*LA REGLEMENTATION DES INFRASTRUCTURES DE TELECOMMUNICATIONS AU QUEBEC**

Pierre Trudel**
René Piotte***

PLAN

INTRODUCTION

1. **POUVOIRS DES ENTREPRISES**
   1.1. Entreprises de distribution d'électricité
   1.2 Entreprises de télégraphe
   1.3 Entreprises de téléphone
   1.4 Entreprises de radiodiffusion et de câblodistribution
2. **POUVOIRS DES MUNICIPALITES**
   2.1 Pouvoirs des municipalités à l'égard des entreprises relevant du Parlement fédéral
   2.2 Pouvoirs des municipalités en vertu des lois du Québec
      2.2.1. Pouvoirs à l'égard du domaine public
      2.2.2 Pouvoirs généraux de réglementation
      2.2.3 Pouvoirs spécifiques de réglementation
      2.2.4 Pouvoir de réglementer l'usage des installations de soutien

---

* Etude menée au Centre de recherche en droit public dans le cadre du Programme de recherche en droit des communications. Le programme est dirigé par le professeur Jacques Boucher. Tout au long de leur recherche, les auteurs ont bénéficié de la collaboration des personnes suivantes qu'ils désirent remercier sincèrement: Me Richard Côté, avocat, Régie des Services publics du Québec, M. Yves de Montigny, étudiant à la Faculté de droit de l'Université de Montréal, Me Louise Dagher, avocate, Me Raoul P. Barbe, vice-président, Régie des services publics, M. Lionel Dufour, ingénieur, Ministère des transports du Québec, M. R.M. Drolet, secrétaire-contrôleur, Commission des Services électriques de Montréal. Les opinions et commentaires exprimés dans ce texte ne sauraient toutefois engager d'autres personnes que les auteurs. Cette étude a été menée grâce à des subventions du Ministère de l'Education du Québec.

** LL.M. (Montréal) Avocat, attaché de recherche au Centre de recherche en droit public, Faculté de droit, Université de Montréal.

*** LL.L. (Montréal) Auxiliaire de recherche au Centre de recherche en droit public.

2.2.5 Pouvoirs de certaines municipalités de construire, administrer et entretenir un système de conduits souterrains
2.2.6 Municipalités administrant leur réseau de conduits souterrains par l'intermédiaire d'un délégataire
2.2.6.1 L'obligation de créer une commission des services électriques
2.2.6.2 La Commission des services électriques de Montréal
2.2.7 Le contrôle des décisions de la Commission
2.2.8 L'effet de la construction de conduits souterrains par la C.S.E.M. sur les entreprises

3. **POUVOIRS DES GESTIONNAIRES DU DOMAINE PUBLIC**
3.1 Le gouvernement fédéral
3.2 Les gestionnaires des biens publics provinciaux
3.2.1 Le gouvernement
3.2.2 Le ministre des terres et forêts
3.2.3 Le ministre des transports
3.2.5 Le ministre du tourisme de la chasse et de la pêche

4. **POUVOIRS DE LA REGIE DES SERVICES PUBLICS**
4.1 Pouvoirs relatifs à l'emplacement
4.1.1 Pouvoir de déterminer l'emplacement
4.1.2 Pouvoir de décider et de régler l'utilisation des propriétés
4.1.2.1 Les propriétés privées
4.1.2.2 Les propriétés publiques
4.1.2.3 Les propriétés municipales
4.2 Pouvoirs relatifs à l'utilisation
4.2.1 Pouvoirs relatifs à l'utilisation partagée des structures de soutènement
4.2.1.1 Pouvoir d'ordonner l'utilisation partagée
a) Les formes d'intervention
b) Les propriétaires visés
4.2.1.2 Pouvoirs de contrôler les décisions des municipalités
a) Contrôle en tutelle
b) Pourvois en appel
4.2.2 Pouvoirs relatifs à l'utilisation des réseaux
4.2.2.1 La propriété
4.2.2.2 L'utilisation polyvalente
4.2.2.3 L'interconnexion

5. **POUVOIRS DU MINISTRE FEDERAL DES COMMUNICATIONS**
5.1 Pouvoirs de réglementation
5.2 Pouvoirs d'approbation des emplacements
5.3 Pouvoirs d'émettre des licences

6. **POUVOIRS DU CONSEIL DE LA RADIODIFFUSION ET DES TELECOMMUNICATIONS CANADIENNES**
6.1 Pouvoirs en matière de radiodiffusion
6.2 Pouvoirs en matière de télécommunications
6.2.1 Pouvoirs généraux
6.2.1.1 Pouvoirs d'adjudication
6.2.1.2 Pouvoirs de réglementation

6.2.2 Pouvoirs relatifs à l'emplacement
6.2.2.1 Pouvoirs à l'égard des lignes posées en travers ou le long de voies publiques
6.2.2.2 Pouvoirs d'ordonner l'enfouissement
6.2.3 Pouvoirs relatifs à l'utilisation
6.2.3.1 Pouvoir d'ordonner l'utilisation partagée des structures de soutènement
6.2.3.2 Pouvoirs relatifs à l'utilisation des réseaux
6.2.3.3 Pouvoirs d'approuver les tarifs des compagnies de téléphone et de télégraphe

APPENDICE: Le projet de la loi C-24 — *Loi sur les télécommunications.*

CONCLUSION

INTRODUCTION

Ce texte est le résultat d'une partie des recherches entreprises dans le cadre du programme de recherche en droit des communications au C.R.D.P. Il vise à présenter un examen des pouvoirs des principaux organismes publics impliqués dans la réglementation des infrastructures de télécommunications.

Les infrastructures de télécommunications comprennent tous les éléments physiques des réseaux utilisés par les diverses entreprises de télécommunications afin de transmettre leurs messages. On y inclut non seulement les poteaux et fils mais aussi les antennes d'émission et de réception de signaux hertziens, les tours de transmission de signaux micro-ondes et les canalisations souterraines utilisées par des entreprises de télécommunications.

Nous avons voulu présenter le cadre juridique général de la réglementation de ces infrastructures, c'est pourquoi nous avons choisi d'insister sur les pouvoirs détenus par les organismes étudiés. L'inexistence d'études générales en droit québécois portant sur ces questions nous a semblé une carence qu'il importait de contribuer à réduire. Le caractère général de l'étude ne nous a pas permis d'insister sur les ententes contractuelles existant entre entreprises ou entre entreprises et municipalités et qui constituent pour une grande part la source du statut des infrastructures de télécommunications au Québec. Le choix que nous avons fait nous a paru plus conforme aux objectifs prioritaires que nous nous étions fixés: exposer le cadre législatif, jurisprudentiel et réglementaire au sein duquel les entreprises de télécommunications doivent évoluer pour développer leurs réseaux respectifs. Le réseau de rapports contractuels auquel on pense lorsqu'on aborde cette question s'inscrit lui-même dans le cadre de cette réglementation.

Au Québec, rien n'est plus familier qu'un "poteau de téléphone", le poète Félix Leclerc a évoqué ainsi leur omniprésence partout dans notre milieu:

"Nous autres c'est les poteaux
Poteaux de téléphone
Y'en a quatre dans ma cour
Pis c'est une toute P'tite cour

Deux milles le long de ma rue
Qui est une toute p'tite rue
Quatorze millions sur l'île
Une île parmi bien d'autres
Ou ce qui sont nos forêts
Sont en ville donc
Prisonnières pour la vie dans l'goudron donc
Avec des pendants d'oreille de verre
et des cheveux de fils entortillés
Elles transportent nos messages
Pis y en a donc
Elles transportent l'électricité donc
C'est du feu suspendu su nos têtes
Le feu court, les toits flambent, les rues bloquent.'' [1]

Bien sûr les poteaux ne sont pas les seuls équipements utilisés pour assurer la transmission des messages ou de l'énergie. De plus en plus on enfouit les installations dans des conduits souterrains de sorte qu'on peut prévoir qu'un jour les poteaux seront presque disparus, sauf . . . peut-être dans les chansons!

Par delà leur caractère souvent familier, les poteaux et autres infrastructures de télécommunications sont au centre d'une série d'enjeux économiques, politiques et ''environnementaux'' d'une importance telle que l'indifférence dont la doctrine juridique a fait preuve sur cette question a de quoi surprendre.

Les enjeux économiques sont en effet de taille, l'industrie des télécommunications est l'une de celles qui sont appelées à progresser le plus rapidement d'ici la fin du siècle. La maîtrise des réseaux par l'une ou l'autre des industries évoluant sur ce marché peut avoir des effets économiques considérables tant pour les consommateurs que pour le développement de l'industrie canadienne et québécoise. Les pratiques de Bell Canada et des autres compagnies de téléphone en tant que transporteurs publics de télécommunications ont fait l'objet de commentaires nombreux et controversés.[1a]

A tort ou à raison, on a rattaché la question de la réglementation des infrastructures à la problématique de la protection de l'environnement.[1b] L'impact de ces installations sur l'environnement a peut-être été grandement exagéré, il n'en demeure pas moins que les infrastructures de télécommunications impliquent des usages du sol venant en conflit avec d'autres. Il importe donc d'assurer, par un processus de régulation, la coexistence de ces installations avec d'autres et prévenir les préjudices irréparables.

Les enjeux politiques qu'impliquent les infrastructures de télécommunications ne sont pas minces non plus. Les autorités gouvernementales qui ont le pouvoir de surveiller ces installations se voient accorder du même coup un rôle de premier plan dans le développement de l'industrie la plus importante en cette fin du vingtième siècle.

---

[1] F. LECLERC, ''Les poteaux'', disque 33 t. *Le Tour de l'île*, Philips, Stéréo, n° 6325242.

[1a] *Voir* notamment, R.E. BABE, ''Public and private regulation of cable television: a case study of technological change and relative power'', (1974) 17 *Can. Pub. Admin.* 187.

[1b] *Voir*, par exemple l'ordonnance 8891 de la Régie des services publics concernant Télécâble de Québec inc. [1974-75] R.S.P. 1622, 1627: ''La Régie l'a dit maintes fois, et les représentants des villes et autres corporations municipales le savent, les autorités en matière municipale comme en matière d'écologie et d'environnement ne peuvent l'ignorer: le bon sens, les soucis sociaux de tous ordres et d'esthétique, la protection de l'environnement, le sens d'appartenance à la communauté et l'esprit civique, bref l'intérêt public exige tout simplement que là où un poteau suffit pratiquement pour supporter les fils et câbles d'électricité et de communication, il ne devrait pour aucune raison en exister un ou deux de plus aux mêmes fins.''

Notre étude se veut donc une tentative d'identifier et d'examiner les pouvoirs exercés par les diverses autorités publiques impliquées dans la réglementation des infrastructures de télécommunications.

1. POUVOIRS DES ENTREPRISES

Au Québec, la fourniture d'électricité, de services de télégraphie et de téléphone a d'abord été l'apanage d'entreprises privées. Ces entreprises, formées en corporation se voyaient généralement dotées de pouvoirs spéciaux destinés à faciliter leur implantation.[1c] Lorsqu'on édicta des lois générales destinées à s'appliquer à toutes les entreprises oeuvrant dans un secteur,[2] on leur intégra ces pouvoirs spéciaux. Concernant les infrastructures, le droit le plus souvent accordé aux entreprises est celui d'installer leurs poteaux et autres installations de soutien le long des routes. Ces "franchises" accordées par le législateur créent pour ces entreprises un véritable droit d'usage de parcelles du domaine public, il s'agit donc de véritables pouvoirs conférés aux entreprises à l'égard des infrastructures. Nous ferons l'étude des pouvoirs dévolus actuellement aux principaux propriétaires d'infrastructures de télécommunications au Québec.

1.1 Entreprises de distribution d'électricité

Depuis la nationalisation de l'électricité en 1962, la distribution de l'électricité relève de l'Hydro-Québec et de certaines municipalités demeurées propriétaires de leur réseau de distribution.[3]

Hydro-Québec peut placer ses poteaux, fils, conduits et autres appareils sur, à travers, au-desus et au-dessous de tout chemin public, rue, place publique ou cours d'eau. Ce pouvoir doit être exercé selon les conditions fixées par entente avec la municipalité concernée en vertu d'un règlement municipal.[4] Il s'agit donc d'un pouvoir subordonné aux exigences que peut prévoir la réglementation municipale. Si l'Hydro-Québec et une municipalité ne peuvent en arriver à une entente, la Régie des services publics peut, à la demande de l'Hydro, fixer les conditions d'installation.

Les réseaux municipaux de distribution d'électricité sont administrés par les corporations municipales. Outre les pouvoirs que détiennent toutes les municipalités, les

---

[1c] Par exemple: *Loi constituant en corporation la compagnie de téléphone de Beauce*, S.Q. 1898, c. 69, art. 4; *Loi constituant en corporation la compagnie de téléphone de Bellechasse*, S.Q. 1893, c. 71, art. 9; *Acte pour incorporer la compagnie de téléphone de Québec et Lévis*, S.Q. 1881, c. 72, art. 3.

[2] *An act to provide by one general law for the incorporation of electric telegraph companies*, S.C. 1852, 16 Vict. c. 10; *Loi concernant les compagnies de téléphone électrique*, S.Q. 1903, c. 42.

[3] Il subsiste présentement 23 municipalités qui possèdent un réseau de distribution d'électricité. Il s'agit des villes d'Alma, Amos, Asbestos, Bagotville, Baie Comeau, Belleterre, Beloeil, Buckingham, Chibougameau, Coaticook, Deauville, Grand-Mère, Rivière du Loup, Ste-Anne de Bellevue, Saint-Ambroise, Sherbrooke, St-Jean Baptiste de Rouville, Westmount et Windsor. *Voir* sur cette question Raoul P. BARBE, *Utilisation partagée de certaines installations d'utilité publique*, notes pour une allocution lors du Congrès de l'Association canadienne de télévision par câble, Toronto, 3 juin 1976, p. 37; R.P. BARBE, "De certains aspects de la juridiction de la Régie des services publics en matière de droit municipal", (1978) 19 *C. de D.* 447, p. 472.

[4] *Loi d'Hydro-Québec*, S.R.Q. 1964, c. 86, art. 30 telle que modifiée par la *Loi concernant certaines installations d'utilité publique et modifiant la Loi d'Hydro-Québec, la Loi de la Régie de l'électricité et du gaz et la Loi de la Régie des services publics*, L.Q. 1975, c. 31. Le premier alinéa de cette disposition se lit comme suit: "30. La Commission peut placer des poteaux, fils, conduits ou autres appareils sur, à travers, au-dessus, au-dessous ou le long de tout chemin public, rue, place publique ou cours d'eau, aux conditions fixées par entente avec la municipalité concernée en vertu d'un règlement municipal. A défaut d'une telle entente, la Régie, à la demande de la Commission, fixe ces conditions, qui deviennent obligatoires pour les parties".

préposés de celles qui possèdent de tels réseaux peuvent entrer sur toute propriété[5] afin de s'assurer que les règlements adoptés en vertu de la loi sont fidèlement exécutés. Les propriétaires ou occupants de terrains sont tenus de laisser placer les poteaux et les fils nécessaires, de même que permettre l'exécution d'autres travaux sur leurs immeubles. L'obligation de la municipalité est limitée dans ce cas au seul paiement des dommages réels, s'il y en a.[6]

1.2 **Entreprises de télégraphe**

Tant en vertu de la législation fédérale[7] qu'en vertu de la législation québécoise,[8] les compagnies de télégraphe incorporées conformément à ces lois spécifiques peuvent construire des lignes de télégraphe sur certaines portions du domaine public.

Les compagnies relevant du fédéral peuvent établir les lignes autorisées par leur charte le long des routes, à travers les cours d'eau navigables ou sous ces cours d'eau. L'article 9 de la loi québécoise des compagnies de télégraphe et de téléphone prévoit que les compagnies peuvent construire les lignes de télégraphe désignés dans leurs lettres patentes le long et en travers des chemins publics, ''ou à travers tout terrain ou toute étendue d'eau dans cette province''.

Les compagnies québécoises peuvent exproprier les parcelles de terrains privés strictement nécessaires pour y poser leurs poteaux. Elles peuvent obtenir en plus une servitude comportant le droit de poser des poteaux et des fils ainsi qu'un droit de passage sur un terrain privé afin de voir à l'entretien des installations.

Tant en vertu de la législation fédérale que de la législation provinciale, le droit de construire des infrastructures est assujetti à l'obligation de ne pas incommoder le public qui se sert des chemins ni gêner le libre accès à quelque maison ou bâtiment se trouvant dans le voisinage ainsi que de ne pas nuire à la navigation. Les compagnies fédérales sont de plus assujetties aux conditions de l'article 318(1) de la *Loi sur les chemins de fer*[9] en ce qui concerne la pose de lignes sur une voie publique.

1.3 **Entreprises de téléphone**

Les entreprises de téléphone relèvent de la législature du Québec à l'exception de Bell Canada qui relève du Parlement fédéral. Aussi, nous ferons une distinction entre les compagnies de téléphone relevant du fédéral et celles relevant du Québec.

Bell Canada a le pouvoir d'ériger ses lignes de télécommunications le long, à travers ou sous les grandes routes, rues, chemins, ponts, cours d'eau, toutes eaux navigables ''et autres lieux semblables''[10] situés au Canada ou séparant le Canada de tout autre pays. Les conditions auxquelles est assujettie la compagnie dans l'exercice de cette franchise sont au nombre de huit, que nous énumérons ici:

---

[5] *Loi de la municipalisation de l'électricité*, S.R.Q. 1964, c. 186, (mod. par S.Q. 1965, c. 57) art. 11.

[6] *Id.*, art. 12.

[7] *Loi sur les télégraphes*, S.R.C. 1970, c. T 3, art. 8.

[8] *Loi des compagnies de télégraphe et de téléphone*, S.R.Q. 1964, c. 286, art. 9.

[9] S.R.C. 1970, c. R 2. *Voir*, plus loin, l'étude que nous faisons de cette disposition.

[10] *Loi concernant la compagnie de téléphone Bell du Canada*, S.C. 1880, c. 67, 43 Vict.; S.C. 1882, c. 95; S.C. 1902, c. 41; S.C. 1920, c. 100; S.C. 1948, c. 81; S.C. 1957-58, c. 39; S.C. 196 4-65, c. 69; S.C. 1967-68, c. 16 et c. 48. Telle que codifiée par la Compagnie en juillet 1968 et dorénavant désignée dans ce texte sous le vocable ''*Charte de Bell Canada*''.

— Ne gêner en rien la circulation publique ou l'usage des grandes routes, rues, chemins, ponts, cours d'eau ou eaux navigables.

— Dans les cités et villes et villages constitués en corporation, la compagnie ne peut planter de poteaux d'une hauteur de plus de quarante pieds au-dessus de la surface de la rue ni ne poser ou maintenir des fils de télécommunications au-dessous de toute hauteur minimum qui peut être approuvée par la Commission canadienne des transports[11].

— Toujours dans les cités et villes et villages constitués en corporation, la compagnie ne doit pas planter plus d'une ligne de poteaux le long de toute rue sans le consentement du conseil municipal ayant juridiction sur cette ou ces rues.

— Dans ces villes ou villages, les poteaux doivent être aussi droits et aussi perpendiculaires que possible.

— Dans les cités, les poteaux doivent être peints si quelque règlement du conseil l'exige.

— La compagnie ne doit pas planter de poteaux du même côté de la rue où sont déjà plantés des poteaux de télégraphes sans le consentement du conseil municipal et lorsqu'elle installe ainsi des poteaux, la compagnie ne doit abattre ou mutiler aucun arbre.

— Le choix de l'emplacement de la ligne ou des lignes et le creusage des rues pour l'érection des poteaux ou la pose des fils sous terre doit se faire sous la direction et le contrôle de l'ingénieur ou de tout autre fonctionnaire que le conseil peut désigner et de telle manière que le conseil municipal peut prescrire.

— La surface de la rue doit, dans tous les cas, être remise en son état antérieur par la compagnie et à ses frais.

En plus de ces conditions spécifiques, la compagnie est sujette au pouvoir du C.R.T.C. d'abroger son droit de construire des lignes dans le cas ou l'enfouissement des fils est décrété en vertu de l'article 318(7) de la *Loi sur les chemins de fer*.

Les pouvoirs de Bell Canada en matière de construction de lignes de télécommunications sont exercés selon les conditions exposées dans sa charte constitutive. En effet, les conditions de l'article 318(1) de la *Loi sur les chemins de fer* s'appliquent aux entreprises possédant, en vertu d'une autorité du Parlement canadien, les pouvoirs de construire, exploiter et entretenir des lignes télégraphiques ou téléphoniques[12] qu'à défaut de dispositions spécifiques de leur charte constitutive.

La nature du droit conféré à cette compagnie de téléphone de poser ses installations le long des voies publiques a fait l'objet de multiples controverses et, compte tenu des enjeux qui se jouent autour de la question des infrastructures de télécommunications, il est à prévoir que ces controverses se continueront.

D'une part, on peut soutenir que le Parlement fédéral en accordant à la compagnie le pouvoir de poser ses lignes le long des routes n'a jamais voulu assujettir Bell à d'autres conditions que celles qu'il a jugé bon d'inscrire dans les lois générales ou

---

[11] En vertu de la *Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télé-communications canadiennes*, S.C. 1974-75-76, c. 49, art. 14, c'est maintenant le C.R.T.C. qui exerce la juridiction qu'exerçait la C.C.T. à l'égard de Bell Canada.

[12] Sur cette question, *voir*, H.E.B. COYNE, *The Railway Law of Canada*, Toronto, Canada Law Book, 1947, p. 508.

la charte spéciale de la compagnie. On peut aussi considérer comme le faisait la Commission canadienne des transports dans *Transvision (Magog) Inc.* c. *Bell*[13] que:

> *"[L]e droit de Bell d'installer son matériel le long, en travers ou sous les voies publiques, rues, etc. est un droit conditionnel et non un droit privé absolu aux frais et détriment du public et d'une autre entreprise de services publics également responsable d'assurer un service."*

Bell Canada peut de plus agir comme transporteur public de télécommunications. Il lui est en effet loisible de transmettre, d'émettre ou de recevoir des signaux de toute nature par fil, radio, procédé visuel ou autres procédés électro-magnétiques ainsi que de fournir les services et aménagements nécessaires à une telle retransmission. Pour ces fins, la compagnie peut construire et exploiter, au Canada ou ailleurs, de son propre chef ou à titre de mandataire, tous les services et aménagements propres ou utiles à ces fins.[14] Bell Canada ne peut toutefois détenir une licence de radiodiffusion, elle ne peut que fournir des services à de telles entreprises.[15] De même la compagnie de téléphone ne doit pas contrôler la teneur du message transmis ni influer sur le sens ou le but de ce message.

L'alinéa 5(4) de la *Charte de Bell* permet à la compagnie de prescrire des "exigences raisonnables" pour l'interconnexion de matériel ou dispositif qui n'est pas fourni par celle-ci. Les exigences prescrites par la compagnie à cet égard sont susceptibles de revision par le C.R.T.C. Nous étudierons les pouvoirs du C.R.T.C. à cet égard à la partie 6.

Les alinéas 5(4) et (6) de la *Charte de Bell* constitueraient, selon le juge Bernier de la Cour d'appel du Québec, une confirmation du droit des clients de cette compagnie de relier ou de connecter aux aménagements de celle-ci "tout matériel, appareil, ligne, circuit, dispositif" non fourni par la compagnie, le seul droit de Bell étant de prescrire des "exigences raisonnables".[16] Seule la revision de ces exigences relèverait du C.R.T.C. tandis que si Bell n'édicte pas d'exigences pour l'interconnexion, elle ne peut arbitrairement refuser à ses clients le droit de connecter des appareils à son réseau. Comme ce jugement de la Cour d'appel a été porté devant la Cour suprême, il nous faudra attendre le jugement du plus haut tribunal canadien afin de connaître l'état exact du droit sur cette question.

Les entreprises de téléphone incorporées selon les lois du Québec ne possèdent de plein droit des pouvoirs d'ériger des infrastructures que si elles sont incorporées en vertu de la *Loi des compagnies de télégraphe et de téléphone*.[17] Or il appert que la plupart des compagnies de téléphone du Québec sont incorporées selon la *Loi des compagnies*.[18] De telles compagnies ne possèdent pas, de plein droit le pouvoir d'ériger des infrastructures pas plus que le pouvoir d'exproprier. Certaines d'entre elles se sont vues conférer des pouvoirs plus étendus au moyen de lois spéciales.[19]

---

[13] (1975) C.T.C. 463, 484.

[14] *Charte de Bell Canada*, art. 5(1).

[15] *Id.*, art. 5(2).

[16] *Bell Telephone Co. of Canada* c. *Harding Communications Ltd*, (1977) C.A. 54 (RES) C.A. Mtl, n° 09-001078-757, opinion du juge Bernier, p. 5.

[17] S.R.Q. 1964, c. 286, art. 9.

[18] S.R.Q. 1964, c. 271 et amendements, 1ère partie. Suite à une vérification faite auprès de la Régie des services publics, il semble que les entreprises de téléphone aient préféré, en majorité s'incorporer selon la *Loi des compagnies* en raison du caractère vieillot et peu flexible des dispositions de la *Loi des compagnies de télégraphe et de téléphone*.

[19] *Voir*, par exemple, *Loi concernant le droit d'expropriation par Québec-Téléphone et la Compagnie de téléphone du golfe Saint-Laurent Ltée*, S.Q. 1954-55, c. 132, sanctionnée le 10 févr. 1955.

1.4 Entreprises de radiodiffusion et de câblodistribution

Contrairement aux entreprises d'électricité, de télégraphe, et de téléphone, les entreprises de radiodiffusion et de câblodistribution ne possèdent pas de franchises ou de pouvoirs inhérents leur accordant le droit de placer leurs installations en des lieux donnés. Les seuls pouvoirs en vertu desquels ces entreprises peuvent agir sont ceux découlant des ordonnances des organismes chargés de surveiller et de contrôler leurs activités. Toutefois, le seul fait de détenir un permis du C.R.T.C. ne saurait constituer pour un radiodiffuseur ou un câblodistributeur un droit de poser des infrastructures sur les poteaux d'une autre entreprise ou encore sur certaines parties du domaine public[20]. Il nous semble toutefois que le conseil pourrait statuer sur ces questions afin de régler les conditions d'installation d'une entreprise sous sa juridiction sans toutefois décréter l'expropriation d'installations appartenant à d'autres entreprises.

