

A-600-05  
2007 FCA 106

A-600-05  
2007 CAF 106

**City of Edmonton** (*Appellant*)

**Ville d'Edmonton** (*appelante*)

v.

c.

**360Networks Canada Ltd./London Connect Inc., Aliant Telecom Inc., Bell Canada, Call-Net Enterprises Inc., Canadian Cable Telecommunications Association, City of Calgary, City of Ottawa, City of Toronto, City of Vancouver, Federation of Canadian Municipalities, Futureway Communications Inc., MTS Allstream Inc. (formerly Allstream Corporation), Saskatchewan Telecommunications (SaskTel), and TELUS Communications Inc.** (*Respondents*)

**360Networks Canada Ltd./London Connect Inc., Aliant Telecom Inc., Bell Canada, Call-Net Enterprises Inc., Association canadienne de télévision par câble, ville de Calgary, ville d'Ottawa, ville de Toronto, ville de Vancouver, Fédération canadienne des municipalités, Futureway Communications Inc., MTS Allstream Inc. (appelée autrefois Allstream Corporation), Saskatchewan Telecommunications (SaskTel), et TELUS Communications Inc.** (*intimées*)

*INDEXED AS: EDMONTON (CITY) v. 360NETWORKS CANADA LTD. (F.C.A.)*

*RÉPERTORIÉ : EDMONTON (VILLE) c. 360NETWORKS CANADA LTD. (C.A.F.)*

Federal Court of Appeal, Sexton, Evans and Sharlow JJ.A.—Toronto, December 13 and 14, 2006; Ottawa, March 13, 2007.

Cour d'appel fédérale, juges Sexton, Evans et Sharlow, J.C.A.—Toronto, 13 et 14 décembre 2006; Ottawa, 13 mars 2007.

*Telecommunications — Appeal from Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) decision determining method for calculating fee payable to appellant by MTS Allstream Inc. for use of light rail transit (LRT) lands to house its fibre optic transmission lines — Allstream's predecessor entered into Municipal Access Agreement (MAA), LRT Lands Consent and Access Agreement (LRT Agreement) with appellant — Agreements giving Allstream right of access to highways, LRT lands to construct, maintain, operate communications network, transmission lines — When parties negotiated renewal of LRT Agreement, appellant refused to extend MAA to LRT lands — LRT Agreement never renewed, Allstream not removing facilities from LRT lands but applied to CRTC for access to LRT lands to maintain, operate transmission lines — (1) Word "constructing" in Telecommunications Act, ss. 42 to 44 not limited to physical acts of installing or building but also including keeping in place what has been constructed — Act, ss. 42 to 44 should be read as comprehensive, exclusive code for regulating carriers' access to public places for purposes of constructing, maintaining, operating transmission lines — (2) CRTC's conclusion LRT lands constituting "public place" not unreasonable, erroneous in law since broad interpretation of "other public place" fitting well with text, context, purposes of current Act — (3) Appellant not establishing*

*Télécommunications — Appel de la décision dans laquelle le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) a déterminé la méthode de calcul des frais que MTS Allstream Inc. devait payer à l'appelante pour l'accès aux terrains servant au train léger sur rail (TLR) afin d'y installer des lignes de transmission par fibres optiques — La société remplacée par Allstream a conclu l'accord d'accessibilité municipale (AAM) et l'accord d'accès, assorti de modalités de consentement, relatif aux terrains servant au TLR (l'accord TLR) avec l'appelante — Les accords conféraient à Allstream un droit d'accès aux voies publiques et aux terrains servant au TLR afin de construire, d'entretenir et d'exploiter un réseau de télécommunications et des lignes de transmission — Lorsque les parties ont négocié le renouvellement de l'accord TLR, l'appelante a refusé d'élargir la portée de l'AAM aux terrains servant au TLR — L'accord TLR n'a jamais été renouvelé; Allstream n'a pas enlevé ses installations des terrains servant au TLR, mais elle a demandé au CRTC l'autorisation d'avoir accès aux terrains servant au TLR afin d'entretenir et d'exploiter ses lignes de transmission — 1) Le mot « construction » paraissant aux art. 42 à 44 de la Loi sur les télécommunications ne se limite pas aux activités physiques que sont l'installation ou la mise en place des lignes; il fait également référence au maintien en place de ce qui*

*CRTC unlawfully fettered exercise of discretion when ordering fee payable to Allstream be based on causal costs — Appeal dismissed.*

*Construction of Statutes — Telecommunications Act, ss. 42 to 44 — Appeal from Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) decision determining method for calculating fee payable to appellant by MTS Allstream Inc. (Allstream) for use of light rail transit lands to house its fibre optic transmission lines — (1) Because statutes should be interpreted in manner facilitating effective implementation of legislative objectives, CRTC's conclusion CRTC's jurisdiction under Telecommunications Act, s. 43(4) including disputes over matters incidental to act of constructing fully justified — (2) Words "public place" in Act, ss. 43, 44 should not be restricted to place with essential characteristics of highway based on ejusdem generis presumption — Wording in current Act should be informed by contemporary setting even though language therein borrowed from historical antecedents.*

This was an appeal from a Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) decision determining the method for calculating the fee payable to the appellant by MTS Allstream Inc. (Allstream) for the use of light rail transit lands to house its fibre optic transmission lines. In 1997, Allstream's predecessor entered into two agreements with the appellant. The first agreement, the Municipal Access Agreement (MAA), gave Allstream access to and the right to enter on and break up highway rights-of-way owned by the appellant to construct, maintain and operate a communications network to serve office buildings along the network for a fee of \$20-a-metre for the use and occupation of highway rights-of-way in the downtown core. The MAA expired on May 29, 2002. The second agreement, the LRT (light rail transit) Lands Consent and Access Agreement (LRT Agreement), gave Allstream access

*a été construit — Les art. 42 à 44 de la Loi devraient être interprétés comme étant un ensemble complet et exclusif de règles régissant l'accès des entreprises de télécommunication aux lieux publics dans le but de construire, d'entretenir et d'exploiter des lignes de transmission — 2) La conclusion du CRTC selon laquelle les terrains servant au TLR constituait un « lieu public » n'était pas déraisonnable et ne constituait pas une erreur de droit puisqu'une interprétation large des mots « autre lieu public » est conforme au libellé, au contexte et aux objets de la Loi actuelle — 3) L'appelante n'a pas réussi à établir que le CRTC a illicitement entravé l'exercice de son pouvoir discrétionnaire lorsqu'il a ordonné que les frais payables à Allstream soient basés sur les coûts causaux — Appel rejeté.*

*Interprétation des lois — Art. 42 à 44 de la Loi sur les télécommunications — Appel de la décision dans laquelle le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) a déterminé la méthode de calcul des frais que MTS Allstream Inc. devait payer à l'appelante pour l'accès aux terrains servant au train léger sur rail afin d'y installer des lignes de transmission par fibres optiques — 1) Parce qu'il faut interpréter les lois de manière à faciliter la réalisation des objectifs législatifs, la conclusion du CRTC selon laquelle la compétence qui lui est conférée par l'art. 43(4) de la Loi s'étend aux aspects qui sont obligatoirement accessoires à la construction était totalement justifiée — 2) L'expression « lieu public » paraissant aux art. 43 et 44 de la Loi ne devrait pas être interprétée restrictivement sur le fondement de la présomption ejusdem generis de manière à faire référence uniquement aux endroits ayant les caractéristiques essentielles des voies publiques — Bien que le libellé de la Loi actuelle ait été emprunté à d'anciennes dispositions législatives, l'interprétation devrait se fonder sur le contexte contemporain.*

Il s'agissait d'un appel de la décision dans laquelle le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) a déterminé la méthode devant être employée pour calculer les frais que MTS Allstream Inc. (Allstream) devait payer à l'appelante pour l'accès aux terrains servant au train léger sur rail afin d'y installer des lignes de transmissions par fibres optiques. En 1997, la société remplacée par Allstream a conclu deux accords avec l'appelante. Le premier accord, soit l'accord d'accessibilité municipale (AAM), conférait à Allstream un droit d'accès aux voies publiques appartenant à l'appelante afin de construire, d'exploiter et d'entretenir un réseau de télécommunications desservant les immeubles de bureaux qui longeaient ce réseau en contrepartie de 20 \$ le mètre pour l'exercice de droits de passage dans le centre-ville et l'occupation des terrains ainsi visés. L'AAM a expiré le 29 mai 2002. Le deuxième accord,

to LRT lands, including tunnels, stations and pedways, to construct, maintain and operate transmission lines. The fee was based on both causal costs and an occupancy rent and was equivalent to the fee required by the appellant's by-law. In 2001, the appellant and Allstream agreed to all the terms and conditions of a new MAA, except for the definition of the lands to be included within it. The appellant refused to extend the MAA to the LRT lands claiming that they were not "a highway or other public place" and were not subject to the CRTC's jurisdiction or to the causal costs principle (which limited the fee payable to any incremental causal costs) laid down in the CRTC's 2001 decision involving another telecommunications carrier. Therefore, Allstream did not renew the initial LRT Agreement after its expiry and the appellant extended to LRT lands the by-law imposing an occupancy fee on carriers who ran transmission lines on city property and increased the fee payable. Allstream did not remove its facilities from the LRT lands on expiry of the Agreement and the appellant did not enforce the provision requiring removal. However, in June 2003, it commenced proceedings in Alberta's provincial court seeking compensation for Allstream's continued use of LRT lands for its transmission lines. Thereafter, Allstream applied to the CRTC requesting access to the LRT lands to maintain and operate its transmission lines and for an order imposing conditions on its access in accordance with the causal costs principle.

Sections 42 to 44 of the *Telecommunications Act* (Act) create a qualified right for carriers to enter on public places to construct, maintain and operate their transmission lines and confer power on the CRTC to grant carriers permission to construct lines if municipal consent is not obtained. Subject to subsections 43(3) and 43(4), subsection 43(2) authorizes carriers to "enter on and break up any highway or other public place" for the purpose of "constructing, maintaining or operating" their lines and to "remain there for as long as is necessary for that purpose." Also, if the carrier cannot obtain a municipality's consent to construct a transmission line on a highway or other public place, it may apply to the CRTC for permission to construct it (subsection 43(4)). The issues were (1) whether the CRTC had legal authority to decide

soit l'accord d'accès, assorti de modalités de consentement, relatif aux terrains servant au TLR (train léger sur rail) (l'accord TLR), conférait à Allstream un droit d'accès aux terrains servant au TLR, y compris les tunnels, les stations ainsi que les trottoirs, pour construire, entretenir et exploiter des lignes de transmission. Le tarif tenait compte à la fois des coûts causaux et d'un loyer d'occupation et était équivalent aux frais visés par le règlement de l'appelante. En 2001, l'appelante et Allstream se sont entendues sur toutes les modalités et conditions d'un nouvel AAM, sauf en ce qui concernait les terrains qui seraient visés par l'accord. L'appelante a refusé d'élargir la portée de l'AAM aux terrains servant au TLR au motif qu'il ne s'agissait pas d'une « voie publique ou [de] tout autre lieu public »; l'appelante a aussi affirmé que ces terrains ne relevaient pas de la compétence du CRTC et qu'ils n'étaient pas assujettis au principe des coûts causaux (qui limitait les frais payables aux coûts différentiels causaux) posé dans la décision que le CRTC a rendue en 2001 à l'égard d'une autre entreprise de télécommunication. Par conséquent, Allstream n'a pas renouvelé le premier accord TLR lorsqu'il a expiré et l'appelante a étendu aux terrains servant au TLR l'application du règlement municipal imposant des frais d'occupation aux entreprises de télécommunication dont les lignes de transmission se trouvent sur les terrains municipaux et a augmenté les frais exigibles. Allstream n'a pas enlevé ses installations des terrains servant au TLR à l'expiration de l'accord et l'appelante n'a pas pris de mesures pour exiger l'exécution de cette disposition. Cependant, en juin 2003, l'appelante a intenté une action devant la cour provinciale de l'Alberta pour obtenir d'Allstream une indemnité parce que cette dernière a continué d'utiliser les terrains servant au TLR pour ses lignes de transmission. Par la suite, Allstream a présenté une demande au CRTC pour demander l'autorisation d'avoir accès aux terrains servant au TLR afin d'entretenir et d'exploiter ses lignes de transmission ainsi que pour une ordonnance assortissant l'autorisation de conditions d'accès respectant le principe des coûts causaux.

Les articles 42 à 44 de la *Loi sur les télécommunications* (la Loi) accordent aux entreprises de télécommunication un droit limité d'accès aux endroits publics pour construire, entretenir et exploiter leurs lignes de transmission et ils habilite également le CRTC à donner aux entreprises de télécommunication l'autorisation de construire des lignes lorsqu'elles sont incapables d'obtenir l'agrément de l'administration municipale. Sous réserve des paragraphes 43(3) et (4), le paragraphe 43(2) autorise les entreprises de télécommunication à avoir « accès à toute voie publique ou tout autre lieu public pour la construction, l'exploitation ou l'entretien » de leurs lignes et à « y procéder à des travaux, notamment de creusage », ainsi qu'à « y demeurer pour la durée nécessaire à ces fins ». De même, dans le cas où

Allstream's application; (2) whether the LRT lands constitute an "other public place" for the purpose of section 43 of the Act; and (3) whether the CRTC erred in law by limiting the fee payable by Allstream for the use of LRT lands to the appellant's causal costs.

*Held*, the appeal should be dismissed.

(1) Sections 42 to 44 of the Act do not expressly cover the facts of the case. The word "constructing" is not limited to the physical acts of installing or building but also includes keeping in place what has been constructed. Since a right simply to construct, without more, would be of no value in ensuring the provision of telecommunications services to the public, the qualified statutory right to construct a transmission line includes the right to leave it in place after its installation. Since the dispute about acceptable terms on which Allstream's lines could continue to remain on LRT lands could be described as a dispute about an aspect of Allstream's qualified right to construct a transmission line, it was therefore within the CRTC's jurisdiction under subsection 43(4). Such a conclusion was fully justified by the modern contextual and purposive approach to statutory interpretation. Statutes should, whenever possible, be interpreted in a manner that facilitates the effective implementation of legislative objectives. Section 44 provides municipalities with a forum in which to seek a broad range of redress for complaints about carriers' construction, maintenance or operation of lines and should not be interpreted as limiting the CRTC's jurisdiction to disputes about the methods of a carrier's construction, maintenance or operation of lines. Sections 42 to 44 should be read as a comprehensive and exclusive code for regulating carriers' access to public places for the purposes of constructing, maintaining and operating transmission lines.

