

FCM

Fédération canadienne des municipalités

Federation of Canadian Municipalities

Protéger les emprises municipales dans les négociations avec les entreprises de télécommunications

GUIDE POUR LES MUNICIPALITÉS

Élaboré pour la
Fédération canadienne des municipalités

www.fcm.ca

Le 5 juin 2009



Depuis 1901
Since 1901

www.fcm.ca

24, rue Clarence • Ottawa (Ontario) K1N 5P3

Téléphone : 613-241-5221 • Courriel : 613-241-7440

Remerciements

Ce guide a été élaboré par le professeur Stéphane Énard-Chabot, de l'Université d'Ottawa, avec les conseils du Comité technique des télécommunications et des emprises municipales de la FCM, qui a également passé en revue le guide. Howard Moscoe, conseiller de la Ville de Toronto, et Karen Leibovici, conseillère de la Ville d'Edmonton, sont respectivement président et vice-présidente du comité technique. Le comité technique se compose d'une équipe de conseillers et de représentants municipaux qui s'occupent des questions relatives aux télécommunications dans une perspective municipale depuis plus d'une décennie.

© Fédération canadienne des municipalités, 2009

Fédération canadienne des municipalités
24, rue Clarence
Ottawa (Ontario)

Le présent document peut être téléchargé du site www.fcm.ca

Pour plus de détails, veuillez communiquer avec :

Adam Thompson, analyste de politiques, FCM
Téléphone : 613-907-6247
athompson@fcm.ca

Table des matières

Message du président de la FCM.....	4
Introduction	5
Le monde des télécommunications – Bref historique.....	6
Les batailles juridiques – Vue d’ensemble et répercussions.....	8
La protection de vos droits auprès des entreprises de télécommunications	10
En perspective – Les questions irrésolues.....	13
Conclusion.....	14
Annexes	15
A. Litiges déterminants– Résumés détaillés	16
B. Calcul des coûts recouvrables.....	22
C. Calcul des facteurs de majoration – Liste des éléments.....	26
D. Élaboration de votre AAM – Liste de contrôle pour les municipalités.....	30

Outils et ressources supplémentaires accessibles à www.fcm.ca.

Message du président de la FCM

Les routes font partie des infrastructures publiques les plus fondamentales. Elles nous relient à nos voisins, à notre lieu de travail, à notre école, à nos commerces. Un bon réseau routier est une composante de base de notre économie et de notre qualité de vie.

Malheureusement, les rues et les autres espaces publics des municipalités sont en état de siège. La détérioration est visible partout, en particulier dans les nids-de-poule qui se multiplient d'année en année. L'âge des infrastructures, les exigences liées à la croissance et les changements climatiques ont réduit la capacité des infrastructures municipales et exercé de grandes pressions sur les services.

Comme dirigeants municipaux, nous savons que ces problèmes s'aggravent et deviennent de plus en plus difficiles à régler. Le déficit accumulé des infrastructures atteint déjà 123 milliards de dollars, à cause d'un régime fiscal boiteux qui fait ployer l'assiette fiscale municipale sous des responsabilités trop lourdes.

Un autre facteur qui pèse de tout son poids sur les infrastructures municipales – et sur les contribuables municipaux – a déjà été bien documenté. Il s'agit des entreprises de télécommunications qui fendent les voies municipales pour installer et moderniser leurs équipements, sans se soucier de payer entièrement les coûts de réparation qui en résultent.

Ce facteur contribue à la détérioration des voies publiques et des autres emprises municipales, tout en drainant des revenus d'impôts fonciers au bénéfice des lucratives entreprises de télécommunications.

Les règles qui régissent l'installation du matériel de télécommunications dans les emprises souterraines municipales sont établies par une législation fédérale désuète et par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC), un organisme mal outillé pour comprendre les problèmes financiers et les problèmes d'infrastructures avec lesquels les municipalités doivent composer. La situation ainsi créée a miné considérablement le pouvoir des gouvernements locaux de gérer les voies publiques dans l'intérêt de la population.

Les gouvernements municipaux risquent de perdre à la fois le contrôle de leurs propres emprises et la capacité de recouvrer la totalité des coûts résultant de ces projets privés. Le présent guide s'adresse aux membres de la FCM. Il offre la meilleure et la plus actuelle information possible, et présente des mesures concrètes pour éviter que l'intensification des activités dans le secteur des télécommunications n'engendre de nouveaux coûts pour nos municipalités et nos contribuables.

En espérant que ce guide vous sera utile, je vous prie de recevoir l'expression de mes plus sincères sentiments.

Jean Perrault
Président de la FCM
Maire de Sherbrooke (Québec)

Introduction

La *Loi sur les télécommunications*¹ fédérale en vigueur actuellement a été adoptée en 1993. Son objectif était de lancer une nouvelle ère de déréglementation et de libre concurrence pour le secteur canadien des télécommunications. Elle signalait en même temps la fin d'une époque, soit celle des monopoles régionaux qui avait duré près d'un siècle. Les consommateurs et les entreprises auraient désormais le choix des services, des fournisseurs et des technologies pour répondre à leurs besoins de télécommunications.

À de nombreux égards, cette nouvelle orientation représentait un grand pas en avant pour notre pays. Toutefois, comme s'en sont rendu compte les municipalités, ce nouvel environnement déréglementé n'a pas tardé à perturber entièrement les relations entre les autorités locales et les entreprises de télécommunications.

Habitues à traiter avec un partenaire de longue date, les municipalités devaient maintenant négocier avec des dizaines d'entreprises à la fois. Après des années de relations sans surprise avec un fournisseur unique, les municipalités ont dû tenter de répondre à quantité d'entreprises qui se livraient une lutte acharnée et qui voulaient des autorisations rapides, installaient leurs équipements à toute vitesse et encombraient les emprises publiques.

Ce qui devait arriver arriva : la montée en flèche de la demande d'espace dans les emprises fit gonfler les coûts des gouvernements locaux (inspections, réparations, diminution de la durée utile des routes, contournement du matériel de télécommunications, etc.), et leur causa d'innombrables casse-tête matériels et logistiques. Préserver l'équilibre entre la protection des intérêts des municipalités et de leurs contribuables et les nouvelles demandes du secteur était une tâche délicate, et elle mena inévitablement à des frictions entre les élus locaux et l'industrie.

Quand elles se firent répondre non, les nouvelles entreprises de télécommunications qui cherchaient à se tailler une place sur le marché commencèrent à se prévaloir d'une disposition de la *Loi sur les télécommunications* encore peu connue à ce moment-là. Cette disposition autorisait les entreprises de télécommunications à faire appel au CRTC (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes) afin d'obtenir l'accès aux emprises municipales. Contre toute attente, le CRTC prit un rôle actif dans la question, prenant des décisions dans les conflits et établissant les conditions d'accès aux emprises municipales. Il s'agissait aussi d'un grand changement pour les municipalités. Le Conseil, conçu principalement pour régler les secteurs des télécommunications et de la radiodiffusion, n'était pas le forum dans lequel elles se seraient attendues à défendre le bien-fondé de leur position.

L'incertitude et les litiges liés à la question du recouvrement des coûts ont peu à peu conduit les municipalités à subventionner de lucratives entreprises de télécommunications. Selon la plus récente enquête de la FCM², les coûts absorbés par les municipalités se sont élevés à près de 107 millions de dollars par année entre 2002 à 2007, pour un total de quelque 646 millions de dollars pour ces six ans. Outre ce fardeau financier, les municipalités ont aussi perdu peu à peu le contrôle de leurs emprises et d'autres propriétés municipales, une situation qui suscite d'importantes préoccupations sur le plan de la sécurité.

Le guide de la FCM

Durant les 10 dernières années, des municipalités de différentes tailles et des diverses régions du Canada, de même que la FCM, ont investi du temps, des efforts et des ressources afin de défendre les intérêts légitimes des municipalités dans ce nouvel environnement. À la FCM, ces efforts nationaux ont été dirigés par le Comité technique des télécommunications et des emprises municipales, qui a stimulé le partage d'information et aidé les municipalités membres dans leurs luttes juridiques contre des entreprises de télécommunications, tout en tentant de faire valoir les dimensions politiques et publiques de la question.

Après 10 ans de discussions, de litiges et de négociations, des meilleures pratiques et des principes directeurs ont émergé. La FCM continuera de défendre activement les intérêts de ses membres dans différents domaines, mais jugeant disposer maintenant d'une somme d'expérience suffisante, elle a voulu préparer un document qui pourra aider les municipalités à protéger systématiquement certains de leurs droits les plus fondamentaux.

Le présent guide vise donc à fournir aux membres de la FCM la meilleure et la plus actuelle source d'information possible, et à proposer des mesures concrètes pour éviter que l'intensification des activités dans le secteur des télécommunications n'engendre de nouveaux coûts pour les municipalités et leurs contribuables.

Le guide présente :

- un exposé de la situation actuelle;
- un tour d'horizon des principales causes juridiques et de leurs répercussions;
- des conseils pratiques sur les meilleurs moyens de protéger les intérêts municipaux et d'optimiser le recouvrement des coûts;
- un résumé des questions d'intérêt pour nos membres et qui n'ont pas encore été résolues.

¹ L.C. 1993, c. 38

² FCM, *Aux frais des contribuables – Comment le régime canadien des télécommunications pèse lourd sur les contribuables et les voies publiques*, juin 2008

Le monde des télécommunications – Bref historique

La déréglementation

Dès leurs débuts au Canada, les entreprises du secteur des services de télégraphie et de téléphonie ont été fortement réglementées par le gouvernement fédéral. Ces entreprises étaient cantonnées dans des activités extrêmement précises et chaque nouvelle activité devait faire l'objet d'une autorisation du législateur.

C'est dans ce contexte que le Parlement adopta une modification à la *Loi sur les chemins de fer*, en 1899. Les entreprises de télégraphie et de téléphonie qui, jusque-là, n'étaient autorisées à exercer leurs activités qu'à l'intérieur des couloirs ferroviaires, se virent autorisées à accéder « à toute voie publique ou tout autre lieu public (afin d'y) procéder à des travaux, notamment d'excavation »³. L'objectif visé était de donner aux entreprises de télécommunications l'accès à de nouveaux marchés en leur permettant d'étendre leurs réseaux dans les cités et villes. La modification de 1899 affirmait clairement que, pour ce faire, les entreprises de télécommunications devaient obtenir l'autorisation municipale.

En 1903, une disposition de règlement des conflits était incluse dans la Loi. Sur le plan historique, cette disposition n'a été que rarement utilisée, car les municipalités canadiennes et les entreprises de téléphonie (peu nombreuses) maintenaient une saine coexistence quant à l'utilisation et à l'occupation des propriétés municipales. C'est la situation qui a régné pendant des générations, jusqu'à ce que le gouvernement fédéral décide de déréglementer cette industrie dans les années 1990.

L'avant-projet de *Loi sur les télécommunications de 1993* établissait pour le secteur canadien des télécommunications une nouvelle orientation notamment axée sur un recours accru à la libre concurrence. Ces nouvelles politiques devinrent de toutes nouvelles dispositions législatives. Toutefois, pour ce qui est des autres volets de la Loi, les anciennes dispositions furent tout simplement calquées sur la Loi établie, y compris l'article 43. L'ensemble du paysage canadien des télécommunications était sur le point d'être radicalement transformé, mais les dispositions de l'ère victorienne sont demeurées l'unique guide de gestion des relations entre les municipalités et les entreprises de télécommunications.

Sous les pressions d'un marché féroce concurrentiel et entre les mains du CRTC — un tribunal administratif hautement spécialisé et conçu essentiellement pour réglementer les secteurs des télécommunications et de la radiodiffusion — l'article 43 allait peu à peu se métamorphoser

³ Il y a eu une exception notable : l'entreprise de Téléphone Bell du Canada exerçait ses activités en vertu d'un statut distinct et les dispositions de la *Loi sur les chemins de fer* ne se sont pas appliquées à cette société avant 1906. Jusque-là, Bell n'avait pas à demander l'autorisation municipale pour installer ses infrastructures dans les emprises municipales.

afin de servir un objectif pour lequel il n'avait pas été conçu : limiter les droits de propriété des municipalités afin de permettre à des entreprises privées de faire plus facilement des bénéfices.

La Loi sur les télécommunications

Les grandes batailles juridiques de la dernière décennie ont porté principalement sur l'interprétation et l'application des paragraphes 43(2), (3) et (4) de la *Loi sur les télécommunications*. Ces dispositions se lisent comme suit :

Définition

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*.

Accès aux lieux publics

(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 d'excavation, 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.

Approbation municipale

(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.

Saisine du Conseil

(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.

Demande d'une municipalité ou d'une autre administration publique

44. Sur demande d'une administration municipale ou autre administration publique, le Conseil peut :

a) soit obliger, aux conditions qu'il fixe, l'entreprise canadienne ou l'entreprise de distribution à enfouir les lignes de transmission qu'elles ont, ou projettent d'avoir, sur le territoire de l'administration en question ou à en modifier l'emplacement;

b) soit ne leur en permettre la construction, l'exploitation ou l'entretien qu'en exécution de ses instructions.

Les paragraphes 43(2) et (3) sont essentiellement des dispositions de 1899. Tel qu'indiqué précédemment, une fois promulgué, le paragraphe (2) a autorisé les entreprises de télécommunications à étendre leurs réseaux dans les collectivités. **Toutefois, selon l'interprétation qu'en font maintenant le CRTC et, jusqu'ici, les tribunaux eux-mêmes, cette autorisation est devenue un « droit d'entrée ». En bref, cette disposition est maintenant vue comme un droit accordé aux entreprises de télécommunications d'utiliser les routes et autres espaces publics pour y installer leurs infrastructures.** Ce droit n'est limité que par une simple mise en garde figurant à la fin de la disposition (« elles doivent...veiller à éviter toute entrave abusive »). Malheureusement, dans les contestations judiciaires présentées jusqu'ici, cette condition n'a pas eu beaucoup de poids.

L'accès aux propriétés municipales a toujours été assujéti à l'obtention de l'autorisation municipale et ce principe est reformulé au paragraphe (3) de la nouvelle Loi. Mais, dans ce contexte, il ne faut pas s'étonner que des problèmes puissent survenir lorsqu'une entreprise n'était pas satisfaite des conditions de l'autorisation. Avant la déréglementation, un arrangement s'était développé peu à peu entre les municipalités et les divers monopoles locaux des télécommunications qui ont occupé le marché pendant des décennies.

Toutefois, de nouveaux intervenants ambitieux ont promptement commencé à contester des pratiques de longue date afin de réduire leurs coûts au minimum. L'entreprise Ledcor Industries Limited (Ledcor) a été l'une des premières à vouloir dépoussiérer le paragraphe (4) et à interjeter appel directement auprès du CRTC afin d'obtenir des conditions plus avantageuses pour les infrastructures qu'elle était en train d'installer à Vancouver. Dans sa décision historique rendue dans l'affaire Ledcor (examinée plus en détail ci-dessous), le CRTC énonce un ensemble précis de conditions visant l'accès à certaines intersections à Vancouver, lesquelles conditions ont été subséquemment consacrées par l'industrie des télécommunications comme étant des « principes » applicables dans toute situation où une entreprise souhaite l'accès aux propriétés municipales.