2. POUVOIRS DES MUNICIPALITES

2.1 Pouvoirs des municipalités à l'égard des entreprises relevant du Parlement fédéral

Les municipalités exercent, à l'égard des entreprises de juridiction fédérale des compétences limitées. La réglementation municipale, pour s'appliquer validement aux entreprises de juridiction fédérale doit être autorisée par le Parlement fédéral lui-même ou être de caractère général, c'est-à-dire ne pas viser à réglementer le fonctionnement de l'entreprise dans ses caractéristiques essentielles.[21]

La réglementation générale que les municipalités peuvent appliquer aux entreprises de juridiction fédérale ne doit donc pas avoir pour but ou pour effet réel de prohiber les activités et opérations autorisées par le fédéral ou encore de réglementer spécifiquement ces activités et opérations. Les municipalités peuvent, bien sûr, adopter des règlements généraux imposant aux entreprises, par exemple, l'obligation de détenir une licence ou un permis pour faire commerce dans les limites de la ville[22] ou d'autres conditions n'ayant pas pour effet de prohiber ou d'affecter, dans leur essence, les activités de l'entreprise.[23]

Le Parlement fédéral par la *Loi sur les chemins de fer*[24] et la *Charte de Bell Canada*[25] accorde un certain droit de regard aux municipalités à l'égard des infrastructures d'entreprises relevant de sa juridiction.

---

[20] *Commission hydroélectrique de Québec* c. *Cablevision Bas St-Laurent Ltée et autres*, [1977] C.S. 168, RES., Hon. Juge Claire l'Heureux Dubé, Rimouski n° 05-000-361-76, 15 sept. 1976, page 19 du jugement:

> "A cet égard, le premier argument de Dionne concerne le permis qu'il détient du C.R.T.C. d'opérer un réseau de câblodistribution dans les territoires concernés. Dans la présente instance, aucune des parties du litige ne conteste le droit de Dionne d'opérer un tel réseau. Toutefois, Dionne ne saurait s'autoriser de ce permis pour prétendre avoir droit de fixer ses câbles coaxiaux sur les poteaux de l'Hydro, le permis ne statuant aucunement sur les modalités d'installation des câbles".

[21] *Corporation of the City of Toronto* c. *Bell Telephone Company of Canada*, [1905] A.C. 52, 57. *Canadian Pacific Railway* c. *Corporation of the Parish of Notre Dame de Bonsecours*, [1899] A.C. 367. *Re Public Utilities Commission* c. *Victoria Cablevision Ltd.*, (1965) 51 D.L.R. (2d) 716, 52 W.W.R. 286. Sur cette question *voir*: K. ALYLUIA, "Constitutional Aspects of Cable Television: Notes on the case law and a questionnaire to municipalities", (1969) 1 *Can. Comm. L.R.* 47; R.A. SHAW, "Municipal regulation of CATV: A case study in Vaughan Township", (1970) 2 *Can. Comm. L.R.* 70.

[22] *Re City of Westminster: ex parte Canadian Wirevision Ltd.*, (1965) 55 D.L.R. (2d) 613 (B-C.C.A.)

[23] *Re Oshawa Cable T.V. Ltd. and Town of Whitby*, (1969) 4 D.L.R. (3d) 224 (Ont. H.C.): *Re Coaxial Colourview Ltd. and Borough of Scarborough* (1975) 50 D.L.R. (3d) 530 (Ont. C.A.).

[24] S.R.C. 1970, c. R 2, art. 318(3).

[25] S.C. 1948, c. 81 tel qu'amendé, art. 6.

La *Charte de Bell Canada* assujettit l'exercice de certains pouvoirs et privilèges conférés à la compagnie à la surveillance des conseils municipaux. Ainsi, les conseils municipaux peuvent exiger par règlement que les poteaux soient peints. Bell Canada n'a pas le droit d'installer plus d'une ligne de poteaux par rue sans le consentement du conseil municipal. De la même façon, lorsqu'il existe déjà des lignes de télégraphe sur une rue, la compagnie ne peut, sans le consentement du conseil municipal, planter des poteaux du même côté de la rue où sont déjà installés les poteaux de télégraphe.[26]

Le conseil peut désigner un ingénieur ou un fonctionnaire sous la direction duquel la compagnie devra faire le choix des emplacements de ses lignes de même que le creusage des rues afin d'ériger des poteaux ou de poser des fils sous terre. Le conseil peut en outre prescrire la manière de poser les fils sous terre et d'installer des poteaux.[27]

Enfin, en tant que corps public responsable de combattre les incendies, les municipalités peuvent, par l'intermédiaire de leur chef de pompier, ordonner, afin de maîtriser un incendie ou sauvegarder des biens, de couper les fils de la compagnie.[28]

L'alinéa 318(1) de la *Loi sur les chemins de fer* ne s'applique pas à Bell Canada.[29] Il prévoit les conditions générales auxquelles les compagnies possédant le pouvoir d'ériger des lignes de télécommunications en vertu d'une loi fédérale sont astreintes. Cette disposition est supplétive et ne s'applique qu'en cas de silence d'une loi particulière sur ces questions. C'est donc dire que l'alinéa 318(1) de la *Loi sur les chemins de fer* est, à toutes fins pratiques, désuet en ce qui concerne le Québec car la *Charte de Bell Canada* comporte des dispositions précises sur ces questions.

S'appuyant sur cette disposition de la *Loi sur les chemins de fer*, les municipalités pourraient nommer une personne sous la surveillance de laquelle les travaux de creusage et d'installations devront se faire.[30] Une municipalité pourrait également enlever des poteaux aux frais d'une compagnie lorsque cette dernière ne l'a pas fait elle-même après un avis raisonnable. Ce pouvoir permettrait à la municipalité d'enlever temporairement les poteaux mais il ne peut être exercé que lorsque le déplacement devient nécessaire pour les besoins de la circulation publique.

La source la plus importante de pouvoirs accordés par la législation fédérale aux municipalités se retrouve à l'alinéa 318(3) de la *Loi sur les chemins de fer*. Cette disposition, qui s'applique malgré toute loi du Parlement du Canada ou d'une législature provinciale interdit la construction d'une ligne de télégraphe ou de téléphone relevant du Parlement fédéral au-dessus, le long, en travers ou au-dessous d'une voie publique sans le consentement de la municipalité ayant juridiction sur ce lieu public.

Ce pouvoir conféré ici aux municipalités par un mécanisme de délégation oblique n'existe qu'à l'égard d'un lieu public, square ou voie publique. Il s'agit d'un pouvoir de "consentement" en vertu duquel la municipalité peut donner son acquiescement aux constructions proposées. Comme il implique une aliénation de certains éléments du domaine public dont la municipalité est investie,[31] ce consentement doit être exprimé par un règlement[32] mais on a reconnu dans *Cité de Montréal* c. *Denis Outdoor display*

---

[26] *Ibid.*

[27] *Ibid.*

[28] *Ibid.*

[29] *Voir*, l'art. 6 *in fine* de la *Charte de Bell Canada*.

[30] Art. 318(1)(d) de la *Loi sur les chemins de fer*.

[31] *Voir*, art. 404 C.C. et la *Loi des rues publiques*, S.R.Q. 1964, c. 179, art. 1. En vertu de ces dispositions, le droit de propriété sur l'assiette des rues est dévolu aux municipalités.

[32] R. SAVOIE, A. TREMBLAY, *Précis de droit municipal*, Montréal, Wilson et Lafleur, 1973, p. 116:

> "En dehors du domaine des actes d'administration et des cas spécifiques prévus au Code municipal et à la Loi des cités et villes, le conseil municipal doit agir par règlement: il ne peut nullement décider d'agir par résolution dans les cas où il doit agir par règlement".

Ltd.[33] que le fait de conférer un privilège sur les propriétés municipales autrement que par règlement constituait une irrégularité mais non un acte *ultra vires*.

La municipalité pourra accorder son consentement moyennant certaines conditions. D'abord, dans la mesure où la compagnie et la municipalité s'entendent, l'installation des infrastructures se fera moyennant toutes les conditions que la municipalité prescrira. Dans un tel cas, la municipalité peut assortir son consentement de toutes sortes de conditions. Dans la mesure où la compagnie n'accepte pas les conditions attachées au consentement de la ville, c'est le C.R.T.C. qui, en vertu des alinéas 318(4) et (5) de la *Loi sur les chemins de fer*, imposera les conditions d'installation. La mesure des pouvoirs des municipalités en vertu de l'alinéa 318(3) se trouve donc dans les décisions rendues par les autorités fédérales de réglementation à la demande de compagnies ne parvenant pas à obtenir le consentement des municipalités.

C'est ainsi qu'on a décidé qu'une municipalité ne peut exiger de la compagnie, un loyer ou une compensation sous forme monétaire ou sous la forme de services téléphoniques gratuits.[34] On a de la même façon mis de côté une exigence ayant pour effet de rendre une compagnie responsable des éventuels dommages causés par les installations au-delà de ce que prévoyait le droit commun.[35] La Commission canadienne des transports et ses prédécesseurs ont également statué que la municipalité n'a pas à imposer à l'avance les conditions d'un éventuel déplacement des infrastructures pas plus que d'exiger que le coût d'un tel déplacement éventuel soit totalement à la charge de l'entreprise.[36] On a préféré rappeler que l'organisme de surveillance pourra, le moment venu, statuer sur les conditions de déplacement.[37]

L'article 318 permet aux municipalités de demander au C.R.T.C. d'ordonner aux compagnies qui maintiennent des installations aériennes ou souterraines, de déplacer une ligne en surface ou de la placer sous terre. C'est alors le C.R.T.C. qui fixe les conditions de déplacement; la municipalité ne se voit reconnaître que le pouvoir de demander le déplacement ou l'enfouissement. De la même façon, lorsqu'une municipalité désire poser des conduites d'eau ou autres tuyaux au travers, le long ou au dessus d'une ligne de télégraphe ou de téléphone relevant du Parlement, elle doit en demander la permission à la Commission et se soumettre aux conditions de cette dernière.[38]

La législation fédérale vient donc limiter considérablement les pouvoirs reconnus aux municipalités par les lois du Québec. Aussi, l'examen des pouvoirs de réglementation des infrastructures en vertu de la *Loi des cités et villes* doit être compris en ayant à l'esprit les dispositions fédérales qui ont préséance sur toute législation lorsqu'on se trouve en présence d'une entreprise relevant de la juridiction fédérale.

2.2 **Pouvoirs des municipalités en vertu des lois du Québec**

Les pouvoirs que détiennent les municipalités de réglementer les infrastructures utilisées à des fins de communications découlent de sources diverses. Nous examinerons

---

[33] (1939) 77 C.S. 485, 486.

[34] *City of Windsor* c. *Bell Telephone Co.*, 22 C.R.C. 416; *Bell Telephone Co.* c. *City of Ottawa and County of Carleton*, 22 C.R.C. 421; *Bell Telephone Co.* c. *City of London*, 24 C.R.C. 102.

[35] *Bell Telephone Company of Canada* c. *Town of Trenton*, 53 C.R.T.C. 372.

[36] *Bell Telephone Company of Canada* c. *Town of Trenton*, 53 C.R.T.C. 372; *Bell Telephone Co.* c. *Chicoutimi*, 75 C.R.T.C. 12.

[37] *Ibid.*, *voir aussi*, art. 318(7) L.C.F.

[38] Art. 318(9) *Loi sur les chemins de fer*. *Voir*, à ce sujet: *City of Woodstock* c. *Great North-Western Telegraph*, 9 C.R.C. 429; *City of Chatham* c. *Great North Western Telegraph and Bell Telephone Co.*, 21 C.R.C. 183; *City of Montreal* c. *Canadian Pacific and Great North Western Telegraph Co.*, 24 C.R.C. 226.

donc tour à tour les pouvoirs généraux exercés par les municipalités à l'égard du domaine public, les pouvoirs généraux de réglementation ainsi que les pouvoirs qui regardent spécifiquement les infrastructures de télécommunications ou de transport d'énergie.

2.2.1 *Pouvoirs à l'égard du domaine public*

En tant qu'entités juridiques autonomes, les corporations municipales gèrent certaines parties du domaine public placées sous leur compétence par le législateur québécois. Ainsi en est-il des biens à l'usage desquels les municipalités ont un droit acquis.[39] De plus, le droit d'employer les routes, rues et chemins publics situés à l'intérieur de leur territoire leur est réservé.[40]

Les municipalités partagent ce droit d'usage des rues avec les entreprises d'utilité publique qui se sont vues consentir par le législateur le droit d'ériger des lignes ou de creuser des conduits souterrains.[41] En l'absence de législation explicite conférant à une entreprise le droit d'utiliser le domaine public, les municipalités ont pleine liberté d'en régir l'usage. Dans *Bell* c. *Town of Westmount*[42] la Cour d'appel du Québec a même reconnu qu'une municipalité peut conférer à une entreprise le privilège exclusif de faire usage des rues pour une fin particulière. Le juge Blanchet, dans son jugement expliqua:

> *"Il ne faut pas oublier non plus que, dans notre droit, les corporations municipales sont propriétaires, en fidéicommis, des rues de leurs municipalités, et que les compagnies d'aqueduc, de gaz et de tramways ne peuvent sous le prétexte que le commerce doit être libre, y établir des canaux et des rails sans obtenir leur consentement et sans se soumettre aux conditions qu'elles croient devoir leur imposer dans l'intérêt de leurs administrés.*
>
> *La ville de Westmount pouvait donc refuser l'entrée de ses rues à n'importe quelle compagnie d'aqueduc, de gaz ou de tramways, et elle pouvait choisir entre plusieurs celle qui lui conviendrait le mieux sans encourir aucune responsabilité envers celles qui seraient ainsi exclues.*
>
> *Elle pouvait aussi indiquer l'endroit particulier où serait placée la voie du tramway qu'elle avait accepté sans que ses contribuables eussent le droit de recourir aux tribunaux pour la forcer d'adopter un autre tracé."*[43]

De plus, les municipalités étant des corporations,[44] elles peuvent acquérir et détenir des biens comme n'importe quelle personne en plus des biens du domaine public dont elles sont gardiennes. Aussi, un important courant jurisprudentiel fait-il une distinction entre les biens du domaine privé des municipalités et les biens du domaine public dévolus à celles-ci.[45] Cette thèse de la dualité domaniale en matière municipale est contestée par certains[46] qui n'y reconnaissent pas de caractère opératoire en droit

---

[39] Art. 404 C.C.

[40] *Loi des rues publiques*, S.R.Q. 1964, c. 179, art. 1.

[41] *City of Montreal* c. *Standard Light and Power Co.*, [1897] A.C. 527.

[42] (1900) 9 B.R. 34.

[43] *Id.*, pp. 38 et 39.

[44] Art. 352 C.C., art. 5 C.M., art. 26.1 L.C.V.

[45] P. HUTCHINS, P. KENNIFF, "La dualité domaniale en matière municipale", (1971) 12 *C. de D.* 477, aussi P. KENNIFF, M. MORIN, *Leçons de droit urbain*, Université Laval, Faculté de droit, mai 1974, Leçon 2, p. 6.

[46] J. BRIERE, "La dualité domaniale au Québec," *in* R.P. BARBE, *Droit administratif canadien et québécois*, Ottawa, Editions de l'Université d'Ottawa, 1969, p. 313.

québécois. Les auteurs et la jurisprudence qui reconnaissent l'existence de la dualité domaniale en matière municipale distinguent les biens du domaine privé de la municipalité, lesquels seraient ceux "possédés pour le seul usage de l'administration municipale et de ses préposés,"[47] tandis que les biens du domaine public seraient ceux affectés à l'usage général.[48] Une tendance jurisprudentielle minoritaire s'attache plutôt à la fonction réelle du bien; feraient alors partie du domaine public, les biens servant à l'usage du public en général (par ex.: des pompes à incendie) tandis que certains biens simplement utilisés pour rendre des services au public pourraient s'en voir exclus.[49]

Pour nos fins, il suffira de faire état des conséquences pratiques du rattachement des biens municipaux au domaine public ou au domaine privé de la corporation. Ainsi, les biens du domaine privé seront traités comme tous ceux détenus par n'importe quel individu. Au contraire, les biens du domaine public sont hors-commerce, ils ne peuvent par conséquent être aliénés[50] ni acquis par prescription[51] ou faire l'objet de saisie ou être grevés d'un privilège.[52]

Ainsi, une franchise conférée par une municipalité et portant sur une parcelle du domaine public municipal à une entreprise qui ne possède pas déjà de droit à l'usage de celle-ci, en vertu d'une loi, ne peut créer qu'un droit précaire en faveur de l'entreprise.

L'arrêt de base sur cette question est celui de la Cour d'appel dans l'affaire *Cie de téléphone Saguenay-Québec* c. *Cité de Chicoutimi*.[53] Il s'agissait de décider si la compagnie de téléphone jouissant d'une permission de la municipalité de planter ses poteaux dans les rues avait droit d'être dédommagée pour les frais que lui occasionna le déplacement de ses installations suite à l'élargissement d'une rue. Après une étude fouillée des divers aspects de la question, le juge Saint-Germain arriva à la conclusion que:

> "*[L]a permission qui a été donnée à l'appelante et aux auteurs de l'appelante de planter des poteaux dans les rues de la cité intimée, pourvu que ces poteaux ne nuisent pas à la circulation, n'a conféré à l'appelante aucun droit réel dans les rues de la cité intimée, qui sont des dépendances du domaine public; cette permission ne lui a conféré qu'un droit de jouissance et d'occupation précaire et conditionnel ne pouvant faire l'objet d'aucune indemnité, au cas d'expropriation dans l'intérêt public.*
>
> *Or, il n'y a aucun doute que l'élargissement de la rue en question a été décrété dans l'intérêt public, et partant, la compagnie appelante ne saurait avoir droit à aucune indemnité à raison du déplacement qu'elle a dû faire de ces poteaux, à la suite de cet élargissement, pour ne pas nuire à la circulation.*"[54]

Cette position de la Cour d'appel fut généralement suivie par la Commission des services publics de Québec. Dans une ordonnance rendue le 15 décembre 1953, la Régie rappelle les divers dossiers où le problème des droits et obligations des entreprises ayant des installations le long des chemins publics pour conclure ainsi:

---

[47] *Cité de Montréal* c. *Hill Clark Francis (Québec) Ltd*, [1968] B.R. 211, 213.

[48] *Scalabrini* c. *Canton de St-Edwidge-de-Clifton*, [1946] B.R. 222.

[49] KENNIFF, MORIN, *op. cit.*, *supra*, note 45, p. 19.

[50] *Cie de téléphone Saguenay-Québec* c. *Cité de Chicoutimi*, (1938) 65 B.R. 222.

[51] Art. 2220 C.C.

[52] *Concrete Column Clamps Ltd.* c. *Cité de Québec*, [1940] R.C.S. 522.

[53] (1938) 65 B.R. 222.

[54] *Id.*, p. 233.

"Ce qui frappe tout d'abord c'est que la Commission des Services publics de Québec, qui a eu à se prononcer maintes fois dans des cas identiques ou s'en rapprochant, en est presque toujours venue à la même conclusion qu'il incombait aux compagnies d'utilité publique de déplacer leurs poteaux et leurs fils lorsque requis pour fins de voirie; et dans les quelques rares cas où elle en a décidé autrement, elle l'a fait par suite de dispositions spéciales de Chartes ou de contrats, de coutumes établies dans l'interprétation de tels documents ou encore de circonstances tout à fait spéciales."[55]

La Régie décida en cette espèce que le poids de la jurisprudence était à l'effet de laisser le fardeau des frais de déplacement sur les épaules de l'entreprise utilisant les chemins de la municipalités.

L'aliénation par les municipalités de biens faisant partie du domaine public est assujetti à des conditions strictes. Les municipalités ne peuvent disposer des biens dont elles n'ont plus besoin qu'à titre onéreux, elles doivent généralement procéder par vente à l'enchère ou par soumission publique; dans certains cas, il leur sera loisible de procéder d'une autre façon, à la condition que cela soit approuvé par la Commission municipale du Québec.[56] Ainsi, une municipalité ne pourra aliéner un système électrique ou en abandonner l'exploitation qu'en suivant les formalités prévues par la *Loi de la municipalisation de l'électricité*.[57]

Outre les pouvoirs qu'elles tirent de la propriété des biens faisant partie du domaine public qu'elles peuvent posséder, les municipalités peuvent réglementer les infrastructures en vertu de pouvoirs spécifiques. Ainsi il leur est loisible d'établir et d'administrer des systèmes d'éclairage au gaz, ou à l'électricité[58]. Ces réseaux sont évidemment susceptibles de servir à combler les besoins de l'industrie des télécommunications.

Plus spécifiquement, les cités et villes peuvent établir et administrer des systèmes d'antennes communautaires de radio et de télévision.[59] Elles ne peuvent toutefois acquérir par expropriation de tels systèmes.[60] Certaines villes sont dotées de pouvoirs encore plus étendus à cet égard. Les villes de Montréal,[61] Québec,[62] Outremont,[63] Verdun,[64] Sainte-Foy,[65] St-Hubert,[66] Longueuil,[67] peuvent construire, entretenir et administrer un système de conduits souterrains dans lesquels doivent être placés tous les fils et câbles.[68]

---

[55] *The Eastern Townships Telephone Company* c. *La municipalité du Canton de Barnston-Ouest*, R.S.P. ord. n° 5065 du 15 déc. 1953. Non rapportée, p. 24.

[56] Art. 5, par. 1 C.M.; art. 26, par. 1,(2)e) L.C.V.

[57] S.R.Q. 1964, c. 186, art. 16.

[58] Art. 408, al. 5 C.M., art. 456 et suivants L.C.V. *Loi de la municipalisation de l'électricité*, S.R.Q. 1964, c. 186.

[59] Art. 464a) L.C.V.

[60] *Ibid.*

[61] *Charte de la cité de Montréal*, S.Q. 1959-60, ptie. II, c. 102 et amendements, art. 523 (10) et 571 et suivants.

[62] *Loi refondant la charte de la cité de Québec*, S.Q. 1929, c. 95 et amendements, art. 339.

[63] *Loi amendant et refondant la charte de la ville d'Outremont et constituant cette dernière en corporation de cité*, S.Q. 1915, c. 93, art. 61.

[64] *Loi amendant la charte de la cité de Verdun*, S.Q. 1914, c. 80, art. 2.

[65] *Loi refondant la charte de la ville de Ste-Foy*, L.Q. 1976, c. 56, art. 18b).

[66] *Loi modifiant la charte de la ville de St-Hubert*, L.Q. 1972, c. 83, art. 5.

[67] *Loi modifiant la charte de la ville de Longueuil*, L.Q. 1971, c. 101, art. 24.

[68] *Voir infra*.

2.2.2 *Pouvoirs généraux de réglementation*

Les municipalités sont dotées de pouvoirs généraux d'édicter des règlements[69] sur des matières susceptibles d'affecter les infrastructures de télécommunications. Tel est le cas en matière de réglementation des constructions et de zonage.[70] En vertu des paragraphes 11 et 12 de l'article 429 de la *Loi des cités et villes*, il est permis à celles-ci de réglementer l'usage des rues et places publiques et la manière d'y pratiquer des travaux ou ouvertures.[71] De plus les villes peuvent réglementer et contrôler l'exercice par une personne de franchises ou privilèges dans les rues et places publiques de la municipalité.[72] Enfin, les villes peuvent faire des règlements afin de faire disparaître toute nuisance ou obstruction sur les voies et places publiques.[73]

2.2.3 *Pouvoirs spécifiques de réglementation*

Les pouvoirs spécifiques dévolus aux municipalités par la *Loi des cités et villes* à l'égard des infrastructures sont de nature diverse. On distingue d'abord les pouvoirs d'interdire. Un règlement municipal peut défendre de placer sur une rue, allées, trottoirs et terrains publics des poteaux de téléphone, de télégraphe et d'électricité.[74] De la même façon, il peut être interdit par règlement municipal de suspendre des fils conducteurs le long ou en travers des rues, allées ou places publiques.[75]

Un règlement peut prescrire la manière de placer les poteaux de téléphone, télégraphe et électricité[76] ainsi que la manière de poser les fils conducteurs.[77]

Le conseil municipal peut aussi déterminer le lieu où devront se trouver les infrastructures. D'abord, en surface, le conseil peut prescrire l'endroit où devront se trouver les fils conducteurs.[78]

Il peut exiger le déplacement de ces fils ailleurs dans la municipalité. La municipalité peut aussi exiger que les fils conducteurs soient placés dans des conduits souterrains,[79] placés ou non dans un endroit commun pour tous les fils.

2.2.4 *Pouvoir de réglementer l'usage des installations de soutien*

Le conseil municipal peut prescrire, par règlement, que les poteaux et autres installations de support seront utilisés en commun par tous les services susceptibles de telles installations bien qu'elles soient la propriété d'une seule personne.[80]

---

[69] Les conditions générales de validité des règlements municipaux sont exposées dans SAVOIE, TREMBLAY, *Précis de droit municipal*, Montréal, Wilson et Lafleur, 1973, p. 116 et ss.

[70] Art. 426 L.C.V.

[71] Il faut toutefois rappeler que les municipalités ne peuvent arbitrairement empêcher l'exercice par une entreprise de franchises accordées par la Parlement ou la législature. *City of Montreal* c. *Standard Light and Power*, [1897] A.C. 527.

[72] Art. 429 (12) L.C.V.

[73] Art. 429 (22) L.C.V.

[74] Art. 429 (15) 1er al. L.C.V.

[75] Art. 429 (16) L.C.V.

[76] Art. 429 (15e) L.C.V.