(2) The words "any highway or other public place" are not defined in the Act. The words "public place" should not be narrowly construed on the basis of the *ejusdem generis* presumption so as to include only a place with the essential

l'administration municipale lui refuse l'agrément de construire une ligne de transmission sur une voie publique ou tout autre lieu public, l'entreprise de télécommunication peut demander au CRTC l'autorisation de le faire (paragraphe 43(4)). Il s'agissait de savoir si 1) le CRTC était légalement habilité à statuer sur la demande d'Allstream; 2) les terrains servant au TLR constituaient un « autre lieu public » aux fins de l'article 43 de la Loi; et 3) le CRTC avait commis une erreur de droit en limitant aux coûts causaux de l'appelante les frais qu'Allstream était tenue de payer pour utiliser les terrains servant au TLR.

*Arrêt* : l'appel doit être rejeté.

1) Les articles 42 à 44 de la Loi ne sont pas directement applicables aux faits de l'espèce. Le mot « construction » ne se limite pas aux activités physiques que sont l'installation ou la mise en place de lignes; il fait également référence au maintien en place de ce qui a été construit. Comme le droit unique de construire serait dépourvu de toute efficacité pour assurer la fourniture de services de télécommunication au public, le droit conditionnel conféré par la loi de construire des lignes de transmission comporte le droit qu'elles restent en place après leur installation. Comme le différend relatif aux conditions acceptables régissant le maintien en place des lignes d'Allstream situées sur les terrains servant au TLR peut être qualifié de différend qui concerne un aspect du droit conditionnel d'Allstream de construire une ligne de transmission, il relevait donc de la compétence conférée au CRTC par le paragraphe 43(4). Cette conclusion était totalement justifiée par la méthode contextuelle et téléologique moderne d'interprétation des lois. Lorsque cela est possible, il faut interpréter les lois de manière à faciliter la réalisation des objectifs législatifs. L'article 44 prévoit le tribunal devant lequel les administrations municipales peuvent solliciter toute une série de mesures de redressement relativement à leurs plaintes concernant la construction, l'entretien et l'exploitation de lignes de transmission par des entreprises de télécommunication et il ne devrait pas être interprété de façon à limiter son application aux différends portant sur les méthodes des entreprises de télécommunication pour la construction, l'entretien et l'exploitation de leurs lignes. Les articles 42 à 44 devraient être interprétés comme étant un ensemble complet et exclusif de règles régissant l'accès des entreprises de télécommunication aux lieux publics dans le but de construire, d'entretenir et d'exploiter des lignes de transmission.

2) L'expression « voie publique ou tout autre lieu public » n'est pas définie dans la Loi. L'expression « lieu public » ne devrait pas être interprétée restrictivement sur le fondement de la présomption *ejusdem generis* de manière à faire référence

characteristics of a highway. Although much of the language in sections 43 and 44 was borrowed from older legislation, the interpretation of the phrase “other public place” should be informed more by its contemporary setting in the present Act than by its historical antecedents. The removal from the current Act of the word “square” which appeared in former legislation broadens the meaning of “other public place.” When a more general word or phrase follows a single word, the *ejusdem generis* presumption of statutory interpretation is of little assistance and a list of one does not normally establish a single *genus*. The objects of the Act include encouraging the efficient and orderly development of communications networks by providing a regulatory framework which is responsive to advances in telecommunications technology and to the introduction of a competitive business environment and market forces. While no interpretation provides a perfect fit with sections 42 to 44, a broader interpretation of “other public place” is a better fit with the text, context and purposes of the current Act, than “highway-like” places. The CRTC’s application of multi-factored criteria for determining that the LRT lands constitute a “public place” was not unreasonable and not erroneous in law.

(3) Under subsection 43(4) of the Act, the CRTC has power to impose conditions when a carrier cannot obtain municipal consent on terms acceptable to it. The appellant did not establish that the CRTC unlawfully fettered the exercise of its discretion or ignored factors that it was obliged to consider when it ordered that the fee payable to Allstream be based on causal costs. In its decision, the CRTC, *inter alia*, rejected as inappropriate the appellant’s proposal of a \$20-a-metre occupancy fee based on its land-value formula because the fee to which the appellant had agreed regarding the non-LRT lands in the renegotiated MAA was substantially lower than the \$20-a-metre which the appellant said was based on land value. Therefore, in these circumstances, its decision was not unreasonable and the appeal was dismissed.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Railway Act (The)*, S.C. 1888, c. 29, s. 90 (as am. by S.C. 1899, c. 37, s. 1).

uniquement aux endroits ayant les caractéristiques essentielles des voies publiques. Bien qu’une grande partie du libellé des articles 43 et 44 ait été empruntée à d’anciennes dispositions législatives, l’interprétation de l’expression « autre lieu public » devrait se fonder davantage sur le contexte contemporain de la Loi actuelle plutôt que sur ses versions antérieures. La suppression du mot « place » dans la Loi actuelle, mot qui paraissait dans les versions antérieures, a pour effet d’élargir la signification de l’expression « autre lieu public ». Lorsqu’un mot ou une expression plus générale suit un mot seul, la présomption *ejusdem generis* d’interprétation législative n’est pas très utile et une liste comportant un seul élément n’établit pas une catégorie unique. L’un des objets de la Loi est d’encourager le développement efficace et ordonné des réseaux de télécommunications en prévoyant un cadre réglementaire réceptif à l’avancement technologique des télécommunications et à l’entrée en jeu des forces du marché et de la concurrence commerciale. Bien qu’aucune interprétation ne reflète avec exactitude le libellé des articles 42 à 44, une interprétation plus large des mots « autre lieu public » est davantage conforme au libellé, au contexte et aux objets de la Loi actuelle que les endroits « assimilables à une voie publique ». L’application, par le CRTC, de critères fondés sur de multiples facteurs pour établir quels terrains servant au TLR constituent un « lieu public » n’était pas déraisonnable et ne constituait pas une erreur de droit.

3) Le CRTC est habilité par le paragraphe 43(4) de la Loi à imposer des conditions lorsque l’administration municipale refuse l’agrément à une entreprise de télécommunication ou lui impose des conditions qui lui sont inacceptables. L’appelante n’a pas réussi à établir que le CRTC a illicitement entravé l’exercice de son pouvoir discrétionnaire ou n’a pas tenu compte de facteurs dont il aurait dû tenir compte lorsqu’il a ordonné que les frais payables à Allstream soient basés sur les coûts causaux. Dans sa décision, le CRTC a notamment déclaré que la proposition de l’appelante de fixer les frais d’occupation à 20 \$ le mètre en se basant sur sa formule d’évaluation foncière serait inadéquate parce que les frais convenus par l’appelante en ce qui concerne les terrains ne servant pas au TLR dans le cadre de l’AAM renégocié étaient considérablement inférieurs au tarif de 20 \$ le mètre qui, d’après l’appelante, était basé sur l’évaluation foncière. Par conséquent, dans ces circonstances, la décision du CRTC n’était pas déraisonnable et l’appel a été rejeté.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

*Acte des chemins de fer*, S.C. 1888, ch. 29, art. 90 (mod. par S.C. 1899, ch. 37, art. 1).

*Telecommunications Act*, S.C. 1993, c. 38, ss. 7, 42, 43 (as am. by S.C. 1999, c. 31, s. 204(F)), 44, 46 (as am. by S.C. 2004, c. 25, s. 177), 64(1).

*Loi sur les télécommunications*, L.C. 1993, ch. 38, art. 7, 42, 43 (mod. par L.C. 1999, ch. 31, art. 204(F)), 44, 46 (mod. par L.C. 2004, ch. 25, art. 177), 64(1).

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Barrie Public Utilities v. Canadian Cable Television Assn.*, [2003] 1 S.C.R. 476; (2003), 225 D.L.R. (4th) 206; 49 Admin. L.R. (3d) 161; 204 N.R. 1; *Bell Canada v. Canada (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)*, [1989] 1 S.C.R. 1722; (1989), 60 D.L.R. (4th) 682; 38 Admin. L.R. 1; 97 N.R. 15.

##### DISTINGUISHED:

*Allstream Corp. v. Bell Canada* (2005), 338 N.R. 177; 2005 FCA 247.

##### CONSIDERED:

*Ledcor/Vancouver—Construction, operation and maintenance of transmission lines in Vancouver*, Decision CRTC 2001-23, January 25, 2001.

##### REFERRED TO:

*Federation of Canadian Municipalities v. AT&T Canada Corp.*, [2003] 3 F.C. 379; (2002), 34 M.P.L.R. (3d) 221; 299 N.R. 165; 2002 FCA 500; leave to appeal to S.C.C. refused, [2003] 2 S.C.R. vi; *Chieu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2002] 1 S.C.R. 84; (2002), 208 D.L.R. (4th) 107; 37 Admin.L.R. (3d) 252; 18 Imm. L.R. (3d) 93; 280 N.R. 268; *Alberta Government Telephones v. Canada (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)*, [1989] 2 S.C.R. 225; [1989] 5 W.W.R. 385; (1989), 26 C.P.R. (3d) 289; 98 N.R. 161; *Ferguson v. MacLean*, [1930] S.C.R. 630; [1931] 1 D.L.R. 61.

APPEAL from a Canadian Radio-television and Telecommunications Commission decision (Telecom Decision CRTC 2005-36, June 17, 2005) determining the method for calculating the fee payable to the appellant by MTS Allstream Inc. for the use of light rail transit lands to house its fibre optic transmission lines. Appeal dismissed.

#### JURISPRUDENCE CITÉE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES :

*Barrie Public Utilities c. Assoc. canadienne de télévision par câble*, [2003] 1 R.C.S. 476; *Bell Canada c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*, [1989] 1 R.C.S. 1722.

##### DÉCISION DIFFÉRENCIÉE :

*Allstream Corp. c. Bell Canada*, 2005 CAF 247.

##### DÉCISION EXAMINÉE :

*Ledcor/Vancouver—Construction, exploitation et entretien des lignes de transmission à Vancouver*, Décision CRTC 2001-23, 25 janvier 2001.

##### DÉCISIONS CITÉES :

*Fédération canadienne des municipalités c. AT&T Canada Corp.*, [2003] 3 C.F. 379; 2002 CAF 500; autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, [2003] 2 R.C.S. vi; *Chieu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 84; *Alberta Government Telephones c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*, [1989] 2 R.C.S. 225; *Ferguson v. MacLean*, [1930] R.C.S. 630; [1931] 1 D.L.R. 61.

APPEL de la décision (Décision de télécom CRTC 2005-36, 17 juin 2005) dans laquelle le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes a déterminé la méthode de calcul des frais que MTS Allstream Inc. devait payer à l'appelante pour l'accès aux terrains servant au train léger sur rail afin d'y installer des lignes de transmissions par fibres optiques. Appel rejeté.

## APPEARANCES:

*Andrew J. Roman* for appellant.  
*Patsy J. Scheer* for respondent City of Vancouver.

*Kirsten Franz* for respondent City of Toronto.  
*Michael S. Koch* and *Lauren Cappell* for respondent MTS Allstream Inc.  
*Thomas G. Heintzman, Q.C.* for respondents Bell Canada, Aliant Telecom Inc., TELUS Communications Inc. and Canadian Cable Telecommunications Association.  
*Leslie J. F. Milton* for respondent CRTC.  
 No one appearing for respondents 360Networks Canada Ltd./London Connect Inc., Call-Net Enterprises Inc., City of Calgary, City of Ottawa, Federation of Canadian Municipalities, Futureway Communications Inc. and Saskatchewan Telecommunications (SaskTel).

## SOLICITORS OF RECORD:

*Miller Thompson LLP*, Toronto, for appellant.  
*City of Vancouver*, Vancouver, for respondent City of Vancouver.  
*City of Toronto*, Toronto, for respondent City of Toronto.  
*Goodmans LLP*, Toronto, for respondent MTS Allstream Inc.  
*McCarthy Tétrault LLP*, Toronto, for respondents Bell Canada, Aliant Telecom Inc., TELUS Communications Inc., Canadian Cable Telecommunications Association.  
*Johnston & Buchan LLP*, Ottawa, for respondent CRTC.

*The following are the reasons for judgment rendered in English by*

EVANS J.A.:

## A. INTRODUCTION

[1] This is an appeal by the City of Edmonton from a decision of the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC), dated June 17, 2005 (Telecom Decision CRTC 2005-36 [Part VII

## ONT COMPARU :

*Andrew J. Roman* pour l'appelante.  
*Patsy J. Scheer* pour l'intimée, la ville de Vancouver.  
*Kirsten Franz* pour l'intimée, la ville de Toronto.  
*Michael S. Koch* et *Lauren Cappell* pour l'intimée, MTS Allstream Inc.  
*Thomas G. Heintzman, c.r.* pour les intimées, Bell Canada, Aliant Telecom Inc., TELUS Communications Inc. et l'Association canadienne de télévision par câble.  
*Leslie J. F. Milton* pour l'intimé, le CRTC.  
 Personne n'a comparu pour les intimées, 360Networks Canada Ltd./London Connect Inc., Call-Net Enterprises Inc., la ville de Calgary, la ville d'Ottawa, la Fédération canadienne des municipalités, Futureway Communications Inc. et Saskatchewan Telecommunications (SaskTel).

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

*Miller Thompson LLP*, Toronto, pour l'appelante.  
*Ville de Vancouver*, Vancouver, pour l'intimée, la ville de Vancouver.  
*Ville de Toronto*, Toronto, pour l'intimée, la ville de Toronto.  
*Goodmans LLP*, Toronto, pour l'intimée, MTS Allstream Inc.  
*McCarthy Tétrault S.E.N.C.R.L., s.r.l.*, Toronto, pour les intimées, Bell Canada, Aliant Telecom Inc., TELUS Communications Inc., l'Association canadienne de la télévision par câble.  
*Johnston & Buchan LLP*, Ottawa, pour l'intimé, le CRTC.

*Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par*

LE JUGE EVANS, J.C.A. :

## A. INTRODUCTION

[1] Il s'agit d'un appel interjeté par la ville d'Edmonton d'une décision du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) en date du 17 juin 2005 (Décision de télécom

Application by Allstream Corp. seeking access to Light Rail Transit (LRT) lands in the City of Edmonton]). In this decision, the CRTC determined the method for calculating the fee payable to Edmonton by MTS Allstream Inc. (Allstream), a telecommunications carrier, for the use of light rail transit (LRT) lands to house its fibre optic transmission lines. This appeal raises three questions of principle.

[2] The first is whether a carrier may apply to the CRTC for permission to enter on municipal land for the purpose of constructing, maintaining and operating a transmission line after it has been installed with the consent of the municipality. Edmonton says that no provision of the *Telecommunications Act*, S.C. 1993, c. 38 (Act) confers jurisdiction on the CRTC to entertain such an application from a carrier. In contrast, the Act expressly authorizes the CRTC to entertain applications from municipalities seeking redress against the conduct of carriers.

[3] The second question concerns the interpretation of the words “highway or other public place” [emphasis added] in section 43 [as am. by S.C. 1999, c. 31, s. 204(F)] of the Act. This phrase defines the lands that are subject to carriers right of entry for the purpose of constructing, maintaining and operating transmission lines. Edmonton argues that, because of its long legislative history in the Act’s predecessors, the phrase, “other public place”, should be interpreted narrowly to mean places with the essential characteristics of a highway. It says that the CRTC committed an error of law when it adopted a broader approach to defining “public place” and concluded that the inside of buildings owned by a municipality and the walls of LRT tunnels constituted a “public place”.

CRTC 2005-36 [Demande présentée en vertu de la partie VII par Allstream Corp. en vue d’obtenir l’accès aux terrains servant au train léger sur rail (TLR) dans la ville d’Edmonton]). Dans cette décision, le CRTC a déterminé la méthode devant être employée pour calculer les frais que MTS Allstream Inc. (Allstream), une entreprise de télécommunication, doit payer à la ville d’Edmonton pour l’accès aux terrains servant au train léger sur rail (TLR) afin d’y installer des lignes de transmissions par fibres optiques. Le présent appel soulève trois questions de principe.

[2] La première question est celle de savoir si une entreprise de télécommunication a le droit de s’adresser au CRTC pour demander l’autorisation d’avoir accès à des terrains municipaux pour la construction, l’exploitation et l’entretien de ses lignes de transmission, après avoir installé ces dernières avec l’agrément de la municipalité. La ville d’Edmonton fait valoir qu’il n’y a aucune disposition dans la *Loi sur les télécommunications*, L.C. 1993, ch. 38 (la Loi) qui confère au CRTC la compétence lui permettant de connaître d’une telle demande présentée par une entreprise de télécommunication. Par contre, la Loi autorise expressément le CRTC à entendre les demandes présentées par des municipalités afin d’obtenir des mesures de redressement par suite de la conduite d’entreprises de télécommunication.

[3] La deuxième question porte sur l’interprétation de l’expression « voie publique ou tout autre lieu public » [non souligné dans l’original] à l’article 43 [mod. par L.C. 1999, ch. 31, art. 204(F)] de la Loi. Cette expression définit les terrains qui font l’objet du droit d’accès accordé aux entreprises de télécommunication pour la construction, l’entretien et l’exploitation de leurs lignes de transmission. La ville d’Edmonton fait valoir qu’en raison de la longue histoire législative de l’expression « autre lieu public » dans les textes législatifs qui ont précédé la Loi, cette expression doit être interprétée au sens strict de manière à signifier les lieux qui ont les caractéristiques essentielles d’une voie publique. Elle prétend que le CRTC a commis une erreur de droit en donnant un sens plus large à l’expression « lieu public » et en concluant que l’intérieur d’un immeuble appartenant à une



[4] The third is whether the CRTC abused its discretion to impose conditions on the grant of permission when, relying on the methodology established in *Ledcor/Vancouver—Construction, operation and maintenance of transmission lines in Vancouver*, Decision CRTC 2001-23 (*Ledcor*), it imposed a fee calculated on the basis of the costs caused by the presence of Allstream's lines on municipal land. Edmonton says that, as the owner of the land, it is entitled to an occupancy rent based on fair market value.

[5] In my opinion, the CRTC committed no reviewable error in reaching its decision. Accordingly, I would dismiss Edmonton's appeal.

#### B. FACTUAL BACKGROUND

[6] In 1997, Allstream's predecessor (which I shall also refer to in these reasons as Allstream) entered into two agreements with Edmonton. First, the Municipal Access Agreement (MAA), gave Allstream access to, and the right to enter on and break up, highway rights-of-way owned by Edmonton, in order to construct, maintain and operate a communications network to serve office buildings along or adjacent to the network.

[7] The MAA provided that Allstream would pay a fee of \$20-a-metre for the use and occupation of highway rights-of-way in the downtown core. This was the fee that an Edmonton by-law required carriers to pay. The MAA expired on May 29, 2002.

[8] Second, the LRT Agreement [LRT Lands Consent and Access Agreement] gave Allstream access to LRT

municipalité et les murs des tunnels du TLR constituent des « lieux publics ».

[4] La troisième question est celle de savoir si le CRTC a abusé de son pouvoir discrétionnaire en accordant une autorisation assortie de conditions lorsqu'il s'est fondé sur la méthode établie dans la décision *Ledcor/Vancouver—Construction, exploitation et entretien de lignes de transmission à Vancouver*, Décision CRTC 2001-23 (*Ledcor*) pour imposer des frais calculés sur la base des coûts résultant de la présence des lignes d'Allstream sur les terrains de la municipalité. La ville d'Edmonton fait valoir que, en tant que propriétaire des terrains, elle a le droit de réclamer un loyer d'occupation fondé sur la juste valeur marchande.

[5] À mon avis, le CRTC n'a pas commis d'erreur susceptible de contrôle en rendant sa décision. Par conséquent, je suis d'avis de rejeter l'appel de la ville d'Edmonton.

#### B. CONTEXTE FACTUEL

[6] En 1997, la société remplacée par Allstream (que j'appellerai également Allstream dans les présents motifs) a conclu deux accords avec la ville d'Edmonton. Le premier accord est un accord d'accessibilité municipale (AAM) conférant à Allstream un droit d'accès aux voies publiques et aux autres lieux publics appartenant à la ville d'Edmonton afin de construire, d'exploiter et d'entretenir un réseau de télécommunications desservant les immeubles de bureaux qui longent ce réseau ou qui y sont adjacents.

[7] L'AAM prévoyait qu'Allstream verserait des frais de 20 \$ le mètre pour l'exercice de droits de passage dans le centre-ville et l'occupation des terrains ainsi visés. Il s'agissait des frais que les entreprises de télécommunication devaient payer conformément au règlement municipal d'Edmonton. L'AAM a expiré le 29 mai 2002.

[8] Le deuxième accord, l'accord TLR [accord d'accès, assorti de modalités de consentement, relatif

lands for similar purposes; it defined the LRT lands as including LRT tunnels, stations, and attached pedways and stairwells. The parties negotiated a fee formula for the LRT lands which took into account both causal costs and an occupancy rent. Although the by-law fixing the fee at \$20-a-metre did not apply to the LRT lands, Edmonton regarded the fee in the LRT Agreement as substantially equivalent to that contained in the by-law.

[9] Pursuant to the LRT Agreement, Allstream installed approximately 5,000 metres of fibre optic transmission lines, which were housed in metal pipes anchored to the walls of the LRT tunnels, LRT stations and pedways. This represented about 20% of Allstream's network in Edmonton. The Agreement provided that Allstream would remove its facilities on the expiry of the Agreement, that is, March 27, 2002, unless Allstream exercised its option to extend it, with a mechanism for calculating the fees payable to Edmonton.

[10] From Edmonton's point of view, an advantage of the LRT Agreement was that transmission lines could be installed on LRT lands without the disruption to traffic caused when highways are dug up for this purpose. The advantages of the Agreement for Allstream are that access to the LRT tunnels is easy and inexpensive, and the lines are protected from the weather, considerations which make the LRT lands particularly valuable. However, there was no evidence that use of the LRT lands was necessary to enable Allstream to serve any of its customers.

[11] In January 2001, just over a year before the LRT Agreement was due to expire, the CRTC issued an important decision in a dispute between the City of Vancouver and Leducor, another telecommunications carrier, respecting the conditions on which it would be granted access to certain street crossings in Vancouver.

aux terrains servant au TLR], a conféré à Allstream l'accès aux terrains servant au TLR pour les mêmes fins; selon l'accord, les terrains servant au TLR comprenaient les tunnels, les stations, ainsi que les trottoirs et les escaliers attenants. Les parties ont négocié pour les terrains servant au TLR un tarif qui tenait compte à la fois des coûts causaux et d'un loyer d'occupation. Même si le règlement municipal prévoyant des frais de 20 \$ le mètre ne s'appliquait pas aux terrains servant au TLR, Edmonton a considéré que les frais faisant l'objet de l'accord TLR étaient pour l'essentiel équivalents aux frais visés par le règlement.

[9] En application de l'accord TLR, Allstream a installé des lignes de transmission par fibres optiques d'une longueur approximative de 5 000 mètres dans des tuyaux métalliques fixés aux parois des tunnels, des stations et des trottoirs du TLR. Cela représentait environ 20 pour cent du réseau d'Allstream à Edmonton. L'accord prévoyait qu'Allstream devait enlever ses installations à la date d'expiration de l'accord, c'est-à-dire le 27 mars 2002, à moins qu'elle n'exerce son option pour le prolonger, un mécanisme de calcul des frais à payer à la ville d'Edmonton étant prévu.

[10] Du point de vue de la ville d'Edmonton, l'un des avantages de l'accord TLR était que les lignes de transmissions pouvaient être installées sur les terrains servant au TLR sans interrompre la circulation de la voie publique par des travaux de creusement. Les avantages de cet accord pour Allstream sont que l'accès aux tunnels du TLR est facile et peu onéreux et que les lignes sont protégées des intempéries, des considérations qui rendraient les terrains servant au TLR particulièrement intéressants. Cependant, il n'y a aucune preuve que l'utilisation de ces terrains était nécessaire pour qu'Allstream soit en mesure de desservir ses clients.

[11] En janvier 2001, soit un peu plus d'un an avant l'expiration de l'accord TLR, le CRTC a rendu une décision importante dans le cadre d'un litige opposant la ville de Vancouver et Leducor, une autre entreprise de télécommunication, au sujet des conditions auxquelles l'entreprise serait autorisée à avoir accès à certaines intersections à Vancouver.

[12] The CRTC determined that the fee payable by Ledcor should be limited to any incremental causal costs incurred by Vancouver as a result of the grant of access to Ledcor. The CRTC stated in its reasons that, while its decision was based on the particular facts of the case, the causal costs principle would assist municipalities and carriers in negotiating the terms on which municipal consent would be given for carriers to construct, maintain and operate transmission lines on municipal property. This Court dismissed an appeal from the decision: *Federation of Canadian Municipalities v. AT&T Canada Corp.*, [2003] 3 F.C. 379 (C.A.), leave to appeal to S.C.C. refused, [2003] 2 S.C.R. vi (September 4, 2003).

[13] In September 2001, Edmonton and Allstream started negotiations for an extension of the agreements. They ultimately agreed to all the terms and conditions of a new MAA, consistent with the *Ledcor* principles, except for the definition of the lands to be included within it. Edmonton refused to extend the MAA to the LRT lands on the ground that they were not “a highway or other public place”, and the fees payable for their use were therefore not subject to the jurisdiction of the CRTC or to the causal costs principle applied in *Ledcor*.

[14] On June 18, 2002, several months after the initial term of the LRT Agreement had expired, Allstream advised Edmonton that it was not going to exercise its option to renew on the ground that the fees payable under the renewal clause contravened the causal costs principle in *Ledcor*. On the same day, Edmonton passed a resolution extending to LRT lands the by-law imposing an occupancy fee on carriers who ran transmission lines on city property and increasing the fee payable.

[12] Le CRTC a déterminé que les frais que Ledcor était tenue de payer devaient se limiter aux coûts différentiels causaux engagés par la ville de Vancouver et résultant de l’octroi du droit d’accès à Ledcor. Le CRTC a déclaré dans ses motifs que, même si sa décision se fondait sur les faits de l’espèce, le principe des coûts causaux guiderait les municipalités et les entreprises de télécommunication dans leurs négociations des conditions auxquelles les municipalités permettraient auxdites entreprises de construire, d’entretenir et d’exploiter des lignes de transmission sur une propriété municipale. La Cour a rejeté l’appel interjeté de cette décision : *Fédération canadienne des municipalités c. AT&T Canada Corp.*, [2003] 3 C.F. 379 (C.A.), autorisation de pourvoi à la Cour suprême du Canada refusée, [2003] 2 R.C.S. vi (4 septembre 2003).

[13] En septembre 2001, la ville d’Edmonton et Allstream ont engagé des négociations concernant la prolongation des accords. Les parties se sont finalement entendues sur toutes les modalités et conditions d’un nouvel AAM respectant les principes établis par *Ledcor*, sauf en ce qui concerne les terrains qui seraient visés par l’accord. La ville d’Edmonton a refusé d’élargir la portée de l’AAM aux terrains servant au TLR au motif qu’il ne s’agissait pas d’une « voie publique ou [dans] tout autre lieu public »; par conséquent, les frais d’utilisation ne relevaient pas de la compétence du CRTC et n’étaient pas assujettis au principe des coûts causaux appliqué dans *Ledcor*.

[14] Le 18 juin 2002, plusieurs mois après l’expiration de la durée initiale de l’accord TLR, Allstream a informé la ville d’Edmonton qu’elle n’avait pas l’intention d’exercer son option de renouvellement au motif que les frais payables prévus à la clause de renouvellement contrevenaient au principe des coûts causaux établis par *Ledcor*. Le même jour, la ville d’Edmonton a adopté une résolution afin d’étendre aux terrains servant au TLR l’application du règlement municipal imposant des frais d’occupation aux entreprises de télécommunication dont les lignes de transmission se trouvent sur les terrains municipaux et d’augmenter les frais exigibles.