Le CRTC

La décision rendue par le CRTC dans l'affaire Ledcor a eu l'effet d'une bombe dans le monde municipal. Le CRTC avait toujours réglementé les entreprises de télécommunications. Du spectre des fréquences à la gestion de la bande passante en passant par les exigences relatives au contenu canadien et à la concentration de la propriété des médias, le CRTC s'est attaqué à certains des enjeux les plus publics et les plus complexes sur le plan technique au pays. Compte tenu des connaissances techniques et des compétences spécialisées requises pour remplir son mandat de base, le CRTC a puisé bon nombre de ses membres actuels et anciens dans l'industrie canadienne des télécommunications : cadres supérieurs, avocats, ingénieurs, financiers, etc.

Toutefois, dans le contexte de la déréglementation, ce forum de l'industrie dictait dorénavant ses conditions aux municipalités en leur disant essentiellement comment gérer leurs propriétés. Malgré de nombreuses contestations judiciaires, il semble bien que tant que des modifications ne seront pas apportées à la *Loi sur les télécommunications*, les municipalités devront accepter que le CRTC et le gouvernement fédéral exercent certains pouvoirs sur ces questions.

Chaque municipalité devrait se familiariser avec les principes et les procédures du CRTC afin de protéger ses intérêts le mieux possible, y compris en invoquant l'article 44 de la Loi, au besoin. Le présent guide a pour objet de faciliter les démarches des membres à cet égard.

Par l'entremise de la FCM, un dialogue collectif a été établi avec le CRTC dans le but d'accroître la sensibilisation aux réalités municipales, d'anticiper les enjeux futurs et de réduire la nécessité de coûteux litiges. De plus, la nomination d'un ancien conseiller municipal au CRTC a été un ajout très bien accueilli à ce forum.

Les batailles juridiques – Vue d'ensemble et répercussions

On trouvera dans cette section des résumés, présentés en ordre chronologique, des causes de droit qui, au fil du temps, ont tracé le tableau de ce qui attend les municipalités dans un univers des télécommunications axé sur la concurrence. La décision la plus récente dont il est ici question, soit *MTSA c. Vancouver*, dans laquelle le CRTC présente des directives claires tout en appuyant bon nombre des revendications de Vancouver, revêt une importance particulière. (Pour des résumés plus complets de ces causes, voir l'annexe A.)

Ledcor c. Vancouver (2001)

L'affaire Ledcor a ouvert une boîte de Pandore. Il s'agissait de la première décision importante prise par le CRTC sur l'accès aux propriétés municipales dans le contexte de la déréglementation des télécommunications. Non seulement cette décision a déterminé les conditions donnant accès à Ledcor à 18 intersections, mais elle a aussi confirmé la compétence du CRTC dans de telles causes. En outre, le CRTC a tenté de profiter de cette occasion pour établir des principes généraux devant guider les municipalités et les entreprises de télécommunications dans leurs négociations.

Vancouver a interjeté appel de la décision du Conseil. La Ville a contesté la compétence du CRTC de statuer sur le litige, la capacité du CRTC d'établir des principes d'application générale et constante et, enfin, les réelles conditions d'accès fixées par le CRTC. La Cour d'appel fédérale a statué qu'il ne s'agissait que d'un conflit de peu d'envergure sur lequel le CRTC pouvait se prononcer. Étant donné que la Cour d'appel fédérale avait jugé que l'affaire était peu importante, il n'est pas étonnant que l'autorisation d'interjeter appel auprès de la Cour suprême ait été refusée.

Néanmoins, il fallut se rendre à l'évidence : les « principes de Ledcor » étaient là pour de bon. Dans les années qui suivirent, plusieurs batailles ont été livrées autour de l'interprétation de ces principes, notamment l'expression « coûts causals ». Il vaut la peine de souligner que bien que le CRTC ait autorisé Vancouver à récupérer certains coûts, il a rejeté sa demande de dédommagement pour l'utilisation de ses propriétés par Ledcor.

Allstream c. Edmonton – Les tunnels du TLR (2005)

L'affaire opposant la Ville d'Edmonton à l'entreprise Allstream a porté l'imprévisibilité de la déréglementation du secteur des télécommunications à de nouveaux sommets pour les municipalités.

Allstream et Edmonton avaient conclu une entente donnant à Allstream l'accès aux tunnels du TLR de la ville pour y installer certains équipements. L'entente, qui prévoyait des frais d'occupation, a pris fin en 2002. Selon les dispositions de l'entente, Allstream avait le choix de renouveler l'entente pour

une autre période de cinq ans ou de retirer ses équipements. Allstream a plutôt choisi de faire appel auprès du CRTC pour obtenir des conditions plus avantageuses.

Le CRTC décida qu'il avait compétence puisque les tunnels étaient un « lieu public » et fixa des critères pour établir ce qui constitue un lieu public suivant la *Loi sur les télécommunications*. Le Conseil a ensuite fixé les conditions d'accès d'Allstream en conformité avec les principes énoncés dans la décision Ledcor. Ce qui, entre autres, a entraîné l'élimination des frais d'occupation. La décision du Conseil a été confirmée en appel par la Cour d'appel fédérale. L'autorisation d'appeler de cette décision à la Cour suprême, avec l'aide financière de la FCM, a ensuite été rejetée.

Toronto c. MTS Allstream et Calgary c. MTS Allstream (2005)

Dans ces deux causes, MTS Allstream (MTSA) avait hérité d'accords d'accessibilité municipale (AAM) acquis par d'autres entreprises. Insatisfaite des dispositions de ces ententes, MTSA s'est adressée au CRTC pour faire modifier les conditions d'accès de ces contrats.

En fin de compte, le CRTC a conclu que les AAM avaient été négociés librement par les prédécesseurs d'Allstream et que celle-ci y était donc liée. Toutefois, le Conseil a pris soin d'indiquer qu'il se réservait le droit d'examiner les conditions dans lesquelles une entente avait été négociée pour s'assurer que l'entreprise n'ait pas subi de contraintes ou de coercition qui remettrait en question la validité de l'entente.

Shaw c. Maple Ridge (2007)

En 2005, l'entreprise Shaw Cablesystems Limited tenta d'installer des infrastructures de télécommunications dans le District de Maple Ridge (Colombie-Britannique). Maple Ridge refusa la permission jusqu'à ce que les deux parties puissent négocier un AAM détaillé. Les parties négocièrent pendant deux ans sans pouvoir conclure une entente. Shaw s'adressa au CRTC pour obtenir l'autorisation d'accès. Le Conseil accorda l'accès et en établit les conditions sur la base des principes énoncés dans la décision Ledcor tout en incluant des dispositions additionnelles, dont certaines étaient favorables à Maple Ridge.

Dans sa décision, le CRTC n'a pas caché son irritation devant l'incapacité des parties d'en venir à une entente après de si longues négociations. Dans une affirmation à l'emporte-pièce, le Conseil a indiqué avoir « toujours considéré l'accès aux servitudes municipales comme un obstacle à l'entrée dans le marché et à la concurrence locale ». Un tel commentaire n'a pas du tout rassuré les municipalités quant à la compréhension qu'avait le Conseil de leurs préoccupations.

Baie-Comeau c. l'entreprise TELUS Communications (2008)

Afin d'entreprendre la reconstruction d'une importante artère, incluant le remplacement des égouts et des conduites d'eau principales, Baie-Comeau a demandé à TELUS de reloger ses infrastructures (principalement des conduites, des lignes électriques et des chambres d'appareillage électrique) situées directement au-dessus des infrastructures municipales. Le matériel de TELUS avait été installé lorsque la Ville avait creusé la tranchée à l'origine, soit quelque 40 ans auparavant. Un désaccord est survenu au sujet de la formule de partage des coûts du déplacement. Comme c'est le cas dans la plupart des municipalités, il n'existe pas d'accord d'accessibilité municipale à Baie-Comeau.

Dans sa première décision de cette nature, le CRTC a défini ce qu'il fallait entendre par « coûts de déplacement » et établi une formule de partage des coûts visant les infrastructures de télécommunications existantes non couverts par un AAM. Essentiellement, la formule est un tableau d'amortissement établi selon la durée de vie des éléments d'actif. La décision a certes été une victoire pour Baie-Comeau sur le plan financier, mais il y a lieu de s'interroger sur l'application pratique dans des contextes d'infrastructures complexes souterraines.

Comté de Wheatland c. Shaw Cablesystems Limited (2008)

Le comté de Wheatland (Alberta) avait négocié un AAM détaillé avec Shaw. Les parties s'étaient entendues sur tous les aspects de l'AAM, à une exception près. Wheatland voulait que Shaw adhère au service Alberta One-Call, le service provincial de localisation d'installations souterraines. Shaw a fermement refusé et interjeté appel auprès du CRTC.

Rappelant « l'objectif qu'il poursuit de réduire la réglementation », le CRTC a refusé d'imposer l'adhésion au service One-Call comme condition à un AAM. Le Conseil a également modifié un certain nombre de dispositions parmi celles convenues. Wheatland fait appel de la décision auprès de la Cour d'appel fédérale et conteste la compétence du CRTC dans les enjeux relevant uniquement de la sécurité publique et de la gestion du réseau routier. Aucune date n'a encore été fixée pour l'audition de l'appel.

MTS Allstream c Vancouver (2009)

La Ville de Vancouver et l'entreprise MTS Allstream Inc. (MTSA) ont passé près de cinq ans à négocier un AAM de longue durée détaillé, mais les négociations ont échoué. MTSA a demandé au CRTC de fixer ses conditions d'accès aux emprises municipales ainsi qu'à d'autres propriétés et infrastructures municipales.

Vancouver, qui avait consacré énormément de temps à la préparation de cette audition, a finalement gagné sa cause sur plusieurs points. Le CRTC a profité de cette occasion pour clarifier l'application de plusieurs principes établis dans l'affaire Ledcor. En outre, le Conseil a refusé d'étendre l'application de l'AAM à tous les lieux publics, étant essentiellement en accord avec Vancouver sur l'opportunité de traiter au cas par cas les propriétés autres que les emprises municipales. En bref, la décision a aidé jusqu'à un certain point à corriger le déséquilibre des pouvoirs entre les municipalités et les entreprises de télécommunications.

La protection de vos droits auprès des entreprises de télécommunications

Une grande proportion des municipalités canadiennes n'ont pas conclu d'accords d'accessibilité municipale avec les entreprises de télécommunications présentes sur leur territoire. Si les entreprises de télécommunications demandent une autorisation formelle sur une base ponctuelle, il arrive aussi qu'elles installent leurs équipements dans une municipalité sans même en informer les autorités.

À défaut d'avoir mis en œuvre un processus exigeant que les entreprises de télécommunications obtiennent une autorisation préalable à des travaux dans une emprise municipale, une municipalité s'expose à ce que ces travaux entraînent des coûts pour les contribuables. Pourtant, dans un marché libre et concurrentiel, il n'est pas normal que les municipalités subventionnent les entreprises de télécommunications. De plus, si la conception et le plan d'implantation des infrastructures ne font l'objet d'aucune consultation auprès de la municipalité, le risque de dommages accidentels et d'interruption du service de télécommunications est bien plus grand, compromettant ainsi la sécurité du public.

Cette section du guide vous propose des conseils pratiques pour protéger l'intégrité des propriétés municipales et pour récupérer l'ensemble des coûts associés à leur utilisation.

1. Dresser l'inventaire des entreprises de télécommunications utilisant les emprises municipales

Dans un premier temps, il est important de dresser un inventaire aussi complet que possible :

- des entreprises de télécommunications présentes dans votre municipalité;
- de l'emplacement de chacune de leurs infrastructures.

Même si cela paraît anodin, vous risquez d'avoir des surprises. Depuis la déréglementation de l'industrie, bon nombre de nouvelles entreprises sont apparues et plusieurs autres ont été achetées ou ont fusionné. Faire la liste de ces partenaires juridiques peut exiger un certain travail. Par exemple, en plus de consulter vos propres dossiers, il peut être utile de consulter des sources externes comme un service provincial de localisation d'infrastructures souterraines. Vous pouvez aussi consulter les municipalités voisines pour comparer vos données, ainsi que d'autres entreprises de services publics, comme le distributeur d'électricité local, qui partagent souvent les infrastructures de réseaux. Dans le cas des entreprises présentes dans la municipalité depuis des décennies avant la déréglementation, il sera probablement difficile d'obtenir un portrait exact des anciennes infrastructures si l'entreprise n'a pas maintenu ses dossiers à jour.

2. Informer le conseil municipal

Une fois l'inventaire dressé, il est essentiel d'en informer les élus municipaux. Selon les règles de procédure en vigueur dans votre municipalité, l'autorisation du conseil peut être nécessaire avant d'entreprendre des négociations avec des entreprises de télécommunications. Même si ce n'est pas le cas, il est préférable d'informer le conseil d'un tel projet afin que les élus disposent de l'information voulue pour répondre à d'éventuelles démarches de représentants des entreprises de télécommunications.

On sait d'ailleurs par expérience que certaines entreprises de télécommunications réagissent négativement à toute volonté d'une municipalité d'exercer les droits qu'elle a pu conserver et qu'elles tentent d'influencer les décideurs politiques. Certains élus peuvent être sensibles à une menace de priver la population des technologies de pointe si la municipalité exige le recouvrement des coûts causals.

Il est essentiel que tous les intervenants municipaux, élus et fonctionnaires, comprennent bien les changements apportés par la déréglementation. Nous ne sommes plus à l'époque de la relation symbiotique entre une municipalité et la « compagnie de téléphone ». Les nouveaux acteurs de l'industrie des télécommunications ont souvent des services et une clientèle très ciblés. Pourquoi l'ensemble de la collectivité devrait-elle défrayer les coûts d'un service offert à un petit nombre de clients? Il n'est plus justifié qu'une municipalité accepte qu'une entreprise à but lucratif installe ses équipements aux frais des contribuables.

De plus, lorsque des infrastructures de télécommunications sont installées à votre insu ou sans une indication exacte de leur emplacement, il existe un risque élevé de dommages accidentels causés par des employés municipaux ou des entrepreneurs privés. Une interruption de service peut entraîner des coûts très élevés et menacer la sécurité publique si des services de communication essentiels sont interrompus. De plus, la municipalité ne peut pas assurer l'entretien approprié de son réseau routier si elle ne peut pas établir de dossiers précis sur l'utilisation qui est faite de ses emprises municipales.

3. Choisir le bon outil : un accord d'accessibilité municipale (AAM) ou un règlement sur l'accès aux emprises municipales

Les municipalités disposent essentiellement de deux moyens pour protéger leurs intérêts. Elles peuvent négocier un accord d'accessibilité municipale (AAM) avec chacune des entreprises de télécommunications ou utiliser leur pouvoir de réglementation en adoptant un règlement sur l'accès aux emprises municipales. Confrontées à cet enjeu depuis un certain temps, un nombre grandissant de municipalités combinent ces deux méthodes. Avant de choisir une démarche, il faut cependant tenir compte des facteurs suivants.

Adoption d'un règlement

De nombreuses décisions du CRTC confirment que les entreprises de télécommunications doivent respecter tous les règlements municipaux. Cependant, si un règlement impose aux entreprises de télécommunications des conditions contraires à l'opinion du CRTC, qu'advient-il? Le CRTC a-t-il le pouvoir de renverser un règlement municipal – un pouvoir habituellement réservé aux tribunaux? Si le Conseil a un tel pouvoir, quelle en est la portée? Aucune réponse claire n'a encore été apportée à ces questions fondamentales.