[77] Art. 429 (16e) L.C.V.

[78] *Ibid*.

[79] *Ibid*. De tels conduits peuvent être propriété d'entreprises ou appartenir à la municipalité.

[80] Art. 429 (16a) L.C.V.

Ces règlements n'entrent en vigueur qu'après approbation, avec ou sans modification, par la Régie des services publics.[81]

Celle-ci refusera qu'une municipalité restreigne le nombre des entreprises soumises à l'utilisation partagée car la loi habilitante n'autorise pas pareille discrimination.[82] L'application d'un règlement n'est pas limité aux installations qui sont érigées après son entrée en vigueur. Le législateur n'ayant pas fait de distinction, la Régie refusera d'en faire, alléguant que le règlement serait alors de peu d'utilité.[83]

La loi précise que l'emploi conjoint doit avoir lieu "(. . .) dans toute l'étendue de la municipalité, ou dans la section ou les sections que le conseil désigne (. . .)". C'est là le seul élément de discrétion qui est laissé aux élus locaux.[84] Il n'existe pas à ce jour d'exemple de règlement ne s'appliquant qu'à une partie d'une municipalité.

2.2.5 *Pouvoirs de certaines municipalités de construire, administrer et entretenir un système de conduits souterrains*

Certaines municipalités se sont vues conférer par l'Assemblée nationale des pouvoirs de construire, administrer et entretenir des conduits souterrains. On peut distinguer parmi les municipalités celles qui peuvent administrer leur système de conduits directement de celles qui doivent le faire par l'intermédiaire d'un délégataire, ces dernières feront l'objet de notre section 2.2.6.

Les villes de Longueuil,[85] Outremont,[86] Sainte-Foy,[87] St-Hubert,[88] Verdun[89] peuvent, par règlement, pourvoir à la construction, l'administration, l'entretien et réglementer l'usage de conduits souterrains. Pour toutes ces municipalités sauf Outremont, il est prévu que tous les fils de télégraphe, de téléphone, d'éclairage électrique, de télévision et autres doivent obligatoirement être placés dans les conduits de la ville. Tous les propriétaires d'infrastructures, c'est-à-dire les personnes exerçant ou détenant un droit ou un privilège leur permettant de placer leurs poteaux et fils sur les voies publiques, sont visées par l'obligation. Les conduits doivent être de dimensions suffisantes pour répondre aux besoins actuels et futurs.

---

[81] *Ibid.*

[82] *Ordonnance concernant le règlement municipal 76 du 18 octobre 1976 de la Corporation municipale de la ville de Forestville*, ord. 9379, [1976-77] R.S.P. 994, 1003.

[83] *Ordonnance concernant le règlement municipal 582 du 8 décembre 1975 de la Corporation municipale de la ville de Dorion*, ord. 9223, [1975-76] R.S.P. 1210, 1223:

> Précisons donc que ce règlement, de l'avis de la Régie, s'applique en principe tant aux poteaux et autres installations de support existants que futurs. Il n'y a pas lieu de distinguer où le législateur n'a pas distingué. Il serait de peu d'utilité qu'un règlement ne s'applique qu'aux poteaux qui seraient éventuellement érigés: ce n'est certes pas ainsi que nous comprenons l'intention du législateur. C'est d'ailleurs une simple question de bon sens: lorsqu'il y a un poteau qui peut être employé, pourquoi devrait-on en planter un deuxième et même un troisième? On a déjà indiqué l'illogisme de cette prétention eu égard à l'environnement et aux coûts sociaux. Les dispositions de la loi ne font pas cette distinction et en conséquence la Régie ne peut que s'en tenir à cette règle de droit dans l'exercice de son contrôle ou de sa tutelle administrative.

[84] *Voir* notamment, l'*Ordonnance concernant le règlement municipal 517 du 6 octobre 1975 de la Corporation municipale de la cité d'Alma*, ord. 9208, [1975-76] R.S.P. 1109, 1118.

[85] *Supra*, note 67.

[86] *Supra*, note 63.

[87] *Supra*, note 65.

[88] *Supra*, note 66.

[89] *Supra*, note 64.

Les municipalités peuvent ordonner l'enlèvement des poteaux servant aux entreprises devant utiliser les conduits. Ces entreprises sont de plus appelées à payer un tarif pour l'utilisation du réseau souterrain. Pour Longueuil, St-Hubert et Sainte-Foy, ce tarif est établi par la municipalité et ensuite soumis à l'approbation de la Régie des services publics. La *Charte de la ville de Verdun* détermine le mode d'établissement des tarifs de la façon suivante:

> *''La cité aura le droit de prélever une redevance ou d'imposer une taxe sur toutes personnes, sociétés, syndicats, compagnies ou corporations qui se serviront des dits conduits, afin de couvrir les frais d'entretien et d'exploitation d'iceux, ainsi que l'intérêt de la somme empruntée par la cité pour l'établissement dudit système de conduits, de même que pour la compensation payable aux compagnies en vertu de la section 3 de la présente loi.*
>
> *Le montant qui pourra être ainsi prélevé de chaque personne ou compagnie sera proportionné à la partie des conduits qu'elle occupera, de manière qu'une personne ou compagnie qui occupera la dixième partie desdits conduits paiera un dixième dudit montant et ainsi de suite.''* [90]

Aux fins de préparer la construction des conduits, il est prévu dans les lois concernant Ste-Foy, St-Hubert et Longueuil, que la ville peut exiger des entreprises des renseignements relatifs à leurs besoins ainsi que de lui indiquer la portion des conduits qu'elles désirent utiliser.

Les dispositions régissant la ville de Verdun prévoient l'obligation pour la ville de construire des ''trous d'homme'' distincts afin que chaque compagnie utilisatrice puisse librement exploiter son système.[91] On prévoit en outre que la ville peut nommer des ingénieurs chargés de faire certaines études préparatoires de concert avec les compagnies intéressées.[92] Enfin la ville de Verdun peut exproprier les câbles de surface rendus désuets par l'installation de conduits et emprunter pour défrayer les dépenses occasionnées par la mise sous terre des infrastructures.[93]

Les actes des municipalités relatifs à l'établissement de réseaux souterrains sont susceptibles d'être contrôlés. En vertu des chartes de Sainte-Foy, St-Hubert, Longueuil,[94] les règlements qui déterminent l'usage, l'administration et l'entretien des conduits ne prennent effet qu'à compter de leur approbation, avec ou sans modification, par la Régie des services publics. La Régie exerce également un contrôle sur les tarifs exigés par la ville pour l'usage des conduits et elle agit comme instance d'appel de toute décision ou acte de la ville se rapportant à l'entreprise de canalisation. La Régie peut même contraindre, sur appel de la ville, une entreprise à faire disparaître ses fils conducteurs et à les installer dans les conduits.

La *Charte de la ville d'Outremont* prévoit que tout règlement portant sur la vente, la location ou autre disposition de conduits souterrains doit être approuvé par la majorité en nombre et en valeur des électeurs propriétaires qui ont voté sur ce règlement.[95] Les chartes des villes d'Outremont et de Verdun, plus anciennes, ne prévoient pas, comme tel, de recours à la Régie des services publics. Néanmoins,

---

[90] *Id.*, art. 5.

[91] *Id.*, art. 7.

[92] *Ibid.*

[93] *Id.*, art. 3.

[94] *Supra*, notes 82, 84, 85.

[95] *Supra*, note 86.

l'article 26 de la *Loi de la Régie des services publics*[96] s'applique dans le cas où une entreprise ne pourrait s'entendre avec la municipalité. De plus par le biais de l'article 19 de la *Loi de la Régie,*[97] cette dernière pourrait, croyons-nous, exercer des pouvoirs semblables à ceux que lui accordent expressément certaines lois plus récentes et modifier voire annuler un règlement concernant une entreprise impliquée dans l'utilisation de réseaux souterrains.

2.2.6 *Municipalités administrant leur réseau de conduits souterrains par l'intermédiaire d'un délégataire*

Les villes de Québec et Montréal peuvent construire, administrer et entretenir un système de conduits souterrains.[98] Toutefois, pour mettre en oeuvre ces pouvoirs les deux villes doivent nommer une Commission des services électriques. Ces organismes exercent de plein droit les pouvoirs de la ville à l'égard du réseau de conduits souterrains et les municipalités peuvent leur déléguer certains autres pouvoirs. Nous examinerons donc la structure et les pouvoirs des commissions ainsi que les contrôles exercés sur elles.

2.2.6.1 *L'obligation de créer une Commission des services électriques*

Les villes de Montréal et de Québec ne sont assujetties à l'obligation de créer une Commission des services électriques que dans la mesure où elles décident de s'occuper, elles-mêmes, de la construction, de l'administration et de l'entretien d'un réseau de conduits souterrains.[99] Ces villes peuvent décider de laisser une entreprise privée ou publique construire elle-même des conduits souterrains. La ville de Québec a choisi cette façon de procéder et les dispositions de sa charte concernant la création d'une Commission des services électriques sont encore demeurées lettre morte.[100] Cette ville détient d'autre part certains pouvoirs de réglementation par lesquels elle peut ordonner l'enlèvement des infrastructures aériennes et leur transfert dans des conduits. L'article 338 de la *Charte de la ville de Québec* reconnaît en effet aux entreprises le droit de construire leurs propres conduits souterrains avec le consentement de la ville et sous la surveillance de l'ingénieur nommé par elle. La ville peut toutefois, dès que des conduits souterrains ont été construits, ordonner l'enlèvement des poteaux et des fils et leur installation dans les conduits. C'est cette voie qu'a choisie le conseil de ville de Québec en adoptant le règlement n° 1090 du 25 septembre 1958. Ce règlement permet la

---

[96] L'art. 26 de la *Loi de la Régie des services publics* S.Q. 1964, c. 229, se lit ainsi:

> ". . . Lorsque la Régie décide qu'un propriétaire d'entreprise publique a droit d'entrer dans une municipalité pour y placer ses rails, poteaux, fils, tuyaux, conduits ou autres appareils sur, au-dessus ou au-dessous de propriétés appartenant à la corporation municipale et que ce propriétaire ne peut s'entendre avec cette dernière sur l'usage desdites propriétés ou sur les termes ou conditions de leur usage ou de la continuation de cet usage, la Régie a juridiction exclusive pour entendre et décider toute contestation qui se soulève à ce sujet et peut permettre l'usage ou la continuation de l'usage de telles propriétés aux termes et conditions qu'elle détermine.
>
> Il en est de même lorsqu'un propriétaire d'une entreprise publique est autorisé à étendre son entreprise dans un nouveau territoire et qu'il ne peut s'entendre, avec les corporations municipales qui y sont situées, pour l'usage des propriétés desdites corporations, et la Régie peut lui permettre pour ces fins, aux termes et conditions qu'elle détermine, l'usage de ces propriétés nonobstant toute loi ou contrat accordant à toute autre personne ou compagnie des droits exclusifs dans ces territoires ou parties de ces territoires".

[97] L'art. 19 de la *Loi de la Régie des services publics* prévoit que: "A la requête de toute partie intéressée, la Régie peut annuler ou modifier tout contrat ou règlement relatif à une entreprise publique, si la requérante établit que les conditions de ce contrat ou de ce règlement sont abusives".

[98] *Charte de la ville de Montréal*, S.Q. 1959-60, c. 102 et amendements, art. 523(10e) et 571. *Charte de la ville de Québec*, S.Q. 1929, c. 95 et amendements, art. 339 et suivants.

[99] *Charte de Montréal*, art. 571; *Charte de Québec*, art. 339.

[100] *Charte de la ville de Québec, supra*, note 98.

pose de fils au-dessus des chemins publics, ruelles, rivières non navigables et ponts ainsi que la pose de tuyaux, conduits ou poteaux aux cinq conditions suivantes:

> *''a) qu'ils ne soient pas érigés de manière à incommoder le public qui se sert des dites lignes ni à gêner l'accès à toute maison ou autre bâtiment construit dans le voisinage ni à interrompre le cours des eaux;*
>
> *b) que les compagnies ne gênent en rien la circulation ou l'usage des rues, ou chemins publics;*
>
> *c) que l'ouverture des rues, pour faire passer les fils, tuyaux ou conduits, se fasse sous la direction de l'Ingénieur de la Cité.*
>
> *d) que les rues, ruelles et chemins publics soient, dans tous les cas, remis dans leur état primitif et aux frais de ceux qui auront exécuté les travaux;*
>
> *e) que dans tous les cas, les auteurs des travaux assument la responsabilité des dommages qu'ils pourront causer au cours de l'exécution des dits travaux.''*

Malgré l'autorisation générale qu'il accorde, le règlement prévoit que la ville pourra demander le déplacement des lignes électriques ou téléphoniques ''lorsque l'intérêt public l'exigera.''[101]

2.2.6.2 *La Commission des services électriques de Montréal*

A Montréal, la Commission existe depuis le début du siècle;[102] elle est formée de trois membres dont l'un est nommé par le lieutenant-gouverneur en conseil, l'autre par la ville et un troisième par les compagnies ayant, en vertu d'une charte, le droit d'ériger des poteaux et des fils dans la ville. Les compagnies, pour exercer leur droit de vote, doivent enregistrer un avis de leur droit au bureau du greffier de la ville dans le mois qui suit la publication d'un avis public. Chacune des compagnies a droit à un vote. Si les compagnies font défaut d'exercer leur droit de nomination, la Cour supérieure procède à la nomination sur requête de la ville.[103]

La Commission exerce les pouvoirs de la ville concernant le réseau de conduits; elle n'a pas de personnalité juridique distincte de la corporation municipale. Nous sommes ici devant une série de modalités spéciales posées par le législateur, à l'exercice de certains pouvoirs municipaux. En effet, toutes les questions relatives aux conduits souterrains sont soustraites à l'autorité du conseil municipal et du comité exécutif. Le seul contrôle qui s'exerce sur les actes de la Commission est celui de la Régie des services publics. Seule la Commission composée de ''trois ingénieurs compétents'' décide, à sa discrétion, de construire des conduits.[104]

La Commission est chargée de dresser des plans, dessins et devis complets de conduits souterrains pour toute partie du territoire de la ville.[105] Elle édicte aussi des règles et règlements pour déterminer l'usage, l'administration et l'entretien des conduits.

---

[101] Règlement n° 1090 concernant l'établissement des lignes électriques et téléphoniques, art. 4.

[102] *Charte de la ville de Montréal*, art. 573. *Voir* R.P. BARBE, ''De certains aspects de la juridiction de la Régie des services publics en matière de droit municipal'', (1978) 18 *C. de D.* 447, p. 481.

[103] *Id.*, art. 572.

[104] *Ibid.*

[105] *Id.*, art. 574.

Elle est seule chargée de la direction et de la surveillance de la construction et de l'entretien des conduits.[106]

Outre les pouvoirs que la Charte reconnaît à la Commission, celle-ci s'est vue déléguer par la ville de Montréal la plupart des pouvoirs que cette dernière possède. C'est ainsi que la Commission détient tous les pouvoirs de la ville concernant la préparation des plans, dessins, devis, direction et surveillance des travaux de construction et l'entretien des conduits.[107]

La Commission exerce les pouvoirs de la ville d'exiger des entreprises possédant des câbles, des informations nécessaires à la construction des réseaux. Elle peut de même forcer les entreprises à indiquer la portion des conduits qu'elles désirent réserver.[108]

Les pouvoirs de la ville de prescrire les modes de raccordement sont également délégués à la Commission.[109] La commission peut enfin, toujours en vertu d'une délégation de la ville,[110] prendre les mesures nécessaires pour forcer les entreprises à faire disparaître fils, câbles et poteaux au fur et à mesure que les conduits sont disponibles.[111] Elle peut en outre fixer les redevances annuelles que devront payer les entreprises qui utilisent le réseau de conduits.[112]

Lorsque les travaux effectués par la Commission nécessitent l'utilisation, sans le consentement du propriétaire, d'une propriété privée, la ville doit payer à ce dernier une indemnité que fixe la Commission pour les dommages réels subis par suite de l'empiètement.[113]

La Commission doit obtenir le consentement de la ville lorsqu'elle désire permettre à des compagnies de construire et de maintenir, à leurs frais, des conduits souterrains ne devant servir qu'à l'installation de câbles de haute tension. De tels conduits ne peuvent être construits sans la permission de la Commission qui approuve les plans et devis et détermine leur mode de construction, les endroits et niveaux où ils seront situés.[114] Toute modification ou réparation à de tels conduits souterrains doit faire l'objet d'une approbation préalable de la Commission.[115]

Lorsqu'en raison du fait que la ville ou la commission ont ordonné de déplacer ou de faire disparaître des installations[116] ou lorsque la ville prend possession de conduits souterrains privés,[117] l'indemnité devant alors être versée au propriétaire est fixée par la Commission. Dans un tel cas, la décision de deux des trois membres de la

---

[106] *Id.*, art. 523(10) et 571; *Règlement n° 492 "Règlement amendant le règlement n° 407 et intitulé "Règlement pourvoyant à la nomination d'une commission des services électriques de la cité de Montréal"*, adopté le 2 mai 1913.

[107] *Charte de la ville de Montréal, supra*, note 98, art. 576, *Règlement n° 492 supra*, note 106, art. 8.

[108] *Charte de la ville de Montréal, supra*, note 98, art. 423, *Règlement n° 423*, art. 7.

[109] *Règlement n° 533 — Règlement amendant le règlement n° 407 intitulé "Règlement pourvoyant à la nomination d'une Commission des services électriques de la cité de Montréal"* tel qu'amendé par le Règlement n° 492 adopté le 15 juill. 1914, art. 1.

[110] *Ibid.*, et *Charte de la ville de Montréal*, art. 577.

[111] *Règlement n° 533*, art. 1 et *Charte de la ville de Montréal*, art. 598, 599 et 600.

[112] *Charte de la ville de Montréal, supra*, note 98, art. 594.

[113] *Id.*, art. 597.

[114] *Id.*, art. 598.

[115] *Id.*, art. 599.

[116] *Id.*, art. 586.

[117] *Id.*, art. 587.

commission est définitive et lie les parties.[118] Il ne semble pas que dans un tel cas, un appel puisse être possible car l'article 588 de la *Charte de la ville de Montréal* déclare s'appliquer nonobstant toute disposition législative inconciliable.

La Commission des services électriques est assujettie à certaines obligations dans l'exercice de son mandat. Les plus importantes sont celles résultant des articles 579, 580 et 596 de la *Charte* de Montréal. L'article 596 oblige la Commission à demander des soumissions publiques pour la construction de conduits. Toute décision acceptant une soumission est susceptible d'appel devant la Régie des services publics. D'autre part, les articles 579 et 580 prévoient les principes devant présider à la construction et à l'aménagement des conduits souterrains, principes que la Commission doit suivre.

Le réseau souterrain administré par la commission est assujetti à un mode de financement qui assure le paiement total du coût des infrastructures et leur entretien sans que la municipalité ait à débourser quoi que ce soit.

L'article 594 de la *Charte* prévoit que la ville par l'intermédiaire de la Commission peut percevoir des redevances de toute personne utilisant les conduits souterrains. Les redevances doivent être fixées annuellement, de façon à couvrir le coût de l'administration et de l'entretien des installations et conduits, des salaires et dépenses de la Commission. Les redevances doivent en plus couvrir les intérêts et l'amortissement en une période de quarante ans de la dette contractée par la ville pour payer les coûts de construction des conduits ainsi que les indemnités d'expropriation y afférentes.

Cette règle de tarification implique que la ville, par l'intermédiaire de la commission, loue son réseau souterrain au prix coûtant. Les redevances sont en effet réparties entre les utilisateurs en proportion de la partie des conduits que chacun d'eux a réservée.[119] Lorsque la dette relative à la construction de conduits est éteinte, les redevances ne couvrent que les coûts d'entretien et d'administration.

La part devant être assumée par les utilisateurs est fixée, non pas en tenant compte de la proportion actuellement occupée par chacun mais en prenant en considération les portions occupées et réservées[120] par chaque entreprise.[121] Comme les entreprises ne peuvent plus installer des fils aériens lorsque des conduits souterrains existent, il leur faut prévoir et assumer le coût des conduits qui deviendront nécessaires dans le futur dès le moment où sont mis en service les conduits souterrains.

2.2.7 *Le contrôle des décisions de la Commission*

Les plans, dessins, devis, règlements concernant l'usage, l'administration et l'entretien des conduits adoptés par la Commission n'ont d'effet qu'à compter de leur approbation par la Régie des services publics.[122] La Régie doit être saisie des taux demandés par la Commission,[123] elle peut être saisie, par une partie intéressée, d'un appel de tout règlement ou décision de la commission sauf lorsqu'en matière contractuelle, les parties ont convenu de renoncer à un appel.[124] Nous croyons toutefois

---

[118] *Id.*, art. 588 *in fine*.

[119] Les portions de conduits doivent être réservées tel que le prévoit l'art. 576 de la *Charte de la ville de Montréal*.

[120] *Montreal Light Heat and Power* c. *City of Montreal*, (1924) 2 D.L.R. 605 (Comité judiciaire du Conseil privé).

[121] *Charte de la ville de Montréal, supra*, note 61, arts. 572 et 574.

[122] *Id.*, arts. 574 et 595.

[123] *Id.*, art. 575.

[124] *Ibid.*

que la Régie pourrait intervenir malgré une renonciation contractuelle à un droit d'appel en invoquant l'article 19 de la *Loi de la Régie des services publics*.

De plus, la Régie peut contraindre, sur appel de la Commission,[125] une entreprise à faire disparaître ses câbles ou fils aériens et à les installer dans des conduits lorsque ceux-ci existent.

Enfin, la Régie des services publics est appelée à approuver les règlements de la Commission concernant le fonds de retraite des employés de la commission.[126]

2.2.8 *L'effet de la construction de conduits souterrains par la C.S.E.M. sur les entreprises*

Lorsque des conduits souterrains sont construits par la Commission, toutes les entreprises doivent, en principe, y faire passer leurs fils. L'article 581 de la *Charte de la ville de Montréal* prévoit en effet que:

> *"Nonobstant toute disposition législative inconciliable avec la présente, ni la ville, ni personne d'autre n'ont, depuis le 29 mai 1909, le droit de planter des poteaux ou de poser des fils ou des câbles, dans ou à travers les rues, squares ou autres places publiques où des conduits municipaux ont été construits ou sont en voie de construction et le conseil n'a pas le pouvoir d'accorder pareil droit à qui que ce soit, sauf en ce qui concerne les poteaux de trolleys, les poteaux pour lampes de rues et les poteaux de distribution qu'il juge nécessaires."*

Le même article prévoit que personne, depuis le 29 mai 1909, n'a le droit de construire des conduits souterrains à travers les rues ou places publiques ou de tels conduits existent déjà sauf la ville. Il est intéressant de considérer le cas de Bell Canada, entreprise relevant exclusivement du Parlement fédéral, à l'égard de ce régime spécial. D'une part, l'interdiction de planter des poteaux et de poser des câbles dans les rues et places publiques dotés de conduits souterrains ne saurait lier Bell Canada.[127] Pour contraindre la compagnie à poser ses fils dans les conduits de la ville, cette dernière devrait s'adresser au C.R.T.C. qui, en vertu de l'article 318(7) de la *Loi sur les chemins de fer* peut à la demande de la municipalité ordonner aux conditions prescrites par le conseil la pose d'une ligne dans des conduits souterrains et abroger le droit de la compagnie de maintenir une ligne en surface. Assez curieusement, cette procédure n'a jamais été utilisée par la ville.[128] Jusqu'en 1961, Bell Canada a construit ses propres conduits souterrains n'utilisant jamais ceux de la ville, se prévalant en cela du droit que lui reconnaît l'article 6 de la *Charte de Bell Canada*. Les motifs invoqués par la compagnie: on craignait des interférences en raison de la proximité de fils électriques et des fils téléphoniques.[129] Un accord est toutefois intervenu entre la ville et Bell Canada vers la fin des années '60. Cet accord, constaté par échange de lettres ainsi que par une entente plus formelle demeurée secrète[130] comporterait les conditions suivantes:

> *"— Les soumissions publiques incluraient les exigences de Bell Canada. Sur présentation de leur plan, la Commission procéderait à la construction de leurs puits d'accès et conduits, tout en se réservant le droit de modifier les dits plans durant le cours des travaux si besoin se faisait tenir.*

---

[125] *Id.*, art. 578; *Règlement n° 533*, art. 1(8a).

[126] *Id.*, art. 595.

[127] *Corporation of the City of Toronto* c. *Bell Telephone Company of Canada*, [1905] A.C. 52.

[128] Conversation avec M.R.M. Drolet, secrétaire-contrôleur de la Commission des services électriques de Montréal, le 27 septembre 1978.

[129] *Ibid.*

[130] *Ibid.*

— *La Commission demanderait des prix distincts pour les structures de Bell Canada.*
— *Sur réception des soumissions, cette compagnie serait avisée de sa quote-part.*
— *Un bon de garantie déposé à la ville de Montréal couvrirait la part du coût imputable à Bell Canada.*
— *La facture serait payable 60 jours après la fin des travaux.*
— *La Commission exercerait la surveillance et fournirait la localisation des structures.*
— *De son côté, Bell Canada obtiendrait les approbations et droits de passage requis de la Ville de Montréal pour placer, à des distances spécifiques, les conduits et les puits d'accès.*
— *La facturation s'établirait ainsi:*
  — *Coût des travaux exécutés*
  — *Portion du coût de surveillance*
  — *Portion du coût de préparation des soumissions*
  — *Portion du coût d'arpentage et d'essais de laboratoire*
  — *Portion du coût de relocalisation des utilités publiques et coupes.*''[131]

En application de cet accord, la Commission des services électriques de Montréal agit comme entrepreneur pour la construction des conduits de Bell Canada. Cette dernière devient toutefois propriétaire de ses conduits dès que ceux-ci sont construits et elle ne participe pas au paiement des conduits communs. Cette formule a la faveur de la compagnie en raison du fait qu'elle est plus économique pour elle.[132] On peut se demander ce qu'il adviendrait de la Commission des services électriques de Montréal si l'Hydro-Québec, qui est le plus important utilisateur des conduits municipaux décidait, à l'égard des nouveaux conduits[133] de procéder comme Bell Canada. On ne peut s'empêcher de penser que si cette formule comporte de si grands avantages pour Bell Canada, il devrait en être de même pour l'Hydro-Québec. Ce qui est différent, c'est que l'Hydro-Québec, n'est pas, elle, au-dessus des lois québécoises!