[15] Despite the expiry and non-renewal of the LRT Agreement, Allstream did not remove its facilities from the LRT lands as required by the Agreement. Edmonton took no steps to enforce this provision because of the disruptive effect that this would have on Allstream's business and residential customers. Allstream continued to keep its lines in place and to have access to the LRT lands to operate and maintain its equipment, for which, in the absence of an agreement, it paid no fee.

[16] On June 23, 2003, Edmonton commenced proceedings in the Alberta Court of Queen's Bench to recover the amount which it claimed that Allstream owed for continuing to keep its facilities on, and for having access to, the LRT lands after the LRT Agreement had expired.

[17] On July 9, 2003, Allstream made an application to the CRTC under Part VII of the Act, requesting that it be granted access to the LRT lands for the purpose of constructing, maintaining and operating transmission lines, and for an order imposing conditions on its access in accordance with the causal costs principle established in *Ledcor*.

### C. DECISION OF THE CRTC

[18] After fully describing the written submissions made to it by the various parties, the CRTC stated that the issue raised by Allstream was one of ongoing access to the LRT lands. It analysed the parties' arguments as follows.

[19] First, Edmonton argued that sections 42 to 44 of the Act confer jurisdiction on the CRTC only to determine an application by a carrier to construct transmission lines on municipal property. Since Allstream had already constructed lines pursuant to the LRT Agreement, the CRTC had no jurisdiction over Allstream's application to resolve a dispute over the fee payable for the lines to remain in place and for access to maintain and operate them. Edmonton had not threatened to remove the transmission lines from the

[15] En dépit de l'expiration et du non-renouvellement de l'accord TLR, Allstream n'a pas enlevé ses installations des terrains servant au TLR, ainsi que l'exigeait l'accord. La ville d'Edmonton n'a pas pris de mesures pour exiger l'exécution de cette disposition, en raison de l'effet perturbateur que cela pourrait avoir sur les clients commerciaux et résidentiels d'Allstream. Cette dernière a laissé ses lignes en place et a continué d'avoir accès aux terrains servant au TLR pour exploiter et entretenir ses équipements, le tout, en l'absence d'un accord, sans payer les moindres frais.

[16] Le 23 juin 2003, la ville d'Edmonton a intenté une action devant la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta pour recouvrer le montant que, d'après ses prétentions, Allstream lui devait pour avoir gardé ses installations sur les terrains servant au TLR et y avoir eu accès après l'expiration de l'accord TLR.

[17] Le 9 juillet 2003, Allstream a présenté une demande au CRTC, en vertu de la partie VII de la Loi, pour solliciter l'autorisation d'avoir accès aux terrains servant au TLR afin de construire, d'entretenir et d'exploiter des lignes de transmission, ainsi qu'une ordonnance assortissant l'autorisation de conditions d'accès respectant le principe des coûts causaux établis par *Ledcor*.

### C. DÉCISION DU CRTC

[18] Après avoir examiné en détail les observations écrites des diverses parties, le CRTC a dit que la demande d'Allstream soulevait une question d'accès de longue durée aux terrains servant au TLR. Son analyse des arguments des parties est la suivante.

[19] En premier lieu, la ville d'Edmonton a fait valoir que les articles 42 à 44 de la Loi habilite le CRTC à entendre uniquement les demandes d'entreprises de télécommunication qui veulent construire des lignes de transmission sur des terrains municipaux. Comme Allstream avait déjà construit des lignes en application de l'accord TLR, le CRTC n'avait pas compétence sur la demande d'Allstream afin de trancher le différend relatif aux frais exigibles pour le droit de conserver ses lignes en place et pour y accéder dans le but de les

LRT lands.

[20] The CRTC rejected this argument, on the ground that such a narrow interpretation of the provisions would lead to “absurd results”: at paragraph 62. It would prevent the CRTC from entertaining an application by a carrier in the absence of any action by the municipality to have the lines removed. However, if a carrier was ordered to remove its lines, it could make an application to the CRTC for permission to reconstruct the very same lines that it had been ordered to remove.

[21] Second, Edmonton submitted that the CRTC had no jurisdiction to grant access and impose conditions because the LRT lands did not constitute a “highway or other public place” for the purpose of the Act. The CRTC agreed that, since members of the public could not travel in their own vehicles through the LRT tunnels, they were not a “highway”. However, it rejected Edmonton’s argument that “other public place” should be interpreted *ejusdem generis*, on the grounds that a list of one “highway” does not establish a *genus*, and that the presence of the word “other” indicates that Parliament intended “public place” to embrace types of property different from a highway.

[22] In the absence of a statutory definition, the CRTC formulated criteria for determining whether a given property was a “public place” for the purpose of sections 42 to 44 of the Act: whether the lands were owned by a public body and used for public purposes and the degree of public access to them. Applying these criteria to the facts, the CRTC concluded that the LRT lands were a “public place” and that it had jurisdiction to grant Allstream access to them, subject to conditions.

entretenir et de les exploiter. La ville d’Edmonton n’avait pas menacé d’enlever les lignes de transmission se trouvant sur les terrains servant au TLR.

[20] Le CRTC a rejeté cet argument au motif qu’une interprétation aussi étroite de cette disposition pourrait entraîner des « résultats absurdes » : au paragraphe 62. En effet, cela empêcherait le CRTC de connaître d’une demande présentée par une entreprise de télécommunication dans le cas où la municipalité n’a pris aucune mesure pour faire enlever les lignes. Par contre, s’il lui était ordonné d’enlever ses lignes, l’entreprise de télécommunication pourrait alors présenter une demande au CRTC pour solliciter l’autorisation de construire de nouveau les mêmes lignes qu’on lui a ordonné d’enlever.

[21] En deuxième lieu, la ville d’Edmonton a fait valoir que le CRTC n’avait pas compétence pour autoriser l’accès et pour imposer des conditions parce que les terrains servant au TLR ne constituaient pas « une voie publique ou tout autre lieu public » aux fins de la Loi. Le CRTC a convenu qu’étant donné que les membres du public ne peuvent pas circuler dans leurs propres véhicules dans les tunnels du TLR, ces derniers ne sont pas des « voies publiques ». Il a cependant rejeté l’argument de la ville d’Edmonton selon lequel l’expression « tout autre lieu public » doit être interprétée *ejusdem generis* au motif qu’une liste composée d’un élément unique, « voie publique », n’établit pas un *genus* et que la présence du terme « autre » indique que l’intention du législateur était que l’expression « lieu public » fasse référence à des catégories de biens-fonds autres que des voies publiques.

[22] En l’absence d’une définition dans la Loi, le CRTC a formulé des critères permettant de déterminer si un bien-fonds donné constituait un « lieu public » aux fins des articles 42 à 44 de la Loi : les terrains appartiennent-ils à un organisme public et sont-ils utilisés à des fins d’intérêt public? Dans quelle mesure sont-ils accessibles au public? Appliquant ces critères aux faits, le CRTC a conclu que les terrains servant au TLR constituaient un « lieu public » et qu’il avait

[23] Third, the CRTC held that it would be inappropriate to impose the occupancy fee of \$20-a-metre proposed by Edmonton on the basis of its land-value formula. The CRTC noted that the fee agreed to by the parties in the renegotiated MAA for access to municipal lands, other than the LRT lands, was consistent with the causal costs principle in *Ledcor* and was significantly less than \$20-a-metre.

[24] Because Edmonton had already incurred the costs of constructing the tunnels, stations and pedways when it built them for the purpose of the LRT, these costs were not attributable to Allstream's constructing, maintaining and operating its transmission lines on LRT lands. The CRTC ordered the parties to negotiate a fee structure based on the *Ledcor* causal costs principle, by calculating the future incremental costs to Edmonton of Allstream's access to the LRT lands for the purpose of constructing, maintaining and operating transmission lines.

#### D. LEGISLATIVE FRAMEWORK

[25] Sections 42 to 44 of the *Telecommunications Act* create a qualified right for carriers to enter on public places in order to construct, maintain and operate their transmission lines. These provisions also confer power on the CRTC to grant carriers permission to construct lines, if they cannot obtain municipal consent on terms acceptable to them, and to resolve complaints by municipalities about carriers.

[26] Subsection 42(1) confers wide powers on the CRTC "in the exercise of its powers under this Act". This provision is ancillary to powers conferred on the

compétence pour accorder à Allstream un droit d'accès assorti de conditions.

[23] En troisième lieu, le CRTC a statué qu'il ne serait pas approprié d'imposer les frais d'occupation de 20 \$ le mètre proposés par la ville d'Edmonton sur le fondement de sa formule d'évaluation foncière. Le CRTC a fait remarquer que les frais convenus par les parties dans l'AAM renégocié autorisant l'accès aux terrains municipaux autres que les terrains servant au TLR étaient conformes au principe des coûts causaux établi par *Ledcor* et étaient réellement inférieurs au tarif de 20 \$ le mètre.

[24] Comme la ville d'Edmonton avait déjà assumé les coûts de la construction des tunnels, des stations et des trottoirs dans le cadre du projet du TLR, ces coûts n'étaient pas attribuables à la construction, à l'entretien et à l'exploitation des lignes de transmission d'Allstream sur les terrains servant au TLR. Le CRTC a ordonné aux parties de négocier une structure de frais fondée sur le principe des coûts causaux établi par *Ledcor*, laquelle permettrait de calculer les futurs coûts engagés par la ville d'Edmonton en raison de l'accès donné à Allstream aux terrains servant au TLR pour construire, entretenir et exploiter ses lignes de transmission.

#### D. CADRE LÉGISLATIF

[25] Les articles 42 à 44 de la *Loi sur les télécommunications* accordent aux entreprises de télécommunication un droit limité d'accès aux endroits publics pour construire, entretenir et exploiter leurs lignes de transmission. Ces dispositions habilent également le CRTC à donner aux entreprises de télécommunication l'autorisation de construire des lignes lorsqu'elles sont incapables d'obtenir l'agrément de l'administration municipale à des conditions qu'elles estiment acceptables et à régler les plaintes déposées par les administrations municipales au sujet des entreprises de télécommunication.

[26] Le paragraphe 42(1) confère de larges pouvoirs au CRTC « [d]ans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés par la présente loi ». Cette disposition prévoit

CRTC by other statutory provisions rather than the grant of an independent jurisdiction.

42. (1) Subject to any contrary provision in any Act other than this Act or any special Act, the Commission may, by order, in the exercise of its powers under this Act or any special Act, require or permit any telecommunications facilities to be provided, constructed, installed, altered, moved, operated, used, repaired or maintained or any property to be acquired or any system or method to be adopted, by any person interested in or affected by the order, and at or within such time, subject to such conditions as to compensation or otherwise and under such supervision as the Commission determines to be just and expedient.

[27] Subsection 43(2) authorizes carriers to “enter on and break up any highway or other public place” for the purpose of “constructing, maintaining or operating” [emphasis added] their lines and to “remain there for as long as is necessary for that purpose”.

43. (1) . . .

(2) Subject to subsections (3) and (4) and section 44, a Canadian carrier or distribution undertaking may enter on and break up any highway or other public place for the purpose of constructing, maintaining or operating its transmission lines and may remain there for as long as is necessary for that purpose, but shall not unduly interfere with the public use and enjoyment of the highway or other public place.

[28] The exercise of the rights created by subsection 43(2) is subject to subsections (3) and (4). Subsection 43(3) provides that no carrier may construct a transmission line “on, over, under or along a highway or other public place” without the consent of the municipality or other public body with jurisdiction over it.

43. . . .

des pouvoirs accessoires qui sont subordonnés aux pouvoirs octroyés au CRTC par d’autres dispositions législatives, plutôt que l’attribution d’une compétence indépendante.

42. (1) Dans l’exercice des pouvoirs qui lui sont conférés par la présente loi ou une loi spéciale, le Conseil peut, par ordonnance, sauf disposition contraire de toute autre loi ou loi spéciale, enjoindre ou permettre à tout intéressé ou à toute personne touchée par l’ordonnance de procéder, selon les éventuelles modalités de temps, d’indemnisation, de surveillance ou autres qu’il estime justes et indiquées dans les circonstances, à l’une des opérations suivantes : fourniture, construction, modification, mise en place, déplacement, exploitation, usage, réparation ou entretien d’installations de télécommunication, acquisition de biens ou adoption d’un système ou d’une méthode.

[27] Le paragraphe 43(2) autorise les entreprises de télécommunication à avoir « accès à toute voie publique ou tout autre lieu public pour la construction, l’exploitation ou l’entretien » [non souligné dans l’original] de leurs lignes et à « y procéder à des travaux, notamment de creusage », ainsi qu’à « y demeurer pour la durée nécessaire à ces fins ».

43. (1) [. . .]

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

[28] L’exercice des droits créés par le paragraphe 43(2) est assujéti aux dispositions des paragraphes (3) et (4). Le paragraphe 43(3) prévoit qu’aucune entreprise ne doit 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.

43. [. . .]

(3) No Canadian carrier or distribution undertaking shall construct a transmission line on, over, under or along a highway or other public place without the consent of the municipality or other public authority having jurisdiction over the highway or other public place.

[29] When a carrier cannot obtain a municipality's consent "on terms acceptable to it" "to construct a transmission line on . . . a highway or other public place" [emphasis added], it may apply to the CRTC for permission to construct it. The CRTC has an unqualified power to grant the permission "subject to any conditions that the Commission determines".

43. . . .

(4) Where a Canadian carrier or distribution undertaking cannot, on terms acceptable to it, obtain the consent of the municipality or other public authority to construct a transmission line, the carrier or distribution undertaking may apply to the Commission for permission to construct it and the Commission may, having due regard to the use and enjoyment of the highway or other public place by others, grant the permission subject to any conditions that the Commission determines.

[30] Section 44 enables the CRTC, "on application by a municipality or other public authority" [emphasis added], to order carriers to "bury or alter the route of any transmission line", actual or proposed, or "prohibit the construction, maintenance or operation" of such a line, "except as directed by the Commission."

44. On application by a municipality or other public authority, the Commission may

(a) order a Canadian carrier or distribution undertaking, subject to any conditions that the Commission determines, to bury or alter the route of any transmission line situated or proposed to be situated within the jurisdiction of the municipality or public authority; or

(b) prohibit the construction, maintenance or operation by a Canadian carrier or distribution undertaking of any such transmission line except as directed by the Commission.