En réalité, à peine quelques municipalités ont adopté des règlements touchant l'accès aux emprises municipales. Par conséquent, malgré l'imposant contentieux en matière de télécommunications, la validité d'un règlement municipal à cet effet n'a pas encore été mise à l'épreuve. Il ne faut pas présumer que le CRTC a le pouvoir de renverser un règlement municipal, surtout un règlement portant sur des questions qui ne sont pas directement liées à la prestation des services de télécommunications.

Certains avocats municipaux estiment que le CRTC n'a pas le pouvoir d'invalider un règlement municipal de portée générale ayant un effet indirect, même si les télécommunications sont de compétence fédérale et malgré la suprématie constitutionnelle du gouvernement fédéral. Par ailleurs, si le Conseil disposait d'un tel pouvoir, d'aucuns estiment que sa portée serait limitée aux actions municipales susceptibles de gêner de manière importante les activités d'une entreprise qui sont de compétence fédérale. Cela permettrait aux municipalités d'adopter des règlements sur la sécurité et l'entretien des voies publiques en autant qu'ils n'entraînent aucun coût direct pour les entreprises de télécommunications.

Pour l'instant, la question demeure théorique, mais il est probable que la constitutionnalité de la portée des pouvoirs du CRTC sera un jour attaquée devant les tribunaux. D'ici là, les municipalités doivent tenir compte de cette incertitude dans leur décision d'adopter un règlement sur l'accès aux emprises municipales et dans le choix des dispositions prévues par un tel règlement.

Négociation d'un accord d'accessibilité municipale (AAM)

La négociation d'un premier AAM avec une entreprise de télécommunications peut être plus difficile qu'il n'y paraît. Certaines entreprises négocient de manière très agressive. De plus, il faut souvent des années avant d'en venir à une entente. Cela ne doit cependant pas décourager les municipalités d'entreprendre une telle démarche. Avec la large diffusion de pratiques exemplaires de plus en plus claires, cette démarche deviendra bientôt beaucoup plus simple.

Les principes directeurs établis par le CRTC et les propositions offertes dans le présent guide peuvent vous aider à préparer votre négociation, mais ils ne servent qu'à orienter. N'hésitez pas à inclure des dispositions spécifiques correspondant à une réalité propre à votre municipalité. Même si votre cas est

porté devant le CRTC, il faut savoir que le Conseil a l'obligation d'arbitrer chaque différend de façon distincte et de rendre une décision sur son bien-fondé. Donc, si une disposition spécifique de votre AAM est bien justifiée, vous avez tout intérêt à insister pour qu'elle en fasse partie.

Le recouvrement des coûts constitue l'un des éléments principaux de tout AAM (et de tout règlement municipal sur l'accès aux emprises). Permettre le déploiement des réseaux de télécommunications sans qu'il n'en coûte aux contribuables s'est révélé une dure tâche. Sans être parfaites, les pratiques exemplaires en ce domaine s'améliorent de jour en jour. Les décisions rendues par le CRTC dans les dossiers Ledcor et Vancouver/MTSA établissent des principes aidant à en atténuer le coût pour les municipalités.

Même si leur classement peut changer, les coûts pouvant être recouverts sont généralement regroupés sous les quatre catégories suivantes.

1. coûts d'approbation des plans et d'inspection
2. coûts de détérioration de la chaussée
3. coûts liés aux pertes de productivité
4. coûts liés aux déplacements

S'ajoutent à ces catégories des facteurs de majoration et une indexation à l'inflation.

L'annexe B présente des informations plus complètes sur le recouvrement des coûts et l'annexe C précise les éléments compris dans les facteurs de majoration.

L'annexe D du guide propose en outre une liste de contrôle des éléments qui devraient être compris dans un AAM ou un règlement. La liste de contrôle relative aux AAM est présentée à l'annexe D.

4. Règlement des différends

Afin de réduire les coûts et la durée des litiges, le CRTC a adopté en janvier 2009 un nouveau processus de règlement des différends⁴. Ce processus vise le règlement de différends qui portent sur une même question ou, exceptionnellement, sur plusieurs questions étroitement apparentées. Ce processus peut être invoqué lorsque les négociations d'un nouvel AAM piétinent ou pour arbitrer un désaccord sur l'application d'un AAM existant. Le processus est ouvert aux différends qui répondent aux critères suivants.

- le différend n'oppose que deux parties ou ne touche qu'un petit nombre de parties;
- les parties n'ont pas été en mesure de résoudre leur désaccord par d'autres méthodes;

4 *Bulletin de radiodiffusion et de télécommunication CRTC 2009-38*, « Pratiques et procédures concernant la médiation assistée par le personnel, l'arbitrage de l'offre finale et les audiences accélérées ».

- le différend est lié au réseau de télécommunications et a trait principalement à des questions d'interprétation ou d'application d'une décision, d'une politique ou encore d'un règlement en vigueur du Conseil.
- le règlement du différend n'exige pas de nouvelle politique ni de modification à une politique existante.

Peu importe le type de différend, la première étape du processus est la médiation assistée par le personnel du CRTC. La médiation assistée est confidentielle et ses résultats ne peuvent être utilisés dans le cadre d'une audience ultérieure à moins du consentement de toutes les parties.

Si l'enjeu est exclusivement pécuniaire, l'étape suivante est l'arbitrage de l'offre finale. En bref, les deux parties doivent déposer une offre et un comité du CRTC choisit l'une d'elles. La décision est finale et exécutoire.

Si l'enjeu n'est pas exclusivement pécuniaire, une partie peut demander une audience accélérée. Beaucoup plus rapide que les audiences normales, l'audience accélérée permet un prompt règlement du différend. Le CRTC a utilisé cette méthode pour le dossier de Baie-Comeau, qui exigeait un règlement rapide parce que les travaux de construction étaient déjà en cours.

5. Litiges

En cas d'impasse, il est toujours possible de présenter une demande au CRTC. En lisant attentivement les articles 43 (demande d'une entreprise de distribution) et 44 (demande d'une municipalité) de la *Loi sur les télécommunications*, on constate des différences dans les termes employés. Les entreprises de télécommunications peuvent demander au CRTC l'autorisation de construire des lignes, tandis que les municipalités peuvent lui demander d'obliger l'entreprise à enfouir ou à modifier le parcours des lignes, ou encore n'en permettre la construction qu'en exécution des instructions du Conseil.

Dans les faits, cette distinction a peu d'importance. L'énoncé est suffisamment vague pour que le CRTC accepte des demandes venant des deux parties lorsque les négociations achoppent.

Quiconque veut contester une décision du CRTC rendue en vertu de la section 43 ou 44 doit présenter une demande d'autorisation d'appel à la Cour d'appel fédérale. Les délais sont précisés à l'article 64 de la *Loi sur les télécommunications*. Compte tenu de l'importance nationale de cet enjeu, la FCM aimerait être informée de tout litige portant sur une question n'ayant pas fait l'objet d'audiences antérieures.

L'union fait la force

Dans bien des cas, les différends entre une municipalité et une entreprise de télécommunications prennent l'allure d'un combat entre David et Goliath, où Goliath l'emporte très souvent. Même les grandes municipalités ont du mal à protéger leurs intérêts dans les dossiers de télécommunications. Pour les petites, le défi est encore plus grand, compte tenu de la disproportion des ressources entre celles d'une petite ville et d'une entreprise nationale ou multinationale.

Le partage d'information est essentiel pour aider les municipalités à recouvrer tous les coûts possibles afin d'assurer un traitement équitable à leurs contribuables. Pour améliorer votre pouvoir de négociation, prenez connaissance des accords conclus par d'autres municipalités de votre région, de votre province ou d'ailleurs au pays.

Certaines municipalités ont choisi de former des groupes ou des grappes de négociation. Au Québec, par exemple, où il existe très peu d'AAM, les douze plus grandes municipalités ont uni leurs forces. Avec l'aide de leur association provinciale, elles ont élaboré un AAM type qui sera utilisé par les membres du groupe en vue de leurs négociations avec des entreprises de télécommunications. Elles ont également établi un réseau de partage de l'information afin que chacun soit mis au courant des discussions en cours. Leur objectif est clair : obtenir collectivement les meilleures conditions possibles pour leurs contribuables.

La FCM aide aussi au partage des meilleures pratiques entre les municipalités par le truchement du présent guide et par le recueil d'AAM et de règlements modèles affichés sur son site web. Les membres sont invités à faire part à d'autres municipalités de leur région des conditions qu'elles ont établies pour les entreprises de télécommunications. La FCM demande en outre aux membres de l'informer de nouveaux faits d'importance, en particulier dans le cas de motifs de litige qui n'ont jamais été traités dans des causes précédentes.

En perspective – Les questions irrésolues

Il n'existe encore aucune pratique exemplaire pour certains enjeux liés aux télécommunications. Les membres doivent néanmoins connaître ces enjeux et se tenir au courant de l'évolution de ces dossiers.

Installations aériennes

La déréglementation du secteur des télécommunications n'a pas uniquement entraîné la multiplication des réseaux souterrains. Les poteaux de distribution existants, qui bien souvent appartiennent à des entreprises de services publics locales ou provinciales, sont aussi utilisés par des entreprises de télécommunications qui ont conclu des accords d'usage partagé.

Un problème a surgi depuis que des travaux routiers ont nécessité le déplacement ou le remplacement des poteaux. Dans le passé, le faible nombre d'entreprises touchées rendait la coordination de cette tâche relativement simple. Mais aujourd'hui, de plus en plus de municipalités déplorent les délais importants provoqués par le nombre d'exploitants de réseaux aériens qui doivent déplacer leurs installations. Il arrive très souvent, par exemple, que des municipalités aient à attendre des semaines ou des mois avant que les entreprises de télécommunications ne raccordent leurs lignes aux nouveaux poteaux. Entretemps, des vieux poteaux restent sur place, ce qui retarde l'achèvement des travaux routiers. Même si le déplacement des poteaux est en soi un travail simple, de tels délais entraînent inévitablement des coûts et des perturbations.

On ignore pour l'instant comment les municipalités pourraient récupérer ces coûts additionnels. Lorsque l'occasion s'en présente, les municipalités devraient envisager d'ajouter des dispositions prévoyant que l'installation et l'enlèvement des poteaux se fassent dans des limites de temps négociées (p. ex., le vieux poteau doit être enlevé dans les six mois suivant l'installation du nouveau).

Il faut mentionner que le CRTC examine actuellement une cause opposant Shaw et le ministère des Transports de la Colombie-Britannique dans un cas du genre. La décision devrait être rendue au cours de l'année 2009.

WiFi et nouvelles technologies

Une activité intense est observée sur ce front, notamment un nombre grandissant de demandes d'entreprises américaines. Essentiellement, l'enjeu porte sur l'installation d'un réseau Internet sans fil à grande échelle. Les appareils de transmission de ces réseaux sont habituellement installés dans les poteaux des feux de circulation, les lampadaires, les poteaux de distribution, etc.

Les pratiques diffèrent beaucoup. Certaines municipalités refusent toute installation, tandis que d'autres signent des accords d'exclusivité avec certains distributeurs afin d'offrir au public un accès Internet sans fil sur une partie de leur territoire. Il faut noter que le CRTC a peu donné d'indice quant à la marche à suivre à ce sujet. Dans de tels cas, le principe de la libre concurrence peut faire problème. Que cinq réseaux différents passent sous une rue, c'est une chose. Mais c'est tout autre chose si cinq appareils de transmission doivent être fixés à un même poteau de feux de circulation. Avant de conclure un accord d'accessibilité municipale avec une entreprise œuvrant dans ce domaine, une municipalité devrait envisager d'inclure des dispositions exigeant une consultation locale et le respect d'autres règlements.

Antennes de transmission (télévision, téléphonie cellulaire, etc.)

Contrairement aux autres équipements de télécommunications, les antennes de transmission ne relèvent pas du CRTC, mais d'Industrie Canada. En ce domaine, l'enjeu le plus fréquent est lié à l'emplacement des tours du service de téléphonie cellulaire. Il existe peu de jurisprudence à cet égard, et les précédents ont été peu favorables aux municipalités en général. Par exemple, TELUS Communications Inc. a récemment réussi à exempter ses structures de télécommunications de l'application des règlements relatifs aux plans de situation de la Ville de Toronto. Même si la Ville ne demandait que certaines mesures d'atténuation (aménagement paysager, etc.), le tribunal a jugé que la possibilité d'un veto municipal rendait le règlement inapplicable à de telles structures. Par le fait même, le tribunal a soutenu que l'absence d'autorisation municipale pourrait avoir une incidence sur l'emplacement de l'antenne. Les litiges du genre pourraient s'accroître dans les prochaines années, jusqu'à ce que la question soit définitivement tranchée par une Cour d'appel provinciale ou par la Cour suprême du Canada.

Conclusion

Les incidences de la déréglementation du secteur des télécommunications sur les municipalités ne sont pas encore pleinement comprises. De nombreux enjeux importants devront probablement être tranchés par les tribunaux. Il est donc certain que ce premier guide évoluera au fil de l'accroissement des connaissances.

Reste que, partout au Canada, les municipalités, qu'elles soient grandes ou petites, doivent commencer à faire valoir leurs droits et à vérifier les limites de leurs pouvoirs. En collaborant et en partageant l'information, les municipalités seront les mieux placées possible pour recouvrer les coûts attribuables aux entreprises de télécommunications et atténuer les risques potentiels à la sécurité publique. Comme ils le font depuis de nombreuses années, la FCM et le Comité technique des télécommunications et des emprises municipales continueront de soutenir étroitement le travail des municipalités.

ANNEXES

A. Litiges déterminants – Résumés détaillés

B. Calcul des coûts recouvrables

C. Calcul des facteurs de majoration – Liste des éléments

D. Élaboration de votre AAM – Liste de contrôle pour les municipalités

Litiges déterminants – Résumés détaillés

La présente section présente les faits saillants des causes phares dans ces enjeux. Pour chaque cause, le **contexte** décrit la situation qui a mené au litige et les enjeux sous-jacents, tandis que le **décision** résume les leçons tirées de l'affaire. Le cas échéant, une autre partie présente les **appels** interjetés aux Cours de plus haute instance. Afin de gérer le mieux possible vos propres relations avec les entreprises de télécommunications, il sera très utile que vous saisissiez bien les principes qui en découlent lorsque vous élaborerez votre stratégie.

Ledcor c. Vancouver

Le contexte

En 1997, Ledcor Industries Limited (Ledcor) a entrepris la construction d'un réseau à fibres optiques. En octobre de la même année, la négociation commença entre Ledcor et la Ville de Vancouver pour déterminer les conditions suivant lesquelles Vancouver accorderait l'accès à Ledcor par le biais d'un couloir ferroviaire traversant 18 intersections.

En mars 1999, les parties n'avaient pas encore conclu d'entente, même si Ledcor avait poursuivi les travaux d'installation du réseau sans approbation municipale. Ledcor décida d'en référer au CRTC et d'invoquer l'article 43 pour obtenir l'accès en indiquant qu'elle jugeait comme inacceptables les conditions fixées par Vancouver.