Les autres compagnies à charte fédérale doivent, ainsi que le prévoit l'article 2 des Règles et règlements concernant les conduits souterrains[134] signer une convention par laquelle elles acceptent de se soumettre aux règles et règlements régissant les conduits souterrains du secteur désigné dans la convention. A ce jour seul Cable T.V. Ltd. et National Cablevision Ltd. ont signé de tels documents.[135]

3. POUVOIRS DES GESTIONNAIRES DU DOMAINE PUBLIC

Les infrastructures de télécommunications doivent souvent être installées sur des terrains faisant partie du domaine public. De ce fait, on peut dire que les responsables de

---

[131] *Rapport sur les activités de la Commission des services électriques de la ville de Montréal*, 1955-1970, Montréal, La Commission, septembre 1970.

[132] Conversation avec M.R.M. Drolet, secrétaire-contrôleur de la Commission des services électriques de Montréal, le 27 septembre 1978.

[133] Le problème de l'usager qui abandonne des conduits avant les quarante années nécessaires pour éteindre la dette résultant de leur construction n'a pas reçu de solution définitive. Il faudra attendre le jugement dans l'affaire *Ville de Montréal* v. *Dominion Electric Protection Co.* (C.S. Montréal, class. 05-014-799-72) pour savoir si l'usager qui abandonne l'utilisation des conduits doit continuer à payer sa quote-part jusqu'à l'extinction de la dette attribuable aux conduits occupés.

[134] *Règles et règlements concernant l'occupation, l'administration et l'entretien du réseau municipal de conduits souterrains*, approuvés par la Régie des services publics le 20 juin 1950 et amendés le 16 octobre 1970 et le 9 août 1974, art. 2.

[135] Pour une liste des entreprises et organismes utilisant les conduits de la Commission, *voir: Rapport sur les activités de la Commission des services électriques de la ville de Montréal*, 1955-1970, précité.

la gestion des terres du domaine public exercent ou sont susceptibles d'exercer certains pouvoirs impliquant la réglementation des infrastructures de télécommunications. Aussi, après un rappel de certains principes de base applicables au domaine public québécois, nous ferons l'examen des pouvoirs que possèdent certains des gestionnaires les plus importants du domaine public québécois.

En vertu des articles 109 et 117 du *British North America Act 1867*, la propriété résiduaire du domaine public revient aux provinces. Par conséquent tous les biens publics qui ne sont pas expressément attribués au gouvernement fédéral appartiennent aux provinces. La couronne aux droits d'une province peut retirer tous les bénéfices provenant de ces biens, les vendre à ses propres conditions, accorder des droits d'usage, des concessions, et.[136]. La propriété du fédéral à l'égard du domaine public est envisagée comme une exception par le *British North America Act*.[137] La couronne fédérale jouit quand même de droits importants à l'égard des biens du domaine public. Une première catégorie de biens dévolus au fédéral est celle comprenant les ouvrages énumérés à l'article 108 du *B.N.A. Act 1867*.[138] Tel est le cas des canaux,[139] les ports publics, les travaux d'amélioration sur les rivières et sur les lacs,[140] les chemins de fer existant au Canada en 1867, les édifices publics et routes militaires.[141]

Une seconde catégorie de biens revenant à l'Etat central est formée de biens qui furent intégrés dans le domaine public après 1867, comme le rappelle René Dussault:

> *"L'histoire constitutionnelle canadienne démontre que le gouvernement fédéral, par des lois postérieures à l'Acte de 1867 ainsi que par la jurisprudence interprétative de notre constitution, s'est vu reconnaître la propriété de la plupart des biens dont le domaine public s'est enrichi depuis 1867 ainsi que des pouvoirs d'expropriation nécessaires à s'en approprier d'autres."* [142]

Les biens de l'Etat fédéral peuvent donc se retrouver partout. En vertu de l'alinéa 91(1A) du *B.N.A. Act*, ces biens sont sous la juridiction exclusive de l'Etat fédéral. Bien plus, l'Etat fédéral ou un délégataire de celui-ci peuvent exproprier des terres du domaine public provincial dans la mesure où "cela est nécessaire à la mise en oeuvre de dispositions législatives constitutionnellement fondées."[143] Par conséquent le Parlement pourrait permettre aux entreprises sous sa juridiction de prendre possession pour leurs fins de parcelles du domaine dévolu aux provinces.

3.1 **Le gouvernement fédéral**

Le gouvernement fédéral dispose d'importants pouvoirs à l'égard des terres publiques dévolues à la Couronne du chef du Canada. Ainsi la *Loi sur les concessions de terres publiques*[144] lui accorde les pouvoirs d'autoriser la vente, location ou autre aliénation de toutes terres publiques qui ne sont pas requises pour des fins publiques et

---

[136] R. DUSSAULT, *Traité de droit administratif canadien et québécois*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1974, p. 480.

[137] *Id.*, p. 482; J. BROSSARD, "L'intégrité territoriale — Les droits et pouvoirs du gouvernement central et du Québec à l'égard du territoire québécois" *in* BROSSARD, IMMARIGEON, LAFOREST et PATENAUDE, *Le territoire québécois*, Montréal, P.U.M., 1970, p. 208.

[138] R. DUSSAULT, *op. cit., supra*, note 136, p. 483.

[139] *Id.*, p. 485.

[140] *Ibid.*

[141] *Ibid.*

[142] *Id.*, p. 486-487.

[143] A. LAJOIE, *Expropriation et fédéralisme au Canada*, Montréal, P.U.M. 1972, p. 139.

[144] S.R.C. 1970, c. P 29.

dont la vente, la location ou autre aliénation n'est pas autrement prévue par la loi.[145] Le gouverneur général en conseil peut également établir des règlements autorisant le ministre qui en a le contrôle, la gestion et l'administration de terres publiques à les vendre, louer ou autrement aliéner moyennant les limitations que les règlements prescrivent.[146] Le gouvernement peut, enfin, fixer, par règlement, les prix des loyers ou le prix de vente des terres louées ou vendues.[147]

Le gouvernement fédéral peut, par décret, transférer à un gouvernement provincial, le contrôle total ou partiel ou seulement l'administration de toute terre publique fédérale. Ce transfert peut être perpétuel ou pour une durée déterminée, il peut être assorti de toute condition que le gouvernement fédéral estime opportunes.[148]

La *Loi sur les parcs nationaux*[149] permet également au gouvernement fédéral d'autoriser la vente, la location ou autre aliénation de terres publiques pour des fins de transport et de communications.[150]

3.2 **Les gestionnaires des biens publics provinciaux**

Nous examinons ici les pouvoirs de quelques-uns parmi les plus importants gestionnaires de biens publics provinciaux. Notre étude s'attachera plutôt aux biens et aux immeubles susceptibles de servir pour des fins de communications, négligeant les autres parcelles du domaine public.

3.2.1 *Le gouvernement*

Le lieutenant gouverneur en conseil possède bien sûr des pouvoirs importants à l'égard des terres et ouvrages publics. Ainsi, il peut autoriser la vente des propriétés publiques qui ne sont plus requises.[151] Il peut "décréter des règlements qui peuvent sembler nécessaires pour la régie, la direction, le bon usage et la protection de tous ou chacun des ouvrages publics."[152] Toujours à l'égard des ouvrages ou édifices publics, le gouvernement peut décréter que le ministre des travaux publics et de l'approvisionnement en reprendra possession soit en raison de l'avènement d'une clause résolutoire ou de toute cause d'utilité publique.[153]

Le lieutenant gouverneur en conseil peut autoriser le ministre des terres et forêts à louer ou à vendre des terres publiques pour des fins industrielles aux prix et aux conditions déterminées par le gouvernement.[154]

3.2.2 *Le ministre des terres et forêts*

La juridiction du ministre des terres et forêts est, en principe, très étendue, il est en effet responsable de la gestion de toutes les terres publiques sauf celles dont la

---

[145] *Id.*, art. 4(1)a).

[146] *Id.*, art. 4(1)b).

[147] *Id.*, art. 4(1)d).

[148] *Id.*, art. 4(2).

[149] S.R.C. 1970, c. N 13.

[150] *Id.*, art. 6(2).

[151] *Loi des travaux publics*, S.R.Q. 1964, c. 138, art. 18.

[152] *Id.*, art. 53.

[153] *Id.*, art. 50.

[154] *Loi des terres et forêts*, S.R.Q. 1964, c. 92 et amendements, arts. 23 et 56.

gestion est confiée par la loi ou un arrêté en conseil à un autre ministre, pour des fins inhérentes à la compétence de ce dernier.[155] Le ministre a aussi pour fonction de concéder les terres publiques et les droits d'usage s'y rattachant.[156]

A l'égard des entreprises de télécommunications, le ministre joue un rôle lorsqu'il loue des terres pour fins de construction d'antennes, c'est le cas notamment des sommets de montagnes. Les pouvoirs du ministre sont exercés conformément aux conditions prescrites par le gouvernement par le *Règlement concernant la location de terres publiques pour des fins particulières*.[157] Par conséquent, la location est constatée par un bail notarié ou un bail sous seing privé.[158] Elle ne peut porter sur une étendue supérieure à 75 acres et le bail est d'une durée maximale de dix ans renouvelable à son expiration.[159]

Le ministère des terres et forêts ajoute certaines clauses aux baux de terrains loués pour utilisation à des fins de communications. Ces clauses spéciales[160] sont très "audacieuses" elles impliquent, pour l'entreprise locataire, l'obligation d'obtenir l'approbation de la Régie des services publics des installations tant présentes que futures à être érigées sur les lieux loués et de se conformer aux décisions de la Régie. Le bail prévoit en outre que le défaut de se conformer à l'obligation de se présenter devant la

---

[155] *Loi du ministère des terres et forêts*, L.Q. 1974, c. 26, art. 2.

[156] *Id.*, art. 3(d).

[157] (1972) 104 G.O., 3634 (n° 17, 22/2/72). Sur ce règlement en général *voir*, G. LORD et al. *Le droit québécois de l'eau*, Québec, Ministère des richesses naturelles 1977, Etude réalisée au Centre de recherche en droit public, miméographié, p. 382 et ss.

[158] *Id.*, p. 3635.

[159] *Id.*, p. 3636; tableau intitulé "Cédule indiquant les fins de la location, la superficie susceptible d'être louée, le loyer annuel minimal, etc".

[160] Les clauses spéciales sont comprises dans une annexe à la formule standard de bail utilisée par le ministère, elles se lisent ainsi:

Annexe I: COMMUNICATIONS

Dans le cadre de l'octroi de terres publiques pour fins de communications, les parties conviennent de ce qui suit, savoir:

1° Le preneur reconnaît être, pour les fins des présentes, une "entreprise publique" au sens du sous-paragraphe (a) du paragraphe 3 de l'article 2 de la Loi de la Régie des services publics (S.R.Q. 1964, c. 229).

2° Le présent bail est consenti aux seules fins de permettre au preneur d'installer et de maintenir une station terrienne et de permettre à Radio-Canada d'utiliser les facilités du preneur pour acheminer en priorité, à Fort Rupert, de la programmation française et autochtone.

3° Le preneur s'engage à permettre, pour fins gouvernementales de communications, l'utilisation raisonnable de la structure prévue; l'utilisateur devra alors supporter les frais pouvant découler de telle utilisation.

4° Le preneur s'engage à soumettre à la Régie des services publics, pour approbation, les installations, tant présentes que futures, et se conformer aux décisions de celle-ci.

Le preneur s'engage à présenter telle requête à la Régie dans les 90 jours suivant la signature des présentes à défaut de quoi s'exercera automatiquement la clause de révocation prévue à l'article 15 du présent bail.

5° Sous réserve de l'article 29 de la Loi de la Régie des services publics, le preneur ne peut louer, sous-louer ou céder de quelque manière, quelques droits ou prétentions découlant du présent bail à une entreprise similaire, sans le consentement exprès de la Régie des services publics.

6° Au cas de litiges résultant de l'application des clauses de l'annexe, la Régie des services publics est chargée d'entendre les parties.

7° Le preneur dégage entièrement le gouvernement du Québec de toute responsabilité pouvant découler de l'utilisation par le preneur des installations existantes et projetées.

Ces dispositions nous ont été communiquées par Monsieur Noël Lizotte ingénieur du Service de la concession des terres, elles sont tirées d'un bail signé entre le ministère et Télésat Canada.

Régie entraîne la révocation du bail et la confiscation des installations au bénéfice du ministère.[161]

Le ministère des terres et forêts, par l'intermédiaire du Service de la concession des terres possède de semblables baux avec la majorité des organismes qui s'occupent de télécommunications.[162] Pourtant, peu d'entreprises se présentent devant la Régie des services publics afin de se conformer aux dispositions de leur bail.[163] Faudrait-il conclure que tous les baux consentis par le ministre des terres et forêts sont révoqués de plein droit et de façon automatique et qu'en conséquence les installations se trouvant sur les terrains ainsi "occupés" pourraient être confisquées?

Il appert, suite à certaines conversations avec des fonctionnaires du M.T.F., que le ministère ne s'occupe pas de faire respecter les clauses des baux qu'il consent.

Le ministre des terres et forêts peut être appelé à mettre à la disposition d'Hydro-Québec des terres faisant partie d'une concession forestière. Dans un tel cas, la licence de coupe à l'égard de ces terres est nulle et le ministre en avise, par écrit, le concessionnaire. Ce pouvoir de distraction peut également être exercé pour toute fin d'utilité publique pour laquelle une loi accorde le droit d'expropriation. Ce pouvoir n'est toutefois exercé que moyennant l'autorisation du lieutenant-gouverneur en conseil.[164]

3.2.3 *Le ministre des transports*

La compétence à l'égard de l'entretien et la réparation des chemins et des ponts est dévolue, en principe, au ministre des transports[165] dans la mesure où un chemin ou une route n'est pas sous la responsabilité d'une municipalité.[166]

Cette compétence en matière d'entretien lui permet notamment de modifier le tracé, le niveau, les dimensions des routes.[167] Ces décisions sont susceptibles d'affecter les installations de télécommunications existant le long des routes.

Dans la mesure où les installations déplacées appartiennent à une entreprise relevant de la juridiction du Québec, le ministre pourrait, s'appuyant sur l'arrêt *Compagnie du téléphone Saguenay-Québec* c. *Cité de Chicoutimi*[168] ainsi que la jurisprudence abondante de la Régie des services publics,[169] exiger le déplacement des

---

[161] L'art. 42 (1er al.) de la *Loi des terres et forêts* se lit comme suit:

> 42. Si le ministre est convaincu qu'un acquéreur, concessionnaire, occupant ou locataire de terre publique, ou leurs ayants cause, se sont rendus coupables de fraude ou d'abus, ou ont enfreint ou négligé d'accomplir quelqu'une des conditions de la vente, de la concession, de la location, du bail ou du permis d'occupation, ou si la vente, la concession, le bail ou le permis d'occupation a été fait ou émis par méprise ou erreur, contrairement à la loi ou aux règlements, il peut révoquer ces ventes, concessions, locations, bails ou permis, et reprendre la terre y mentionnée et en disposer comme si la vente, la concession, la location, le bail ou le permis n'avait jamais été fait ou émis.

[162] Lettre de M. Noël Lizotte, ing., directeur du Service de concession des terres, 2 fév. 1978.

[163] La seule ordonnance de la Régie que nous connaissions portant sur ces questions est *Colette Chabot et le Ministre des terres et forêts*, n° 9326, (1976-77) R.S.P. 314.

[164] *Loi des terres et forêts*, précitée, art. 56 (2e al.).

[165] *Loi de la voirie*, S.R.Q. 1964, c. 133 et amendements, arts. 13, 14 et 15.

[166] Art. 404 C.C., et *Loi des rues publiques*, S.R.Q. 1964, c. 179, arts. 1 et 2.

[167] *Op. cit., supra*, note 165, art. 21(4).

[168] (1938) 65 B.R. 222.

[169] Dans son ordonnance n° 5060 (15 déc. 1953) *The Eastern Townships Telephone Company* c. *La municipalité du comté de Barnston Ouest* (non rapportée) la Régie des services publics fait état d'une audience au cours de laquelle un représentant du ministère de la voirie "a exposé les circonstances qui ont influencé sa décision volontaire et non obligatoire de contribuer 50% du coût de la main d'oeuvre réellement payée, des frais de pension et du loyer des camions, ce dernier ne devant pas dépasser $1.00 l'heure, sauf exceptions justifiées". p. 19 de l'ordonnance.

infrastructures sans compensation pour l'entreprise. Il en est autrement lorsque les installations appartiennent à une entreprise relevant de la juridiction fédérale qui détient en vertu d'une loi, le pouvoir d'ériger des installations le long des routes. Le gouvernement provincial ne pourrait en un tel cas affecter aussi directement l'exercice d'une franchise conférée par le Parlement fédéral.[170]

Quoi qu'il en soit, le gouvernement du Québec a résolu l'épineuse question des coûts de déplacement des infrastructures le long des routes par des ententes privées avec les entreprises. Ces ententes particulières existent entre le ministre et Bell Canada et Québec Téléphone d'une part et l'Hydro-Québec d'autre part. Les autres compagnies sont traitées conformément au modèle d'entente existant avec l'Hydro-Québec.[171]

Les ententes entre le ministère et Bell Canada ainsi que Québec Téléphone sont des arrangements administratifs, constatés par échange de lettres,[172] Ces ententes distinguent les déplacements de réseaux en deux catégories: les déplacements ou le matériel est conservé et les déplacements ou le matériel est abandonné.[173]

Dans le cas des installations d'Hydro-Québec et des autres compagnies, le ministère rembourse la moitié des frais de main-d'oeuvre et d'outillage lorsque les installations sont situées sur un terrain public, ce remboursement est le même qu'il y ait ou non abandon de matériel. Les installations situées sur terrains privés sont déplacées entièrement aux frais du ministère.[174] Notons que les autorités du ministère et l'Association des compagnies de téléphone du Québec poursuivent présentement des négociations en vue d'arriver à la conclusion d'une entente cadre appelée à régir les relations avec les diverses entreprises d'utilité publique. Les termes de la proposition du ministère sont semblables à ceux des arrangements s'appliquant déjà à Bell Canada et à Québec Téléphone.[175]

D'autre part, le Ministère des transports a émis des normes sur les installations électriques et téléphoniques dans les emprises des routes.[176] Ces normes constituent, à toutes fins pratiques, un règlement régissant la construction d'installations le long des routes.

---

[170] *Corporation of the City of Toronto* c. *Bell Telephone Co. of Canada*, [1905] A.C. 52.

[171] Lettre de M. Lionel Dufour, ing. Chef de la Division des transmissions services des utilités publiques, Ministère des transports, 8 déc. 1977.

[172] Lettre de M. Roger J. La Brèque, ing.p., alors sous-ministre de la voirie à M. R.J. Traves, alors vice-président et gérant général secteur de l'Est, Bell Canada, 5 sept. 1963. Lettre de M. P.F. Barrett, ingénieur en chef-adjoint, à M. Benoît Deshaie du ministère de la voirie le 22 mars 1963.

En ce qui concerne Québec Téléphone: lettre du M. Roger J. La Brèque, sous ministre de la voirie, à M. J. Réal Bernier, 10 août 1965 et lettre de M. J. Réal Bernier, assistant vice président et contrôleur, Québec Téléphone, à M. Roger La Brèque, 22 sept. 1965.

[173] A l'égard de ces deux sortes de déplacement, le ministre applique les politiques suivantes:

Dans le premier cas, le ministère rembourse à la compagnie 50% des frais de main-d'oeuvre et d'outillage. Dans le deuxième cas, le ministère rembourse la valeur résiduelle du réseau abandonné, plus les frais de raccordement et les coûts de construction de longueurs additionnelles. Les taux de dépréciation utilisés dans le calcul des valeurs résiduelles sont ceux en vigueur à l'intérieur de la compagnie, à l'exception des installations souterraines auxquelles on attribue une dépréciation accélérée, calculée à partir d'une vie moyenne de 20 ans. Ce partage des coûts a lieu, bien sûr, seulement si l'équipement est situé sur un terrain public. Les frais de déplacement pour de l'équipement situé sur terrain privé sont remboursés à 100%, moins un crédit pour la dépréciation de l'équipement abandonné, s'il y a lieu.

Tiré d'une lettre de M. Lionel Dufour, ing., précitée, (*supra*, note 162).

[174] *Ibid*.

[175] Le texte de cette proposition est reproduit aux pages 5 à 7 de l'ordonnance *Téléphone Bon-Conseil* et *Ministre des Transports*, R.S.P., ord. 9312 du 12 juill. 1978.

[176] L. DUFOUR, *Procédure administrative de communication entre le Ministère des transports et les compagnies d'électricité et de téléphone*, annexe 4.

Enfin, signalons que le Ministère des transports a pour objectif de se concerter avec les entreprises d'utilités publiques afin de faire coincider, dans la mesure du possible les modifications apportées aux routes et les déplacements d'infrastructures.

3.2.4 *Le ministre des travaux publics*

Le ministre des travaux publics exerce sa juridiction sur la plupart des édifices gouvernementaux.[177] Il est en quelque sorte le détenteur des propriétés de la Couronne provinciale. Il peut de ce fait consentir des baux ou, le cas échéant, vendre, moyennant, dans ce dernier cas autorisation du lieutenant gouverneur en conseil.[178]

En matière de communications, le ministre sera surtout appelé à louer des immeubles appartenant au gouvernement à des entreprises oeuvrant dans le domaine des télécommunications.[179] La politique de ce ministère en matière de baux à des entreprises de communications est assez similaire à celle du Ministère des terres et forêts, bien que le Ministère des travaux publics et approvisionnement ne soit pas aussi impliqué dans ce domaine.

3.2.5 *Le ministre du tourisme de la chasse et de la pêche*

En vertu de l'article 8 de la *Loi sur les parcs*[180] tout projet de construction ou de modification des lieux à l'intérieur d'un parc doit être soumis à l'approbation du ministre du tourisme, de la chasse et de la pêche. Ce dernier peut accorder son autorisation à la condition que le projet de construction n'empêche pas le maintien du potentiel récréatif du parc ainsi que la conservation du milieu naturel.

Plus spécifiquement, la *Loi sur les parcs* interdit le passage d'une ligne de transport d'énergie électrique dans un parc sauf lorsque à la demande du ministre, la construction d'installations devant servir à l'opération d'un parc doit être réalisée.[181]

---

[177] *Loi des travaux publics*, S.R.Q. 1964, c. 138 et amendements, arts. 18 et 19; *Loi du Ministère des travaux publics et de l'approvisionnement*, L.Q. 1973, c. 27, art. 2(d).

[178] *Op. cit., supra*, note 177, art. 18.

[179] *Voir* par exemple: *Coopérative de développement agro-forestier du Témiscouata*, R.S.P. ord. 9160 du 30 juin 1976, [1975-76] R.S.P. 1773.

[180] L.Q. 1977, c. 56.

[181] *Id.*, art. 7:

> Nonobstant toute disposition législative,
>
> a) (. . .)
>
> b) toute forme de prospection, d'utilisation et d'exploitation des ressources à des fins de production forestière, minière ou énergétique, de même que le passage d'oléoduc, de gazoduc et de ligne de transport d'énergie sont interdits à l'intérieur d'un parc.
>
> Nonobstant les dispositions du paragraphe b, il est permis à la demande du ministre, de construire, d'exploiter et d'entretenir à l'intérieur d'un parc les équipements de transport d'énergie électrique, les postes de manoeuvre et de transformation d'énergie électrique et les équipements de télécommunication requis pour l'opération d'un parc.
>
> Le paragraphe b du premier alinéa ne s'applique pas aux droits relatifs aux ouvrages et équipements de production d'énergie électrique, aux équipements de transport d'énergie et de communication et aux postes de manoeuvre et de transformation déjà existants.

4. POUVOIRS DE LA REGIE DES SERVICES PUBLICS

La mission de cet organisme consiste à surveiller et contrôler les entreprises de communications.[182] Sa juridiction s'étend à toutes les entreprises publiques relevant de la compétence du Québec. La notion d'entreprise publique telle que définie par la loi inclut toutes celles dont l'objet principal ou accessoire est:

> "[L']*émission, la transmission ou la réception de sons, d'images, de signes, de signaux, de données ou de messages par fil, câble, ondes ou tout moyen électrique, électronique, magnétique, électromagnétique ou optique.*"[183]

La Régie a également juridiction sur tout service exploité par le gouvernement du Québec, ses mandataires ou un corps public qui constituerait une entreprise publique s'il était exploité par un propriétaire privé mais dans la seule mesure où les droits des tiers sont affectés.[184]

Toute personne qui exploite une entreprise publique doit détenir une autorisation de la Régie. Cette dernière doit y fixer les conditions qu'elle juge utiles pour la protection des droits et des intérêts du public[185]. Une fois émise, la Régie conserve le pouvoir d'annuler une autorisation ou de modifier les conditions qui y sont rattachées. Selon la Régie,

> ". . . *si tout permis est forcément conditionnel et si ces conditions peuvent être modifiées en tout temps dans l'intérêt public, cet article 23 suffirait à lui seul à fonder l'ensemble des devoirs et des pouvoirs que la Régie exerce présentement à l'égard des entreprises publiques . . .*"[186]

Comme nous le verrons, les installations de ces entreprises occupent une place de choix parmi les préoccupations de la Régie.

La Régie possède également certains pouvoirs visant les infrastructures utilisées aux fins des communications indépendamment de la qualité de leurs propriétaires ou de leurs utilisateurs.[187] Nous indiquerons plus loin les objectifs poursuivis par cette législation.