(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.

[29] Dans le cas où l'administration municipale lui refuse l'agrément ou lui impose « des conditions qui [lui] sont inacceptables », l'entreprise de télécommunication peut demander au CRTC l'autorisation de « construire les lignes projetées » [non souligné dans l'original]. Le CRTC a le pouvoir illimité d'accorder cette autorisation et de l' « assortir [. . .] des conditions qu'il juge indiquées ».

43. [. . .]

(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.

[30] L'article 44 habilite le CRTC, « [s]ur demande d'une administration municipale ou autre administration publique » [non souligné dans l'original], à obliger les entreprises de télécommunication à « enfouir les lignes de transmission qu'elles ont, ou projettent d'avoir », ou à « ne leur en permettre la construction, l'exploitation ou l'entretien qu'en exécution de ses instructions ».

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.



## E. ISSUES AND ANALYSIS

Issue 1: Did the CRTC have legal authority to decide Allstream's application?

[31] Edmonton says that the dispute between it and Allstream is over the fee to be paid for the transmission lines to remain on the LRT lands and for Allstream's entry on the lands for the purpose of maintaining and operating the lines. Counsel for Edmonton submitted that the CRTC has jurisdiction to permit a carrier to construct a line on municipal land when it cannot obtain the consent of the municipality on terms acceptable to it, but it does not have jurisdiction to resolve disputes about the post-construction use of municipal land.

[32] The present case, counsel argues, does not involve a dispute about consent to construct a transmission line because Allstream has already constructed its lines pursuant to the LRT Agreement. Rather, it is a dispute about the occupancy fee payable for the post-construction use of LRT lands and must be resolved according to the law of contract by the courts of the province, not the CRTC.

## (i) Standard of review

[33] It was not seriously disputed that correctness is the standard of review applicable to the CRTC's decision that it could determine Allstream's application and grant it permission to use the LRT lands, subject to the payment of a fee. I agree.

[34] The question in dispute is one of statutory interpretation. In *Barrie Public Utilities v. Canadian Cable Television Assn.*, [2003] 1 S.C.R. 476, it was held that the CRTC's interpretation of the phrase "supporting structure of a transmission line" in the *Telecommunications Act* was not within the specialized expertise of the CRTC and was reviewable for correctness. Writing

## E. QUESTIONS EN LITIGE ET ANALYSE

Question n° 1 : Le CRTC est-il légalement habilité à statuer sur la demande d'Allstream?

[31] La ville d'Edmonton affirme que le différend qui l'oppose à Allstream porte sur les frais devant être payés pour que les lignes de transmission restent sur les terrains servant au TLR, ainsi que sur l'accès d'Allstream auxdits terrains pour entretenir et exploiter les lignes. L'avocat de la ville d'Edmonton a fait valoir que le CRTC a compétence pour autoriser une entreprise de télécommunication à construire des lignes sur des terrains municipaux lorsque l'administration municipale lui a refusé l'agrément et lui a imposé des conditions qui lui sont inacceptables, mais qu'il n'a pas compétence pour régler les différends qui ont pris naissance après la construction de lignes sur les terrains de la municipalité.

[32] L'avocat de la ville d'Edmonton fait valoir qu'il ne s'agit pas en l'espèce d'un différend concernant l'agrément de construire une ligne de transmission parce qu'Allstream a déjà construit ses lignes en vertu de l'accord TLR. Il s'agit plutôt d'un différend qui concerne les frais devant être payés pour l'utilisation des terrains servant au TLR et qui doit être résolu conformément au droit des contrats par les tribunaux de la province et non pas par le CRTC.

## i) Norme de contrôle

[33] Aucune des parties n'a contesté sérieusement que la norme de la décision correcte est la norme de contrôle applicable à la décision du CRTC selon laquelle il pouvait connaître de la demande d'Allstream et donner à cette dernière l'autorisation d'utiliser les terrains servant au TLR sous réserve du paiement de frais. Je suis d'accord.

[34] La question en litige est une question d'interprétation législative. Dans *Barrie Public Utilities c. Assoc. canadienne de télévision par câble*, [2003] 1 R.C.S. 476, la Cour suprême a statué que l'interprétation du membre de phrase « la structure de soutien d'une ligne de transmission » de la *Loi sur les télécommunications* ne relevait pas des connaissances spécialisées du

on behalf of the majority of the Court, Gonthier J. chose the correctness standard because the question at issue was one of statutory interpretation, “a purely legal question” (at paragraph 16), which was “of general importance to the telecommunications and electricity industries” (at paragraph 18), and did not engage [at paragraph 16]:

. . . the CRTC’s special expertise in the regulation and supervision of Canadian broadcasting and telecommunications. This is not a question of telecommunications policy, or one which requires an understanding of technical language.

[35] This reasoning is equally applicable to the interpretation of the Act to determine if the CRTC had legal authority to hear and determine Allstream’s application. If, as the parties agree, this issue concerns the CRTC’s “jurisdiction,” that is another reason for concluding that the standard of review is correctness: *Chieu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2002] 1 S.C.R. 84, at paragraph 24.

#### (ii) The statutory scheme

[36] The facts of the case must be kept firmly in mind before the statutory scheme is applied. From March 27, 1997 until March 27, 2002, Allstream entered on the LRT lands for the purpose of constructing, maintaining and operating transmission lines pursuant to the LRT Agreement. The Agreement was not renewed because Allstream refused to agree to Edmonton’s claim to an occupancy fee that was much higher than its causal costs.

[37] The absence of any contract with Edmonton appears to have had no adverse effect on Allstream. Its lines remain in place and its employees continue to enter on the LRT lands in order to maintain them. Indeed, Allstream is better off because it is not paying a fee to Edmonton.

CRTC et que cette décision pouvait faire l’objet d’un contrôle selon la norme de la décision correcte. Se prononçant au nom de la majorité des juges, le juge Gonthier a choisi la norme de la décision correcte parce que la question en litige en était une d’interprétation législative, « une question purement de droit » (au paragraphe 16), laquelle est « une question d’une importance générale pour les secteurs de l’électricité et des télécommunications » (au paragraphe 18) et qui ne fait pas appel [au paragraphe 16]:

[. . .] à l’expertise particulière du CRTC en matière de réglementation et de supervision de la radiodiffusion et des télécommunications au Canada. Il ne s’agit pas d’une question de politique de télécommunication ou d’une question qui exige la compréhension de termes techniques.

[35] Ce raisonnement est également applicable à l’interprétation de la Loi afin de déterminer si le CRTC était légalement habilité à statuer sur la demande d’Allstream. S’il est vrai, comme les parties en conviennent, que cette question concerne la « compétence » du CRTC, il s’agit d’une raison supplémentaire de conclure que la norme de contrôle applicable est celle de la décision correcte : *Chieu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 84, au paragraphe 24.

#### ii) Cadre législatif

[36] Il faut bien garder à l’esprit les faits de l’espèce avant d’appliquer le cadre législatif. Du 27 mars 1997 au 27 mars 2002, Allstream a eu accès aux terrains servant au TLR afin de construire, d’entretenir et d’exploiter des lignes de transmission suivant l’accord TLR. Cet accord n’a pas été renouvelé parce qu’Allstream a refusé d’acquiescer à la demande de la ville d’Edmonton qui réclamait des frais d’occupation très supérieurs aux coûts causaux.

[37] L’absence de contrat entre Allstream et la ville d’Edmonton ne semble pas avoir eu d’effet préjudiciable sur Allstream. Ses lignes sont restées sur place et ses employés continuent d’avoir accès aux terrains servant au TLR pour les entretenir. En fait, Allstream se trouve dans une meilleure situation, puisqu’elle ne paye pas de frais à la ville d’Edmonton.

[38] True, Allstream is in breach of its contractual obligation to remove its facilities on the expiry and non-renewal of the LRT Agreement. However, Edmonton says that it has no intention of enforcing its right because requiring removal is not practicable. Instead, it has instituted an action in Alberta's Court of Queen's Bench seeking compensation for Allstream's continued use of the LRT lands for its transmission lines without Edmonton's consent.

[39] It is clear that sections 42 to 44 of the Act do not expressly cover these facts. Subsection 43(2) grants carriers the right to enter on "any highway or other public place for the purpose of constructing, maintaining and operating its transmission lines", subject to obtaining municipal consent (subsection 43(3)). However, no municipal consent appears to be necessary to enable a carrier to enter on land for the purpose of maintaining or operating a transmission line, even though Allstream's application sought, and the CRTC's decision granted, permission to enter for the purposes of constructing, maintaining and operating transmission lines. Similarly, a municipality may not interfere with a carrier when entering on municipal lands for the purpose of maintaining and operating its lines.

[40] If the carrier cannot obtain municipal consent to construct a line on acceptable terms, it may apply to the CRTC for the necessary permission. In my opinion, "constructing" is not limited to the physical acts of installing or building but also includes keeping in place what has been constructed. A right simply to construct, without more, would be of no value in ensuring the provision of telecommunications services to the public, since the land owner could remove the lines the day after they were installed. Hence, the qualified statutory right to construct a transmission line includes the right to leave it in place after its installation.

[38] Il est vrai qu'Allstream a violé son obligation contractuelle d'enlever ses installations à l'expiration et au non-renouvellement de l'accord TLR. Cependant, la ville d'Edmonton déclare qu'elle n'a pas l'intention d'exercer son droit parce qu'il serait impossible d'exiger que les installations soient enlevées. Elle a donc préféré intenter une action devant la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta afin d'obtenir d'Allstream une indemnité parce qu'elle a continué d'utiliser les terrains servant au TLR pour ses lignes de transmission, sans avoir obtenu son agrément.

[39] Il est clair que les articles 42 à 44 de la Loi ne sont pas directement applicables aux faits de l'espèce. Le paragraphe 43(2) confère aux entreprises de télécommunication le droit d'avoir accès « à toute voie publique ou tout autre lieu public pour la construction, l'exploitation ou l'entretien de leurs lignes de transmission », à condition d'avoir obtenu l'agrément de l'administration municipale (paragraphe 43(3)). Cependant, il ne semble pas nécessaire qu'une entreprise de télécommunication obtienne l'agrément de l'administration municipale pour accéder aux terrains dans le but d'entretenir ou d'exploiter une ligne de transmission, même si Allstream a sollicité dans sa demande l'autorisation d'y accéder dans le but de construire, d'entretenir et d'exploiter ses lignes de transmission et que le CRTC lui a accordé cette autorisation dans sa décision. De la même manière, une administration municipale ne peut pas faire obstacle à une entreprise qui accède à des terrains municipaux dans le but d'entretenir et d'exploiter ses lignes.

[40] Si l'entreprise de télécommunication ne réussit pas à obtenir à des conditions acceptables l'agrément de l'administration municipale pour construire une ligne, elle peut s'adresser au CRTC pour obtenir l'autorisation nécessaire. Je suis d'avis que le mot « construction » ne se limite pas aux activités physiques que sont l'installation ou la mise en place des lignes, mais qu'il fait également référence au maintien en place de ce qui a été construit. Le droit unique de construire serait dépourvu de toute efficacité pour assurer la fourniture de services de télécommunication au public, puisque le propriétaire foncier aurait le droit d'enlever les lignes le lendemain de leur installation. Voilà pourquoi le droit

conditionnel conféré par la loi de construire des lignes de transmission comporte le droit qu'elles restent en place après leur installation.

[41] Because it is not necessary for a carrier to enter on lands for the purpose of keeping transmissions lines in place, this is not included in the words “enter on and break up . . . for the purpose of . . . maintaining or operating” lines. Rather, keeping the lines in place is better seen as integral to constructing them.

[41] Comme il n'est pas nécessaire pour une entreprise de télécommunication d'accéder à des terrains dans le but de garder ses lignes de transmission en place, cette idée est absente de la disposition permettant l'« accès » et l'exécution de « travaux, notamment de creusage » pour « l'exploitation ou l'entretien » de lignes. Le maintien des lignes en place doit plutôt être considéré comme faisant partie de leur construction.

[42] In the present case, the lines were constructed and have remained in place pursuant to the LRT Agreement granting Allstream the “non exclusive right and licence to use . . . LRT lands for the purpose of constructing, maintaining and operating a conduit for fibre optic transmission cables.” On the expiry of the Agreement, the parties were unable to agree on terms acceptable to Allstream on which the lines continued to remain on the LRT lands and Allstream had access for the purpose for maintaining and operating them. In my opinion, this can appropriately be described as a dispute about an aspect of Allstream's qualified right to construct a transmission line and is therefore within the jurisdiction of the CRTC under subsection 43(4) if the carrier has been unable to obtain the consent of the municipality on terms acceptable to it.

[42] En l'espèce, les lignes ont été construites et elles sont restées en place en vertu de l'accord TLR qui accordait à Allstream le [TRADUCTION] « droit et la licence non exclusifs d'utiliser [. . .] les terrains servant au TLR pour la construction, l'entretien et l'exploitation d'un conduit contenant des câbles de transmission par fibres optiques ». À l'expiration de l'accord, les parties ont été incapables de convenir de conditions qu'Allstream estimait acceptables pour régir le maintien en place des lignes situées sur les terrains servant au TLR et pour permettre à Allstream d'y accéder pour les entretenir et les exploiter. J'estime qu'on peut dire qu'il s'agit en l'espèce d'un différend qui concerne un aspect du droit conditionnel d'Allstream de construire une ligne de transmission et qui relève, par conséquent, de la compétence conférée au CRTC par le paragraphe 43(4) si l'administration municipale a refusé l'agrément à l'entreprise de télécommunication ou lui a imposé des conditions qui lui sont inacceptables.

[43] In exercising its jurisdiction under 43(4) with respect to Allstream's application, the CRTC has broad power under subsection 42(1) to deal with issues inextricably connected with the construction of the transmission lines, including granting permission to enter on LRT lands for the purpose of maintaining and operating them, “subject to such conditions as to compensation or otherwise” as it considers “just and expedient”.

[43] Dans l'exercice du pouvoir que lui confère le paragraphe 43(4) relativement à la demande d'Allstream, le CRTC dispose, en vertu du paragraphe 42(1), d'un pouvoir large de trancher des questions inextricablement associées à la construction de lignes de transmission, y compris l'octroi d'une autorisation d'accéder aux terrains servant au TLR dans le but d'entretenir et d'exploiter les lignes « selon les éventuelles modalités [. . .] d'indemnisation [. . .] ou autres » que le CRTC estime « justes et indiquées ».