Bien que, techniquement, l'affaire ne visait que les conditions d'accès à 18 intersections de Vancouver, le Conseil a indiqué qu'« il s'attendait à ce que les principes élaborés dans l'instance informent le Conseil de tout litige qui peut survenir ailleurs »⁵. Le CRTC a donc invité les parties intéressées à faire valoir leurs arguments sur les questions ci-dessous :

- la portée et la nature de sa compétence en matière d'établissement de conditions d'accès qui sont visées ci-dessus, à la lumière des articles 42 à 44 de la *Loi sur les télécommunications*;
- les conditions, y compris la question de l'imposition d'une quelconque forme de compensation monétaire comme condition d'accès;
- la forme qu'une compensation monétaire devrait prendre, y compris sur la méthode d'établissement du prix de revient;
- la question de savoir si les conditions imposées par le Conseil dans cette cause devaient aussi s'appliquer à d'autres accords en vigueur à Vancouver qui n'étaient pas en litige⁶.

5 Ledcor c. Vancouver – Décision CRTC 2001-23, par. 9. (Décision Ledcor). Veuillez noter que les décisions du CRTC sont accessibles en version intégrale sur le site web du Conseil, à www.crtc.gc.ca.

6 Décision Ledcor, par. 10.

La FCM a fait partie de la longue liste de parties (dont plusieurs municipalités et entreprises de télécommunications) qui ont présenté des mémoires au CRTC dans cette cause qui allait clairement établir un précédent.

La décision

Au sujet de sa compétence, le CRTC a indiqué qu'étant donné que les réseaux de télécommunications représentaient une « entreprise fédérale », leur réglementation est du ressort exclusif du gouvernement fédéral et les effets sur les droits municipaux sont accessoires. Le Conseil a tranché que les conditions régissant l'utilisation d'une propriété municipale font partie de cette activité relevant du ressort exclusif du fédéral. De plus, le CRTC a soutenu que la *Loi sur les télécommunications* lui conférerait clairement le pouvoir de déterminer les conditions. Globalement, le CRTC a jugé qu'il était libre d'imposer toute condition « qu'il juge indiquée » en matière d'accès à la propriété publique, pourvu qu'elle tienne compte « de la jouissance que d'autres ont des lieux », tel que stipulé dans la Loi.

Le Conseil n'a pas prescrit les conditions d'accès et la compensation pécuniaire pour la Ville de Vancouver, mais il a indiqué que sans recommander d'accord modèle ou standard comme point de départ des discussions entre les municipalités et les entreprises, il prévoyait que ces principes guident les entreprises et les municipalités dans leurs négociations futures. Les principes généraux établis dans l'affaire Ledcor sont les suivants.

- a) **Planification conjointe** – Dans la mesure du possible, un comité de coordination des services publics (CCSP) doit être établi pour faciliter le partage d'information et la planification à long terme afin de réduire les coûts et les perturbations. Le Conseil a estimé que les entreprises doivent contribuer aux coûts de tels comités.
- b) **Coûts causals** – Vancouver devrait recouvrer les « coûts causals » associés à la construction, l'entretien et l'exploitation des infrastructures de télécommunications installées sur ses emprises. Les « coûts causals » doivent être « **prospectifs** » (c.-à-d., axés sur l'avenir, puisque les frais engoutis ne sont pas inclus) et « **différentiels** » (c.-à-d., seuls les coûts qui changent par suite du projet sont pris en compte). Par conséquent, tous les **coûts communs variables directs**, comme ceux liés à l'approbation des plans et à l'inspection des travaux, entrent dans la catégorie des coûts causals recouvrables.
- c) **Coûts communs fixes** – Ces coûts sont liés aux activités municipales (p.ex. frais généraux de la mairie) et sont couverts par les revenus fonciers. Par conséquent, une contribution aux coûts communs fixes ne doit pas être imposée aux entreprises.
- d) **Coûts communs variables indirects** – Ces coûts peuvent être recouverts s'ils sont attribuables au projet visé et sont des coûts causals (p.ex. surcharge de travail occasionnée au personnel municipal). Ces coûts peuvent être recouverts au

moyen d'un certain pourcentage appliqué à tous les coûts directs. Ce pourcentage porte le nom de « **facteur de majoration** ».

- e) **Coûts communs variables supplémentaires** – Certains coûts causals sont minimes et exigeraient un processus trop difficile ou complexe pour les établir avec précision. Par conséquent, un **facteur de majoration supplémentaire** a été ajouté pour les coûts d'approbation des plans et d'inspection.
- f) **Frais d'occupation** – Le CRTC a **rejeté** l'imposition de frais pour l'espace occupé par les entreprises de télécommunications. Le Conseil a indiqué que la valeur du marché utilisée par Vancouver pour le calcul de ces frais n'était pas pertinente parce qu'une voie publique n'a pas de « valeur » (soit le montant qu'un acheteur serait entièrement disposé à payer à un vendeur entièrement disposé à l'accepter) comme d'autres types de terrains.
- g) **Coûts de déplacement** – Le Conseil a refusé d'établir une méthode prospective pour l'établissement des coûts recouvrables ayant trait au déplacement des équipements de télécommunications (advenant que la Ville ait à déplacer les équipements). Plutôt, le Conseil a indiqué que, dans un tel cas, les parties devraient négocier l'attribution des coûts ou demander au Conseil de régler le différend si elles ne s'entendaient pas. Néanmoins, le Conseil a indiqué qu'il faudrait tenir compte des facteurs suivants dans la répartition des coûts entre la municipalité et l'entreprise :
- qui a demandé le déplacement, c.-à-d., la municipalité, l'entreprise ou un tiers;
 - la raison du déplacement demandé (p. ex., sécurité, esthétique, service aux clients);
 - quand la demande est faite par rapport à la date initiale de construction.
- h) **Durée de l'accord** – Le Conseil a estimé qu'il était raisonnable de fixer une date d'échéance pour l'accord, étant donné que les circonstances peuvent venir à changer et exiger des modifications aux conditions d'accès.
- i) **Responsabilité, indemnité et assurance** – Le CRTC n'a pas prescrit de conditions particulières à ce chapitre. Il revient aux parties de se répartir les risques et responsabilités entre elles. Si elles ne peuvent s'entendre, les principes provinciaux régissant les obligations (p. ex. en matière de négligence) devraient s'appliquer.
- j) **Loi applicable** – De l'avis du Conseil, les accords d'accessibilité devraient être régis par les lois de la province de la municipalité, de même que par les lois du Canada qui s'appliquent.

Une fois ces principes établis, le CRTC les a appliqués à la situation relative à Ledcor. (Le recouvrement des coûts est traité dans la partie « La protection de vos droits » du présent guide.) En résumé, Vancouver n'a pas été autorisée à recouvrer de coûts autres que les « coûts causals » et certains de ces

coûts, même, ont été contestés. Cela a eu pour effet de retirer à la Ville tout pouvoir qu'elle ait pu avoir de se faire indemniser pour l'usage de ses terrains par une entreprise à but lucratif.

L'appel

La décision du Conseil a été interjetée auprès de la Cour d'appel fédérale⁷. L'appel portait essentiellement sur la compétence du CRTC dans le règlement du différend entre Ledcor et Vancouver, les incidences futures de la décision sur les municipalités en général et sur les conditions d'accès établies par le CRTC.

Dans une décision plutôt brève, la Cour d'appel fédérale a convenu du raisonnement et des conclusions du CRTC pour ce qui est de son pouvoir de se pencher sur de tels cas et d'établir les conditions d'accès. Au sujet de l'incidence future de la décision, la Cour a conclu que celle-ci ne portait que sur un différend précis touchant des lieux particuliers et ne liant que les parties en cause. Elle a souligné que le CRTC n'avait pas proposé d'accord d'accessibilité type et avait refusé d'examiner ou d'entériner les principes avancés par Ledcor. Au sujet des conditions précises, la Cour n'a pas trouvé que le Conseil avait erré en loi et a indiqué qu'en matière de frais d'occupation, le CRTC avait seulement rejeté la méthodologie proposée par Vancouver et non pas le principe en soi.

L'autorisation de déférer la cause à la Cour suprême du Canada a été demandée et refusée. Il ne faut pas s'en étonner compte tenu de l'étroitesse avec laquelle la Cour d'appel fédérale avait caractérisé la décision du CRTC. Les municipalités se retrouvèrent en plein dilemme. Le CRTC avait maintenant les coudées franches pour établir les conditions qu'il jugeait à propos et continuer d'appliquer ses « principes ». Plus grave encore, la décision Ledcor est venue grandement compromettre le pouvoir de négociation des municipalités et leur capacité de protéger les intérêts de leurs contribuables. Enfin, elle a nié toute valeur aux emprises municipales.

Tunnels du TLR d'Edmonton

Le contexte

La cause opposant la Ville d'Edmonton à la société Allstream⁸ a porté l'imprévisibilité de la déréglementation du secteur des télécommunications à de nouveaux sommets pour les municipalités.

En 1997, Edmonton et Allstream ont signé un accord d'accès autorisant Allstream à installer des câbles dans les tunnels du réseau de train léger (TLR) de la ville. Selon les dispositions de l'accord, Allstream payait des frais pour l'occupation de l'espace et convenait d'enlever son matériel à la fin de l'accord en 2002, à moins d'exercer son option de renouvellement de l'accord suivant une formule établie dans l'accord pour le calcul des frais courants qu'elle devrait verser à la Ville d'Edmonton.

7 Fédération canadienne des municipalités c. AT&T Canada Corp. (C.A.) [2003] 3 F.C. 379

8 Décision CRTC 2005-36

En 2001, après la publication de la décision Ledcor, des négociations furent amorcées entre Edmonton et Allstream. Allstream insista pour appliquer les principes Ledcor aux négociations entourant le renouvellement de l'accord visant les tunnels du TLR. Edmonton refusa et, en juin 2002, plusieurs mois après la date de la fin de l'entente, Allstream informa Edmonton qu'elle ne se prévaudrait pas de son option de renouvellement, car les frais d'occupation compris dans l'accord étaient contraires aux principes Ledcor.

En juin 2003, Edmonton entama des poursuites juridiques auprès de la Cour d'appel afin de recouvrer les montants que lui devait Allstream par suite de son usage continu des tunnels de TLR. Deux semaines plus tard, Allstream s'adressait au CRTC pour obtenir de nouvelles conditions d'accès.

La décision

Différents aspects juridiques étaient en jeu, mais le cœur du débat était la question de savoir si les tunnels du TLR entraient dans la définition d'« autres lieux publics » au sens de la *Loi sur les télécommunications*, accordant ainsi au CRTC l'autorité d'établir les conditions d'accès. Le CRTC a établi trois critères pour aider à définir l'expression « lieu public ».

1. un terrain de propriété publique;
2. la nature de l'usage public;
3. le degré d'accès au terrain accordé aux membres du public.

Dans l'application de ces critères au réseau de tunnels du TLR, le CRTC n'a eu aucune difficulté à établir qu'il s'agissait de « lieux publics » sur lesquels il avait pleins pouvoirs pour établir les conditions d'accès. Il faut préciser que le passage du public dans ces tunnels est réservé seulement aux usagers du TLR, mais cela a suffi à satisfaire au test établi par le CRTC pour définir un « lieu public ».

Lorsque vint le temps d'établir les conditions d'accès, le Conseil a rejeté un à un les arguments avancés par Edmonton pour le recouvrement de frais pour l'occupation de cet espace. De l'avis du Conseil, comme cet espace n'a aucune valeur marchande, que la vente aux enchères publiques n'est pas un moyen approprié d'en déterminer la valeur et que les tunnels avaient déjà été construits et payés par les contribuables, il n'y avait aucun besoin d'exiger qu'Allstream aide à amortir ces coûts, etc. Edmonton n'a été autorisée qu'à recouvrer les coûts causals attribuables à la présence d'Allstream. Dans ce cas précis, peu de coûts directement attribuables à la présence du réseau d'Allstream ont pu être étayés.

L'appel

Edmonton a porté la cause en Cour d'appel fédérale⁹. La Cour a souscrit aux critères établis par le CRTC pour définir un « lieu public », confirmé la conclusion du Conseil que les

9 Edmonton (Ville d') c. 360Networks Canada Ltd.

10 Décisions CRTC 2005-46, 2005-47

11 Décisions CRTC 2003-82

tunnels du TLR étaient des lieux publics et, enfin, n'a trouvé aucune erreur de droit dans le refus du CRTC d'établir des frais d'occupation en tant que condition d'accès. L'accord initial entre Allstream et Edmonton ayant pris fin, Allstream fut libre de négocier la modification de certaines conditions ou d'adresser une requête à cette fin auprès du CRTC. (Note : cette cause diffère de celles opposant les Villes de Toronto et Calgary à Allstream, en ce qu'elles n'ont pas autorisé Allstream à rouvrir des AAM existantes en s'adressant au CRTC.)

Seul point positif, la Cour a indiqué que le CRTC devait examiner chaque cas selon ses aspects propres et ne pouvait pas refuser l'application de frais d'occupation de façon générale. S'il est vrai que le CRTC n'a pas exclu la possibilité de recouvrer des frais d'occupation, il faut préciser qu'il a rejeté jusqu'ici toutes les méthodologies offertes pour calculer ces frais. Par conséquent, après les tentatives de Vancouver et d'Edmonton, il est difficile d'envisager une méthodologie qui puisse convaincre le CRTC d'autoriser les municipalités à recouvrer des coûts d'occupation.

Edmonton a demandé l'autorisation d'en appeler de cette décision à la Cour suprême, avec l'aide financière de la FCM. Cette autorisation lui fut refusée et, comme c'est le cas généralement, les motifs ne furent pas fournis.

Toronto et Calgary c. MTS Allstream¹⁰

Le contexte

Ces deux causes portaient sur une tentative de MTS Allstream (MTSA) d'obtenir que le CRTC rouvre deux accords signés par MTSA (ou les entreprises qui l'avaient précédée) avant la décision Ledcor c. Vancouver. MTSA a avancé qu'elle devait être autorisée, dans l'intérêt de règles de concurrence équitables, d'en référer au CRTC pour modifier les conditions de ces accords conformément aux principes Ledcor, en s'assurant principalement qu'elles n'établissent pas de frais de permis pour l'occupation des rues municipales.

Le CRTC, après avoir examiné la cause dans une instance amorcée par avis public, détermin¹¹ qu'un accord signé n'était pas une preuve concluante que les conditions négociées étaient à la satisfaction de l'entreprise. Par conséquent, le CRTC a décidé qu'il recevrait les requêtes visant l'examen des circonstances entourant la conclusion d'un accord afin, de déterminer s'il constituait bel et bien un accord légalement exécutoire selon les principes du droit contractuel ou s'il découlait de contraintes, de coercition, d'un rapport inéquitable de pouvoir de négociation, etc.

La décision

Le CRTC a conclu, après avoir examiné les faits dans les deux causes, que tant l'accord de Toronto que celui de Calgary étaient bel et bien des accords exécutoires. Ces décisions ont été maintenues par la Cour fédérale d'appel et la demande de MTSA d'interjeter appel auprès de la Cour suprême du Canada a été rejetée.