---

[182] *Loi de la Régie des services publics*, S.R.Q. 1964, c. 229, modifiée par S.Q. 1966-67, c. 17; L.Q. 1969, c. 65, L.Q. 1972, c. 56, L.Q. 1975, c. 31; pour une étude complète de la Régie des services publics, *voir*, P. GARANT, H. GRENIER, Y. LEMOYNE, *La Régie des services publics — le doyen des tribunaux administratifs*, Québec, Laboratoire de recherche sur la justice administrative, Faculté de droit, Université Laval, 1972, 236 pages; J.D. GREGORY, *La Régie des services publics du Québec et le contrôle des services téléphoniques*, Québec, Editeur officiel du Québec, 1975, 134 pages; P. TRUDEL, *Les structures, cadres de fonctionnement, moyens d'actions et pouvoirs de la Régie des services publics du Québec*, Montréal, Centre de recherche en droit public, Université de Montréal (miméographié) 1977, 37 pages. J. BOUCHER, P. TRUDEL, M.-F. BICH, *Le système de réglementation de la programmation et de la tarification des entreprises de câblodistribution au Québec*, Montréal, Centre de recherche en droit public, octobre 1977, (miméographié) p. 67 et ss. — *Voir* également, l'article de R.P. BARBE, "De certains aspects de la juridiction de la Régie des services publics en matière de droit municipal", (1978) 19 *C. de D.* 447, dans lequel on retrouve le résumé d'un grand nombre de décisions de la Régie présentant un intérêt pour notre sujet.

[183] *Loi de la Régie des services publics, supra*, note 182 art. 2, modifié par L.Q. 1969, c. 65, art. 24; L.Q. 1972, c. 56, art. 1, L.Q. 1975, c. 31, art. 8.

[184] *Id.*, art. 29.

[185] *Id.*, art. 23.

[186] *Coopérative de câblodistribution de Hauterive*, ord. 9338-A, [1976-77] 2 R.S.P. 933, 948.

[187] *Loi concernant certaines installations d'utilité publique et modifiant la Loi d'Hydro-Québec, la Loi de la Régie de l'électricité et du gaz et la Loi de la Régie des services publics*, L.Q. 1975, c. 31, art. 2.

Notons que dans l'exercice de sa juridiction, la Régie doit se conformer aux règlements que peut adopter le lieutenant-gouverneur en conseil en vertu de l'article 3 de la *Loi du Ministère des communications*.[188] Cette disposition autorise le gouvernement à réglementer les installations des entreprises publiques.[189] Ce pouvoir n'a été utilisé qu'à l'égard des entreprises de câblodistribution[190] avant que la Cour suprême au Canada ne statue en faveur de la compétence fédérale sur ce secteur.[191] Les entreprises de téléphone n'ont pas, à ce jour, fait l'objet d'une réglementation gouvernementale spécifique, la Régie des services publics a assumé la responsabilité de réglementer ces entreprises en émettant des Ordonnances générales. Mentionnons au passage que le ministre québécois des communications ne possède que très peu de pouvoirs à l'égard des infrastructures de télécommunications. Il ne peut qu'exercer une surveillance et enquêter sur les réseaux de communications établis au Québec ainsi qu'en favoriser l'établissement, le développement, l'adaptation et l'efficacité.[192] Contrairement à la situation qui prévaut au fédéral, le ministre québécois n'exerce aucun pouvoir pouvant avoir quelqu'influence sur la juridiction de la Régie.

Pour les fins de notre étude, nous avons regroupé les pouvoirs de la Régie en deux catégories; dans un premier temps, nous analyserons les dispositions qui lui permettent de déterminer l'emplacement de certaines infrastructures, pour ensuite nous attarder aux pouvoirs concernant l'utilisation et le fonctionnement des équisements de communications.

4.1 **Pouvoirs relatifs à l'emplacement**

La législation relative à l'aménagement du territoire et les droits des tiers peuvent empêcher une entreprise de placer ses installations à un endroit présentant les meilleurs avantages économiques et techniques. Bien que cette situation n'ait rien d'anormale, la Régie des services publics possède, dans certaines circonstances, le pouvoir d'intervenir, afin de rendre disponibles certains emplacements jugés propices à l'installation d'infrastructures.

4.1.1 *Pouvoir de déterminer l'emplacement*

Depuis 1972, la Régie a juridiction exclusive pour décider de l'emplacement des installations nécessaires à l'exploitation des entreprises publiques.[193] Cet organisme considère que ce pouvoir s'inscrit dans le cadre du mandat qu'il a reçu de l'Assemblée nationale de surveiller et de contrôler l'utilisation du sol québécois en matière de communications.[194]

A une époque où la qualité de l'environnement devient un sujet de préoccupations de plus en plus important, la Régie joue un rôle d'arbitre entre deux intérêts publics dont les aboutissants peuvent parfois être en conflit. Cette proposition se vérifie en confrontant l'article 29a) de la Loi de la Régie avec la législation déléguant aux corporations municipales des pouvoirs de réglementation.

---

[188] L.Q. 1969, c. 65, modifiée par L.Q. 1972, c. 57, art. 3a).

[189] *Id.*, par a), b), c), f).

[190] *Règlement relatif aux entreprises publiques de câblodistribution*, A.C. 3565-73, 25 sept. 1973, rég. 73-498.

[191] *Régie des services publics* c. *Dionne*, [1978] 2 R.C.S. 191; *Capital Cities Communications inc. et autres* c. *Conseil de la Radio-Télévision Canadienne*, [1978] 2 R.C.S. 141.

[192] *Loi du Ministère des communications*, précitée, note 188, art. 3 a) et b).

[193] *Loi de la Régie des services publics, supra*, note 182, art. 29a), modifiée par L.Q. 1972, c. 56, art. 8.

[194] *Coopérative de développement agro-forestier du Témiscouata*, ord. 9160, [1975-76] 3 R.S.P. 1773, 1783.

Nous avons vu que les municipalités ont certains pouvoirs d'édicter des règlements susceptibles d'affecter l'emplacement des infrastructures de communications.[195] L'article 29a) commence par l'expression "nonobstant toute loi générale ou particulière"; il a donc préséance sur les lois déléguant des pouvoirs aux municipalités. Ainsi, la Régie peut permettre à une entreprise relevant de sa juridiction de déroger à un règlement municipal. Dans le cas où il s'agit d'un règlement de zonage, la Régie est tenue de convoquer la municipalité ou toute autre personne à lui faire des représentations.[196] Cette obligation n'existe que lorsque la dérogation susceptible de résulter d'une décision de la Régie affecte un règlement de zonage. Elle n'existe donc pas notamment à l'égard d'un règlement de construction ou encore d'un règlement édicté en vertu de la *Loi sur les biens culturels* portant sur un arrondissement historique.[197] Néanmoins, la politique de la Régie en matière de signification d'avis aux intéressés est actuellement très large, elle a pour pratique d'aviser le ministre des communications de toute requête qui lui est présentée. De toute façon, une telle décision n'affecte en rien la validité du règlement en cause qui continue à s'imposer au respect des administrés sauf quant à l'entreprise et aux installations visées par l'ordonnance de la Régie.

Ainsi, on accorde à la Régie une voie prépondérante en matière d'aménagement du territoire dès que les installations servant aux télécommunications sont concernées.

A ce jour, la Régie a été appelée à se prononcer à six reprises sur des requêtes lui demandant d'autoriser une dérogation à un règlement de zonage.[198] L'analyse de ces ordonnances permet de dégager certains critères qui l'ont guidée dans ses décisions.

D'une part, elle tient compte de la nécessité de mettre à la disposition du plus grand nombre de personnes, les services des entreprises, au moindre coût possible et en prenant en considération les avantages techniques de chaque solution qui peut être envisagée. D'autre part, elle cherche à préserver les qualités esthétiques de l'environnement. Pour employer sa propre expression, la Régie cherchera "une solution optimale après avoir fait la balance des inconvénients entre les différentes hypothèses possibles (. . .)."[199]

On note toutefois que la Régie n'a jamais rejeté une demande d'une entreprise afin d'ériger des installations en dépit d'un règlement municipal. Dans ces questions, les arguments techniques et économiques mis de l'avant par les entreprises semblent peser plus lourd que les jugements esthétiques.

4.1.2 *Pouvoir de décider et de régler l'utilisation des propriétés*

La question qui se pose est directement liée au pouvoir de déterminer l'emplacement des infrastructures de communications. Il s'agit de savoir si la Régie peut obliger un propriétaire à céder un droit réel sur un terrain ou un autre immeuble en faveur d'une entreprise qui aurait reçu l'autorisation d'y placer ses installations, et de fixer les conditions de cette cession. Trois hypothèses seront étudiées, nous examinerons d'abord la situation des propriétés privées, pour ensuite dégager les particularités applicables aux cas des biens appartenant à la Couronne et aux municipalités.

---

[195] *Supra*, section 2.2.

[196] *Voir supra*, note 193, 2e al.

[197] *Loi sur les biens culturels*, L.Q. 1972, c. 19, art. 49, 50 et 53. *Règlement concernant les arrondissements historiques et les arrondissements naturels*, A.C. 73-64 (1974) 105 G.O. partie II, 295, 12-02-73.

[198] *Télécâble de la Rive-Sud*, ord. 9042, [1974-75] 2 R.S.P. 847; *Office de Radio-Télédiffusion du Québec*, ord. 9049, [1974-75] 2 R.S.P. 1032; *Télécâble Vidéotron Ltée*, ord. 9150, [1975-76] 1 R.S.P. 392; *Chouinard Télévision Ltée*, ord. 9158, (1975-76) 1 R.S.P. 456; *Télécâble Boucherville*, ord. 9344, [1976-77] 1 R.S.P. 303, *Radio MF CIEL* (1976) inc., ord. 9403, [1976-77] 2 R.S.P. 778.

[199] *Office de radio-télédiffusion du Québec, supra*, note 198, p. 1045.

4.1.2.1 *Les propriétés privées*

Dans l'affaire *Câblovision Haut-Richelieu Ltée* c. *Association des scouts du Canada*,[200] la requérante avait été autorisée à installer une antenne à un endroit précis. Par la suite, elle demandait à la Régie de lui accorder un droit de passage sur certains terrains et d'en fixer les conditions. Après avoir conclu des ententes avec les propriétaires concernés sauf un, contre qui le câblodistributeur possédait un recours de droit commun, Câblovision Haut-Richelieu Ltée produisit un désistement que la Régie n'a accepté qu'après avoir fait la remarque suivante:

> *"(. . .) l'entreprise publique qui se fait autoriser à installer un site de réception à un endroit parce que ce site offre les meilleurs avantages de réception ne peut ensuite se désister unilatéralement. Il est d'intérêt public que la Régie s'assure en pareil cas que les services que l'entreprise s'est engagée à distribuer seront effectivement fournis."*[201]

La Régie ne se prononce cependant pas clairement sur sa juridiction de disposer d'une telle requête. Selon nous, la Régie ne possède pas ce pouvoir puisqu'aucun texte ne lui permet d'autoriser l'expropriation d'un terrain.[202]

Les compagnies de téléphone formées en vertu de la *Loi des compagnies de télégraphe et de téléphone*[203] possèdent, quant à elles des pouvoirs d'exproprier.[204] On sait toutefois que cette loi est tombée en désuétude depuis quelques années.

Toutefois, la Régie peut annuler ou modifier tout contrat ou règlement relatif à une entreprise publique. L'article 19 fixe trois conditions à l'exercice de ce pouvoir; en premier lieu un contrat doit exister, deuxièmement, une partie intéressée doit demander l'intervention de la Régie et finalement, il doit être établi par le requérant que les conditions du contrat sont abusives. Cette disposition ne permet pas à la Régie de contraindre un propriétaire à conclure un accord avec une entreprise publique. Cependant, si une entente existe, la Régie pourra en modifier les termes si les autres conditions que nous avons énumérées existent.

4.1.2.2 *Les propriétés publiques*

Si la Régie ne peut ordonner à un propriétaire de céder un droit au profit d'une entreprise publique, qu'en est-il à l'égard de l'Etat?

On sait que les entreprises de télécommunications doivent parfois utiliser des emplacements situés sur le domaine public. La Régie peut-elle décider de l'utilisation d'une propriété de la Couronne sans le consentement de celle-ci? La réponse négative vient aisément à l'égard des propriétés fédérales. Selon la jurisprudence et la doctrine dominantes, une législation provinciale ne peut assujettir la Couronne fédérale.[205] Le statut de la Couronne provinciale appelle certaines distinctions. S'il est certain que la

---

[200] Ord. 9109, [1975-76] 1 R.S.P. 498.

[201] *Id.*, p. 500.

[202] "Toute expropriation doit être décidée ou, suivant le cas, autorisée préalablement par le lieutenant-gouverneur en conseil aux conditions qu'il détermine", *Loi de l'expropriation*, L.Q. 1973, c. 38, art. 35, modifié par L.Q. 1975, c. 47, art. 1.

[203] S.R.Q. 1964, c. 286.

[204] *Voir aussi*, la *Loi concernant le droit d'expropriation par Québec Téléphone et la Compagnie de téléphone du Golfe Saint-Laurent*, S.Q. 1955, c. 132, art. 1.

[205] P. GARANT, "Contribution à l'étude du statut juridique de l'administration gouvernementale", (1972) 50 *Can. Bar. Rev.* 50, p. 75. *Gauthier* c. *The King*, (1917) 56 S.C.R. 176. *Sa Majesté du chef de l'Alberta* c. *La Commission canadienne des transports*, [1978] 1 R.C.S. 61.

Régie ne peut ordonner l'utilisation des propriétés publiques sans le consentement de la Couronne pas plus d'ailleurs qu'elle ne le pourrait à l'égard d'un propriétaire privé, il en va autrement des cas où un contrat est intervenu entre la Couronne et une entreprise concernant l'utilisation d'une terre publique par cette dernière. L'article 19 de la *Loi de la Régie des services publics* peut-il autoriser la Régie à affecter les droits de la Couronne lui résultant d'un contrat conclu avec une entreprise? Une telle question peut se soulever lorsque l'on est en présence d'un contrat par lequel la Couronne accepte d'être assujettie à la Régie pour la détermination de certains droits et obligations contenues au contrat. Il nous semble que ce soit le cas des clauses qu'on retrouve dans les baux consentis par les ministères des terres et forêts et des travaux publics.[206] On peut même ajouter à ce sujet que les activités de location de terres publiques pour fins de télécommunications auxquelles se livrent ces ministères constituent des "entreprises publiques" au sens de l'article 2 de la *Loi de la Régie des services publics* et sont en conséquence sujets à la juridiction de la Régie dans la mesure où les droits des tiers sont affectés.[207]

En l'absence de dispositions permettant de conclure à l'assujettissement volontaire de la Couronne aux dispositions de l'article 19, il faut revenir au principe de l'article 42 de la *Loi d'interprétation*[208] qui déclare que: "nul statut n'a d'effet sur les droits de la Couronne, à moins qu'ils n'y soient expressément compris". Le sens donné à cette disposition par le Conseil privé et la Cour suprême du Canada dans *Dominion Building Corporation* c. *The King*[209] et *The Queen* c. *Board of transport commissioners*[210] nous porte à conclure que les droits de la Couronne lui résultant de contrats conclus après l'adoption de l'article 19 de la *Loi de la Régie des services publics*[211] pourraient être affectés tandis que ceux qui résultent de contrats conclus avant l'entrée en vigueur de la disposition ne pourraient être touchés par les décisions de la Régie.

4.1.2.3 *Les propriétés municipales*

A l'égard des propriétés municipales, les pouvoirs de la Régie sont beaucoup plus vastes. Une fois qu'elle a autorisé une entreprise publique à s'installer dans une municipalité, la Régie a juridiction exclusive pour décider de tout litige relatif à l'usage ou à la continuation de l'usage des propriétés municipales.[212]

Rappelons qu'elle possède un important pouvoir de contrôle sur les actes des municipalités autorisées à posséder un système de conduits souterrains[213] et qu'elle a juridiction, à la demande de l'Hydro-Québec, pour fixer les conditions selon lesquelles

---

[206] *Voir supra*, partie 3.3.

[207] Art. 29 de la *Loi de la Régie des services publics*:

"Tout service exploité par le gouvernement, l'un de ses ministères ou organismes ou par tout autre corps public qui constituerait une entreprise publique s'il était exploité par un propriétaire est soumis à la juridiction de la Régie dans la mesure où les droits des tiers sont affectés."

[208] S.R.Q. 1964, c. 1.

[209] [1933] A.C. 533; 41 C.R.C. 117.

[210] [1968] S.C.R. 119.

[211] Le texte de l'article 19 a été introduit en 1939 dans la *Loi assurant un contrôle efficace des compagnies de transport et de communication*, 3 Geo. VI, c. 16, art. 18. A ce moment, la Régie des services publics n'existait plus, ayant été abolie. Ce pouvoir était alors exercé par la Régie provinciale des transports et des communications instituée par cette même loi. La Régie des services publics a repris cette juridiction en 1940 par la *Loi instituant la Régie des services publics*, 4 Geo. VI, c. 11, art. 11.

[212] *Voir* la *Loi de la Régie des services publics, supra*, note 182, art. 26 et 27, à titre d'illustrations de l'utilisation de ce pouvoir, *voir Télécâble de Québec* c. *Ville de Val Belair*, ord. 9396, (1976-77) 2 R.S.P. 846; *Télécâble Vidéotron Ltée* c. *Ville de Saint-Lambert*, (1976-77) 2 R.S.P. 1007.

[213] *Voir supra*, sec. 2.2.5. et 2.2.7.

cette entreprise peut placer ses installations dans une municipalité, lorsque le distributeur d'électricité et la corporation municipale ne parviennent pas à une entente.[214]

4.2 **Pouvoirs relatifs à l'utilisation**

Dans l'exercice de son droit de surveillance des entreprises publiques, la Régie peut rendre les ordonnances qu'elle juge nécessaires relativement à la qualité du service, à l'équipement, aux appareils, à l'extension des travaux ou de systèmes et toutes autres matières de sa compétence.[215] Elle peut également statuer sur les mesures à prendre pour assurer le fonctionnement d'une ligne téléphonique, télégraphique ou de signalisation en cas de croisement ou de parallélisation avec une autre installation soumise à sa juridiction,[216] ainsi que pour assurer la sécurité et l'avantage du public.[217] Des auteurs ont vu dans ces dispositions un véritable pouvoir réglementaire.[218] Enfin mentionnons que la Régie a juridiction exclusive pour décider des conditions de raccordement des installations des entreprises publiques.[219]

4.2.1 *Pouvoirs relatifs à l'utilisation partagée des structures de soutènement*

Les installations de support tels les poteaux et les conduits souterrains peuvent dans la majorité des cas, recevoir les câbles et les fils conducteurs de plusieurs services publics (téléphone, électricité, câblodistribution). Pour des raisons évidentes de protection de l'environnement, de diminution des coûts et de rentabilisation des investissements,[220] il apparaît impérieux de prévoir l'utilisation partagée de ces installations.

4.2.1.1 *Pouvoir d'ordonner l'utilisation partagée*

Le législateur québécois se préoccupe de cette question depuis déjà plusieurs années. Ainsi dès 1920, il adopta une disposition en vertu de laquelle il était interdit d'ériger une ligne de poteaux sur un chemin public où il en existait déjà une sans le consentement de la Commission des services publics, l'ancêtre de la Régie. La Commission pouvait ordonner l'emploi conjoint et en fixer les conditions.[221]

La législation actuelle concernant l'utilisation partagée accorde juridiction à la Régie sur des installations dont les propriétaires ne sont pas soumis à son pouvoir général de surveillance et de contrôle. Il conviendra donc, après un examen des moyens

---

[214] *Voir supra*, sec. 1.1.

[215] *Loi de la Régie des services publics, supra* note 182, art. 30, 1e al.; l'art. 20a) stipule que "la Régie peut en outre imposer aux propriétaires d'entreprises publiques l'obligation d'adopter toute mesure ou réforme propre à améliorer leurs services".

[216] *Id.*, 2e al.

[217] *Id.*, 3e al.

[218] P. GARANT, H. GRENIER, "Réflexions sur l'acte réglementaire et quasi-réglementaire, (1976) 17 *C. de D.* 515; P. TRUDEL, *op. cit., supra*, note 182, pp. 13-18; *contra: National Cablevision Ltd* c. *Régie des services publics*, [1975] C.A. 335; En rapport avec notre sujet, la Régie a adopté une *Ordonnance édictant des normes techniques concernant les réseaux de câblodistribution et leur performance*, 8 mars 1974, [1973-74] R.S.P. 729 modifiée par l'ordonnance du 10 févr. 1975, [1974-75] 3 R.S.P. 2352; *voir* aussi l'article 2.2 et la section V de l'*Ordonnance générale n° 5 édictant les règlements généraux applicables aux entreprises publiques de téléphone*, 15 mars 1976, [1975-76] 3 R.S.P. 1812.

[219] *Loi de la Régie des services publics, supra*, note 182, art. 29a), inséré par L.Q. 1972, c. 56, art. 8.

[220] R.P. BARBE, *Utilisation partagée de certaines installations d'utilité publique*, notes pour une allocution devant l'Association canadienne de la télévision par câble, Toronto, 1976, p. 2.

[221] *Loi amendant les Statuts refondus, 1909, relativement à la Commission des services d'utilité publique de Québec*, S.Q. 1920, c. 21, art. 1.

utilisés par la Régie pour atteindre les objectifs de la loi, de déterminer l'étendue de sa compétence *rationae personae*.

a) *Les formes d'intervention*

En vertu de la *Loi concernant certaines installations d'utilité publique*, la Régie peut ordonner, aux conditions qu'elle détermine, l'utilisation partagée d'une "installation d'utilité publique."[222] Cette expression désigne:

> *"(. . .) tout poteau, tour, canalisation ou conduit souterrain et toute autre structure de support ou de soutien, et toute tranchée, de même que leurs accessoires, qui sont susceptibles d'être utilisés aux fins d'un service de distribution d'électricité, de téléphone, de télégraphe, de câblodistribution, de signalisation ou d'un autre service analogue."*[223]

Lorsqu'elle tranche un litige entre diverses entreprises, elle crée des droits et des obligations pour chacune d'elles; elle exercerait donc, selon la Cour d'appel, un pouvoir quasi-judiciaire.[224] D'ailleurs la loi lui impose l'obligation de suivre une procédure applicable aux actes de cette nature. Elle doit convoquer les parties intéressées et s'assurer que le service des autres usagers de l'installation ne se trouvera pas indûment affecté.[225] Dans le cas où sa décision est susceptible de déroger à un règlement municipal, la Régie est également tenue de convoquer la corporation intéressée.[226]

L'emploi conjoint des structures de soutènement étant généralement le résultat d'ententes entre les entreprises, la Régie n'utilise que très rarement ses pouvoirs de coercition. En principe, la Régie pourrait modifier les termes de ces accords puisque la loi l'autorise à déterminer les conditions de l'utilisation partagée.[227]

Toutefois, bien qu'elle n'ait pas toujours été entièrement satisfaite des modalités contenues dans les contrats qui lui ont été soumis,[228] elle hésitait à intervenir, alléguant que des négociations se poursuivaient à l'échelle de la province.[229] Elle se contentait d'approuver le principe de base de l'entente en se réservant la faculté d'émettre toute ordonnance supplémentaire.[230]

Une seule affaire a donné lieu à un ordre de produire un document modifié dans un délai imparti.[231] A cette occasion, la Régie réaffirmait les prémisses qu'elle reconnaît devoir s'appliquer aux relations contractuelles entre services publics.

> *"Il faut peut-être partir du principe de base de l'égalité des entreprises de services publics: électricité, téléphone et câblodistribution. Evidemment, histori-*

---

[222] L.Q. 1975, c. 31, art. 2. C'est la Régie de l'électricité et du gaz qui possède ce pouvoir lorsque seulement des distributeurs d'électricité sont concernés. *Loi de la Régie de l'électricité et du gaz*, S.R.Q. 1964, c. 87, art. 20e), modifié par la *Loi concernant certaines installations d'utilité publique*, L.Q. 1975, c. 31, art. 6. Les corporations municipales, les coopératives prévues par la *Loi de l'électrification rurale* (9 Geo. VI, c. 48) ainsi que l'Hydro-Québec sont exclus de l'expression "distributeur d'électricité". *Id.*, art. 1 e).

[223] *Loi concernant certaines installations d'utilité publique, supra*, art. 1.

[224] *Procureur général du Québec* c. *Bell Canada*, [1975] C.A., 807.

[225] *Loi concernant certaines installations d'utilité publique, supra*, note 222, art. 3.

[226] *Ibid.*

[227] *Voir* aussi la *Loi de la Régie des services publics, supra*, note 182, art. 19; *Loi des cités et villes*, S.R.Q. 1964, c. 193, art. 429(16a), dernier alinéa, inséré par L.Q. 1975, c. 66, art. 15.

[228] *Câblovision Haut-Richelieu Ltée*, ord. 9377, [1976-77] 2 R.S.P., 1100, 1106.

[229] *Voir* notamment *Québec Téléphone*, ord. 9200, [1975-76] 2 R.S.P. 826, 830.

[230] *Ibid.*

[231] *Telesag Inc.*, ord. 9345, [1976-77] 2 R.S.P. 673, 681.

quement certains services publics sont senior par rapport à d'autres; certains services publics sont industriellement moins fragmentés que d'autres; etc. Par contre ces services publics ont une chose en commun; ils fonctionnent dans une structure d'exclusivité. Il est évidemment heureux par contre qu'ils partagent certaines infrastructures pour éviter une détérioration de l'environnement par la multiplication de séries de poteaux et également des coûts inutiles en définitive supportés par les consommateurs des services d'électricité, de téléphone et de câblodistribution. Nous avons parlé d'égalité! Nous pouvons également parler de réciprocité qui est en quelque sorte un corollaire de l'égalité; ne pas créer à autrui une obligation qu'on ne voudrait supporter soi-même. Enfin, tous conviendront que ce genre de contrat entre services publics ne devrait pas comporter de clauses léonines.'' [232]

Une autre forme d'intervention mérite d'être soulignée. En janvier 1977, alors que la Régie était saisie de huit requêtes en approbation de contrats, son président, le juge Yvon Côté, invita les sociétés de téléphone et de câblodistribution ainsi que les distributeurs d'électricité à une rencontre ayant pour but de permettre aux parties de conclure des ententes acceptables.