[44] Concluding that the CRTC's jurisdiction under subsection 43(4) includes disputes over matters

[44] Il était selon moi totalement justifié par la méthode contextuelle et téléologique moderne d'inter-

necessarily incidental to the act of constructing is, in my opinion, fully justified by the modern contextual and purposive approach to statutory interpretation. Whenever possible, statutes should be interpreted in a manner that facilitates the effective implementation of legislative objectives. Thus, writing for the Court, Gonthier J. said in *Bell Canada v. Canada (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)*, [1989] 1 S.C. R. 1722, at page 1756:

The powers of any administrative tribunal must of course be stated in its enabling statute but they may also exist by necessary implication from the wording of the act, its structure and its purpose. Although courts must refrain from unduly broadening the powers of such regulatory authorities through judicial law-making, they must also avoid sterilizing these powers through overly technical interpretations of enabling statutes.

[45] The objects of the *Telecommunications Act* include the following:

7. It is hereby affirmed that telecommunications performs an essential role in the maintenance of Canada's identity and sovereignty and that the Canadian telecommunications policy has as its objectives

(a) to facilitate the orderly development throughout Canada of a telecommunications system that serves to safeguard, enrich and strengthen the social and economic fabric of Canada and its regions;

(b) to render reliable and affordable telecommunications services of high quality accessible to Canadians in both urban and rural areas in all regions of Canada;

(c) to enhance the efficiency and competitiveness, at the national and international levels, of Canadian telecommunications;

...

(f) to foster increased reliance on market forces for the provision of telecommunications services and to ensure that regulation, where required, is efficient and effective;

...

prétation des lois de conclure que la compétence conférée au CRTC par le paragraphe 43(4) s'étend aux aspects qui sont obligatoirement accessoires à la construction. Lorsque cela est possible, il faut interpréter les lois de manière à faciliter la réalisation des objectifs législatifs. Voilà pourquoi le juge Gonthier, qui s'est exprimé au nom de la Cour, a dit dans *Bell Canada c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*, [1989] 1 R.C.S. 1722, à la page 1756 :

Les pouvoirs d'un tribunal administratif doivent évidemment être énoncés dans sa loi habilitante, mais ils peuvent également découler implicitement du texte de la loi, de son économie et de son objet. Bien que les tribunaux doivent s'abstenir de trop élargir les pouvoirs de ces organismes de réglementation par législation judiciaire, ils doivent également éviter de les rendre stériles en interprétant les lois habilitantes de façon trop formaliste.

[45] Les objectifs de la *Loi sur les télécommunications* sont notamment les suivants :

7. La présente loi affirme le caractère essentiel des télécommunications pour l'identité et la souveraineté canadiennes; la politique canadienne de télécommunication vise à :

a) favoriser le développement ordonné des télécommunications partout au Canada en un système qui contribue à sauvegarder, enrichir et renforcer la structure sociale et économique du Canada et de ses régions;

b) permettre l'accès aux Canadiens dans toutes les régions—rurales ou urbaines—du Canada à des services de télécommunication sûrs, abordables et de qualité;

c) accroître l'efficacité et la compétitivité, sur les plans national et international, des télécommunications canadiennes;

[...]

f) favoriser le libre jeu du marché en ce qui concerne la fourniture de services de télécommunication et assurer l'efficacité de la réglementation, dans le cas où celle-ci est nécessaire;

[...]

(h) to respond to the economic and social requirements of users of telecommunications services; and

h) satisfaire les exigences économiques et sociales des usagers des services de télécommunication;

[46] The regulation of telecommunications is within exclusive federal legislative authority: *Alberta Government Telephones v. Canada (Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission)*, [1989] 2 S.C.R. 225, at pages 256-268. In order to attain the statutory objects, the Act should be interpreted as creating a comprehensive regulatory scheme. In the context of the present dispute, it is relevant that the speed of technological development, and the enhanced reliance on market forces in the provision of telecommunications, have made parties reluctant to enter into long-term arrangements, which were more common in earlier times when the predecessors of what are now sections 42 to 44 were enacted.

[46] La réglementation des télécommunications relève exclusivement du pouvoir législatif fédéral : *Alberta Government Telephones c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*, [1989] 2 R.C.S. 225, aux pages 256 à 268. Pour réaliser les objectifs législatifs, il convient d'interpréter la Loi comme établissant un cadre réglementaire complet. Dans le contexte de la présente espèce, il est important de souligner qu'en raison de la rapidité du développement technologique et du rôle accru des forces du marché dans la fourniture de services de télécommunication, les parties sont plus réticentes à l'idée de conclure des ententes à long terme, ententes qui étaient plus courantes à l'époque où les versions antérieures des articles 42 à 44 actuels ont été édictées.

[47] In my opinion, Edmonton's argument that the CRTC has no jurisdiction to resolve disputes, on the application of a carrier, which arise after a transmission line has been constructed, is based on an unduly narrow interpretation of the Act. This is at odds with the administration of the Act in a manner that attains the statutory objects of, among other things, encouraging the orderly development of telecommunications networks in Canada.

[47] À mon avis, l'argument de la ville d'Edmonton selon lequel le CRTC n'a pas compétence pour régler, à la demande d'une entreprise de télécommunication, les différends qui prennent naissance une fois que la ligne de transmission est construite se fonde sur une interprétation indûment restrictive de la Loi. Cela va à l'encontre de l'administration de la Loi de manière à réaliser ses objectifs législatifs qui sont, notamment, de favoriser le développement ordonné des réseaux de télécommunications au Canada.

[48] First, as the CRTC pointed out in its reasons for decision, it would be absurd to interpret the Act as requiring that Edmonton remove, or threaten to remove, existing transmission lines before Allstream could apply to the CRTC under subsection 43(4) for permission to enter on the LRT lands for the purpose of constructing the lines that had just been removed. In any event, as Edmonton recognized, it could not realistically order the removal of the lines, despite Allstream's contractual obligation to remove them on the expiry of the LRT Agreement.

[48] Premièrement, comme le CRTC l'a fait remarquer dans les motifs de sa décision, il serait absurde d'interpréter la Loi comme si elle exigeait que la ville d'Edmonton enlève ou menace d'enlever les lignes de transmission actuelles avant qu'Allstream puisse présenter une demande au CRTC, en vertu du paragraphe 43(4), pour solliciter l'autorisation d'accéder aux terrains servant au TLR dans le but de construire les lignes qui venaient tout juste d'être enlevées. De toute façon, comme la ville d'Edmonton l'a reconnu, elle ne pouvait pas, de manière réaliste, ordonner l'enlèvement des lignes en dépit de l'obligation contractuelle d'Allstream de les enlever à l'expiration de l'accord visant les terrains servant au TLR.

[49] Second, paragraph 44(b) confers jurisdiction on the CRTC, on the application of a municipality or other

[49] Deuxièmement, en vertu de l'alinéa 44b), le CRTC peut, sur demande d'une administration

public authority, to prohibit the construction, maintenance or operation of a transmission line, except as the CRTC may direct. Counsel for Edmonton argued that the broad words of this provision should be read down so as to limit it to disputes about the methods of a carrier's construction, maintenance or operation of lines.

[50] I see no justification for reading in this limitation. Section 44 provides municipalities with a forum in which to seek a broad range of redress for complaints about carriers' construction, maintenance or operation of lines. If Edmonton had chosen to apply under paragraph 44(b), the CRTC would have had jurisdiction to provide a comprehensive solution to its dispute with Allstream, including the basis for the calculation of a fee. To interpret subsection 43(4) as enabling the CRTC to resolve the present dispute on the application of the carrier would thus not empower the CRTC to deal with a subject-matter otherwise outside its authority.

[51] In contrast, Edmonton's interpretation of the statutory scheme would allow municipalities to prevent the CRTC's resolution of such disputes by refusing to avail themselves of the method of redress specifically provided by Parliament in paragraph 44(b) of the Act. Such an approach would fragment the comprehensiveness of the federal regulatory scheme by encouraging resort to the courts, as happened here, and lead to a patchwork approach to telecommunications issues.

[52] Allstream's application under subsection 43(4) claimed that it had been unable to obtain access "for the purpose of constructing, maintaining and operating" transmission lines on LRT lands on terms acceptable to it. The CRTC ordered the parties to negotiate a fee structure, based on causal costs, for Allstream to have

municipale ou autre administration publique, ne permettre la construction, l'entretien ou l'exploitation de lignes de transmission qu'en exécution de ses instructions. L'avocat de la ville d'Edmonton a fait valoir que les termes généraux de cette disposition doivent être interprétés de manière restrictive afin de limiter son application aux différends portant sur les méthodes des entreprises de télécommunication pour la construction, l'entretien et l'exploitation de leurs lignes.

[50] Je ne vois aucun motif d'appliquer cette interprétation restrictive. L'article 44 prévoit le tribunal devant lequel les administrations municipales peuvent solliciter toute une série de mesures de redressement relativement à leurs plaintes concernant la construction, l'entretien et l'exploitation de lignes de transmission par des entreprises de télécommunication. Si la ville d'Edmonton avait choisi de présenter une demande en vertu de l'alinéa 44b), le CRTC aurait alors eu compétence pour formuler une solution globale pour régler le différend avec Allstream, y compris la base du calcul des frais. Le fait de considérer que le paragraphe 43(4) habilite le CRTC à trancher la présente affaire à la demande de l'entreprise de télécommunication ne l'habilite toutefois pas à examiner une question qui outrepasserait sa compétence.

[51] En revanche, l'interprétation du cadre législatif que propose la ville d'Edmonton permettrait aux administrations municipales d'empêcher le CRTC de résoudre de tels différends en refusant d'utiliser la méthode de redressement que le législateur a prévue expressément à l'alinéa 44b) de la Loi. Une telle approche aurait pour effet de fragmenter l'intégralité du cadre réglementaire fédéral en encourageant le recours aux tribunaux, comme c'est le cas en l'espèce, et de mener à un manque d'uniformité dans le règlement des problèmes qui se posent en matière de télécommunications.

[52] Dans la demande qu'elle a présentée en vertu du paragraphe 43(4), Allstream a prétendu avoir été incapable d'obtenir l'accès aux terrains servant au TLR pour « la construction, l'exploitation ou l'entretien » de ses lignes de transmission à des conditions qu'elle estime acceptables. Le CRTC a ordonné aux parties de

access to LRT lands for the purposes of “constructing, maintaining and operating transmission lines”, at paragraph 113. Sections 42 to 44 should be read as a comprehensive and exclusive code for regulating carriers’ access to public places for the purposes of constructing, maintaining and operating transmission lines.

Issue 2: Do the LRT lands constitute an “other public place” for the purpose of section 43?

[53] Edmonton’s contention that the LRT lands are not an “other public place” for the purpose of sections 42 to 44 was the principal reason for its refusal to extend the renegotiated MAA to the LRT lands. The requirement that the dispute concern a “public place” limits the reach of the jurisdiction of the CRTC under subsection 43(4). The scope of the phrase has important ramifications for other municipalities as well.

(i) Standard of review

[54] This issue, too, involves statutory interpretation, namely, whether “other public place” is limited to a place possessing the essential characteristics of a highway and the application of that phrase, properly interpreted, to the facts.

[55] It was argued that *Barrie Utilities* is distinguishable on the ground that a constitutional issue concerning the CRTC’s jurisdiction over the power poles of provincially regulated electric power companies may have cast its shadow over the interpretation of the disputed statutory provision. In the present case, however, the interpretation of “other public place” does not raise even a hint of a constitutional question.

[56] In my opinion, in view of the bases of Gonthier J.’s decision in *Barrie Public Utilities* on the standard of

négoier une structure de frais fondée sur les coûts causaux afin de permettre à Allstream d’avoir accès aux terrains servant au TLR dans le but de « construire, d’entretenir et d’exploiter des lignes de transmission », au paragraphe 113. Les articles 42 à 44 doivent être interprétés comme étant un ensemble complet et exclusif de règles régissant l’accès des entreprises de télécommunication aux lieux publics dans le but de construire, d’entretenir et d’exploiter des lignes de transmission.

Question n° 2 : Les terrains servant au TLR constituent-ils un « autre lieu public » aux fins de l’article 43?

[53] L’argument selon lequel les terrains servant au TLR ne sont pas un « autre lieu public » aux fins des articles 42 à 44 constitue le motif principal pour lequel la ville d’Edmonton a refusé d’élargir l’application de l’AAM renégocié à ces terrains. L’obligation que le différend concerne un « lieu public » limite la portée de la compétence conférée au CRTC par le paragraphe 43(4). La portée de cette expression a également d’importantes répercussions pour d’autres administrations municipales.

i) Norme de contrôle

[54] Cette question fait également appel à l’interprétation législative, plus particulièrement à la question de savoir si les mots « autre lieu public » ne visent que les endroits ayant les mêmes caractéristiques que les voies publiques, ainsi que l’application de cette expression, dûment interprétée, aux faits de l’espèce.

[55] Il a été allégué qu’il y a lieu de faire une distinction avec l’arrêt *Barrie Utilities* au motif que le problème constitutionnel concernant la compétence du CRTC sur les poteaux électriques des compagnies d’électricité réglementées par les provinces pourrait avoir eu une influence sur l’interprétation de la disposition législative en cause. Cependant, en l’espèce, l’interprétation des mots « autre lieu public » ne soulève pas la moindre question constitutionnelle.

[56] À mon avis, compte tenu des motifs de la décision du juge Gonthier dans l’arrêt *Barrie Public*



review applicable to the CRTC's interpretation of the provisions of the *Telecommunications Act* in issue in that case, this distinction does not warrant the selection of a less probing standard of review in the present case.

[57] Thus, the CRTC will have erred in law if its interpretation of the words "other public place" is not correct. However, the CRTC's application of the statutory phrase to the facts is not reviewable for correctness because it is a question of mixed fact and law, and the Court's appellate jurisdiction over decisions of the CRTC is limited to questions of law and jurisdiction (subsection 64(1)). An unreasonable application of the statutory provision to the facts would constitute an error of law. Since Parliament has provided a right of appeal on questions of law, reasonableness *simpliciter* is the standard appropriate for reviewing the CRTC's application of the statute to the facts.