Les municipalités ont donc avantage à connaître les stratégies que pourraient utiliser des entreprises de télécommunications pour obtenir des approbations à court terme dans des circonstances qui pourraient leur permettre d'invoquer plus tard les contraintes ou la coercition pour faire rouvrir un accord par le CRTC. Il est espéré que le présent guide aidera les municipalités à adopter des positions de négociation fermes mais raisonnables et justifiables compte tenu du jugement que le CRTC pourrait porter ultérieurement sur les circonstances des négociations.

Maple Ridge

Le contexte

En 2005, la société Shaw Cablesystems Limited tenta d'installer des infrastructures de télécommunications dans le District de Maple Ridge (Colombie-Britannique). Maple Ridge refusa la permission jusqu'à ce que les deux parties puissent négocier un AAM détaillé. Les deux partis consentirent de négocier suivant les principes établis dans la décision Ledcor et en utilisant l'AAM élaboré par la Ville de Richmond comme point de départ. Amorçées en avril 2005, les négociations étaient au point mort au début de 2007. Shaw s'adressa donc au CRTC en mars 2007 pour faire établir les conditions d'accès aux emprises de Maple Ridge.

La décision

Dans sa décision¹², le CRTC n'a pas caché son irritation devant ce qu'il a considéré comme un délai exagéré de la part de Maple Ridge pour en venir à un accord avec Shaw. Le CRTC est même allé plus loin, indiquant qu'il avait « toujours considéré l'accès aux servitudes municipales comme un obstacle à l'entrée dans le marché et à la concurrence locale »¹³. Un tel commentaire n'avait pas de quoi rassurer les municipalités quant à la compréhension que pouvait avoir le Conseil de leurs préoccupations.

Dans cette décision, la plus détaillée qu'ait rendue le CRTC, chacune des dispositions de l'accord y est passée en revue et la formulation de chacune y est déterminée. Plusieurs des préférences du CRTC à cet égard étaient à prévoir et, dans bien des cas, ont été à l'avantage de Maple Ridge. Les faits saillants sont présentés en détail dans la partie sur « La protection de vos droits » du présent guide. La décision établit une formule afin de déterminer les modalités de partage des coûts pour les déplacements d'équipement futurs, prévoit une indexation annuelle des frais versés par Shaw et exige davantage de la part de Shaw au chapitre de l'élaboration des plans et des situations d'urgence à signaler.

12 Décision CRTC 2007-100

13 Ibid, par. 24

14 Décision CRTC 2008-91

15 La durée utile de certaines catégories d'actif a été déterminée à l'aide des tableaux figurant dans la Décision 2008-14. Bien que cette décision n'ait pas de rapport avec les causes municipales, le CRTC a estimé que les données reflétaient fidèlement la durée utile des éléments d'actif.

Baie-Comeau c. la Société TELUS Communications¹⁴

Le contexte

Les circonstances à Baie-Comeau (Québec) ne pourraient pas être plus claires. La Ville devait entreprendre la reconstruction d'une artère importante, y compris le remplacement de conduites principales d'aqueduc et d'égouts. TELUS avait installé des infrastructures (surtout des gaines principales, des câbles et des chambres) directement au-dessus de celles installées par la municipalité lorsqu'elle avait construit l'artère à l'origine. La municipalité devait remplacer les infrastructures qui avaient 40 ans et montraient des signes de défaillance. Les deux parties convinrent des aspects techniques de la question (le nouvel emplacement des infrastructures de télécommunications). Par contre, un vif désaccord survint au sujet de la formule de partage des coûts des travaux de déplacement. Comme c'est le cas dans la plupart des municipalités, il n'existe pas d'accord d'accessibilité municipale à Baie-Comeau.

D'après Baie-Comeau, le prédécesseur de TELUS avait décidé en toute connaissance de cause de faire des économies en installant son matériel dans la tranchée creusée par la municipalité pour ses infrastructures (des économies considérables compte tenu que la tranchée avait été creusée dans du roc solide). L'entreprise devait donc savoir que le jour viendrait où la Ville devrait y avoir accès. Compte tenu des circonstances, la Ville ne devait pas être tenue d'indemniser TELUS.

De son côté, TELUS soutenait que Baie-Comeau devait payer une partie des coûts puisqu'elle était à la source du déplacement de son matériel. L'entreprise était prête à payer l'achat du nouveau matériel, mais affirmait qu'il revenait à la municipalité d'absorber les coûts de main-d'œuvre et de l'équipement de construction requis pour déplacer le matériel et en installer du nouveau, et devait aussi l'indemniser pour la valeur résiduelle des éléments d'actif existants.

La décision

Tranchant pour la première fois dans un litige semblable, le CRTC a déterminé que la méthodologie d'affectation des coûts devait être prévisible et équitable pour les deux parties. Il a ensuite défini les coûts de déplacement comme étant les coûts afférents à l'achat des nouveaux éléments d'actif et les coûts de main-d'œuvre et d'équipements nécessaires à l'enlèvement des éléments d'actif existants et en installer de nouveaux.

Afin d'établir la formule de partage de coûts, le CRTC a indiqué qu'il avait tenu compte des facteurs établis dans la décision Ledcor. Il a aussi indiqué qu'il acceptait l'argument de Baie-Comeau voulant que les travaux soient nécessaires.

En fin de compte, le Conseil a simplement décidé de répartir la part des coûts de chacune des parties en se fondant sur la durée utile restante de chaque catégorie d'actif. Par exemple, le gros des installations se composait de gaines et de câbles vieux de 43 ans. Ces composantes ont une durée utile de 40 ans¹⁵. Par conséquent, comme elles n'avaient plus de durée

utile, la totalité des coûts devait être supportée par TELUS. Dans le cas d'autres pièces qui avaient été installées seulement un an auparavant et avaient une durée utile de 18 ans, il revenait surtout à Baie-Comeau d'en indemniser la perte (l'équivalent de 17/18e ou 94,4 pour cent).

Il convient de mentionner que cette formule de partage des coûts se distingue fortement de celles utilisées dans le cas de l'AAM de Maple Ridge et dans la plus récente décision de Vancouver c. MTSA (ci-dessous). Le CRTC a déterminé que la formule de Baie-Comeau n'est valable que pour les éléments d'actif antérieurs à un accord d'accessibilité municipale et non assujettis à un accord subséquent entre les parties.

Comté de Wheatland c. Shaw Cablesystems Limited

Le contexte

L'affaire du Comté de Wheatland (Alberta) est un parfait exemple de la nécessité de tenir compte des aspects importants de sécurité publique dans la gestion des emprises. Le Comté de Wheatland, population d'environ 9 000, gère plus de 3 000 km de routes sur son territoire. Lorsque Wheatland et Shaw négocièrent une AAM détaillée, le seul point sur lequel ils ne purent se mettre d'accord fut que Shaw adhère, à la demande de Wheatland, au service provincial de localisation d'installations souterraines Alberta One-Call.

Alberta One-Call est un organisme sans but lucratif établi en 1984 afin de fournir des renseignements sur l'emplacement des installations publiques à la population, aux entrepreneurs qui doivent faire des excavations et à ses membres. Les requêtes visant les installations enfouies sont transmises à Alberta One-Call qui les relaie à tous ceux qui ont des installations dans le secteur afin qu'ils puissent en fournir l'emplacement exact avant le début de l'excavation. Shaw a rejeté cette exigence en insistant pour que le public s'adresse plutôt à son propre service « DigShaw » à cette fin.

Pour sa part, le Comté de Wheatland soutenait qu'il s'agissait d'une question importante de sécurité publique. Le service de centralisation des requêtes est utile parce qu'il réduit le risque de dommages accidentels et d'interruption de service étant donné que tous les services publics membres sont informés automatiquement. Si ceux qui planifient des travaux dans un secteur ont à appeler chaque entreprise de services publics, il peut arriver qu'ils oublient d'appeler une entreprise parce qu'ils ne savent pas qu'il s'y trouve des installations de ladite entreprise.

En novembre 2007, Shaw a déposé une demande auprès du CRTC pour le règlement de ce différend. Toutefois, Shaw a profité de l'occasion pour remettre en question diverses autres dispositions de l'AAM sur lesquelles les parties s'étaient déjà entendues.

La décision

Dans sa décision¹⁶, en plus de se prononcer sur la question de l'inscription à One-Call, le CRTC a autorisé Shaw à rouvrir des parties de l'AAM déjà réglées entre les parties. Plusieurs des nouvelles dispositions établies par le Conseil étaient favorables à Shaw, dont celle obligeant le Comté de Wheatland à supporter une plus grande partie des coûts de déplacements futurs.

Au sujet de la question de l'adhésion de Shaw à One-Call, le CRTC a décidé qu'il n'avait aucun motif sur lequel s'appuyer pour obliger Shaw à cette adhésion. Le CRTC s'en est plutôt remis aux parties pour trouver un terrain d'entente, ce qui revenait à permettre à Shaw d'y opposer son veto. Le Conseil a indiqué qu'imposer une telle exigence irait à l'encontre de son objectif de réduire la réglementation, une observation qui a peu de rapport avec la nature de la demande d'adhésion et qui n'est pas fondée clairement en droit.

L'appel

La décision du Conseil fut naturellement contestée par le Comté de Wheatland auprès de la Cour d'appel fédérale. L'affaire a une portée considérable puisque Wheatland conteste la compétence du CRTC en matière de questions touchant seulement la sécurité ou la gestion des routes et qui ne sont pas liées, par conséquent, aux télécommunications ou au recouvrement des coûts. Il est en effet fondamental d'établir si vraiment la compétence du Conseil excède les conditions d'accès et s'applique aussi aux enjeux de gestion des routes proprement dite.

Pour étayer davantage sa position, le Comté de Wheatland invoque le passage de la *Loi sur les télécommunications* stipulant que le CRTC doit tenir compte « de la jouissance que d'autres ont des lieux ». La sécurité qu'il faut assurer dans les travaux d'excavation et la prévention de dommages accidentels aux infrastructures sont des questions, soutient le Comté, dont doit tenir compte le CRTC comme faisant partie de l'usage que d'autres font de cette route. Donc, en tenant compte de l'usage fait par d'autres, l'adhésion à Alberta One-Call devrait être imposée.

La FCM a joué un rôle déterminant dans la collecte de fonds auprès d'autres parties touchées des industries de la construction et des services publics pour soutenir le financement de l'appel. Aucune date n'a encore été fixée pour l'audition.

¹⁶ Décision CRTC 2008-45

MTS Allstream c. Vancouver

Le contexte

La Ville de Vancouver et MTS Allstream Inc. (MTSA) ont passé près de cinq ans à négocier un AAM à long terme détaillé, mais les négociations ont échoué. Bien que les parties se soient entendues sur de nombreuses questions, les négociations se sont retrouvées au point mort et MTSA a demandé au CRTC de fixer ses conditions d'accès aux emprises municipales ainsi qu'à d'autres propriétés et infrastructures municipales.

La Ville de Vancouver a contesté la compétence du CRTC dans l'établissement des conditions d'un AAM de longue durée s'appliquant à l'ensemble du territoire municipal (à l'opposé du règlement d'un différend portant sur un lieu en particulier). Les autres aspects de la contestation étaient les suivants :

- l'intégration de l'expression « autres lieux publics » dans un AAM couvrant l'ensemble du territoire municipal;
- les incidences de l'AAM sur les coûts;
- le rapport entre le règlement municipal touchant l'accès à la voie publique et l'AAM;
- la méthodologie employée pour calculer les coûts des divers éléments de l'accord.

La décision

Comme il fallait s'y attendre, le CRTC a conclu¹⁷ qu'il avait compétence dans la question et s'est prononcé sur les éléments contestés de l'AAM.

Les deux parties avaient convenu que l'AAM devait viser les rues, les ruelles, les routes et autres couloirs de services, notamment les ponts et les viaducs. Vancouver refusait cependant qu'un AAM couvrant l'ensemble du territoire s'applique à tous les « autres lieux publics ». L'application de règles générales à différents genres de propriétés ayant des caractéristiques particulières n'était pas souhaitable du point de vue de la Ville. Le CRTC en a convenu en fin de compte et indiqué que les « autres lieux publics » devraient être traités individuellement, lorsque le besoin se ferait sentir.

L'une des inquiétudes de MTSA était que Vancouver procédait à l'adoption d'un nouveau règlement régissant l'accès à la voie publique et que la Ville pourrait employer ce règlement pour modifier unilatéralement des dispositions de l'AAM. À cela, Vancouver a répondu que son règlement ne s'appliquait que dans les situations où il n'existait pas d'AAM. À la lumière de ces arguments, le CRTC a plus ou moins esquivé la question, mais il a fait l'intéressante remarque suivante :

« ...conformément aux énoncés précédents, les entreprises de télécommunications doivent se conformer à tous les règlements, y compris aux règlements municipaux et aux processus d'attribution de permis de construire, dans la mesure où ces règlements ne modifient pas les modalités de tout AAM conclu entre les parties »¹⁸.

Par conséquent, malgré l'imposant contentieux en matière de télécommunications, la validité d'un règlement municipal n'a pas encore été mise à l'épreuve dans un tel contexte. Il ne faut pas présumer que le CRTC a le pouvoir de renverser un règlement municipal, surtout un règlement portant sur des questions qui ne sont pas directement liées à la prestation des services de télécommunications. Au sujet de la méthodologie de recouvrement des coûts et d'autres questions techniques en jeu, la Ville de Vancouver a présenté un argumentaire étoffé et a ainsi réussi à convaincre le CRTC qu'elle avait adopté une position raisonnable et justifiée dans plusieurs questions. Voir aussi « La protection de vos droits » aux présentes à ce sujet.

Cette décision du CRTC a eu pour effet, en fin de compte, de clarifier plusieurs des principes établis à l'origine par suite de la décision Ledcor et, dans une certaine mesure, de corriger le déséquilibre des pouvoirs entre les municipalités et les entreprises de télécommunications.

¹⁷ Décision CRTC 2009-150

¹⁸ Ibid, par. 51

ANNEXE B – Calcul des coûts recouvrables

Il faut se rappeler que le CRTC autorise les municipalités à recouvrer tous les « coûts causals » vérifiables, autrement dit les coûts attribuables au projet d'une entreprise de télécommunications, pourvu qu'ils soient **prospectifs et différentiels**. Les exemples fournis ci-dessous visent à aider les municipalités quoiqu'ils ne s'appliquent pas dans toutes les circonstances. Réciproquement, d'autres coûts non énumérés ci-dessous pourraient être recouverts, suivant le contexte et les preuves avancées par la municipalité pour en étayer le bien-fondé.

Catégories de coût reconnues

1. Coûts d'examen des plans et d'inspection

De façon générale, ces coûts sont censés permettre aux municipalités de recouvrer les dépenses requises pour approuver les plans et effectuer des inspections en surface qui peuvent se révéler longues et complexes. Ces coûts englobent :

- l'établissement de l'alignement et du parcours optimaux;
- les moyens pour éviter les conflits avec d'autres installations de services publics;
- les mesures requises en vue de besoins futurs;
- la surveillance des travaux de construction;
- la vérification de la conformité aux normes en matière de compaction des sols;
- la surveillance des travaux de remise en état;
- la vérification de la conformité aux calendriers de réalisation et aux plans de circulation destinés à réduire au minimum les perturbations publiques;
- la vérification de l'harmonisation et de la coordination avec les plans de construction à long terme de la municipalité.