Par la suite, le juge Côté annonçait que les entreprises étaient maintenant en mesure d'en arriver à des conventions signées dans un délai d'au plus six mois. Pour sa part la Régie offrait d'agir sur le plan administratif en cas de difficultés dans les négociations.[233]

b) *Les propriétaires visés*

Ce ne sont pas tant les formes d'intervention que le statut des personnes susceptibles d'être affectées par les ordonnances de la Régie qui pose problème. Aussi nous rappellerons brièvement certains des principaux épisodes ayant marqué le développement du droit en cette matière depuis quelques années pour ensuite nous pencher sur la situation de certaines personnes et organismes face aux pouvoirs dévolus à la Régie en matière d'utilisation partagée.

Dans *Procureur général de la province de Québec* c. *Bell Canada*,[234] l'entreprise de téléphone demandait l'émission d'un bref d'évocation à l'encontre d'une décision de la Régie des services publics lui ordonnant de laisser un câblodistributeur installer son câble coaxial et accessoires dans les espaces qu'elle possède sur les poteaux de l'Hydro-Québec.[235] La Cour d'appel du Québec, confirmant la décision du tribunal de première instance,[236] rendit jugement en faveur de l'intimée. Le litige portait sur l'interprétation du quatrième alinéa de l'article 30 de la *Loi de la Régie*[237] qui se lisait alors comme suit:

''Lorsqu'il existe déjà à un endroit des installations susceptibles de servir aux fins d'une entreprise dont l'objet principal ou accessoire est celui qui est défini au sous-paragraphe (a) du paragraphe 3 de l'article 2 ou d'une entreprise de distribution d'électricité, la Régie peut ordonner, aux conditions qu'elle détermine l'emploi de ces installations par une entreprise autre que celle qui en est propriétaire.'' [238]

---

[232] *Id.*, p. 680.

[233] *Voir Nadeau*, R.S.P. ord. 9384, 21 nov. 1977.

[234] *Supra*, note 224.

[235] *Rondeau*, ord. 9025, [1975-76] 3 R.S.P. 1822.

[236] [1975] C.S. 470.

[237] Abrogé par la *Loi concernant certaines installations d'utilité publique, supra*, note 222, art. 9.

[238] Le texte de l'art. 2 est reproduit à la p. 55 du texte.

Selon la Cour d'appel, cette disposition doit être lue à la lumière de l'article 1 de la loi qui stipule que "la présente loi s'applique aux matières énumérées dans l'article 2 qui relèvent de la juridiction de la province". Elle conclut donc que malgré les termes généraux utilisés au dernier paragraphe de l'article 30, la loi ne confère à la Régie aucune juridiction sur des entreprises qui ne relèvent pas de la compétence de la province. Or, Bell Canada est soumise à l'autorité législative du Parlement fédéral à titre d'entreprise dont les activités dépassent les limites de la province[239] et dont les travaux ont été déclarés à l'avantage général du Canada[240] au sens du paragraphe 92 (10c) du *British North America Act*.[241] C'est à la suite de cet arrêt que l'Assemblée nationale adopta la *Loi concernant certaines installations d'utilité publique*. L'article 2 étend la juridiction de la Régie en matière d'utilisation partagée aux installations qui appartiennent à un organisme d'un gouvernement, à un agent de la Couronne, à un corps public ou à toute autre personne.

— Les entreprises de communications

Il est clair que cette loi entend viser Bell Canada. Les propos tenus par le ministre L'Allier lors de l'étude du projet de loi en commission plénière de l'Assemblée nationale ne laissent aucun doute à ce sujet.[242] D'autre part, l'article 14 qui donne à la loi un effet rétroactif, a essentiellement pour but de confirmer une ordonnance de la Régie impliquant des installations de cette entreprise.[243]

Or, comme nous l'avons mentionné précédemment les travaux dont l'exécution est autorisée par la Charte de *Bell Canada* ont été déclarés à l'avantage général du Canada. La compétence provinciale d'adopter des lois concernant l'objet de cette déclaration, à supposer qu'il y en ait une, est donc paralysée.[244] Il ne fait pas de doute que les structures de soutènement de la compagnie font partie des travaux autorisés par sa charte.[245] La législature du Québec ne pouvant pas réglementer l'usage de ces installations, la *Loi concernant certaines installations d'utilité publique* ne s'y applique donc pas.

Pareille conclusion n'est pas sans affecter l'efficacité de cette législation. En effet, bien que Bell soit la seule entreprise de téléphone qui ne relève pas de la compétence du Québec, elle occupe la plus grosse part du marché québécois de la téléphonie avec 89% des téléphones, 89.3% des recettes totales, 87.3% des immobilisations nettes et 94.2% des dépenses de construction.[246]

Dans l'arrêt *Procureur général du Québec* c. *Bell Canada*, la Cour d'appel, par la plume du juge Mayrand, affirme que:

> "*Les poteaux de Bell Canada sont une partie intégrante et une partie essentielle de son entreprise de sorte que la Régie, organisme provincial, n'a pas compétence pour les mettre à la disposition de Rondeau en lui accordant le droit d'y attacher ses câbles.* Commission du salaire minimum *v.* Bell Telephone Co

---

[239] *City of Toronto* c. *Bell Telephone Co of Canada*, [1905] A.C. 60.

[240] *Charte de Bell Canada*, art. 47.

[241] 30-31 Victoria, c. 3 (U.-K.).

[242] *Journal des débats*, 16 déc. 1975, Vol. 16, n° 79, 2750.

[243] *Id.*, 2753, il s'agit de l'ordonnance 9120, *Télécâble de Québec* c. *Bell Canada*, [1975-76] 1 R.S.P. 445.

[244] A. LAJOIE, *Le pouvoir déclaratoire du Parlement*, Montréal, P.U.M. 1969, pp. 77 et ss.

[245] *Charte de Bell Canada*, art. 6.

[246] Ministère des communications, *Le Québec, maître d'oeuvre de la politique des communications sur son territoire*, Québec, Editeur officiel du Québec, 1973, pp. 52 et 53.

of Canada, *[1966] R.C.S. 767 et [1966] B.R. 301;* Quebec Railway Light and Power Co *v.* Ville de Beauport, *[1945] R.C.S. 16.*"[247]

Ce passage ne constitue pas un motif de la décision. De plus il est inutile de savoir si les poteaux de Bell sont une partie essentielle de son entreprise puisque la déclaration à l'avantage général du Canada suffit pour fonder la compétence fédérale sur ses installations.

Toutefois, maintenant qu'il est clairement établi que les câblodistributeurs sont soumis à l'autorité fédérale, ces derniers pourraient s'autoriser du raisonnement du juge Mayrand pour se soustraire à l'application de la loi. L'enjeu est cependant beaucoup moins important que dans le cas de Bell Canada puisque ces entreprises ne sont généralement pas propriétaires de structures de soutènement. Ayant fait leur apparition à un moment où les autres services publics avaient déjà parsemé le territoire de leurs installations, elles ont très souvent opté pour l'utilisation partagée plutôt que de supporter les frais occasionnés par la pose de nouveaux équipements. L'action de la Régie n'est d'ailleurs pas étrangère à cet état de fait.

A l'inverse de la position de la Cour d'appel, la Régie a déjà prétendu[248] que l'ancien article 30, 4° était une loi générale en matière d'aménagement du territoire et de rationalisation du domaine et des sols publics, municipaux et provinciaux; qu'il n'affectait les entreprises sous juridiction fédérale que de façon incidente et marginale et qu'à ce titre, il leur était applicable. Il serait maintenant possible de soutenir les mêmes arguments quant à la *Loi concernant certaines installations d'utilité publique* et aux dispositions de la *Loi des cités et villes* déléguant aux municipalités des pouvoirs de réglementation en matière d'emploi partagé.[249]

— Les agents de la Couronne

Les agents ou mandataires de la Couronne bénéficient des immunités de leur mandant.[250] En conséquence, leurs droits ne sont pas affectés par une loi à moins qu'elle ne le prévoie expressément.[251] C'est ce que fait la *Loi concernant certaines installations d'utilité publique* quant à l'utilisation des structures de soutènement qui appartiennent aux agents de l'Etat québécois.[252] Cependant, les biens que possèdent les mandataires de la Couronne ne sont pas sa propriété mais celle de sa Majesté elle-même.[253] La loi semble alors privée de tout sens. Il nous semble donc logique de considérer qu'elle entend viser les biens qui sont administrés par le mandataire.

En vertu de sa loi constituante, l'Hydro-Québec est un agent de la Couronne aux droits de la province.[254] Cette corporation étant le plus important possesseur de poteaux au Québec, l'utilité de cette mention n'a pas à être démontrée.

---

[247] *Procureur général de la province de Québec* c. *Bell Canada, supra*, note 212, pp. 814 et 815.

[248] *Télécâble de Québec* c. *Bell Canada, supra*, note 231, pp. 463-471.

[249] Art. 429 (16a) de la *Loi des cités et villes, supra*, note 227.

[250] *Voir, R.P. BARBE,* "Les entreprises publiques au Canada", *dans R.P. BARBE (éd.), Droit administratif canadien et québécois*, Ottawa, Les Editions de l'Université d'Ottawa, 1969, 499.

[251] Pour une analyse de l'étendue de cette immunité *voir supra*, sec. 4.1.2.2.

[252] La mention qu'une loi provinciale s'applique à la Couronne sans autre précision ne vise que la Couronne du Chef de la province. *Voir*, P. GARANT, "Contribution à l'étude du statut juridique de l'administration gouvernementale", (1972) 50 *Can. Bar. Rev.* 50.

[253] Selon Me René Dussault, presque toutes les lois qui qualifient une corporation de mandataire de la Couronne ajoutent que les biens qui sont en sa possession sont la propriété de Sa Majesté. Dans les autres cas l'auteur semble considérer que la situation n'est pas différente; "si la société est mandataire, comment pourrait-elle être propriétaire des biens du mandant?" R. DUSSAULT, *Traité de droit administratif canadien et québécois*, T. I, Québec, P.U.L., 1974, 514.

[254] *Loi d'Hydro-Québec*, S.R.Q. 1964, c. 86, art. 13. L'art. 14 précise que les biens possédés par l'Hydro sont la propriété de la Couronne.

— *Les organismes d'un gouvernement*

Cette expression semble comprendre autant les organismes fédéraux que provinciaux. Il est douteux qu'une province puisse assujettir la Couronne fédérale à une législation obligatoire.[255] Etant donné que les agents de la Couronne provinciale sont expressément nommés, il est possible de soutenir que le législateur n'avait pour but que de préciser que la juridiction de la Régie s'entendait aux installations qui appartiennent aux organismes d'un gouvernement qui ne sont pas des mandataires de l'Etat.[256]

— *Les corps publics*

Il est d'usage de désigner de cette manière les corporations municipales. Vingt-trois d'entre elles opèrent un réseau de distribution d'électricité.[257] Elles possèdent donc des installations qui peuvent faire l'objet d'un emploi conjoint. De plus, comme nous l'avons déjà mentionné, certaines municipalités peuvent construire et exploiter un réseau de conduits souterrains.[258] Rappelons que les articles 26 et 27 de la Loi de la Régie lui confèrent le pouvoir de permettre à une entreprise publique d'utiliser les propriétés municipales.

4.2.1.2 *Pouvoir de contrôler les décisions des municipalités*

Le pouvoir des municipalités d'édicter des règlements prescrivant l'utilisation partagée des installations de soutien et le contrôle qu'exerce la Régie sur les actes des autorités municipales ont fait l'objet d'analyses dans un chapitre précédent.[259] Nous ne voulons ici qu'ajouter quelques commentaires sur la nature juridique et les limites des pouvoirs de la Régie.

a) *Contrôle de tutelle*

La doctrine définit la tutelle administrative comme un droit de regard sur les agents ou les actes d'une administration décentralisée exercé par une autorité gouvernementale ou par un autre organisme de décentralisation possédant une compétence plus large.[260] Le rôle de la Régie s'apparente en l'espèce à la deuxième hypothèse.

Deux procédés de tutelle ont été combinés pour permettre à la Régie d'exercer un contrôle sur les règlements municipaux en matière d'utilisation partagée; l'approbation préalable qui constitue une condition de validité de l'acte et la réformation qui autorise l'autorité de tutelle à modifier le contenu de la décision.[261] Ces pouvoirs sont discrétionnaires et permettent à la fois un contrôle de l'opportunité et de la légalité. Dans l'exercice de son pouvoir de modification, la Régie est évidemment tenue de respecter le cadre fixé par la loi.

Si le pouvoir de la Régie de contrôler l'opportunité de ces règlements municipaux ne pose pas de difficultés il en va autrement lorsqu'elle prétend contrôler la légalité de tels actes. On sait que ce pouvoir de surveillance et de contrôle des actes des

---

[255] *Supra*, note 205.

[256] Les chemins de fer nationaux et leurs filiales ne sont pas mandataires de la Couronne. *Voir* R.P. BARBE, *loc. cit.*, *supra*, note 250, 498.

[257] *Supra*, note 3.

[258] *Voir, supra*, sec. 2.2.5. et 2.2.6.

[259] *Voir, supra*, sec. 2.2.4.

[260] *Voir*, P. GARANT, "Le contrôle gouvernemental des administrations décentralisées: La tutelle administrative", dans R.P. BARBE (éd.), *op. cit.*, *supra*, note 250, 227.

[261] *Loi des cités et villes, supra*, note 227, art. 429 (162), 2e al.

municipalités constitue une attribution inhérente des cours supérieures et qu'en raison de l'article 96 du *B.N.A. Act*[262] les juges de ces cours ou les personnes exerçant les pouvoirs des juges des cours supérieures doivent être nommés par le gouverneur général en conseil. Ainsi, dans la mesure où la loi accorderait à la Régie le pouvoir de déclarer nul un règlement pour cause d'illégalité, une décision de la Régie se fondant sur une telle disposition serait susceptible d'être annulée. Il en va autrement toutefois lorsque la Régie se prononce sur la légalité d'un règlement avant que celui-ci n'entre en vigueur. Nous sommes alors devant une condition essentielle de mise en vigueur d'un règlement et tant que la Régie ne s'est pas prononcée le règlement n'a pas d'existence, la Régie n'en prononce donc ni l'annulation ni n'en constate la validité.

b) *Pourvois en appel*

Toute partie intéressée peut loger devant la Régie un appel de tout acte d'une municipalité se rapportant à l'utilisation partagée.[263] Pour rendre ce droit efficace, on a prévu que le délai d'appel fixé à trente jours ne commençait à courir qu'à partir de la réception par la partie intéressée, d'un avis annonçant le fait applicable.[264] Finalement, la loi stipule que tout litige entre parties intéressées qui survient à l'occasion de l'utilisation conjointe doit être soumis à la Régie.[265]

4.2.2 *Pouvoirs relatifs à l'utilisation des réseaux*

La Régie possède tous les pouvoirs nécessaires pour contrôler tous les aspects techniques de l'implantation et du fonctionnement des équipements des entreprises publiques.[266] Les ingénieurs et les technologues sont beaucoup plus en mesure que nous de discuter convenablement des actions de la Régie en ce domaine. Nos propos se limiteront donc à des questions plus proprement juridiques reliées à l'utilisation des réseaux de câbles et de fils.

En 1972, la *Loi de la Régie des services publics* fut modifiée de manière à soumettre au pouvoir de contrôle et de surveillance de cet organisme, les entreprises de câblodistribution.[267] Quelques mois auparavant, un énoncé de politique du gouvernement québécois avait proposé de confier à la Régie le soin de coordonner les changements technologiques qu'allaient connaître cette industrie.[268] Selon les auteurs de ce document:

> *"(. . .) le câble actuel est voué à une rapide désuétude. Il faut prévoir au plus tôt l'utilisation polyvalente des câbles coaxiaux qui pourraient fournir à eux seuls tous les services de communications nécessaires ou disponibles pour chaque foyer québécois: téléphone, câblodiffusion, télémesures telles que le relevé des compteurs de l'Hydro-Québec, traitement des données, accès aux diverses banques de savoir d'école, d'université, de bibliothèques publiques, télécommandes permettant le contrôle à distance du cerveau domestique animant les nécessités du foyer, etc."*[269]

---

[262] *Séminaire de Chicoutimi* c. *Cité de Chicoutimi*, [1973] R.C.S. 681.

[263] *Loi des cités et villes, supra*, note 227, art. 429 (162), 3e al.

[264] *Id.*, 4e al. "Si l'avis est transmis par la poste, il est réputé reçu dès sa mise à la poste"; et le 5e al.

[265] *Id.*, dernier al.

[266] *Supra*, note 215 à 219.

[267] *Loi modifiant la Loi de la Régie des services publics*, L.Q. 1972, c. 56, art. 1. Le texte dont il est question est reproduit à la p. 55.

[268] Ministère des communications, "La politique du Québec en matière de câble communautaire", mai 1971, 16 p., dans *Pour une politique québécoise des communications*, Québec, Service de la polycopie, 1973, 65 p.

[269] *Id.*, p. 10.

On sait maintenant que la Cour suprême du Canada nie au Québec toute compétence sur la câblodistribution.[270] Avant que la haute instance ne rende ce ''verdict'', la Régie a néanmoins exercé pendant près de cinq ans la juridiction qu'entendait lui conférer l'Assemblée nationale. Ainsi, son action a contribué à créer un état de fait qui aujourd'hui est difficilement réversible. Il nous semble donc, qu'il soit utile de présenter dans ses grands traits, les pouvoirs et les politiques, que la Régie a mis en oeuvre quant à la propriété et à l'usage polyvalent des réseaux utilisés aux fins de câblodistribution.

4.2.2.1 *La propriété*

En posant comme objectif que les câbles coaxiaux soient utilisés à plusieurs fins, dans un contexte où les divers services de communications sont offerts par différentes entreprises, le législateur se devait de déterminer le régime de propriété de ces réseaux.

C'est la Régie qui a finalement hérité de cette tâche.[271] Le seul texte qui vient clairement limiter sa discrétion est l'article 32 du *Règlement relatif aux entreprises publiques de câblodistribution*:

> *''Conditions d'utilisation des installations existantes: 1) La Régie peut approuver ou fixer les conditions d'emploi des fils ou câbles d'une entreprise publique assujettie à sa juridiction par une entreprise publique de câblodistribution, s'il y a accord entre cette entreprise publique de câblodistribution et l'entreprise publique propriétaire de ces fils ou câbles.*
>
> *2) Au cas contraire, la Régie ne peut approuver ou fixer les conditions d'emploi par l'entreprise publique de câblodistribution des fils ou câbles de l'entreprise publique qui en est propriétaire que si celle-ci démontre, à la satisfaction de la Régie, qu'il est d'intérêt public et économique que l'entreprise publique de câblodistribution emploie ces fils ou câbles de l'entreprise publique qui en est propriétaire.''*[272]

Cette disposition écartait implicitement toute location de câbles et de fils d'une entreprise qui n'est pas soumise à la compétence législative du Québec. C'est ce qui a été reconnu par la Régie dans plusieurs affaires où on lui demandait d'approuver les modalités de contrats entre des câblodistributeurs et Bell Canada.[273]

Il ne restait plus qu'à choisir entre les compagnies de téléphone sous la jurisdiction de la Régie et les entreprises de câblodistribution. Ce choix s'exerçait en rapport avec les circonstances de chaque espèce compte tenu des exigences de ''l'intérêt public et économique'', le règlement ne faisant pas de la propriété des réseaux l'apanage exclusif d'une industrie plutôt que de l'autre.[274]

---

[270] *Supra*, note 191.

[271] *Règlement relatif aux entreprises publiques de câblodistribution, supra*, note 190, art. 28: ''(. . .) l'établissement, la cession, la vente ou l'achat en totalité ou en partie d'un réseau ou d'une chaîne de réseaux et des installations qui y sont reliées doivent être approuvées par la Régie''.

[272] Malgré le titre dont il est coiffé, la Régie prétend que cet article couvre aussi bien les réseaux à construire que les installations existantes, *voir, Télécâble de la Rive-Sud inc.*, ord. 8809, [1973-74] R.S.P. 613, 638 et 639; *contra: Câblodistribution Forestville Inc.*, R.S.P., ord. 9444 du 29 déc. 1977, pp. 53 et 54 de l'opinion minoritaire de Me R.P. Barbe.

[273] *Voir* notamment, *Télécâble de Québec*, ord. 88915, [1974-75] 3 R.S.P. 1622. Cependant dans *Télécâble Vidéotron*, ord. 8933, [1974-75] 3 R.S.P. 2276 la Régie a admis une exception à ce principe invoquant une situation d'urgence manifeste.

[274] *Télécâble de la Rive-Sud, supra*, note 257, p. 639. Dans *Telephone du Nord de Québec* c. *Câblevision du Nord de Québec*, ord. 8787, [1973-74] R.S.P. 123, la Régie a rejeté une requête de l'entreprise de

4.2.2.2 *L'utilisation polyvalente*

Bien que dans de rares cas des réseaux de câbles fassent effectivement l'objet d'une utilisation polyvalente,[275] l'état actuel de la technologie permet difficilement sa généralisation. Au niveau des lignes secondaires et des raccordements avec les abonnés les problèmes qui restent à résoudre sont autant d'ordre économique que technique.[276]

Il faut noter que le fait de permettre aux entreprises de téléphone de louer aux câblodistributeurs les câbles coaxiaux dont ces derniers faisaient un usage exclusif a eu pour effet d'aider ceux d'entre eux qui ne pouvaient supporter, seul, le fardeau financier que représente l'implantation d'un réseau.[277]

4.2.2.3 *L'interconnexion*

Le développement d'appareils de plus en plus sophistiqués capables de transmettre des signaux variés dans un réseau a suscité depuis la fin des années '60 de très fortes pressions en faveur d'une libéralisation des modalités d'interconnexion de ces types d'appareils aux réseaux des entreprises de téléphone. Les entreprises de téléphone, inquiètes de voir leur marché envahi par des entreprises non réglementées offrant toutes sortes d'appareils parfois susceptibles d'affecter la transmission des messages au sein de leur réseau et voyant surtout la possibilité que leur échappe un marché lucratif, ont fait des pressions afin d'obtenir un resserrement des modalités selon lesquelles de tels appareils pourront être raccordés à leur réseau.[278]

Les pouvoirs actuels de la Régie des services publics semblent, à ce jour, suffisants pour lui permettre d'intervenir sur ces questions bien que son action n'affecte qu'une minorité d'entreprises. Ainsi, l'article 29a) de la Loi de la Régie accorde à cette dernière une juridiction exclusive pour décider, sur l'ensemble du territoire québécois "des conditions de raccordement des installations nécessaires à l'exploitation d'une entreprise publique". La Régie peut également statuer sur les échanges de services entre entreprises et en déterminer les conditions.[279] C'est toutefois à l'article 30 de la Loi de la Régie qu'on trouve la source la plus importante de pouvoir à l'égard des installations. Ce pouvoir général de réglementation permet à la Régie de rendre les ordonnances qu'elle juge nécessaires à l'égard de la qualité du service, de l'équipement, des appareils, du parcours des messages, des conditions et pratiques concernant les taux et loyers et toutes autres matières de sa compétence. L'Ordonnance générale no 5 édictant les règlements généraux applicables aux entreprises publiques de téléphone prescrit deux règles de droit substantif qui constituent à l'heure actuelle l'essentiel de la politique de la Régie en matière d'interconnexion. Ainsi, l'article 2.1 prévoit que:

> *"Dans le territoire attribué en exclusivité par la Régie, le service de même que les équipements nécessaires, doivent être fournis par l'entreprise publique de téléphone, sauf les exceptions autorisées par la Régie."*

téléphone demandant de devenir le transporteur unique de télécommunications pour une région entière et ainsi le seul propriétaire de toutes nouvelles infrastructures. A cette occasion, elle a affirmé qu'un service public doit, au moins en principe, posséder le contrôle de ses infrastructures.

[275] *Bélanger, Dionne, D'Auteuil*, ord. 8948, 8956, 9000, [1974-75] 1 R.S.P. 602; *Coopérative de câblodistribution de Hauterive*, ord. 9338-A, [1976-77] 2 R.S.P. 933.

[276] *Télébec*, R.S.P., ord. 9493-A du 1er juin 1978, pp. 5 et 6.

[277] *Télécâble de la Rive-Sud, supra*, note 257, p. 636.

[278] *Voir*, Association des compagnies de téléphone du Québec, *Texte sur l'interconnexion*, 18 nov. 1976, p. 2.

[279] *Loi de la Régie des services publics, supra*, note 182, art. 33.