#### (ii) Interpretation

[58] The words "any highway or other public place" are not defined in the Act. Edmonton argues that, on the basis of the *ejusdem generis* presumption of statutory interpretation, "public place" should be narrowly construed so as to include only a place with the essential characteristics of a highway, namely, that members of the public have access to it and can travel on it in their own vehicles.

[59] The LRT lands do not have this latter characteristic since the public can only travel through the tunnels in an LRT vehicle. When pressed for examples of what would constitute a "public place" on this definition, counsel suggested the roadway in front of a strip mall adjacent to a highway where customers park their cars.

[60] The interpretative problem seems to result from the fact that much of the language of sections 43 and 44

*Utilities* au sujet de la norme de contrôle applicable à l'interprétation, par le CRTC, des dispositions de la *Loi sur les télécommunications* qui faisaient l'objet dudit litige, cette distinction ne justifie pas le choix d'une norme de contrôle moins exigeante en l'espèce.

[57] Cela signifie que, si le CRTC n'a pas interprété correctement l'expression « autre lieu public », il a alors commis une erreur de droit. Cependant, l'application de cette expression de la Loi aux faits de l'espèce ne peut pas faire l'objet d'un contrôle selon la norme de la décision correcte parce qu'il s'agit d'une question mixte de fait et de droit et que la compétence de la Cour sur les appels interjetés des décisions du CRTC se limite aux questions de droit et de compétence (paragraphe 64(1)). Une application déraisonnable de la disposition législative aux faits de l'espèce constituerait une erreur de droit. Comme le législateur a prévu un droit d'appel sur des questions de droit, la norme de la décision raisonnable *simpliciter* est donc la norme adéquate pour le contrôle de la manière dont le CRTC a appliqué la loi aux faits.

#### ii) Interprétation

[58] L'expression « toute voie publique ou tout autre lieu public » n'est pas définie dans la Loi. La ville d'Edmonton fait valoir, sur le fondement de la présomption *ejusdem generis* applicable en matière d'interprétation législative, que l'expression « lieu public » doit être interprétée restrictivement, de manière à faire référence uniquement aux endroits ayant les caractéristiques essentielles des voies publiques, à savoir les endroits auxquels ont accès les membres du public et où ils peuvent se déplacer dans leurs propres véhicules.

[59] Les terrains servant au TLR n'ont pas cette dernière caractéristique, puisque le public ne peut se déplacer dans les tunnels que dans des wagons du TLR. Prié de donner des exemples de ce qui pourrait constituer un « lieu public » en vertu de cette définition, l'avocat a proposé les voies d'accès situées devant les centres commerciaux linéaires adjacents à une voie publique, où les clients stationnent leurs voitures.

[60] Ce problème d'interprétation semble découler du fait qu'une grande partie du libellé des articles 43 et 44

has been borrowed from older legislation, enacted when the transmission lines principally contemplated were telephone or telegraph wires strung on poles along roads or electricity cables buried under roads. Hence, the corresponding phrase in *The Railway Act*, starting in 1899 [S.C. 1888, c. 29, s. 90 (as am. by S.C. 1899, c. 37, s. 1)], was “highway, square or public place” [emphasis added]. When used as a third item after “highway” and “square”, the meaning of “public place” may well have been coloured by the presence of these more precise words and interpreted *ejusdem generis*.

[61] However, the interpretation of the phrase “other public place” should be informed more by its contemporary setting in the present *Telecommunications Act*, than by its historical antecedents. Thus, the removal of “square” from the current Act seems to me to broaden the meaning of “other public place”. When a more general word or phrase follows a single word, the *ejusdem generis* presumption of statutory interpretation is of little assistance. A list of one does not normally establish a single *genus*: *Ferguson v. MacLean*, [1930] S.C.R. 630, at page 653.

[62] Although counsel could not point to any statutory purpose that would support limiting “other public place” to a “highway-like” place, they noted that a significant contextual consideration was that the statutory provisions deal with the grant of permission for carriers to “enter on and break up” [emphasis added] a highway or other public place. They argued that these words were not apposite for describing access to buildings, such as the LRT tunnels, stations and pedways: in these contexts, “enter in” would be more apt than “enter on”, and “break up” would be largely irrelevant.

a été empruntée à d’anciennes dispositions législatives qui avaient été édictées à l’époque où les lignes de transmission principalement visées étaient des câbles téléphoniques ou télégraphiques fixés à des poteaux installés sur le bord des routes ou des câbles électriques enfouis sous des routes. C’est ainsi que l’expression correspondante dans la *Loi des chemins de fer* a été tour à tour, à partir de 1899 [S.C. 1888, ch. 29, art. 90 (mod. par S.C. 1899, ch. 37, art. 1)], « chemins, places ou autres lieux publics » [non souligné dans l’original] ou « voie publique, square ou autre lieu public » [non souligné dans l’original] (*highway, square or other public place*). La signification de l’expression « lieu public » employée en troisième lieu après « voie publique » ou « chemins » et « place » ou « square » aurait pu être influencée par la présence de ces termes plus précis et être interprétée selon le principe *ejusdem generis*.

[61] Cependant, l’interprétation de l’expression « autre lieu public » doit se fonder davantage sur le contexte contemporain de l’actuelle *Loi sur les télécommunications* plutôt que sur ses versions antérieures. C’est pourquoi il semble que la suppression du mot « place » dans la loi actuelle a pour effet d’élargir la signification de l’expression « autre lieu public ». Lorsqu’un mot ou une expression plus générale suit un mot seul, la présomption *ejusdem generis* d’interprétation législative n’est pas très utile. Une liste comportant un seul élément n’établit pas une catégorie unique : *Ferguson v. MacLean*, [1930] R.C.S. 630, à la page 653.

[62] Même si les avocats n’ont pas été en mesure d’indiquer les objectifs législatifs qui justifieraient de limiter la portée de l’expression « *other public place* » ou « autre lieu public » aux endroits « assimilables à des voies publiques », ils ont souligné que les dispositions législatives visant l’octroi aux entreprises de télécommunication de l’autorisation d’avoir « accès » à toute voie publique ou tout autre lieu public et d’y « procéder à des travaux, notamment de creusage » [non souligné dans l’original] (*enter on and break up*) constituent une considération contextuelle importante. Ils ont fait valoir que ces termes ne sont pas adéquats pour décrire l’accès à des structures telles que les tunnels, les stations et les trottoirs du TRL : dans ces

[63] The words “enter on and break up” are time-honoured and are derived from earlier legislation governing rights of access for regulated carriers. The verbs “enter”, “break up” and “open” have appeared in the *Railway Act* since 1899. Their retention in the current legislative scheme should not be taken as an indication that Parliament intended the words “other public place” to have a narrower meaning than that indicated by their ordinary usage and the objects of the current Act.

[64] Sections 42 to 44 of the Act appear to have been drafted, in part at least, by “cut and paste.” The history of statutory language should not determine the meaning of words or phrases when used in a relatively new Act if this would thwart the effective administration of the legislation. As already noted, the objects of the *Telecommunications Act* include encouraging the efficient and orderly development of communications networks by providing a regulatory framework which is responsive to advances in telecommunications technology and to the introduction of a competitive business environment and market forces.

[65] Counsel supporting Edmonton’s position could suggest no reason, consistent with the current legislative scheme, for reading down “other public place” to mean places that members of the public can access and travel on in their own vehicles. However, it was argued that the CRTC’s interpretation was so broad as to make “highway” redundant, and there is a presumption that Parliament intends each word in a statute to have a function.

[66] In my opinion, no interpretation provides a perfect fit with sections 42 to 44, and the phrases that

contextes, les mots « *enter in* » dans la version anglaise auraient été plus appropriés que « *enter on* » et les mots « *break up* » seraient non pertinents.

[63] Les mots « *enter on and break up* » (« accès » et « procéder à des travaux ») sont consacrés par l’usage et tirent leur origine des premiers textes de loi régissant les droits d’accès des entreprises de télécommunication réglementées. Les verbes « *enter* », « *break up* » et « *open* » (« entrer », « creuser » et « ouvrir ») figurent dans la *Loi sur les chemins de fer* depuis 1899. Le fait que le législateur les ait conservés dans le cadre législatif actuel ne doit pas être considéré comme un indice qu’il voulait que les mots « *other public place* » (« autre lieu public ») ait un sens plus restreint que celui qui découle de leur sens ordinaire ou des objets de la Loi actuelle.

[64] Les articles 42 à 44 de la Loi semblent avoir été rédigés, du moins en partie, par la méthode « couper/coller ». L’historique du libellé législatif ne doit pas déterminer le sens des termes ou expressions employés dans des textes de loi relativement nouveaux si cela a pour effet de faire entrave à l’application efficace de la loi. Ainsi qu’il a déjà été souligné, l’un des objets de la *Loi sur les télécommunications* est d’encourager le développement efficace et ordonné des réseaux de télécommunications en prévoyant un cadre réglementaire réceptif à l’avancement technologique des télécommunications et à l’entrée en jeu des forces du marché et de la concurrence commerciale.

[65] Les avocats souscrivant à la position de la ville d’Edmonton n’ont pas été en mesure de fournir des raisons compatibles avec le cadre législatif actuel qui permettraient d’interpréter l’expression « autre lieu public » comme signifiant un endroit auquel les membres du public ont accès et où ils peuvent se déplacer dans leurs propres véhicules. On a fait valoir, cependant, que l’interprétation du CRTC est si générale qu’elle rend redondante l’expression « voie publique » et qu’il y a une présomption selon laquelle l’intention du législateur est que chaque mot figurant dans un texte de loi a un rôle précis.

[66] À mon avis, aucune de ces interprétations ne reflète avec exactitude le libellé des articles 42 à 44

they contain, in large part because they have been transplanted in modified form from earlier legislation. Nonetheless, I am satisfied that a broader interpretation of “other public place” is a better fit with the text, context and purposes of the current Act than that advanced by Edmonton. In short, the phrase is not narrowly confined to “highway-like” places.

[67] The CRTC did not purport to provide a succinct, dictionary definition of the phrase. Rather, it identified criteria for determining whether a particular location was an “other public place” for the purpose of the Act. These include: ownership of the land, the purpose for which it is used, and the degree of access to it. In my opinion, this multi-factored approach embodies the correct approach to the interpretation of “other public place” in the Act, by enabling the CRTC to be attentive to the facts of individual cases, as well as to the current statutory objects of the present regulatory scheme.

### (iii) Application

[68] Applying these criteria to the facts, the CRTC noted that the LRT lands were owned by Edmonton, a public body, and were used for the public purpose of providing transportation to paying passengers. Further, the public has relatively broad access to the lands in question for the purpose of travelling on the vehicles operated by the LRT.

[69] In my view, on the basis of these criteria, the CRTC’s conclusion that the LRT lands constitute a “public place” is not unreasonable and hence is not erroneous in law.

Issue 3: Did the CRTC err in law by limiting the fee payable by Allstream for the use of LRT lands to Edmonton’s causal costs?

principalement parce qu’il a été tiré, sous une forme modifiée, d’anciens textes de loi. Je suis néanmoins convaincu qu’une interprétation plus large des mots « autre lieu public » est davantage conforme au libellé, au contexte et aux objets de la Loi actuelle que l’interprétation proposée par la ville d’Edmonton. En résumé, cette expression ne doit pas viser uniquement les endroits « assimilables à une voie publique ».

[67] Le CRTC n’a pas voulu fournir une définition succincte de cette expression, comme un dictionnaire. Il a plutôt établi des critères pour déterminer si un endroit particulier est un « autre lieu public » aux fins de la Loi. Voici ces critères : la propriété des terrains, les fins auxquelles ils doivent servir et le degré d’accès. J’estime que cette approche fondée sur de multiples facteurs constitue l’approche correcte à adopter pour interpréter l’expression « autre endroit public » utilisée dans la Loi et qu’elle permet au CRTC de porter son attention sur les faits de chaque espèce, ainsi que sur les objectifs législatifs actuels du cadre réglementaire présentement en vigueur.

### iii) Application

[68] Appliquant ces critères aux faits, le CRTC a souligné que les terrains servant au TLR appartenaient à la ville d’Edmonton, un organisme public, et qu’ils étaient utilisés pour assurer le transport de passagers acquittant le tarif applicable. De plus, le public jouit d’un accès relativement large aux terrains en cause afin de se déplacer dans des wagons mis en service par le TLR.

[69] À mon avis, compte tenu de ces critères, la conclusion du CRTC selon laquelle les terrains servant au TLR constituent un « lieu public » n’est pas déraisonnable et, par conséquent, ne constitue pas une erreur de droit.

Question n° 3 : Le CRTC a-t-il commis une erreur de droit en limitant aux coûts causaux les frais qu’Allstream est tenue de payer pour utiliser les terrains servant au TLR?

## (i) Standard of review

[70] The CRTC has power under subsection 43(4) to impose conditions when a carrier cannot obtain municipal consent on terms acceptable to it:

43. . . .

(4) . . . the Commission may, having due regard to the use and enjoyment of the highway or other public place by others, grant the permission subject to any conditions that the Commission determines. [Emphasis added.]

[71] The CRTC has greater expertise than the Court in designing the conditions, including the setting of fees, to which permission will be subject. This, together with the breadth of the statutory discretion conferred, indicates that a deferential standard is appropriate when the Court is reviewing a decision made under subsection 43(4). However, the presence of a limited right of appeal, and the fact that the decision, while discretionary, is more adjudicative than polycentric, suggests that Parliament did not intend the most deferential standard of review to apply.

[72] Hence, the CRTC will have erred in law if its exercise of discretion under subsection 43(4) does not satisfy the reasonableness *simpliciter* standard: *semble, Federation of Canadian Municipalities v. AT&T Canada Corp.*, at paragraph 30.

[73] In *Allstream Corp. v. Bell Canada* (2005), 338 N.R. 177 (F.C.A.), at paragraph 31, this Court applied the more deferential standard of patent unreasonableness to the CRTC's exercise of discretion in approving tariffs submitted by Bell for the provision of fibre optical services to customers. That case is distinguishable from ours, however, on the ground that rate-setting decisions are more polycentric, and of broader application, than adjudicative. In any event, nothing turns on which unreasonableness standard applies to the CRTC's exercise of discretion in this case.

