la lumière de ce qui précède, le Conseil rejette donc la demande de redressement provisoire de MTS Allstream.

28. Le Conseil estime qu'il est habilité à prendre une ordonnance autorisant la construction de la ligne de transmission de la rue Station. De plus, il fait remarquer que la Ville a indiqué qu'elle ne contestait pas le pouvoir du Conseil de prendre une ordonnance autorisant MTS Allstream à construire la ligne de transmission de la rue Station conformément au plan définitif que la compagnie a soumis à la Ville.
29. Le Conseil signale les réserves de MTS Allstream en ce qui concerne la prise d'une ordonnance définitive à l'égard de la ligne de transmission de la rue Station. Étant donné qu'il doit examiner la question des modalités et des conditions d'accès aux propriétés municipales à Vancouver pour se prononcer sur la demande en vertu de la partie VII, le Conseil juge qu'il ne convient pas pour le moment de prendre une ordonnance définitive à l'égard de la ligne de transmission de la rue Station.
30. Le Conseil estime que dans les circonstances en cause, et compte tenu du fait que la Ville affirme que la ligne de transmission de la rue Station ne soulève aucun problème concernant l'utilisation et la jouissance par d'autres des lieux de l'îlot 1500 de la rue Station, il convient de prendre une ordonnance provisoire autorisant MTS Allstream à construire la ligne de transmission de la rue Station.
31. Quant aux conditions liées à une telle autorisation, le Conseil juge que la Ville a, dans l'ensemble, proposé des modalités acceptables.
32. Le Conseil souligne l'affirmation selon laquelle la Ville soutient qu'elle applique normalement un facteur de pondération de 20 p. 100 aux frais liés à l'approbation du plan et aux inspections des sites et qu'à son avis, ce pourcentage reflète mieux les coûts causals qu'elle assume qu'un facteur de 15 p. 100. Par contre, le Conseil ajoute que la Ville n'a pas expliqué pourquoi le facteur de 20 p. 100 reflétait mieux les coûts causals. Par ailleurs, le Conseil fait remarquer qu'au paragraphe 88 de son mémoire concernant la demande en vertu de la partie VII, la Ville a indiqué que, normalement, la différence entre l'incidence d'un facteur de pondération de 15 p. 100 et celle d'un facteur de 20 p. 100 sur les frais liés à l'approbation du plan et des inspections des sites est tellement négligeable que ni l'entreprise ni la Ville ne constate qu'il en existe réellement une. Or, compte tenu de ce qui précède, le Conseil estime que dans le cas de la ligne de transmission de la rue Station, il serait plus acceptable de retenir un facteur de pondération de 15 p. 100 applicable aux frais liés à l'approbation du plan et aux inspections des sites qu'un facteur de 20 p. 100, comme le propose la Ville.
33. Le Conseil souligne les réserves de la Ville face à sa responsabilité permanente à l'égard des rues et de la qualité des travaux de réfection de la chaussée. Le Conseil estime que MTS Allstream devrait pouvoir confier tout travail de réfection à ses entrepreneurs, pourvu qu'elle soit tenue d'observer des mesures qui protègent les intérêts de la Ville. À la lumière de ce qui précède, le Conseil estime que MTS Allstream devrait pouvoir confier les travaux de réfection de la rue Station à ses propres entrepreneurs. De plus, le Conseil estime que si MTS Allstream décide d'exercer ce droit, la Ville peut recouvrer les coûts causals à l'égard de ce qui suit :
  - l'examen des matériaux/formulation spécifiés;

- l'inspection, le contrôle et la certification du remblayage;
  - l'inspection continue de la chaussée après la réfection.
34. Enfin, le Conseil est également d'avis que si MTS Allstream choisit de retenir ses propres entrepreneurs pour la réfection de la chaussée, elle devrait indemniser la Ville à l'égard des réclamations dont elle ferait l'objet ou des pertes qu'elle subirait pour cause de négligence ou d'erreur de la part de MTS Allstream, de ses entrepreneurs ou de ses mandataires en ce qui concerne les travaux en question.
35. Compte tenu de ce qui précède, et en attendant de rendre une décision définitive sur la demande en vertu de la partie VII, le Conseil autorise provisoirement MTS Allstream à construire la ligne de transmission de la rue Station, conformément au plan définitif que MTS Allstream a soumis à la Ville, sous réserve des conditions suivantes :
- 1) MTS Allstream doit payer les dépenses suivantes à la Ville :
    - a) frais d'étude du plan - 1 200 \$;
    - b) frais d'inspection du site - 65 \$/jour;
    - c) frais correspondant au facteur de pondération applicable aux frais liés à l'approbation du plan et aux inspections du site - 15 p. 100;
    - d) coût des panneaux de signalisation - en fonction du temps et du matériel requis pour installer temporairement des panneaux d'interdiction d'arrêt, afin de dégager la rue en prévision des travaux proposés;
    - e) réfection de la chaussée - dans le cas où MTS Allstream choisirait de laisser la Ville effectuer les travaux.
  - 2) MTS Allstream doit présenter à la Ville les documents suivants :
    - a) un plan acceptable de gestion de la circulation;
    - b) une liste de personnes avec qui communiquer en cas d'urgence, 24 heures sur 24;
    - c) un plan acceptable de l'ouvrage fini;
    - d) une lettre de crédit au montant de 2 500 \$ à titre de garantie pour les coûts d'inspection et de réfection.
  - 3) Dans le cas où MTS Allstream choisirait d'effectuer la réfection elle-même :
    - a) MTS Allstream devra payer à la Ville :
      - i) le coût causal de l'examen des matériaux/formulation spécifiés;

- ii) le coût causal de l'inspection, du contrôle et de la certification du remblayage;
  - iii) le coût causal de l'inspection continue après la réparation.
- b) En ce qui a trait à la réparation de la chaussée, MTS Allstream devra indemniser la Ville si des réclamations lui sont faites, ou si elle subit des pertes à cause d'une négligence ou d'une erreur de la part de MTS Allstream, de ses entrepreneurs ou de ses mandataires.
36. Le Conseil fait remarquer qu'à la suggestion de la Ville, il est prêt à juger tout différend qui pourrait survenir ultérieurement entre les parties concernant la ligne de transmission de la rue Station.
37. Le Conseil fait remarquer qu'il a l'intention de rendre bientôt une décision définitive concernant la demande en vertu de la partie VII. D'ici là, si MTS Allstream a besoin d'accéder à une autre voie publique ou lieu public à Vancouver, elle peut demander au Conseil de lui accorder l'accès à ce site suivant une procédure accélérée, au besoin.

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>*