Frais d'approbation de base – Au fil du temps, la norme a pris la forme de frais de base calculés selon qu'on a affaire à un projet simple de faible envergure ou à un gros projet plus complexe. Le seuil, dans les deux décisions touchant Vancouver, a été établi à 20 mètres. C'est-à-dire que des frais de base ont été déterminés pour les projets de 20 mètres et moins et des frais plus élevés pour les projets de plus de 20 mètres. Dans l'affaire Ledcor, les frais de base ont été fixés à 230 \$ et à 760 \$, respectivement. Dans l'affaire MTSA, les frais de base ont été établis à 500 \$ et à 1 500 \$ pour chaque genre d'application.

Frais d'approbation au mètre – Ces frais sont ajoutés aux frais d'approbation de base et visent à tenir compte des coûts différentiels liés à la complexité diverse de chaque projet. Les frais au mètre ont été établis à 6 \$ dans la décision Ledcor et à 10 \$ dans la décision MTSA. Par conséquent, en se basant sur

cette plus récente décision, l'approbation d'un projet s'étendant sur 15 mètres entraînerait des frais de 650 \$ (15 m x 10 \$ + 500 \$). Dans le cas d'un projet de 65 mètres, les frais d'approbation globaux s'élèveraient à 2 150 \$ (65 m x 10 \$ + 1 500 \$).

Frais d'inspection – La municipalité a droit de recouvrer les coûts de supervision sur le chantier et les coûts de vérification de la conformité des travaux aux plans approuvés et aux normes municipales de remise en état des lieux. Dans l'affaire MTSA, les frais ont été établis à 65 \$ par jour, par pâté de maisons.

2. Coûts de détérioration de la chaussée

Un revêtement en bitume ou en béton est une structure calculée pour en assurer la flexibilité et répartir les charges de la circulation à une partie étendue de la sous-structure. Une fois coupée, la structure perd cette capacité de flexibilité et de répartition des charges. L'eau commence à s'y infiltrer, même si le revêtement a été bien réparé, ce qui entraîne des fissures, des nids-de-poule, et oblige à remplacer le revêtement avant la fin de sa durée utile normale.

Coûts de réparation de la chaussée – Lorsqu'une entreprise de télécommunications n'exécute pas les travaux elle-même à la satisfaction raisonnable de la municipalité, celle-ci peut recouvrer les coûts de réparation de la chaussée. Les municipalités peuvent établir un barème uniforme pour ces réparations (comme des frais « au mètre », par exemple), pourvu que ce barème reflète les coûts causals de réparation et qu'ils s'appliquent généralement et uniformément à toutes les entreprises qui exécutent des travaux sur la voie publique. Autrement dit, le CRTC rejeterait très probablement un barème ne s'appliquant qu'aux entreprises de télécommunications.

Coûts accrus de réparation – La réparation initiale d'une tranchée dans le revêtement, même si elle est effectuée selon les normes municipales, ne couvre pas les coûts à long terme liés à la perte d'intégrité de la surface. Des équipes municipales devront réparer la rue de façon continue (scellement des fissures, réfection des joints, rapiécage des nids-de-poule, resurfaçage, etc.). Ces coûts peuvent être recouverts, mais le CRTC a indiqué que le recouvrement doit être sous forme de frais imposés au point de départ. Dans l'affaire MTSA, le CRTC a combiné les coûts de réparation aux coûts liés à la fin prématurée de la durée utile du revêtement. (Voir les « Coûts de détérioration de la chaussée » ci-dessous.)

Coûts de détérioration de la chaussée – Dans l'affaire MTSA, le CRTC a convenu de l'imposition forfaitaire de frais liés à la détérioration de la chaussée pour compenser les coûts d'entretien accrus et la durée utile plus courte du revêtement excavé. Bien que Vancouver ait élaboré une étude très détaillée pour appuyer son barème de frais proposés, le Conseil s'est fié surtout au barème qu'il avait imposé dans un autre contexte.

Le barème établi dans l'affaire MTSA tient compte de l'âge du revêtement et inclut un facteur de majoration de 20 pour cent.

Âge du revêtement	Frais liés à la détérioration de la chaussée (coût par mètre carré)
0 à 5 ans	50,00 \$
6 à 10 ans	40,00 \$
11 à 15 ans	30,00 \$
16 à 20 ans	20,00 \$
plus de 20 ans	10,00 \$

3. Coûts liés aux pertes de productivité

Les travaux d'installation et la présence des infrastructures de télécommunications peuvent entraver considérablement le bon fonctionnement de nombreux services municipaux. Les coûts associés aux pertes de productivité visent à permettre aux municipalités d'en atténuer les effets. Il est important de préciser que cette catégorie de coûts regroupe certains éléments qui sont des « coûts » réels tandis que d'autres représentent davantage des pertes de revenus pour les municipalités. Cette distinction doit être établie, étant donné que le CRTC traite ces deux catégories différemment. De plus, le Conseil fait la distinction entre les conséquences de nouveaux travaux et les conséquences de la présence d'installations de télécommunications existantes.

Dans la décision MTSA, le CRTC a indiqué que deux méthodes peuvent être employées pour recouvrer les pertes de productivité liées à de **nouveaux travaux** entrepris par une entreprise.

1. **Facturation directe** – Si les éléments de productivité (en termes de coûts ou de pertes de revenus) peuvent être isolés, calculés avec précision et attribués à un projet de télécommunications, la municipalité peut facturer ces éléments directement à l'entreprise. Le CRTC a indiqué que ces factures doivent indiquer les renseignements suivants :

- la description des coûts recouverts;
- l'emplacement de l'alignement des nouveaux travaux;
- La description des travaux municipaux exécutés, notamment les conduites d'égouts touchées, de même que les conduites, gaines, tuyaux et autres installations de services publics présents dans la tranchée;
- l'explication de la nature de l'obstruction causée par l'entreprise;
- une ventilation des dépenses supplémentaires de la municipalité;
- la méthodologie et les sources de données dont s'est servie la municipalité pour déterminer les divers éléments;
- la méthodologie et les sources de données dont s'est servie la municipalité pour déterminer le montant de ces coûts.

2. **Facteur de majoration** – Si le calcul précis d'un facteur de majoration ne représente pas une tâche administrative trop lourde, on peut en ajouter un aux frais d'approbation des plans et d'inspection. (Voir « Facteurs de majoration » plus loin aux présentes.)

Coûts de signalisation – Les coûts requis pour empêcher le stationnement dans les environs du chantier (couvrir les parcomètres, signalisation connexe) sont des coûts causals recouvrables par facturation. Comme tous les éléments de « coûts », ils sont assujettis à l'application du facteur de majoration approprié.

Perte de revenus – Le CRTC est conscient de la perte de revenus que peuvent avoir à subir les municipalités à cause de projets de télécommunications. Dans la décision Ledcor, le Conseil s'est basé sur le principe que le recouvrement de pertes de revenus devait se limiter aux revenus nets perdus et non pas aux revenus bruts. Dans l'affaire MTSA, deux exemples précis ont été examinés. -

1. **La perte de revenus de stationnement** – Le CRTC a reconnu que la non-exploitation de parcomètres pour faciliter des travaux de construction constituait un coût causal sous forme de perte de revenus pour une municipalité. Dans la décision Ledcor, Vancouver a présenté des données basées sur des revenus bruts, une démarche rejetée par le CRTC. Dans la décision MTSA, Vancouver a adopté une autre approche et proposé des « frais d'occupation » combinant la perte de revenus de stationnement et d'amendes de stationnement.
2. **Perte de revenus liée aux amendes** – Bien qu'il n'ait pas rejeté la notion de recouvrement de cette perte, le CRTC n'a pas été convaincu des montants avancés par la Ville parce que, selon le CRTC, le retrait de parcomètres en un endroit peut donner lieu à une hausse des amendes de stationnement dans les environs. Pour cette raison, il n'a pas autorisé Vancouver à recouvrer ces pertes sous cet en-tête.

Retards du transport collectif – Le CRTC a convenu que les travaux de construction ont des incidences financières pour les services de transport collectif, mais il a soutenu qu'il est difficile de les évaluer avec exactitude et que cette tâche exige un temps disproportionné. Par conséquent, ces coûts causals peuvent être inclus dans un « facteur de majoration ». (Voir « Facteurs de majoration » plus loin aux présentes.)

Coûts particuliers au site – L'emplacement des travaux ou la situation particulière dans une municipalité donnée peut engendrer des coûts additionnels. Par exemple, dans l'affaire Ledcor, Vancouver a réclamé une indemnité pour le drainage des chambres souterraines de l'entreprise. La Ville de Vancouver a dû payer des frais volumétriques au gouvernement régional pour le drainage de l'eau de ruissellement. Étant donné que l'accumulation d'eau dans les chambres de Ledcor avait été drainée directement dans le réseau d'égouts de la Ville, celle-ci a été autorisée à en calculer le volume et à facturer Ledcor en conséquence. (Il est à noter

que pour un simple transfert de coûts de cette nature, le CRTC n'a pas appliqué de facteur de majoration supplémentaire.)

Coûts de contournement – Lorsque les entreprises installent leurs gaines souterraines, elles le font aussi rapidement et économiquement que possible, en particulier sur un marché concurrentiel. Concrètement, cela signifie que les gaines sont enfouies le moins creux possible pour réduire les coûts d'excavation et de construction. Ces gaines sont souvent fabriquées de matériaux peu coûteux et peu solides et, donc, placées au-dessus des conduites d'aqueduc et d'égouts municipales. Lorsque des travaux d'excavation importants sont effectués aux alentours de ces installations de télécommunications, les soins pris pour contourner ces installations et éviter de les endommager peuvent ajouter beaucoup de temps et de coûts à la facture des services publics de base.

La récente décision MTSA donne des indications sur la façon de recouvrer les coûts de contournement. Pour résumer, elle consiste à appliquer l'approche utilisée par le Conseil pour le recouvrement d'autres coûts afférents aux pertes de productivité. Les coûts de contournement peuvent donc être recouverts par le biais de factures distinctes et détaillées, y compris par l'application du facteur de majoration approprié.

4. Coûts liés aux déplacements et à la réfection

Coûts de déplacements prospectifs – Dans la décision MTSA, le CRTC a indiqué que les coûts de déplacement pour des travaux nécessaires à la Ville doivent inclure tous les coûts matériels (main-d'œuvre, matériaux et équipements), de même les coûts d'amortissement, d'amélioration et de récupération. Le CRTC a aussi soutenu que les déplacements effectués au cours des trois prochaines années devraient être défrayés par la Ville mais que MTSA devrait récupérer entièrement ses investissements dans une période de 10 ans. Il a donc établi l'échelle suivante :

Année	Pourcentage de coûts supportés par la Ville
1	100
2	100
3	100
4	90
5	80
6	65
7	50
8	35
9	20
10	10
11	0

Il est important de mentionner que cette échelle s'applique seulement aux déplacements nécessités par la réparation, le remplacement ou la mise à niveau d'infrastructures municipales et par d'autres projets municipaux justifiés. Le coût des déplacements demandés par la Ville pour des raisons purement esthétiques ou autres du genre doit être absorbé entièrement par la Ville.

Il faut aussi mentionner que d'autres municipalités ont négocié des échelles différentes, certaines limitées à sept ans et d'autres allant jusqu'à 12 ans.

Coût de déplacements rétroactifs – En général, les AAM visent seulement les infrastructures de télécommunications installées après la date de l'accord. Toutefois, les parties devraient inclure des dispositions touchant les installations existantes dans leur AAM. Une échelle semblable à celle établie pour les Coûts de déplacement prospectifs pourrait être utilisée. En l'absence d'accord, les principes de durée utile établis dans la décision Baie-Comeau constituent actuellement les meilleurs repères possibles.

Veillez aussi noter que les lois provinciales peuvent avoir une incidence dans certains cas. En Ontario, par exemple, des municipalités ont choisi d'inclure également des renvois au partage de coûts moitié-moitié pour la main-d'œuvre et les moyens mécaniques utilisés pour réduire la main-d'œuvre que l'on retrouve dans la *Loi sur les travaux d'aménagement des voies publiques* de l'Ontario en ce qui a trait au déplacement d'ouvrages installés avant la date de l'accord, pour tous travaux municipaux justifiés.

Coûts de réfection – Durant des travaux publics, des composantes de l'actif de télécommunications peuvent subir des dommages attribuables à l'âge des composantes en soi ou à leur mauvaise qualité. Lorsqu'une municipalité reconstruit une route, elle peut avoir à subir des coûts et des retards considérables parce que les entreprises en profitent pour reconstruire ou moderniser des composantes selon les normes modernes, mais si ce n'est pas vraiment nécessaire à la réalisation du projet. Ces coûts devraient être recouverts à moins que l'entreprise ne se rende responsable des travaux requis.

5. Facteurs de majoration et indexation d'inflation

Comme l'illustre la longue liste d'éléments énumérés ci-dessus, tous les coûts additionnels considérables associés à la construction ou à la présence d'éléments d'actif de télécommunications peuvent être recouverts au moyen de frais particuliers s'ils peuvent être adéquatement ventilés et calculés. Plusieurs coûts et éléments de perte de productivité sont cependant plus difficiles à évaluer, même si leur recouvrement est parfaitement approprié et justifié. C'est ici qu'interviennent les facteurs de majoration. Ceux-ci ont été établis afin de permettre le recouvrement d'une quantité d'éléments de coût moins importants, par l'application d'un pourcentage donné aux différents frais.

Facteur de majoration pour coûts causals divers – Les coûts indirects et coûts communs variables pouvant entrer dans la catégorie des « coûts causals », mais qui sont difficiles à évaluer, peuvent être recouverts globalement au moyen de ce facteur. Les coûts de cette catégorie peuvent comprendre tant le temps consacré par le directeur d'un service à des problèmes liés aux travaux de télécommunications que la surcharge de travail occasionnée aux commis, au personnel des TI, etc.

Essentiellement, tous les genres de coûts additionnels ou différentiels absorbés par la municipalité peuvent être recouverts. (Veuillez consulter l'annexe C présentant les éléments de coûts inclus par Vancouver pour l'établissement de son facteur de majoration dans l'affaire MTSA.)

Par conséquent, pour alléger l'administration, tous ces coûts sont intégrés globalement dans un seul facteur de majoration ou supplément. Ce pourcentage de multiplication est appliqué aux frais. Dans le cas de MTSA, le facteur de majoration a été établi à 20 pour cent. Ce pourcentage reflétait le barème de frais municipal à ce moment-là, se comparait à la démarche appliquée par la Ville aux autres services publics et combinait des éléments non recouverts par le biais de frais particuliers. Dans l'exemple fourni précédemment, les frais d'approbation pour un projet de 15 mètres auraient donc totalisé 780 \$ (650 \$ x 1,2).

Le CRTC a accepté que le facteur de majoration s'applique à tous les frais liés aux coûts. Cela signifie donc que le pourcentage établi devrait être ajouté à chaque élément de coût recouvrable énuméré dans une facture. Par exemple, si des équipes de Vancouver doivent être affectées à la réfection d'une composante endommagée par une entreprise de télécommunications, le coût total facturé à l'entreprise inclura le coût direct majoré de 20 pour cent. Il est important de noter que ce facteur de majoration ne peut pas être ajouté aux pertes de revenus recouvrées, parce que celles-ci ne comportent pas de composante de « coût » inhérente. Il est devenu courant d'indiquer le facteur de majoration dans les AAM, mais d'établir les divers frais en y incorporant le facteur additionnel.