## i) Norme de contrôle

[70] Le CRTC est habilité par le paragraphe 43(4) à imposer des conditions lorsqu'une administration municipale refuse l'agrément à une entreprise de télécommunication ou lui impose des conditions qui lui sont inacceptables :

43. [ . . . ]

(4) [ . . . ] [le Conseil] peut, compte tenu de la jouissance que d'autres ont des lieux, assortir l'autorisation des conditions qu'il juge indiquées. [Non souligné dans l'original.]

[71] Le CRTC a une plus grande expertise que la Cour pour fixer les conditions de l'autorisation, y compris le montant des frais. Et cette expertise du CRTC, conjuguée à l'étendue du pouvoir discrétionnaire qui lui est conféré par la loi, indique que la Cour doit faire preuve de retenue dans le cadre du contrôle d'une décision rendue en vertu du paragraphe 43(4). Cependant, l'existence d'un droit d'appel limité et le fait qu'il s'agit d'une décision, discrétionnaire certes, mais davantage de nature juridictionnelle que polycentrique, permettent de croire que l'intention du législateur n'était pas d'imposer la norme de contrôle commandant la plus grande retenue.

[72] Par conséquent, le CRTC aura commis une erreur de droit si l'exercice de son pouvoir discrétionnaire ne satisfait pas à la norme de la décision raisonnable *simpliciter*: *Fédération canadienne des municipalités c. AT&T Canada Corp.*, au paragraphe 30.

[73] Dans l'arrêt *Allstream Corp. c. Bell Canada*, 2005 CAF 247, au paragraphe 31, la Cour a appliqué la norme de la décision manifestement déraisonnable, qui commande un plus haut degré de retenue, à l'exercice par le CRTC de son pouvoir discrétionnaire lorsqu'il a approuvé les tarifs proposés par Bell pour la fourniture de services par fibres optiques à ses clients. Cependant, cette affaire se distingue de la présente espèce au motif que les décisions concernant l'établissement de tarifs sont de nature plus polycentrique que juridictionnelle et ont une plus large application. Quoi qu'il en soit, il n'est pas pertinent de savoir si la norme de la décision

(ii) Was the imposition of a costs-based occupancy fee unreasonable?

[74] In view of the breadth of the CRTC's discretion under subsection 43(4) and the deferential standard of review appropriate to its exercise, the appellant faces a formidable task to establish that the CRTC committed a reviewable error.

[75] Counsel developed two principal lines of attack on this aspect of the CRTC's decision. The essence of the first was that it was fundamentally unfair that Allstream and its customers should be granted the use of the LRT lands for what was likely to be a very small sum because the LRT tunnels and stations had already been built for the transit system.

[76] The argument was that Parliament could not possibly have intended the CRTC to permit a carrier to interfere with the property rights of a municipality without paying proper compensation. In my view, however, when considered in the context of the regulatory scheme established by the Act, this argument falls short of demonstrating that the CRTC's decision was unreasonable.

[77] First, whatever the abstract "fairness" of this decision may be, it is not the function of the Court to substitute its view of the merits for that of the CRTC. In this context, "fairness" is a subjective and judicially unmanageable standard. Nonetheless, I would note that Edmonton agreed to a fee schedule based on causal costs when it renegotiated the MAA respecting municipal lands, other than the LRT lands.

[78] Second, by granting to carriers a conditional right to enter on and break up a highway or other public place for the purpose of constructing, maintaining or operating transmission lines, subsection 43(2) of the Act explicitly limits the property rights of municipalities and

déraisonnable s'applique à l'exercice du pouvoir discrétionnaire du CRTC dans la présente affaire.

ii) L'imposition de frais d'occupation calculés en fonction des coûts est-elle déraisonnable?

[74] Compte tenu de l'étendue du pouvoir discrétionnaire conféré au CRTC par le paragraphe 43(4) et de la norme de retenue applicable dans le cadre du contrôle de l'exercice de ce pouvoir, l'appelante a une tâche colossale pour établir que le CRTC a commis une erreur susceptible de contrôle.

[75] L'avocat a invoqué deux principaux moyens pour contester cet aspect de la décision du CRTC. Il a fait tout d'abord valoir qu'il était fondamentalement injuste d'accorder à Allstream et à ses clients l'utilisation des terrains servant au TLR en contrepartie de ce qui semblait être un montant insignifiant, au motif que les tunnels et les stations du TLR avaient déjà été construits pour le système de transport.

[76] Il a été allégué qu'il était impossible que le législateur ait voulu que le CRTC permette à une entreprise de télécommunication de porter atteinte aux droits de propriété d'une administration municipale sans verser une indemnisation adéquate. J'estime, cependant, que si l'on considère cet argument dans le contexte du cadre réglementaire établi par la Loi, il est loin de démontrer que la décision du CRTC était déraisonnable.

[77] Premièrement, quelle que soit l'« équité » de cette décision dans l'abstrait, ce n'est pas la fonction de la Cour de substituer son avis sur le bien-fondé de l'affaire à celui du CRTC. Dans ce contexte, l'« équité » est une norme subjective et judiciairement insaisissable. Je voudrais néanmoins signaler que la ville d'Edmonton a accepté une structure de frais fondée sur les coûts causaux lorsqu'elle a renégoié l'AAM concernant les terrains municipaux autres que ceux servant au TLR.

[78] Deuxièmement, en raison de l'octroi aux entreprises de télécommunication d'un droit conditionnel leur permettant d'avoir accès à des voies publiques et à tout autre lieu public dans le but de construire, d'entretenir et d'exploiter leurs lignes de transmission,

other public authorities in order to ensure the provision to the public of telecommunications services.

[79] Section 46 [as am. by S.C. 2004, c. 25, s. 177] of the Act provides a discrete process for enabling a carrier to expropriate land or an interest in land for the purpose of constructing transmission lines, including the payment of fair market value for the land expropriated. It was not argued that the CRTC's decision in this case was an expropriation of an interest in Edmonton's land.

[80] Third, while the CRTC's decision was undoubtedly beneficial to Allstream, the benefit was not at the expense of the taxpayers of Edmonton, in the sense that Allstream was required to compensate Edmonton for any costs attributable to Allstream's constructing, maintaining or operating the transmission lines on the LRT lands.

[81] Indeed, the creation of a state-of-the-art, competitively priced telecommunications network to serve downtown Edmonton is likely to produce indirect benefits for the city and its residents through, for example, an increase in municipal revenues and employment opportunities, as a result of the retention, expansion and attraction of businesses.

[82] The second line of attack on the decision focused on the CRTC's use of its earlier decision in *Ledcor*, where the CRTC first promulgated "causal costs" as the basis on which a carrier was to pay for access. In particular, it was argued, the CRTC has elevated causal costs to the status of a general principle, despite the warning of this Court in *Federation of Canadian Municipalities v. AT&T Canada Corp.*, at paragraph 21, that the principles elaborated by the CRTC in *Ledcor* were not binding on anyone.

et à y procéder à des travaux, notamment de creusement, le paragraphe 43(2) de la Loi restreint explicitement les droits de propriété des administrations municipales et des autres administrations publiques afin d'assurer la fourniture de services de télécommunication au public.

[79] L'article 46 [mod. par L.C. 2004, ch. 25, art. 177] de la Loi prévoit une procédure distincte permettant aux entreprises de télécommunication d'exproprier des terrains ou d'acquérir des biens-fonds dans le but de construire des lignes de transmission, moyennant le paiement de la juste valeur marchande des terrains expropriés. Les parties n'ont pas fait valoir que la décision du CRTC en l'espèce constituait l'expropriation d'un intérêt afférent à un bien-fonds de la ville d'Edmonton.

[80] Troisièmement, alors que la décision du CRTC a été incontestablement favorable pour Allstream, cette dernière n'en tire pas un bénéfice au détriment des contribuables d'Edmonton, en ce sens qu'Allstream était tenue de dédommager la ville d'Edmonton de toute dépense attribuable à la construction, à l'entretien et à l'exploitation des lignes de transmission sur les terrains servant au TLR.

[81] En fait, la création d'un réseau de télécommunication à la fine pointe de la technologie et à un prix concurrentiel pour desservir le centre-ville d'Edmonton aura, sans doute, un effet bénéfique pour la ville et ses résidents en entraînant, par exemple, une augmentation des revenus municipaux et des possibilités d'emploi résultant de la rétention, du développement et de l'attraction des commerces.

[82] Le deuxième moyen invoqué pour contester la décision en cause était axé sur le recours par le CRTC à sa décision antérieure dans *Ledcor*, où il a défendu les « coûts causaux » pour la première fois, pour justifier le paiement de frais d'accès par une entreprise de télécommunication. Il a notamment été allégué que le CRTC a élevé les coûts causaux au statut de principe général, en dépit de l'avertissement donné par la Cour d'appel dans l'arrêt *Fédération canadienne des municipalités c. AT&T Canada Corp.*, au paragraphe 21,

selon lequel le principe élaboré par le CRTC dans la décision *Ledcor* ne lie personne.

[83] In my view, however, Edmonton has not established that, in the present case, the CRTC unlawfully fettered the exercise of its discretion, or ignored factors that it was obliged to consider, when it ordered that the fee payable to Allstream be based on causal costs.

[83] Cependant, j'estime que la ville d'Edmonton n'a pas réussi à établir, dans la présente affaire, que le CRTC a illicitement entravé l'exercice de son pouvoir discrétionnaire ou n'a pas tenu compte de facteurs dont il aurait dû tenir compte lorsqu'il a ordonné que les frais payables à Allstream soient basés sur les coûts causaux.

[84] First, the CRTC rejected as “inappropriate in the circumstances of this case” (my emphasis), Edmonton’s proposal of a \$20-a-metre occupancy fee based on its land-value formula. This was because the fee to which Edmonton had agreed with respect to the non-LRT lands in the renegotiated MAA was substantially lower than the \$20-a-metre which Edmonton said was based on land value: paragraph 107. Edmonton did not suggest any other figure.

[84] Premièrement, le CRTC a dit que la proposition de la ville d'Edmonton de fixer les frais d'occupation à 20 \$ le mètre en se basant sur sa formule d'évaluation foncière serait « inadéquate dans les circonstances » (non souligné dans l'original). Il en était ainsi parce que les frais convenus par la ville d'Edmonton en ce qui concerne les terrains ne servant pas au TLR dans le cadre de l'AAM renégocié étaient considérablement inférieurs au tarif de 20 \$ le mètre qui, d'après la ville d'Edmonton, était basé sur l'évaluation foncière : au paragraphe 107. La ville d'Edmonton n'a pas proposé un autre tarif.

[85] Second, the CRTC found that, if it imposed the occupancy fee proposed by Edmonton, it would put Allstream at a competitive disadvantage *vis-à-vis* other carriers because it would be the only carrier paying substantially more than causal costs for access. It is a policy of the Act to foster increased reliance on market forces in the supply of telecommunications services: paragraph 7(f). A decision not to impose on Allstream a higher fee than that paid by its competitors would seem consistent with this policy.

[85] Deuxièmement, le CRTC a conclu que, s'il imposait les frais d'occupation proposés par la ville d'Edmonton, Allstream se trouverait dans une position concurrentielle désavantageuse par rapport aux autres entreprises parce qu'elle serait la seule entreprise de télécommunication tenue de payer pour avoir accès à des terrains des frais très supérieurs aux coûts causaux. L'un des objectifs de la Loi est de favoriser le libre jeu du marché en ce qui concerne la fourniture de services de télécommunication : alinéa 7f). La décision de ne pas imposer à Allstream des frais supérieurs à ceux payés par ses concurrents semblerait conforme à cet objectif.

[86] Third, the CRTC rejected Edmonton’s suggestion that a fair market value should be determined by an auction of the rights to use the LRT lands for transmission lines on the ground that, while there were potential bidders, Edmonton was the only seller since no equivalent sources of supply were available: paragraph 110.

[86] Troisièmement, le CRTC a rejeté la suggestion de la ville d'Edmonton selon laquelle la juste valeur marchande devrait être déterminée par une mise aux enchères des droits d'utilisation des terrains servant au TLR pour des lignes de transmission au motif que, même s'il y avait plusieurs soumissionnaires potentiels, la ville d'Edmonton était le seul vendeur, puisqu'il n'existe pas d'autres sources d'approvisionnement : au paragraphe 110.



[87] Fourth, the CRTC did not prescribe the particular methodology to be used for the calculation of causal costs. It was prepared to leave it to the parties to agree on the appropriate methodology and to intervene only if they could not agree: paragraphs 104-105 of its reasons.

[88] In summary, I am not persuaded that, on the facts of this case, the CRTC's conclusion that the fees should be based on causal costs was vitiated by any error that can be said to make its decision unreasonable. This is not to say that, when the appropriate evidence is led, the CRTC is precluded from including in the calculation of causal costs a portion of the costs of the ongoing maintenance of the municipal property being used by a carrier for its transmission line.

#### F. CONCLUSION

[89] For these reasons, I would dismiss the appeal with costs.

SEXTON J.A.: I agree.

SHARLOW J.A.: I agree.

[87] Quatrièmement, le CRTC n'a pas prescrit de méthode particulière d'établissement des coûts causaux. Il était disposé à laisser aux parties la possibilité de négocier une méthode convenable et à intervenir uniquement si elles ne parvenaient pas à s'entendre : aux paragraphes 104 à 105 des motifs du CRTC.

[88] En résumé, je ne suis pas convaincu que, vu les faits de l'espèce, la conclusion du CRTC selon laquelle les frais devraient être basés sur les coûts causaux est viciée par une erreur susceptible de rendre cette décision déraisonnable. Cela ne veut pas dire que, lorsqu'une preuve suffisante est produite, il est interdit au CRTC d'inclure dans le calcul des coûts causaux une fraction des coûts d'entretien récurrents engagés dans les biens fonciers municipaux que l'entreprise de télécommunication utilise pour sa ligne de transmission.

#### F. CONCLUSION

[89] Pour ces motifs, je rejetterais l'appel avec dépens.

LE JUGE SEXTON, J.C.A. : Je souscris aux présents motifs.

LA JUGE SHARLOW, J.C.A. : Je souscris aux présents motifs.