A l'article 4.2 de la même ordonnance portant sur la modification et l'installation des équipements, on prévoit qu'

> *''il est interdit d'endommager ou de modifier les appareils et équipements téléphoniques ou de nuire au fonctionnement et à l'usage normal du service. Il est également interdit de raccorder aux installations et appareils de l'entreprise publique de téléphone, des équipements ou appareils non-autorisés au tarif général de l'entreprise.''*

Il n'existe donc pas, en droit québécois, de droit pour les abonnés ou le public en général, à l'interconnexion. C'est la Régie qui, dans tous les cas examine les faits et rend une décision. Les occasions où la Régie a eu à se prononcer en ces matières sont demeurées à ce jour très rares; dans son ordonnace n° 8727 de mai 1973, elle exprimait ainsi son point de vue:

> *''A plus forte raison, faut-il examiner avec une grande attention les poussées de l'interconnexion où serait distraite une partie du volume d'affaires des entreprises de téléphone au profit de diverses entreprises non régies car, en définitive, ce type de concurrence risque de se faire au détriment du public qui en absorbe les coûts de tous ordres, particulièrement les classes les plus pauvres de la société. Toutefois, les types d'équipement pourraient sans doute être mieux analysés en fonction de l'intérêt du public, la ''concurrence'' portant plutôt sur l'équipement que sur le fournisseur de service lui-même. Cela présume que l'autorité publique doit être d'autant plus exigeante à l'égard des compagnies de téléphone sur la qualité du service et le maintien du meilleur coût possible pour tel service. Un autre frein à l'équilibre des entreprises de téléphone est le fait d'entreprises dont le rôle principal relève d'activités étrangères aux communications et qui, pour diverses raisons, sont parvenues à offrir à la clientèle des territoires téléphoniques un produit ou service déjà fourni par l'entreprise téléphonique. Tous ces phénomènes latéraux influent d'autant plus sur l'entreprise téléphonique que celle-ci opère dans un milieu à faible densité démographique. La contrepartie de l'obligation exclusive d'une compagnie de téléphone de desservir tous les clients dans son territoire est son droit de prétendre être seule à assumer tout le volume de communications sur le même territoire. Le tout sous l'autorité d'une régie qui, dans ses décisions et l'exercice de son pouvoir de surveillance et de contrôle, supplée au manque de concurrence et aux lacunes des seuls impératifs économiques pour maîtriser les coûts au public et assujettir les tarifs aux exigences du bien commun.''* [280]

Comme le note un document de l'Association des compagnies de téléphone du Québec:

> *''La position de force que semble exercer aujourd'hui la Régie des Services publics du Québec ne l'a pas empêchée toutefois d'accepter, par exemple, le principe du coupleur (voir: tarif général de Québec-Téléphone, section 6, page 1 et suivantes ou encore celui de Téléphone du Nord (autrefois), article T850). Même si ces propositions constituent en soi un pis aller pour ces entreprises, on peut dire dès lors, qu'une ''interconnexion intelligente'' existe déjà au Québec.''* [281]

Compte tenu de l'importance relative de la Régie des services publics au sein de l'industrie des télécommunications, on ne peut traiter de la question de l'interconnexion sans tenir compte de la réglementation fédérale applicable à Bell Canada. C'est de cela dont nous traiterons à la partie 6 de cette étude.

---

[280] Cité par Association des cies de téléphone, *op. cit.*, *supra*, note 278, p. 8.

[281] *Id.*, p. 9.

5. POUVOIRS DU MINISTRE FEDERAL DES COMMUNICATIONS

Le ministre des communications partage, avec le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, la responsabilité de la réglementation des activités des entreprises de radiodiffusion. Ses responsabilités en matière de réglementation des infrastructures utilisées en radiodiffusion en font l'autorité la plus importante en cette matière.

L'on sait qu'en vertu de l'article 3 de la *Loi sur la radio*,[282] il est interdit d'établir une station de radiocommunication[283] ou même d'avoir en sa possession un appareil de radiocommunication en quelque lieu au Canada sans détenir une licence du ministre des communications ou un certificat technique de construction et de fonctionnement émis par le ministre. De plus l'usage de ces appareils doit se faire en conformité avec cette licence ou ce certificat technique. C'est donc uniquement en se conformant aux exigences découlant de la *Loi sur la radio* qu'une entreprise pourra utiliser légalement des installations servant à la radiocommunication.

Les pouvoirs du ministre des communications en vertu de la *Loi sur la radio* sont de deux sortes: il peut édicter des règlements et émettre des licences ou des certificats techniques.

Les pouvoirs du ministre concernent aussi bien la radiocommunication en général que la radiodiffusion. Nous nous bornerons à ne traiter que des plus importants en ce qui touche les infrastructures de télécommunications.

5.1 Pouvoirs de réglementation

Le ministre peut réglementer et contrôler toutes les questions techniques qui concernent la planification, la construction et l'exploitation de l'équipement de radiodiffusion.[284] Il détermine par exemple la puissance, la fréquence et l'indicatif que doivent utiliser les radiodiffuseurs;[285] il prescrit les exigences techniques des appareils de radiocommunications utilisés dans les entreprises de radiodiffusion ainsi que les exigences techniques de leur mise en place et de leur exploitation.[286] Le ministre peut en outre prescrire les classes de licences et de certificats techniques de construction et de fonctionnement.[287]

5.2 Pouvoirs d'approbation des emplacements

Le ministre est appelé à approuver chaque emplacement où des appareils de radiocommunications et des systèmes d'antennes utilisés en corrélation avec des entreprises de radiodiffusion sont susceptibles d'être situés. Il lui revient également d'approuver l'érection de pylônes, tours et autres structures porteuses d'antennes[288].

---

[282] S.R.C. 1970, c. R 1. En général *voir*: A.E. GOTLIEB, "The individual and the Telecommunications regulatory process in Canada", (1973) 25 *Admin. L. Rev.* 175, 186 et ss.

[283] L'art. 2(1) de la *Loi sur la radio* définit ainsi la radiocommunication:

"radiocommunication" ou "radio" désigne toute transmission, émission ou réception de signes, signaux, écrits, images, sons ou enregistrements de toute nature, au moyen d'ondes électro-magnétiques de fréquences inférieures à 3,000 gigacycles par seconde transmises dans l'espace sans guide artificiel. La radiodiffusion est toute radiocommunication dans laquelle les émissions sont destinées à être reçues directement par le public en général. *Voir* art. 2(1) de la *Loi sur la radio*.

[284] *Loi sur la radio, supra*, art. 5.

[285] *Id.*, art. 5b).

[286] *Id.*, art. 5d).

[287] *Id.*, art. 4(1)a).

[288] *Id.*, art. 5c).

L'article 15 du Règlement laisse au ministre la faculté de désigner des régions où les antennes de réception privée ne peuvent être construites qu'en conformité avec un devis établi à l'annexe du *Règlement sur la radio*. Le ministre a édicté une ordonnance sur la construction des antennes de réception privée[289]. Présentement, aucune des régions mentionnées dans cette ordonnance n'est située au Québec.

5.3 **Pouvoirs d'émettre des licences**

Le ministre des communications peut émettre des licences pour des stations et appareils de radiocommunications qui ne constituent pas des entreprises de radiodiffusion. Il peut émettre des certificats techniques de construction et de fonctionnement pour les entreprises de radiodiffusion. Les conditions de l'émission des licences ou certificats sont celles que le ministre "estime appropriées pour assurer le développement et l'exploitation ordonnés des radiocommunications au Canada."[290] Ces conditions sont décrites dans des directives techniques émises par le ministère;[291] de nature quasi-réglementaire, ces "procédures" et "cahiers des charges" exposent les démarches à suivre ainsi que les normes de fonctionnement auxquelles doivent satisfaire les appareils utilisés par le requérant d'une licence ou d'un certificat. Fondés sur des pratiques reconnues et utilisées généralement, les "procédures" et "cahiers des charges" sont complétés par des "avis à l'intention des ingénieurs-conseils en radiodiffusion". Ces documents comportent parfois des applications de certaines ententes internationales.[292] Le ministre est toutefois lié par les dispositions des *Règlements généraux sur la radio* édictés par le gouverneur général en conseil[293] ou par lui-même.[294] Enfin, les ordonnances[295] émises par le ministre en vertu des *Règlements généraux sur la radio* constituent une autre limite au pouvoir discrétionnaire du ministre à l'égard de l'attribution des licences et des certificats.

Le pouvoir de modifier une licence ou un certificat peut être exercé lorsque le ministre "considère qu'une telle modification est nécessaire à la fin pour laquelle les conditions premières avaient été prévues."[296] La faculté de modifier est donc liée aux conditions originellement prescrites dans la licence ou le certificat; elle n'existe qu'à la condition qu'il y ait un lien entre les fins pour lesquelles furent imposées l'une ou l'autre des conditions et la modification projetée.

---

[289] *Ordonnance sur la construction des antennes de station de réception privée*, DORS/63-443, Gazette du Canada, Ptie II, 27-11-1963, p. 1238 et amendements. Pour une codification de cette ordonnance jusqu'en 1973, *voir*, P.S. GRANT, *Recueil législatif sur la radiodiffusion et la télévision par Câble*, Toronto, Law Society of Upper Canada, T. 2, p. 651.

[290] *Loi sur la radio, supra*, note 282, art. 4(1)b.

[291] Pour une compilation de ces directives *voir* P.S. GRANT, p. 660 à 1026.

[292] *Voir*, par exemple: *Avis n° 28 — Exploitation de certaines stations de radiodiffusion A.M. avant le lever du soleil*, 15 juin 1972; *in* P.S. GRANT, *op. cit.*, *supra*, note 289, p. 956. *Avis n° 36 — Assignations de canaux de télévision aux territoires français de Saint-Pierre et Miquelon*, 19 juin 1970, *in* P.S. GRANT, *op. cit.*, *supra*, note 289, p. 966.

[293] En vertu de l'art. 6 de la *Loi sur la radio*.

[294] En vertu des arts. 4, 5 et 7 de la *Loi sur la radio*.

[295] *Règlement général sur la radio, partie 1*. DORS/68-316, *Gazette du Canada*, Ptie II, 24 juillet 1968, p. 926 et amendements pour une codification administrative, *voir*, GRANT, *op. cit.*, *supra*, note 289, p. 620. Depuis 1973, le Règlement fut modifié par DORS/75-129 du 7-3-75, *Gazette du Canada*, 26-3-75, p. 406, DORS/75-159 du 20-3-75, *Gazette du Canada*, 9-4-75, p. 534, DORS/75-549 du 15-9-75, *Gazette du Canada*, 24-9-75, p. 2542, DORS/75-629 du 30-10-75, *Gazette du Canada*, 12-11-75, p. 2965, DORS/75-681 du 11-8-77, *Gazette du Canada*, 24-8-77, p. 3887, DORS/77-760 du 20-9-77, *Gazette du Canada*, 12-10-77, p. 4292, DORS/77-1063 du 2-12-77, *Gazette du Canada*, 14-12-77, p. 5203. Le ministre peut émettre des ordonnances en vertu des arts. 7 et 18 de ce règlement.

[296] *Loi sur la radio, supra*, note 282, art. 4(1)c.

Le pouvoir du ministre en matière de suspension et d'annulation de licence ou de certificat sans le consentement de son détenteur est assujetti à une condition procédurale. En vertu de l'alinéa 4(2) de la *Loi sur la radio*, une licence ou un certificat ne peut être révoqué sans qu'un avis d'intention de suspendre ou d'annuler ait été donné au détenteur et qu'on lui ait accordé la possibilité raisonnable d'être entendu.[297]

Les motifs de révocation existent lorsque le ministre est convaincu que le détenteur a volontairement négligé d'exploiter sa station ou son appareil en conformité avec les règlements ou les conditions de sa licence ou certificat ou encore que ces documents ont été obtenus en fraude.[298]

Tels sont donc les principaux pouvoirs exercés par le ministre des communications à l'égard des infrastructures de télécommunications. Bien que limités à des questions techniques, les pouvoirs du ministre lui permettent de déterminer au premier chef, un nombre considérable de décisions relatives à l'emplacement et à l'utilisation des installations de télécommunications.

6. **Pouvoirs du conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes**

Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes,*[299] le C.R.T.C. exerce ses pouvoirs non seulement à l'égard des entreprises de radiodiffusion mais aussi à l'égard des entreprises de télécommunications. Comme les pouvoirs exercés en matière de radiodiffusion diffèrent de ceux, beaucoup plus étendus, exercés par le Conseil en matière de télécommunications, nous ferons d'abord l'examen des pouvoirs du conseil en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*[300] pour ensuite nous consacrer aux pouvoirs découlant de la *Loi nationale sur les transports*[301] et de la *Loi sur les chemins de fer*[302] à l'égard des entreprises de télécommunications.

6.1 **Pouvoirs en matière de radiodiffusion**

Les infrastructures utilisées par les entreprises de radiodiffusion sont réglementées d'abord et surtout en vertu de la *Loi sur la radio*.[303] Les pouvoirs du Conseil d'émettre des licenses de radiodiffusion sont en effet subordonnés à l'obtention par l'entreprise, d'un certificat technique de construction et de fonctionnement.[304]

Aussi, il n'est pas surprenant de constater que le C.R.T.C. ait eu généralement tendance à consacrer ses efforts au niveau du contenu des programmes plutôt qu'aux modalités techniques de leur transmission. Nous devons toutefois mentionner certaines dispositions habilitantes de la *Loi sur la radiodiffusion* susceptibles de fonder une intervention du Conseil en matière d'installations spécifiquement destinées à la radiodiffusion. D'abord le pouvoir de réglementation prévu à l'article 16 permettant au Conseil de "prescrire les conditions de l'exploitation des stations de radiodiffusion en tant qu'éléments d'un réseau ainsi que les conditions de radiodiffusion des émissions de réseaux."[305] Ce pouvoir peut éventuellement permettre au Conseil d'imposer aux

[297] *Id.*, art. 4(2)a) et b).

[298] *Id.*, art. 4(1)d).

[299] S.C. 1974-75-76, c. 49.

[300] S.R.C. 1970, c. B 11.

[301] S.R.C. 1970, c. N 17.

[302] S.R.C. 1970, c. R 2.

[303] *Voir supra*, partie 5.

[304] *Loi sur la radiodiffusion, supra*, note 300, art. 22(2).

[305] *Id.*, art. 16(1)b)(vi).

titulaires l'usage d'un moyen ou d'une technique pour la retransmission de leurs émissions. A ce jour, ce pouvoir a été utilisé pour réglementer les conditions d'obtention des permis de réseaux[306] et la teneur des contrats d'affiliation.[307]

L'imposition de conditions de licences constitue un autre moyen pour le Conseil d'intervenir à l'égard des infrastructures. Le Conseil peut en effet attribuer des licences de radiodiffusion "sous réserve des conditions propres à la situation du titulaire que le comité de direction estime appropriées pour la mise en oeuvre de la politique de radiodiffusion énoncée à l'article 3".

L'exigence la plus connue du Conseil en ce qui concerne les infrastructures d'entreprises de radiodiffusion est celle voulant que les câblodistributeurs doivent posséder au moins la tête de ligne locale, les amplificateurs et les branchements qui font partie de leur système. Cette politique a été appliquée à compter de 1970 et prit dès lors la forme de condition imposée pour le renouvellement des licences.[308]

L'acquisition par le C.R.T.C. d'une juridiction plus étendue en matière de communications met à la disposition de ce dernier plusieurs moyens d'intervenir indirectement en matière de radiodiffusion. Par le biais de décisions touchant les entreprises de télécommunications, le Conseil peut en effet affecter les entreprises de radiodiffusion. Par exemple, en 1975, le comité des télécommunications de la Commission canadienne des transports a permis à un câblodistributeur d'installer ses fils sur des poteaux appartenant à Bell-Canada.[309] La Commission exerçait là un pouvoir affectant directement une entreprise de radiodiffusion.

Ayant hérité des pouvoirs exercés jusqu'en 1975 par le comité des télécommunications de la Commission canadienne des transports, le C.R.T.C. peut dorénavant intervenir plus directement à l'égard des infrastructures de radiodiffusion.

6.2 **Pouvoirs en matière de télécommunications**

C'est de son statut d'organisme chargé de la surveillance et du contrôle des entreprises de télécommunications que le C.R.T.C. tire ses pouvoirs les plus importants à l'égard des infrastructures. Nous ferons donc l'examen des pouvoirs du Conseil découlant de la *Loi nationale sur les transports*, la *Loi sur les chemins de fer* et la *Charte de Bell Canada* en distinguant les pouvoirs généraux, ceux relatifs à l'emplacement des infrastructures, ceux relatifs à leur utilisation, et enfin ceux qui concernent la détermination des tarifs des entreprises.

6.2.1 *Pouvoirs généraux*

La *Loi nationale sur les transports* contient des dispositions qui précisent l'étendue de la juridiction du C.R.T.C. lorsqu'il exerce des pouvoirs qui lui sont

---

[306] *Règlement relatif à la télédiffusion* DORS/64-50, *Gazette du Canada*, Ptie II, 12 février 1964, p. 169 et amendements, codifié in P.S. GRANT, *Recueil législatif sur la radiodiffusion et la télévision par câble*, Toronto, L.S.U.C., p. 94, amendé après 1973 par DORS 75-358 *Gazette du Canada*, ptie II, 9 juil. 1975, p. 155; DORS 75-554, *Gazette du Canada*, ptie II, 8 oct. 1975, p. 2565; DORS 76-627, *Gazette du Canada*, ptie II, 13 oct. 1976, p. 2624, *voir*, art. 15(1)(2)(3).

[307] *Voir, Règlement relatif à la télédiffusion*, art. 15(6)(7)(8)(9).

[308] *Voir*, la décision TELECOM CRTC 77-6 — *Bell Canada, tarif pour l'utilisation des structures de soutènement par les titulaires de licence de télévision par câble*, p. 13.

[309] *Transvision (Magog) Inc.* c. *Bell Canada*, [1975] C.T.C. 463; décision portée en appel devant la division d'appel de la Cour fédérale.

conférés par d'autres lois. Après avoir décrit le cadre dans lequel le Conseil exerce ses pouvoirs d'adjudication, nous examinerons les dispositions qui délèguent au Conseil des pouvoirs de réglementation.

6.2.1.1 *Pouvoirs d'adjudication*

Les pouvoirs généraux du C.R.T.C. en vertu de la *Loi nationale sur les transports* sont très étendus. L'article 45 de la loi prévoit que le Conseil a juridiction pour instruire et juger de plaintes, ainsi que pour rendre des ordonnances.

Le Conseil peut statuer sur une plainte à l'effet qu'une compagnie ou une personne a omis de faire une action ou une chose qu'elle était tenue de faire soit en vertu de la *Loi sur les chemins de fer*, soit en vertu d'une loi spéciale, règlement, ordonnance ou instructions rendues par une autorité légitime. Il peut, de la même façon statuer sur une plainte alléguant qu'un geste a été posé par une compagnie ou une personne contrairement ou en contravention à la *Loi sur les chemins de fer*, à une loi spéciale, à un règlement, à une ordonnance ou une instruction.

Les ordonnances que peut rendre le Conseil en vertu de l'article 45 peuvent comporter l'obligation pour une compagnie visée, de poser tout geste que celle-ci est susceptible de devoir poser en vertu de la *Loi sur les chemins de fer* ou d'une loi spéciale. Le Conseil peut, de la même façon, interdire l'accomplissement ou la continuation de toute action ou chose contraire à la *Loi sur les chemins de fer*.[310]

Enfin, l'alinéa 45(1)b de la *Loi nationale sur les transports* permet à la Commission de statuer sur une requête lui demandant des instructions, une permission, une approbation ou encore, d'imposer une sanction.

Ces pouvoirs généraux, tout comme les autres pouvoirs du Conseil en vertu de la *Loi nationale sur les transports* peuvent être exercés "au besoin suivant que les circonstances l'exigent"[311] et ce même si la législation habilitante ne le dit pas expressément. Pour les aspects procéduraux de la tenue de ses enquêtes, le Conseil possède tous les pouvoirs, droits et privilèges d'une Cour supérieure.[312]

Lorsqu'il se trouve devant une question dont il peut connaître en vertu de la *Loi sur les chemins de fer*, le Conseil peut, de son propre mouvement, statuer sur une plainte ou émettre une ordonnance.[313] Ce pouvoir d'agir *proprio-motu* n'existe qu'à l'égard de pouvoirs exercés en vertu de la *Loi sur les chemins de fer*. Le Conseil ne pourrait s'en prévaloir à l'égard d'un pouvoir provenant d'une loi spéciale d'un règlement ou d'une ordonnance ne découlant pas de cette loi en particulier.[314]

Le Conseil peut également statuer au-delà des conclusions qui lui sont demandées dans une requête. L'article 58 de la *Loi nationale sur les transports* prévoit en effet que:

> *"Sur toute requête présentée à la Commission, cette dernière peut rendre une ordonnance accordant cette requête en totalité ou en partie seulement, ou*

---

[310] *Loi nationale sur les transports*, *supra*, note 301, art. 45(2).

[311] *Id.*, art. 49.

[312] *Id.*, art. 45(3).

[313] *Id.*, art. 48.

[314] L'art. 48 de la *Loi nationale sur les transports* se lit en effet comme suit:

> 48. "La Commission peut, de son propre mouvement, ou doit, à la demande du Ministre, instruire, entendre et juger toute affaire ou question qu'elle peut, en vertu de la *Loi sur les chemins de fer*, instruire, entendre et juger sur une demande ou sur une plainte, et, à cet égard, elle a les mêmes pouvoirs que la présente loi lui confère pour statuer sur une demande ou sur une plainte".

accorder un redressement plus étendu ou tout autre redressement de griefs, en sus au lieu de celui qui a été demandé, selon que la chose lui paraît juste et convenable, aussi amplement à tout égard que si la requête eut été faite pour obtenir ce redressement partiel, différent ou plus étendu.''

On constate que le Conseil détient là des pouvoirs très étendus. On peut s'interroger sur les limites de cette juridiction générale du Conseil. Cette question fut soulevée dans un jugement de la division de première instance de la Cour fédérale impliquant la *Société de droit d'intérêt public* c. *La Commission canadienne des transports.*[315] Dans cette affaire, la requérante demandait l'émission d'un bref de prohibition afin d'empêcher le comité des télécommunications de la C.C.T. d'entendre une requête en revision des tarifs de la compagnie. On alléguait que la requête de Bell Canada ne pouvait être entendue car la Commission avait rendue une décision six mois plus tôt et ne pouvait se pencher à nouveau sur ces questions sans qu'il s'écoule un délai raisonnable. Le tribunal n'a pas retenu les prétentions de la Société de droit d'intérêt public, estimant que la conjoncture et les faits qui influent sur l'entreprise sont susceptibles de se modifier. S'appuyant sur l'article 49 de la *Loi nationale sur les transports*[316] ainsi que sur l'article 320(2) de la *Loi sur les chemins de fer,*[317] le juge Kerr conclut que:

''La Commission a compétence, quand un certain temps s'est écoulé après son approbation d'une révision générale des taux de Bell, pour décider alors si l'évolution des faits et des circonstances touchant Bell sont ou seront tels que de nouvelles révisions des taux de Bell se justifient soit à la demande de Bell soit du propre mouvement de la Commission.''[318]

On peut donc conclure que le C.R.T.C. peut exercer sa juridiction à tout moment et même de son propre chef. D'autre part, le Conseil ne peut refuser d'exercer sa juridiction;[319] il doit, lorsque régulièrement saisi, instruire la requête et rendre une décision.[320] L'ampleur des pouvoirs généraux conférés par la *Loi nationale sur les transports* est toutefois limitée par les autres dispositions s'appliquant à une espèce dont le Conseil est saisi. Dans *Canadien Pacifique Ltée* c. *Les gouvernements de l'Alberta, de la Saskatchewan, du Manitoba et de l'Ontario,*[321] le juge Thurlow a exprimé l'avis que les dispositions des articles 45 et 46 de la *Loi nationale sur les transports* ne sauraient permettre de rendre des ordonnances ayant pour effet de contredire ce qui est expressément prévu par la *Loi sur les chemins de fer.*[322]

Certains articles de la *Loi nationale sur les transports* concernent plus spécifiquement les infrastructures de télécommunications. Ainsi le premier paragraphe de l'article 51 prévoit que lorsque le Conseil permet ou prescrit la fourniture, la construction, la reconstruction, la modification, l'installation, la mise en service, l'usage ou l'entretien d'un équipement quelconque, il peut décider qui devra accomplir cette

---

[315] [1974] C.T.C. 5.

[316] Cet art. prévoit que:

49. ''Tout pouvoir ou toute autorité conféré à la Commission peut, bien que cela ne soit pas dit expressément, être exercé au besoin, suivant que les circonstances l'exigent''.

[317] Cette disposition prévoit que le Conseil peut reviser les tarifs des entreprises soumises à sa juridiction ''à sa discrétion''. *Voir*, la *Loi modifiant la loi sur les chemins de fer*, S.R.C. 1970, c. 35 (1er supp.), introduisant une nouvelle rédaction de l'al. 320(2).

[318] *Op. cit., supra*, note 315, p. 17.

[319] *Canadian Pacifique* c. *Le gouvernement de l'Alberta*, [1975] C.T.C. 106.

[320] *Société de droit d'intérêt public* c. *Bell Canada*, [1974] C.T.C. 5.

[321] [1975] C.T.C. 106.

[322] *Id.*, p. 110.

ordonnance, dans quel délai[323] et sous quelle surveillance. Il peut aussi fixer toute condition, y compris le paiement d'indemnité.

Le texte de la loi pose deux limites aux pouvoirs que le C.R.T.C. est autorisé à exercer en vertu de l'article 51. Premièrement cet article n'est applicable qu'en l'absence de disposition contraire expressément énoncée. Par ailleurs, il ne peut ordonner de réaliser des travaux qu'à une compagnie, une municipalité ou une personne qui est intéressée ou atteinte par sa décision.

A ce propos le comité judiciaire du Conseil privé a déjà fait remarquer que l'article 39 de l'ancienne *Loi sur les chemins de fer* qui est maintenant devenu l'article 51 de la *Loi nationale sur les transports*:

> *"(. . .) does not indicate any criterion by which it may be determined whether a person is interested in or affected by an order of the Railway Board. It does not even prescribe that the interest must be beneficial or that the affection must not be injurious. The topic has in a number of cases in the Canadian Courts been much discussed but inevitably little elucidated. Where the matter is left so much at large, practical considerations of common sense must be applied, especially in dealing with what is obviously an administrative provision."*[324]

Le deuxième paragraphe de l'article 51 prévoit que le Conseil peut également régler le sort des frais occasionnés par la mise en oeuvre de sa décision.[325] Même si le texte ne le spécifie pas, il semble que le C.R.T.C. ne peut faire supporter ces frais que par une compagnie, municipalité ou personne qui est intéressée ou affectée par son ordonnance.[326]

Enfin ajoutons que dans les cas où, en vertu d'une loi du Parlement fédéral, l'approbation du C.R.T.C. est une condition préalable à la construction d'une installation de télécommunications et qu'on a transgressé la loi en y procédant sans se soumettre à cette condition, le Conseil possède, selon l'article 52 de la *Loi nationale sur les transports*, le pouvoir de légaliser la situation en approuvant l'ouvrage déjà construit. Il peut alors imposer les conditions qu'il juge convenables. La loi précise que le Conseil doit tenir une audition lorsque l'exécution de l'ouvrage comporte des risques pour la sûreté du public ou des employés.[327]

6.2.1.2 *Pouvoirs de réglementation*

Le C.R.T.C. n'a pas à sa disposition que des pouvoirs d'adjuger sur des requêtes pour s'acquitter de ses responsabilités en matière de télécommunications; il détient en effet un important pouvoir de réglementation.