Facteur de majoration pour pertes de productivité – Lorsqu'il n'est pas possible d'évaluer et de calculer avec exactitude la perte de certains flux de revenus et certains coûts accrus attribuables à un projet, une municipalité peut quand même recouvrer ces coûts en ajoutant un facteur de majoration supplémentaire aux frais d'approbation. Dans la décision Ledcor, le facteur de majoration lié aux pertes de productivité et applicable aux frais d'approbation a été établi à 15 pour cent; il couvrait la perte de revenus des parcomètres, les retards occasionnés au transport collectif et les pertes de productivité dans les autres activités municipales. Dans la décision MTSA, Vancouver a renoncé à ce facteur de majoration de 15 pour cent lié aux pertes de productivité parce qu'elle a convaincu le CRTC d'appliquer une formule distincte pour calculer les pertes de revenus des parcomètres.

Facteur de majoration pour l'inflation et d'autres hausses de coûts – Dans la négociation d'un AAM de longue durée, il convient de prévoir des majorations automatiques de tous les frais établis en se fondant sur l'Indice des prix à la consommation (IPC) de votre municipalité ou de votre région. Le CRTC a aussi indiqué que même dans le cas des accords de très longue durée (15 ans, par exemple), il est approprié de prévoir des examens périodiques de tous les frais (p. ex. aux cinq ans) afin de tenir compte de hausses de coûts supérieures à l'IPC. Dans un tel cas, si les parties ne peuvent s'entendre

sur un nouveau barème de frais, elles peuvent toujours demander au CRTC de trancher.

Catégories de coût rejetées

Dans diverses décisions jusqu'ici, le CRTC a rejeté le recouvrement de certains éléments de coût. Ce sont :

- **Frais d'occupation** – jusqu'à maintenant, le CRTC a été réfractaire à toutes les méthodes de calcul proposées sans aller toutefois jusqu'à rejeter le principe même du recouvrement des coûts liés à la valeur des terrains occupés par les entreprises. En raison de cette position, aucune décision du CRTC n'a porté jusqu'ici sur le principe même du recouvrement des coûts d'occupation. Par conséquent, la position du CRTC n'a pu être attaquée devant les tribunaux. Cet enjeu est donc irrésolu dans l'opinion de la FCM, surtout compte tenu que les entreprises qui possèdent des gaines dans les emprises imposent un loyer aux autres entreprises de télécommunications qui veulent utiliser ces gaines. C'est difficile à accepter, pour le moins, que les contribuables soient obligés de fournir gratuitement leurs terrains à des entreprises qui font des bénéfices en louant ces mêmes espaces à d'autres.
- **Coûts de négociation** – Le CRTC a refusé d'indemniser les municipalités pour le temps consacré à la négociation des AAM avec les entreprises. Malgré que ces négociations englobent parfois des ressources considérables, le CRTC est d'avis que les municipalités seraient incitées à laisser les choses traîner si elles pouvaient recouvrer les coûts relatifs aux négociations. Par contre, la gestion courante d'un AAM pourra être incluse dans le facteur de majoration.
- **Retards provoqués à la population** – Les retards engendrés dans les transports collectifs peuvent être recouverts, mais non pas les inconvénients provoqués aux personnes qui ont à se déplacer parce que ces coûts ne sont pas supportés par la municipalité en soi.
- **Coûts fixes** – Les frais généraux des municipalités ne peuvent en aucun cas être facturés à un projet de télécommunications. Seuls les coûts différentiels peuvent être facturés.
- **Coûts engloutis** – les coûts déjà supportés par une municipalité ne peuvent pas être facturés à un projet de télécommunications. Par exemple, le CRTC a refusé qu'Edmonton recouvre une partie de la valeur des tunnels de TLR en appliquant des frais à l'entreprise de télécommunications. Le CRTC était d'avis que : a) les tunnels étaient déjà construits et donc, que ces coûts n'étaient pas recouvrables; et b) que la municipalité aurait construit les tunnels de toute façon. Aucun de ces travaux n'avait été rendu nécessaire par la présence des installations de l'entreprise.

ANNEXE C : Calcul des facteurs de majoration

Ville de Vancouver
Ligne directe : 604-873-7692 /
Courriel : patsy.scheer@vancouver.ca
Notre dossier : 05-0377

Patsy Scheer

Le 7 février 2008

PAR EPASS

Conseil de la radiodiffusion et
des télécommunications canadiennes
Terrasses de la Chaudière
Bâtiment principal
1, promenade du Portage
Gatineau (Québec) J8X 4B1

Aux soins de M. Robert A. Morin
Secrétaire général

Monsieur,

Objet : MTS Allstream Inc. c. Ville de Vancouver (Dossier 8690-M59-20070721)
Réponses complémentaires aux questions soulevées

La Ville de Vancouver (la « Ville ») donne suite par la présente à la lettre du Conseil datée du 29 janvier 2008 et apporte de nouveaux éléments de réponse aux questions que lui a adressées MTS Allstream Inc. (« MTSA »).

MTS Allstream (Ville de Vancouver) 13 nov. 07 – 23 b), e

QUESTION

DANS LA DÉCISION CRTC 2001-23, LE CONSEIL REFUSE LA PROPOSITION DE LA VILLE D'APPLIQUER UN SUPPLÉMENT POUR LE RECOUVREMENT DES COÛTS COMMUNS FIXES, ET MENTIONNE ENTRE AUTRES QU'IL « JUGE OPPORTUN QUE VANCOUVER RECOUVRE LES COÛTS CAUSALS QU'ELLE ENGAGE LORSQUE L'ENTREPRISE CONSTRUIT, ENTRETIENT ET EXPLOITE DES LIGNES DE TRANSMISSION DANS DES SERVITUDES MUNICIPALES. »

DANS LES PARAGRAPHES 139 À 141 DE SA RÉPONSE, LA VILLE INDIQUE QU'ELLE PROPOSE D'APPLIQUER UN FACTEUR DE 20 POUR CENT POUR LE RECOUVREMENT DES COÛTS INDIRECTS ET DES COÛTS COMMUNS VARIABLES. AU PARAGRAPHE 56 DE LA PIÈCE 15 JOINTE À SA RÉPONSE, LA VILLE PROPOSE D'APPLIQUER CE FACTEUR DE 20 POUR CENT À « TOUS LES COÛTS DIRECTS ENGAGÉS PAR LA VILLE, DONT LES FRAIS D'EXAMEN DES PLANS, LES FRAIS D'INSPECTION, LES FRAIS ASSOCIÉS À LA DÉTÉRIORATION DE LA CHAUSSÉE ET LES FRAIS CONTINUS DE RÉPARATION. » LA VILLE MENTIONNE ÉGALEMENT QUE SI ELLE « DOIT EFFECTUER D'AUTRES TRAVAUX... AVEC SES PROPRES RESSOURCES, ELLE INCLURA UN FACTEUR DE MAJORATION DE 20 POUR CENT DANS LE CALCUL DE SES COÛTS. »

b) ÉNUMÉRER TOUS LES ÉLÉMENTS DE COÛT SPÉCIFIQUES INCLUS DANS LE CALCUL DU SUPPLÉMENT DE 20 POUR CENT.

e) INDIQUER, POUR CHACUN DES ÉLÉMENTS DE COÛTS VISÉS PAR LE FACTEUR DE 20 POUR CENT, SUR QUOI SE FONDE LA VILLE POUR SOUTENIR QU'ILS SONT CAUSALS À LA CONSTRUCTION, À L'ENTRETIEN ET À L'EXPLOITATION DE LIGNES DE TRANSMISSION DANS LES SERVITUDES MUNICIPALES.

RÉPONSE

b) et e)

Dans la décision CRTC 2001-23, Ledcor c. Vancouver – *Construction, exploitation et entretien de lignes de transmission à Vancouver*, la Ville tentait de recouvrer les coûts indirects, les coûts communs variables et les coûts communs fixes par le biais de l'application d'un facteur de 62 pour cent à ses coûts directs. Le Conseil a rejeté la demande de la Ville relativement aux coûts communs fixes mais a décidé (paragraphe 63) que la Ville pourrait appliquer un facteur de 29,6 pour cent à ses coûts directs pour recouvrer ses coûts indirects et ses coûts communs variables.

Dans la question b), on demande d'énumérer tous les éléments de coûts inclus dans le calcul du supplément ou facteur de 20 pour cent que la Ville veut être autorisée à appliquer. Dans son mémoire présenté au Conseil en date du 28 septembre 2007, Avis public de télécom 2007-4, *Examen de certaines questions liées à l'établissement des coûts de la Phase II*, MTSA mentionne ce qui suit sous la rubrique « Coûts communs variables (CCV) – Définition » (dans le contexte des coûts découlant des services de télécommunications et de la demande de services) :

« Il ressort clairement de ce qui précède que les CCV doivent inclure uniquement les coûts causals à la demande ou au service, mais pour lesquels i) le lien causal précis ou la correspondance entre des CCV particuliers et un service donné peut ne pas apparaître clairement sur le coup ou n'avoir pas été établi; ii) l'établissement du lien causal précis et l'élaboration des sources de données connexes et des méthodes spécifiques d'établissement des coûts sont susceptibles d'être complexes ou très longs; iii) les efforts nécessaires à l'élaboration de méthodes spécifiques d'établissement des coûts ne sont pas justifiés compte tenu du fait que les sommes liées à l'inclusion des CCV sont généralement peu élevées. » [trad.] [Les parties soulignées sont de nous.]

Le facteur de 20 pour cent proposé par la Ville dans cette instance inclut les coûts communs variables (« CCV »). Compte tenu de la nature des CCV décrits ci-dessus par MTSA, la liste des éléments de coûts ci-dessous n'est pas exhaustive et n'inclut donc pas tous les éléments de coût qui pourraient être classés à juste titre comme des CCV. Toutefois, bien que la liste ne soit pas exhaustive, chaque élément de coût qui est lié à la construction, à l'entretien et à l'exploitation de lignes de transmission de télécommunications ou autres dans les rues de la Ville ou dans les servitudes municipales. Les éléments de coût figurant sur cette liste ne sont inclus dans aucun des droits ou frais proposés par la Ville¹⁹.

- Soutien technique et administratif, locaux, mobilier, ordinateurs, etc., du personnel du Groupe des permis de la Direction des services publics qui s'occupe directement des demandes de l'entreprise relativement à la construction, l'entretien et l'exploitation de ses installations.

Il est à noter que ces employés ne sont pas affectés aux services publics de la Ville. Il convient également de noter que les droits et frais proposés par la Ville (tels les frais d'examen des plans et d'inspection) ne sont pas inclus dans ces éléments de coût.

- Le travail effectué par le gestionnaire du Groupe des permis de la Direction des services publics, qui s'occupe directement des questions découlant de travaux précis de construction ou d'entretien effectués ou demandés par l'entreprise (par ex., examiner les demandes d'assouplissement des normes municipales de conception et de construction des services publics, et répondre à ces demandes; répondre aux demandes de changements de l'emplacement, de la taille et de l'apparence des caissons de surface et des chambres souterraines, etc.).

Il est à noter que les droits et frais proposés par la Ville (tels les frais d'examen des plans et d'inspection) ne sont pas inclus dans cet élément de coût.

- Entretien technique et gestion du SIG de la Ville directement liés aux activités de conception, de construction et d'entretien de l'entreprise, à savoir la gestion des couches du SIG affichant l'information sur les services de tiers.

Il est à noter que les droits et frais proposés par la Ville ne sont pas inclus dans cet élément de coût.

- Soutien technique (laboratoires, consultants, etc.) nécessaire pour examiner les demandes de l'entreprise au sujet de nouvelles technologies ou de nouvelles techniques de construction, et pour répondre à ces demandes. L'entreprise peut par exemple demander des modifications aux normes de construction de la Ville relativement aux matériaux de remblai, à l'utilisation de matériaux anti-retrait, aux réparations accélérées des revêtements, à l'étaiyage, à la profondeur des tranchées, etc., ou demander de l'information au sujet de nouvelles technologies, tels les montages de surface.
- Travail effectué par la Direction de gestion de la circulation, directement lié aux activités de construction et d'entretien de l'entreprise. Le personnel doit notamment examiner et analyser les plans de gestion de la circulation préparés par l'entreprise et traiter de différentes questions – entre autres, déterminer les heures de construction appropriées.

Il est à noter que les éléments de coût de la Direction de gestion de la circulation ne sont inclus dans aucun des droits et frais proposés par la Ville (dont les frais d'examen des plans).

- Travail de la Direction de gestion de la circulation découlant directement des activités de construction et d'entretien de l'entreprise – la Direction doit communiquer avec l'Administration des transports au sujet des répercussions sur les itinéraires

¹⁹ C'est le cas, que cela soit mentionné expressément ou non dans les éléments énumérés dans la liste.

des autobus, des perturbations du service de trolleybus, du déplacement des arrêts d'autobus, de la perturbation des voies d'accès pour les personnes handicapées, etc.

Comme mentionné ci-dessus, les éléments de coût de la Direction de gestion de la circulation ne sont inclus dans aucun des droits et frais proposés par la Ville (dont les frais d'examen des plans).

Travail lié aux tâches suivantes : recevoir les appels du public et des responsables d'autres services publics au sujet des travaux de construction et d'entretien de l'entreprise, et se renseigner afin de répondre à leurs questions et de gérer leurs préoccupations. Par exemple, le personnel doit recevoir les appels et les plaintes relatifs aux perturbations de la circulation et des voies piétonnières, au comportement des travailleurs affectés aux travaux de construction, aux dommages causés aux installations de télécommunications par un tiers ou aux dommages causés par les entreprises de télécommunications, au bruit, etc. – et y donner suite.

Cet élément de coût n'inclut pas le travail effectué par le personnel du Groupe des permis de la Direction des services publics.

Enquête technique sur des problèmes découlant directement des travaux de construction et d'entretien effectués par l'entreprise après l'achèvement des travaux principaux. Mentionnons notamment le tassement des tranchées d'installations de télécommunications, les nids-de-poule, etc., découlant directement des travaux effectués par l'entreprise dans les rues et les servitudes de la Ville.

Il est à noter que cet élément de coût n'est inclus dans aucun des droits et frais proposés par la Ville (tels les frais liés à la détérioration de la chaussée). Il n'est pas non plus inclus dans les frais d'inspection, qui se limitent à la période pendant laquelle les travaux de construction ou d'entretien de l'entreprise sont en cours.

Consultation d'experts (urbanistes, concepteurs urbains, spécialistes du bruit, etc.) pour évaluer des travaux de construction ou des installations spécifiques proposés par l'entreprise (aspects relatifs à la taille, à la nature ou à l'emplacement des installations de surface; bruit produit par les ventilateurs de refroidissement des caissons; prestation des services dans les nouveaux lotissements; aspect esthétique des dispositifs de fixation aux ponts ou à d'autres installations de surface, etc.).

Les coûts engagés pour effectuer des réparations « urgentes » (par ex., remplissage des nids-de-poule ou réparations ponctuelles) nécessitées par des défauts du matériel ou des erreurs humaines commises pendant les travaux de construction ou d'entretien effectués par l'entreprise.

Il est à noter que ces coûts ne sont pas pris en compte dans les frais relatifs à la détérioration de la chaussée proposés par la Ville, établis en supposant que toutes les réparations sont effectuées correctement, avec le matériel approprié. Par conséquent, les coûts des réparations « urgentes » à effectuer en raison de problèmes tels que le compactage inapproprié des matériaux de remblai, l'utilisation d'asphalte non conforme aux normes, etc., ne sont pas pris en compte dans les frais associés à la détérioration de la chaussée.

Le temps consacré à travailler avec l'entreprise au règlement de questions et de plaintes relatives à ses installations (enlèvement des graffitis des caissons, etc.)

Il est à noter que cet élément de coût n'est inclus dans aucun des droits ou frais proposés par la Ville.

- Localiser les lignes de télécommunication et les autres installations lorsque la Ville a des travaux à effectuer dans ses rues et servitudes.

Il est à noter que cet élément de coût n'est pas inclus dans la proposition de la Ville visant à facturer l'entreprise pour les pertes de productivité. La Ville doit déterminer l'emplacement exact des installations de télécommunications lorsqu'elle doit effectuer des travaux à proximité. Des coûts pour perte de productivité ne seraient exigés que dans des circonstances inhabituelles, à savoir lorsqu'il s'agit de montants suffisamment élevés pour qu'il vaille la peine de consacrer temps et argent à leur calcul et à leur facturation à l'entreprise.

- Observation et suivi des réparations temporaires de la chaussée (après l'exécution des réparations temporaires mais avant l'exécution par la Ville de la réparation permanente).

Les réparations temporaires de la chaussée sont effectuées par l'entreprise. Celle-ci doit s'occuper de l'entretien des réparations temporaires pendant les 30 jours suivant la construction, mais la Ville doit effectuer un suivi de ces réparations et demander

un entretien supplémentaire au besoin. Cela n'est pas inclus dans les frais d'inspection proposés par la Ville, lesquels couvrent uniquement la période pendant laquelle sont effectuées les réparations temporaires (en supposant que la Ville fasse la réparation permanente de la chaussée).

- Observation ponctuelle des aspects techniques et suivi des réparations permanentes de la chaussée effectuées par l'entreprise (particulièrement pendant la période de garantie), afin de s'assurer de la qualité du travail effectué.

Il est à noter que cet élément n'est pas inclus non plus dans les frais d'inspection proposés par la Ville.

- Observation permanente des aspects techniques et suivi des réparations de la chaussée à la suite des travaux d'excavation, afin d'évaluer les coûts associés à la détérioration de la chaussée et d'obtenir la documentation nécessaire pour proposer au besoin des modifications de frais.

Travail des surintendants du Service technique de la Ville en lien direct avec les travaux de construction et d'entretien effectués par l'entreprise dans les rues de la Ville et les servitudes municipales. Ce travail peut notamment comporter l'affectation d'équipes municipales à la surveillance des travaux de construction de l'entreprise, la conclusion d'ententes pour la fourniture d'équipement et de matériaux, la vérification des pièces justificatives des travaux, etc.

Il est à noter que cet élément de coût n'est inclus dans aucun des droits ou frais proposés par la Ville (tels les frais liés à la détérioration de la chaussée). Les frais proposés par la Ville ne visent que les travaux effectués par les employés de la Ville – jusqu'à l'échelon de contremaître adjoint.

- Travail de bureau qui incombe au personnel municipal en raison des travaux de construction et d'entretien effectués par l'entreprise dans les rues et les servitudes de la ville (à l'exclusion des premiers travaux de réparation de la tranchée). Cela inclurait par exemple la saisie de données sur la main-d'œuvre, les matériaux et l'équipement, les commandes et la facturation des matériaux, etc.

Il est à noter que cet élément de coût n'est inclus dans aucun des droits ou frais proposés par la Ville (tels les frais liés à la détérioration de la chaussée).

Veillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Ville de Vancouver

Par : Patsy J. Scheer

c.c. Teresa Griffin-Muir, vice-présidente, Affaires réglementaires, MTS Allstream Inc. (par courrier électronique)

ANNEXE D – Élaboration de votre AAM – Liste de contrôle des municipalités

Tel qu'indiqué dans le guide, pour fixer les conditions que doivent respecter les entreprises de télécommunications pour avoir accès aux emprises et aux autres propriétés municipales, les municipalités ont le choix de légiférer, en adoptant un règlement, ou de négocier un Accord d'accessibilité municipale (AAM) avec chaque entreprise active au sein de leur territoire.

Bien que cette liste de contrôle ait été dressée dans le but d'aider à la préparation d'un AAM, elle peut évidemment servir comme base à la préparation d'un règlement municipal. De plus, ces deux outils peuvent être utilisés de manière complémentaire. Dans ce cas, le règlement peut stipuler les conditions d'accès qui s'appliquent par défaut en l'absence d'un accord, par exemple.

En plus des éléments de l'AAM qu'on retrouve habituellement dans la plupart des contrats (identification des parties, date de l'accord, signatures, dispositions sur la confidentialité, dispositions sur les avis, divisibilité des clauses de l'accord, succession des parties, mécanismes de résolution de différends, etc.), les dispositions énumérées ci-dessous se trouvent dans la plupart des AAM. Veuillez noter que les titres et le contenu n'ont pour but que de faire ressortir les sujets qui, selon l'expérience collective, devraient faire l'objet de dispositions dans un AAM complet.

Préambule – Ces dispositions, qui débutent généralement par « Attendu que... », ne sont pas normalement interprétées comme des dispositions exécutoires. Elles servent plutôt à servir de toile de fond pour aider à interpréter l'accord proprement dit.

Le préambule peut inclure de l'information sur le statut des parties, la raison d'être de l'AAM, l'intention générale de l'accord (p. ex., la reconnaissance de l'obligation d'obtenir le consentement de la municipalité, le besoin de minimiser les dérangements lors de l'accès aux emprises municipales, l'objectif de compenser pleinement la municipalité d'un point de vue financier) ainsi que les obligations générales des parties.

Portée du consentement municipal – Le but de l'AAM est d'accorder l'accès à certaines propriétés municipales en conformité avec les dispositions de l'accord. Le texte devrait donc prévoir les types de propriété qui sont assujetties à l'accord (p. ex., les emprises municipales, les ponts, les viaducs). De plus, il est préférable d'indiquer que le consentement n'est pas accordé de manière exclusive, car d'autres entreprises de télécommunications demanderont vraisemblablement un accès similaire.

Conditions de l'autorisation – L'AAM devrait indiquer, en détail, le processus d'obtention de permis pour les nouvelles installations ou les projets d'entretien nécessitant des travaux d'excavation. Ce processus peut inclure :

- la création de différentes catégories de permis selon la nature des travaux;
- le type et la nature des plans à déposer;
- tout autre renseignement nécessaire à la saine gestion des emprises (durée de la construction, aménagements pour la circulation, etc.) y compris une disposition générale indiquant que la municipalité peut exiger « tout autre renseignement dont la municipalité peut avoir raisonnablement besoin ».

Cette section devrait également contenir une interdiction générale d'entreprendre des travaux d'excavation ou d'entrer sur la propriété municipale à moins que l'entreprise de télécommunications se soit conformée à tous les aspects du processus d'obtention de permis et, de manière générale, à l'AAM.

Conduite des travaux – La plupart des AAM comprennent des dispositions spécifiant la manière dont les travaux, autorisés par un permis, doivent être effectués. Ces dispositions peuvent viser :

- la supervision des travaux
- la modification des échéanciers
- les inspections
- l'enlèvement des matériaux excédentaires
- la minimisation des dérangements occasionnés aux autres utilisateurs de l'espace.

Àchèvement des travaux et plans réels – Une fois que les travaux sont terminés, la municipalité peut vouloir exiger des corrections ou se voir obligée d'entreprendre elle-même des travaux afin, par exemple, de remettre la chaussée en condition acceptable. La municipalité devrait être compensée dans de tels cas. De plus, il peut être souhaitable d'exiger des entreprises de télécommunications qu'elles déposent des plans réels des travaux effectués dans un délai prescrit (p. ex., deux mois). En l'absence de tels plans, la municipalité ne devrait pas être tenue responsable des dommages causés aux équipements de télécommunications dans le cadre de ses propres projets.

Accès en cas d'urgence – Les municipalités renoncent souvent aux exigences normalement applicables en matière d'accès quand l'entreprise de télécommunications doit entreprendre des travaux pour palier à une urgence. Néanmoins, ces dispositions prévoient généralement l'obligation de fournir un avis écrit stipulant le lieu, la portée des travaux et les raisons de l'urgence. Dans la mesure du possible, cet avis est donné avant le début des réparations. Plusieurs AAM prévoient que,

si le nombre de réparations d'urgence dépasse un certain seuil, les deux parties se rencontreront afin d'élaborer un plan visant à en réduire le nombre. Le but est évidemment d'empêcher que de nombreux travaux soient entrepris sous le prétexte de réparations d'urgence.

Entretien de routine – Les travaux d'entretien de routine qui ne nécessitent pas d'excavation ou de bris de la chaussée sont parfois exclus de l'exigence d'obtenir un permis. Dans de tels cas, on impose tout de même une obligation d'aviser la municipalité quand l'entretien vise le remplacement d'équipements en surface avec des pièces plus grosses (p. ex., des consoles d'aiguillage) ou lorsque le travail nécessite la fermeture partielle ou totale d'une intersection. Certains AAM prévoient des dispositions précises pour les projets d'entretien de grande envergure (p. ex., si les travaux visent une portion d'une emprise municipale de plus de 500 m de longueur).

Conditions générales applicables aux travaux de télécommunications – On retrouve normalement, dans les AAM, des exigences applicables à tous les travaux entrepris par l'entreprise de télécommunications, peu importe qu'il s'agisse de l'installation de nouveaux équipements, d'entretien ou de réparations d'urgence. Ces conditions peuvent inclure :

- le respect des lois et des règlements applicables (fédéraux, provinciaux et municipaux);
- l'achèvement des travaux à la satisfaction de la municipalité;
- le respect des pratiques d'ingénierie;
- des exigences relativement aux conduits utilisés (p. ex., enveloppes de ciment);
- les spécifications sur la remise en état de la chaussée (les normes et le droit de la municipalité d'entreprendre les travaux aux frais de l'entreprise de télécommunications en cas de besoin);
- le droit de la municipalité d'ordonner l'arrêt des travaux en cas de danger.

Représentations sur l'état et la condition de la propriété – Il est important de stipuler que la municipalité ne fait aucune représentation quant à l'état ou à la condition de la propriété couverte par l'AAM. Il devrait incomber entièrement aux entreprises de télécommunications de déterminer si un endroit est approprié pour l'installation de leurs équipements.

Localisation des équipements – Il peut être utile pour la municipalité d'obtenir, en temps opportun, des confirmations de l'emplacement des équipements d'une entreprise. De plus, l'inscription obligatoire auprès des organismes provinciaux de localisation peut être sage, le cas échéant.

Coordonnées en cas d'urgence – Les deux parties devraient échanger et mettre à jour des listes de personnes-ressources en cas d'urgence.

Relocalisation d'équipements – Il est fortement recommandé d'inclure des dispositions visant les cas où un projet entrepris par la municipalité ou par un tiers nécessite la relocalisation d'équipements de télécommunications. Ces dispositions varient d'une municipalité à l'autre et sont généralement plutôt complexes. (Veuillez consulter les exemples d'AAM disponibles sur le site web de la FCM.) En général, ces dispositions prévoient :

- un préavis obligatoire (de la part de la municipalité);
- une formule de partage des coûts (conforme aux décisions du CRTC ou selon d'autres conditions mutuellement acceptables);
- l'application de ces dispositions de manière rétroactive à toute l'infrastructure de télécommunications déjà en place ou, inversement, de manière uniquement prospective aux équipements installés après l'entrée en vigueur de l'accord. Il semble être préférable, du point de vue de la prévisibilité des coûts, d'inclure toute l'infrastructure en place.

Assurances et responsabilité – Dans le cadre d'un AAM, il est sage de prévoir le partage des risques de pertes découlant des travaux entrepris par l'une ou l'autre des parties, ainsi que ceux découlant de la présence même de l'infrastructure de télécommunications. Ces dispositions comprennent souvent des exigences précises en matière d'assurances.

Durée de l'accord – Il est courant de signer un AAM pour une durée initiale de cinq ans et de prévoir une ou deux périodes de renouvellement optionnelles de cinq ans chacune. Étant donné que la négociation d'un AAM peut prendre beaucoup de temps, une durée plus courte ne justifie généralement pas l'effort d'entreprendre les négociations.

Annulation – Les parties devraient prévoir ce qui doit arriver si l'accord est annulé ou n'est pas renouvelé. Ces dispositions devraient traiter de la présence continue ou de l'enlèvement des équipements (tout spécialement les pièces désuètes), des travaux non complétés de remise en état, etc.

Recours en cas de défaut – De nos jours, les AAM prévoient différents cas de figure où l'entreprise de télécommunications est réputée être en défaut, ainsi que les recours de la municipalité dans de tels cas. Ces événements peuvent inclure le défaut de paiement de certains frais ou encore le manquement à une obligation de déplacer des équipements. (Pour plus de détails, veuillez consulter les exemples d'AAM disponibles sur le site web de la FCM.)

Calcul des frais et paiements – Évidemment, un des points essentiels est l'établissement des frais à verser aux termes de l'accord. Plusieurs AAM ne prévoient qu'une exigence générale de payer les frais prévus dans une annexe à l'accord. De cette manière, il est plus facile d'établir des frais détaillés, conformément aux principes de recouvrement des « coûts causals » énoncés par le CRTC, y compris les pertes de productivité, les ajustements pour l'inflation et les facteurs de majoration.

Garanties – Il est courant d'exiger qu'une entreprise de télécommunications fournisse une garantie à la municipalité sous la forme d'une lettre de crédit ou d'un autre outil similaire avant d'entreprendre des travaux d'excavation. Le montant de la garantie devrait être suffisant pour couvrir la remise en état complète de l'endroit touché en cas de défaut par l'entreprise.

Comités de coordination – L'AAM peut être utilisé pour obtenir un engagement ferme de la part des entreprises de télécommunications de participer au comité local de coordination des services publics, voire d'en financer une partie des coûts.

Dispositions pour les tiers – Comme les entreprises de télécommunications louent souvent leurs équipements à des tiers, il est recommandé d'inclure une disposition qui oblige l'entreprise à inclure certaines conditions dans ses ententes avec ces tiers afin de mieux protéger les intérêts de la municipalité.

Responsabilité environnementale – L'AAM devrait prévoir que la municipalité n'assume d'aucune façon les risques à l'environnement causés par l'entreprise de télécommunications ou ses équipements.

Équipements abandonnés – L'AAM devrait obliger l'entreprise de télécommunications à aviser la municipalité quand elle abandonne des équipements. Dans de tels cas, il peut être préférable de prévoir des dispositions qui permettent à la municipalité d'obliger l'entreprise à enlever les équipements afin d'éviter des accidents ou des coûts additionnels.

Taxes et services publics – Tous les frais associés aux taxes et aux services publics applicables à l'entreprise de télécommunications devraient toujours être la responsabilité de l'entreprise.

Santé et sécurité au travail – Pour plus de certitude, plusieurs AAM comprennent des dispositions précises sur l'obligation de l'entreprise de télécommunications à cet égard.