Des règlements peuvent être adoptés par le Conseil afin d'exercer toute juridiction qui lui est conférée par une loi du Parlement canadien, ou pour assurer l'exécution de la *Loi sur les chemins de fer*. Le Conseil peut également établir des

---

[323] Après avoir fixé un délai, le C.R.T.C. peut le proroger si les circonstances semblent l'exiger; *Loi nationale sur les transports*, S.R.C. 1970, c. N 17, art. 53.

[324] *C.P.R.* c. *Toronto Transportation Comm'n*, [1930] A.C. 686, 697; [1930] 4 D.L.R. 849, 856; 37 C.R.C. 203, 212.

[325] "51(2) (Le conseil) peut, sauf dispositions contraires expressément énoncées, ordonner pour qui, dans quelle proportion et à quelle époque doivent être payés les frais et dépenses qu'entraînent la fourniture, la construction, la reconstruction, la modification, l'installation et l'exécution de ces structures, équipements, ouvrages, réfections ou réparations, ou leur surveillance, s'il en est, ou leur maintien en service, leur usage ou leur entretien continu, ou le fait de se conformer d'autre manière à cette ordonnance".

[326] *C.N.R.* c. *Bell Telephone*, [1939] R.C.S. 308; 315; [1939] 3 D.L.R. 8, 16; 50 C.R.T.C. 10, 16 et 17.

[327] Pour l'historique de cette disposition, *voir* H.E.B. COYNE, *The Railway Law of Canada*, Toronto, Canada Law Book Company Ltd, 1947, 84.

règlements à l'égard de toute affaire, action ou chose que la *Loi sur les chemins de fer* ou une loi spéciale autorise prescrit ou interdit.[328] Tous ces règlements peuvent imposer des amendes sauf lorsque la *Loi sur les chemins de fer* en établit déjà.[329]

Le Conseil n'est pas tenu d'établir des règlements généralement applicables à tous les cas. Ceux-ci peuvent n'affecter qu'une région ou un ouvrage, et les viser en partie ou en totalité. Le Conseil peut modifier ses règlements aussi souvent qu'il le juge à propos.[330]

6.2.2 **Pouvoirs relatifs à l'emplacement**

Contrairement à la Régie des services publics du Québec, le C.R.T.C. ne possède pas le pouvoir général de déterminer l'emplacement des installations des entreprises de télécommunications qui relèvent de sa juridiction. Néanmoins, la législation fédérale confère au Conseil certains pouvoirs de fixer le lieu où peuvent être posés des lignes de téléphone ou de télégraphe qui, bien qu'étant moins larges que ceux que possède la Régie québécoise, n'en demeurent pas moins d'une importance certaine.

6.2.2.1 *Pouvoirs à l'égard des lignes posées en travers ou le long de voies publiques*

L'article 318 de la *Loi sur les chemins de fer* règle le statut des lignes se trouvant au-dessus de lieux publics. Cet article comporte à la fois des dispositions obligatoires pour certaines entreprises en même temps qu'il énonce les pouvoirs que détiennent les entreprises, les municipalités et le C.R.T.C. à l'égard des infrastructures se trouvant au long ou en travers d'une place publique ou d'une route.

L'alinéa 1 de l'article 318 prescrit les pouvoirs que possèdent les entreprises qui se sont vues conférer, par leur charte, les pouvoirs de construire, exploiter, et entretenir des lignes télégraphiques ou téléphoniques. Ces entreprises peuvent, afin d'exercer leurs pouvoirs, pénétrer dans un lieu public et y creuser le sol aussi souvent qu'elles le jugent à propos sous réserve des conditions prévues aux alinéas a) à h).

Cette disposition est supplétive, elle ne s'applique qu'aux entreprises qui ne possèdent pas déjà en vertu de leur charte spéciale, le pouvoir de pénétrer dans un lieu public et d'y creuser le sol. Comme la *Charte de Bell Canada* accorde ces pouvoirs expressément à la compagnie, le paragraphe 318(1) de la *Loi sur les chemins de fer* ne s'y applique pas et il faut dans ce cas s'en remettre à la loi spéciale régissant cette compagnie[331].

— *La détermination de la hauteur des fils*

Le C.R.T.C. peut déterminer la hauteur à laquelle toute entreprise légalement autorisée par le Parlement fédéral, peut poser des fils. L'alinéa 318(2) interdit à toute entreprise visée de maintenir ses fils à un niveau plus bas que celui indiqué par le C.R.T.C. ainsi que d'ériger plus d'une ligne de poteaux le long d'une voie publique. Ce pouvoir du Conseil existe à l'égard de toute compagnie, y compris Bell Canada[332] car

---

[328] *Loi nationale sur les transports*, *supra*, note 301, art. 46.

[329] *Id.*, art. 46(3).

[330] *Id.*, art. 46(2).

[331] *Bell Telephone Co.* c. *Ottawa*, 46 C.R.C. 165, H.E.B. COYNE, *Railway law of Canada*, Toronto, Canada Law Book, 1947, p. 508.

[332] L'art. 6 de la *Charte de Bell Canada* prévoit que la Commission ayant juridiction sur Bell Canada peut fixer une hauteur minimale en deçà de laquelle des fils ne peuvent être placés.

l'alinéa 318(2) écarte toutes les dispositions de lois spéciales conférant aux compagnies des pouvoirs de décider de la hauteur des fils.

— *Construction de lignes dans le territoire d'une municipalité*

Nous avons examiné dans notre chapitre 2 l'étendue des pouvoirs des municipalités en vertu de l'alinéa 318(3) de la *Loi sur les chemins de fer*. Il s'agit ici de dégager l'étendue de la juridiction du C.R.T.C. lorsqu'il est saisi d'une demande d'autorisation suite au défaut d'entente entre une entreprise et une municipalité.

Le Conseil peut reviser le refus d'une municipalité uniquement lorsque la municipalité ne donne pas son consentement à la construction d'une ligne de télégraphe ou de téléphone ou n'offre de consentir qu'à des conditions qui ne sont pas acceptables pour la compagnie. Le Conseil peut agir lorsque saisi par la compagnie tel que l'envisage l'alinéa 318(4) de la *Loi sur les chemins de fer*, mais il peut reviser le refus d'une municipalité de son propre chef en vertu de l'article 48 de la *Loi nationale sur les transports*.[333]

Le pouvoir du Conseil est essentiellement discrétionnaire: il peut accorder la permission que la municipalité refusait d'accorder ou la refuser: il peut accorder une autorisation différente de celle réclamée par la compagnie et il peut fixer le tracé des lignes.

Les organismes ayant eu à exercer le pouvoir maintenant dévolu au C.R.T.C. en vertu de l'alinéa 318(4) ont toutefois interprété celui-ci avec beaucoup plus de modestie.

Les diverses commissions et bureaux se sont successivement déclarés incompétents pour prescrire toutes sortes de conditions réclamées par les municipalités. Ainsi dans *Bell Telephone Co.* c. *Ottawa*,[334] la Commission des chemins de fer a posé que les conditions qui peuvent être imposées aux entreprises ne peuvent équivaloir à nier ou empêcher l'exercice de droits reconnus par une charte particulière. On peut toutefois noter, comme le fait H.E.B. Coyne,[335] que le paragraphe 318(5) permet expressément de refuser une demande d'une entreprise.

La Commission s'est aussi déclarée incapable d'ordonner aux entreprises de verser des compensations aux municipalités, ou de leur fournir l'usage gratuit de téléphones.[336]

Les diverses commissions ayant eu à trancher des conflits en vertu de l'article 318(5) ne se sont reconnues de droit d'intervenir qu'à l'égard du tracé des lignes proposées et sur la façon dont les entreprises feraient usage des voies publiques. Ainsi, dans *City of Windsor* c. *Bell Telephone Co*.[337] la Commission des chemins de fer s'exprimait ainsi:

> *"What we are concerned with under the provisions of the Railway Act is the route of the company's line, i.e. the streets and squares, which may be used by the company and the manner in which the company shall use these streets and*

---

[333] *Voir aussi*, l'art. 14(3) de la *Loi sur le Conseil de radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, S.C. 1974-75-76, c. 49, art. 14(3).

[334] 46 C.R.C. 165.

[335] H.E.B. COYNE, *op. cit.*, *supra*, note 331, p. 510.

[336] *Id.*, p. 510.

[337] 22 C.R.C. 416, 419.

squares, but I do not think we can require the payment of any money or the granting of any free telephone privileges to the municipality.''

C'est donc presque uniquement à l'égard du tracé de la ligne controversée que le Conseil prescrit les conditions qu'il juge convenables. Une fois que le Conseil a statué, la Compagnie doit s'exécuter en conformité avec l'ordonnance rendue, laquelle s'appliquent à l'égard du renouvellement et de l'entretien des lignes.

6.2.2.2 *Pouvoirs d'ordonner l'enfouissement*

Le Conseil peut ordonner que des installations appartenant à une entreprise relevant de sa juridiction soient placés sous terre. L'article 318(7) prévoit que le Conseil statue sur ces questions à la demande de la municipalité concernée. Nous savons toutefois que le Conseil peut agir de son propre chef en s'appuyant sur l'article 48 de la *Loi nationale sur les transports*.

Lorsqu'il statue sur une question d'enfouissement, le Conseil peut ordonner qu'une ligne ou une partie de ligne soit placée sous terre. Il peut ordonner une modification du tracé ou un prolongement de celui-ci mais la Commission des chemins de fer a refusé dans *City of Chatam* c. *Great North Western Telegraph and Bell*[338] d'ordonner une modification de tracé sans que cela implique l'enfouissement. Lorsque l'enfouissement est ordonné, le Conseil peut abroger le droit des compagnies impliquées, de construire des lignes le long des routes. Toutes les ordonnances décrétant l'enfouissement peuvent être assorties de conditions fixées par le Conseil.

Une procédure spéciale prévoyant une audition conjointe du Conseil et de l'organisme de réglementation provincial impliqué est prévue à l'alinéa 318(7) lorsqu'il est réclamé l'enfouissement de lignes relevant du Parlement fédéral et d'une législature provinciale. Cette procédure ne semble pas avoir été utilisée très souvent au Québec.[339]

6.2.3 *Pouvoirs relatifs à l'utilisation*

Les sujets abordés dans cette partie ont déjà été étudiés au chapitre traitant des pouvoirs de la Régie des services publics. Le lecteur est d'ailleurs déjà familier avec le plan que nous utilisons. Notons toutefois que nous avons dû faire un examen des dispositions législatives qui confèrent au C.R.T.C., le pouvoir d'approuver les tarifs des compagnies de téléphone et de télégraphe, puisqu'elles autorisent cet organisme à contrôler les conditions d'utilisation des infrastructures de télécommunications, par des entreprises autres que celles qui en sont propriétaires.

Au titre des pouvoirs relatifs à l'utilisation des réseaux, la question de l'interconnexion de dispositifs aux aménagements d'entreprises de téléphone fera l'objet de développements plus nombreux que lors de l'examen des pouvoirs de la Régie, les autorités fédérales ayant eu à se pencher plusieurs fois sur ce problème. Par contre, l'utilisation polyvalente des réseaux n'a été le centre d'intérêt d'aucune décision du Conseil.

6.2.3.1 *Pouvoir d'ordonner l'utilisation partagée des structures de soutènement*

Nous avons eu l'occasion, au chapitre concernant les pouvoirs de la Régie des services publics, de traiter longuement de l'utilisation partagée des structures de

[338] 21 C.R.C. 183.

[339] La Commission des services d'utilité publique du Québec semble n'avoir rendu que deux ordonnances à la suite d'une audition conjointe avec un organisme fédéral. Il s'agit de l'ordonnance n° 83 en 1916 et dont le dossier n'a pu être retrouvé et l'ordonnance n° 200 rendue en 1926 dans l'affaire *Autobus Lesage* c. *Quebec Railway Light Heat and Power*.

soutènement. Nous savons que la législation québécoise en la matière a fait l'objet d'une controverse judiciaire et que les dernières interventions de l'Assemblée nationale ne sont pas exemptes de difficultés. La question de savoir si la Régie des services publics peut contraindre une entreprise relevant de la compétence fédérale à consentir le droit d'utiliser ses installations de support, en faveur d'un transporteur de télécommunications n'a pas encore reçu une réponse définitive.

A l'époque où Bell Canada refusait l'emploi conjoint de ses poteaux, certains câblodistributeurs, plutôt que de s'adresser à la Régie des services publics, laquelle détenait une juridiction clairement exprimée par sa loi constitutive,[340] ont tenté de faire valoir leurs prétentions auprès du C.R.T.C. On sait que le Conseil n'a pas, en vertu des lois fédérales, un pouvoir explicite d'ordonner l'utilisation partagée. Deux affaires ont permis de jeter un certain éclairage sur cette question.

Dans l'affaire *Ottawa Cablevision Ltd.* c. *Bell Canada*,[341] neuf sociétés de câblodistribution demandèrent au comité des télécommunications de la Commission canadienne des transports d'ordonner à l'intimée de consentir à ce qu'ils attachent à ses aménagements des câbles dont ils seraient propriétaires. Pour sa part Bell Canada proposait de louer aux câblodistributeurs les câbles nécessaires à leur entreprise. La requête, présentée en vertu de l'article 5 de la *Charte de Bell Canada*, fut rejetée pour le motif que la Commission n'avait pas juridiction, aux termes de cette disposition, pour accorder le redressement recherché.[342]

La Commission laissa cependant une porte ouverte pour une nouvelle tentative en indiquant que l'article 317 de la *Loi sur les chemins de fer*[343] pourrait lui permettre d'ordonner l'usage conjoint des installations d'une compagnie fédérale de télégraphe ou de téléphone.[344]

L'article 317 pose le principe qu'il est interdit, sans la permission du C.R.T.C., d'ériger ou de maintenir des installations de transmission téléphonique ou télégraphique en travers ou près d'autres équipements du même type qui relèvent de l'autorité fédérale.[345]

---

[340] *Voir, Loi de la Régie des services publics*. S.R.Q. 1964, c. 229, art. 30, dernier al. inséré par L.Q. 1972, c. 56 mais remplacé plus tard par la *Loi concernant certaines installations d'utilité publique*, L.Q. 1975, c. 31, arts. 1, 2 et 3.

[341] [1973] C.T.C. 522.

[342] Demande d'interjeter appel à la division d'appel de la Cour fédérale refusée à [1974] C.F. 373, [1974] C.T.C. 20.

[343] *Supra*, note 302.

[344] *Ottawa Cablevision Ltd.* c. *Bell Canada, supra*, note 341, 536 et 537.

[345] L'art. 317 de la *Loi sur les chemins de fer* se lit ainsi:

317. (1) Sauf de la manière prévue au paragraphe (5), il ne peut être érigé ni maintenu, sans la permission de la Commission, de lignes, fils métalliques, d'autres conducteurs ou d'autres structures ou appareils de transmission téléphonique ou télégraphique, ou servant à la transmission de la force motrice ou de l'électricité employée à d'autres objets,

a) le long ou en travers d'un chemin de fer, par une autre compagnie que la compagnie de chemin de fer possédant ou contrôlant le chemin de fer, ou

b) en travers ou près d'autres semblables lignes, fils métalliques, conducteurs, structures ou appareils qui relèvent de l'autorité législative du Parlement du Canada.

(2) En faisant la demande d'autorisation à cet effet, le requérant doit soumettre à la Commission un plan et un profil de la partie du chemin de fer ou des autres ouvrages visés par ce projet, et indiquant l'emplacement projeté et les travaux projetés.

(3) La Commission peut accorder cette autorisation et par ordonnance régler dans quelle mesure, par qui, de quelle manière, à quelle époque, à quelles conditions et sous quel contrôle ces travaux doivent être exécutés.

Ainsi, dans l'affaire *Transvision (Magog) inc.* c. *Bell Canada*,[346] le câblodistributeur, s'appuyant sur cet article 317, demanda l'autorisation d'installer des câbles près des lignes de Bell Canada. Le projet de construction comportait l'utilisation de poteaux appartenant à la compagnie de téléphone.

Bell Canada n'a pas contesté la prétention de Transvision (Magog) inc. à l'effet que le mot "télégraphe" employé à l'article 317 comprend une ligne de câblodistribution. En revanche, elle a argumenté que la requérante cherchait à installer ses câbles "sur" ses poteaux et non pas "en travers ou près" d'une ligne téléphonique. Le passage suivant de la décision de la Commission montre le raisonnement qui lui a permis de rejeter cette objection:

> *"Nous n'avons aucune difficulté avec la proposition que "près" ne veut pas dire "sur", mais nous ne croyons pas que cela permette de changer le sens ou la portée de la requête actuelle, c'est-à-dire une demande pour autorisation de construire une ligne de câblodistribution "près" d'une ligne téléphonique de Bell. Quant à l'usage qu'on aimerait faire de l'espace disponible sur les poteaux de Bell pour les fins de cette construction, nous considérons cet aspect comme accessoire, se rapportant à la méthode de construction ou d'effectuer les travaux projetés."*[347]

Il est exact qu'en autorisant le parallélisme ou le croisement des installations énumérées à l'article 317, la Commission canadienne des transports, et maintenant le C.R.T.C. en matière de télécommunications, peuvent fixer les conditions auxquelles doivent être exécutés les travaux.[348] On peut cependant douter du pouvoir de ces organismes d'affecter aussi directement le droit de propriété de Bell sur ses poteaux. Nous nous accordons avec la Commission lorsqu'elle affirme que ce droit est soumis à certaines limitations,[349] mais de telles limitations lorsqu'elles sont imposées par le législateur, sont exprimées en des termes plus explicites.

Il nous semble d'ailleurs que l'utilisation partagée ne soit pas un aspect simplement accessoire à la requête de Transvision (Magog) inc. Le câblodistributeur cherche d'abord à utiliser les poteaux de Bell. Il est évident que, ce faisant, ses câbles se trouvent à proximité d'une ligne téléphonique. Présenté ainsi, c'est le parallélisme qui devient la question accessoire.

Nos propos n'ont pas pour objet de critiquer la décision de la C.C.T. sur le plan de l'opportunité, mais plutôt d'indiquer les faiblesses de la législation fédérale. La décision *Transvision (Magog) Inc.* c. *Bell Canada* ayant été portée en appel, il n'est pas certain que la Cour d'appel fédérale retienne la solution adoptée par la Commission canadienne des transports. A notre avis, le simple fait qu'il puisse exister quelques doutes sur le pouvoir du C.R.T.C. d'ordonner l'utilisation partagée des structures de soutènement rend nécessaire l'intervention du législateur.

---

(4) Une fois cette ordonnance rendue, ces ouvrages peuvent être exécutés et entretenus sous réserve et en conformité de l'ordonnance.

(5) Une autorisation de la Commission sous le régime du présent article n'est pas nécessaire pour permettre à une compagnie de chemin de fer d'exercer les pouvoirs que l'article 312 lui confère, ni pour permettre l'entretien des ouvrages maintenant autorisés, ni dans les cas où des ouvrages ont été ou doivent être construits ou entretenus du consentement de la Commission et conformément à ses ordonnances générales et à ses règlements, ainsi qu'aux plans ou devis qu'elle a adoptés ou approuvés. S.R., C. 234, art. 377.

[346] [1975] C.T.C. 463; Décision portée en appel devant la division d'appel de la Cour fédérale.

[347] *Id.*, p. 485.

[348] *Voir*, la *Loi sur les chemins de fer, supra*, note 302, art. 317(3); et la *Loi nationale sur les transports, supra*, note 301, art. 51.

[349] *Transvision (Magog) Inc.* c. *Bell Canada, supra*, note 346, p. 482.

6.2.3.2 *Pouvoirs relatifs à l'utilisation des réseaux*

Le C.R.T.C. exerce un contrôle sur le raccordement des réseaux de télécommunications pour l'acheminement de messages téléphoniques et télégraphiques à travers des territoires desservis par des entreprises différentes.

L'article 265 de la *Loi sur les chemins de fer*[350] qui exige l'échange de trafic de chemins de fer entre compagnies, s'étend, dans la mesure où il est raisonnablement applicable, aux entreprises relevant de la compétence fédérale qui exploitent un réseau de téléphone ou de télégraphe.[351] Cet article, dans la plus pure tradition législative fédérale, traite d'un certain nombre de situations particulières qui ne sont susceptibles de se rencontrer que dans l'industrie ferrovière. A notre avis, la pratique qui consiste à déclarer que de telles dispositions s'appliquent en matière de télécommunications devrait être définitivement écartée. Pareille méthode de législation rend extrêmement difficile la connaissance et l'interprétation des règles de droit, et présente le risque de mal réglementer ce secteur d'activités. En faisant les transpositions nécessaires, il semble que la loi oblige les entreprises de téléphone et de télégraphe à acheminer sur leurs lignes, les messages en provenance ou à destination du réseau d'une autre entreprise de même nature.[352] Elles sont également tenues de fournir les facilités raisonnables pour le raccordement de leur réseau avec des lignes privées.[353]

Pour forcer les entreprises à remplir leurs obligations, le C.R.T.C. peut ordonner la construction d'ouvrages, l'acquisition d'immeubles, l'emploi ou le déplacement de matériel ainsi que l'adoption de mesures, systèmes ou méthodes, et statuer sur les frais maximums qu'une entreprise peut imposer en ce qui concerne toute chose qu'il a prescrite.[354]

Sauf pour les lignes privées, l'article 265 ne fait aucune obligation aux entreprises sous juridiction fédérale de permettre le raccordement d'installations relevant de la compétence des provinces. Toutefois, l'article 320(7) de la *Loi sur les chemins de fer* permet à une entreprise autorisée à exploiter un réseau téléphonique, que celui-ci relève du fédéral ou du provincial, de s'adresser au C.R.T.C. lorsqu'elle ne peut s'entendre avec une entreprise sous la juridiction du Conseil. Celui-ci peut alors ordonner à l'entreprise fédérale de fournir le raccordement et en fixer les conditions, y compris le paiement d'une indemnité, qu'il juge juste et raisonnable.[355] La loi précise que le conseil peut déterminer de quelle manière, à quelle époque, à quel endroit et par qui ce raccordement doit s'effectuer, être utilisé ou maintenu.[356]

---

[350] *Supra*, note 302.

[351] *Loi sur les chemins de fer*, art. 320(12).

[352] *Id.*, art. 265(2) (3).

[353] *Id.*, art. 265(4). Une ligne privée signifie une ligne téléphonique ou télégraphique construite sans autorisation législative dans les cas ou une telle permission n'est pas requise. Voir *Kootenay and Elk Railway Company* c. *C.P.R.*, [1974] R.C.S. 955, 971.

[354] *Loi sur les chemins de fer*, art. 265(7). Le C.R.T.C. étudie actuellement une requête du CN-CP TELECOM lui demandant d'ordonner à Bell Canada "d'acquérir pour autant que cela soit raisonnable, toutes les installations nécessaires en vue de recevoir, d'envoyer ou de transmettre des messages téléphoniques et télégraphiques . . . au moyen de son système et de ses lignes téléphoniques et télégraphiques". C.R.T.C., *Bulletin des télécommunications*, t. 2, n° 6, p. 11.

[355] *Loi sur les chemins de fer*, art. 320(7). Le paragraphe 8 de l'art. 320 prévoit que le C.R.T.C. ne peut ordonner le raccordement pour permettre l'échange de conversations locales entre des personnes se servant des téléphones de deux réseaux de lignes rivales lorsque ces réseaux ou ces lignes aboutissent à des tableaux de distribution placés dans les limites de la même cité, ville ou village, sauf dans le cas de lignes téléphoniques rurales communes dans des zones où la concurrence n'existe pas, et alors seulement lorsque (le Conseil) juge que cet échange est désirable et praticable. Concernant le raccordement avec les locaux des compagnies de chemins de fer, *voir* la *Loi sur les chemins de fer*, art. 316.

[356] *Loi sur les chemins de fer*, art. 320(7).

En examinant la demande, le C.R.T.C. doit examiner toutes les circonstances mais principalement la qualité des installations et ne doit y accéder que si le raccordement ne portera pas atteinte aux opérations de l'entreprise sous sa juridiction.[357]

Notons enfin que le raccordement de réseaux est généralement le résultat d'ententes entre les entreprises. Ces contrats ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvés par le C.R.T.C.[358] Il est à remarquer que la juridiction du Conseil concernant les contrats vise autant l'échange de service télégraphique que téléphonique alors que lorsqu'il n'y a pas d'entente, il ne peut ordonner le raccordement que lorsqu'il s'agit de réseaux de téléphone.

Un deuxième aspect de l'utilisation des réseaux dont traite la législation fédérale concerne la connexion d'appareils appartenant aux abonnés avec les aménagements des entreprises. Le C.R.T.C. ne possède aucun pouvoir spécifique en cette matière. Toutefois la *Charte de Bell Canada* l'autorise à reviser les exigences de la compagnie pour permettre l'interconnexion de dispositifs ou de matériel non fournis par Bell. Ce pouvoir défini aux paragraphes 5(5) et (6) de la *Charte de Bell Canada* ne viserait que les exigences posées par la compagnie. Le C.R.T.C. ne pouvant ordonner à la compagnie de permettre l'interconnexion. Jusqu'à ce que la Cour suprême du Canada se prononce sur l'étendue de la juridiction du C.R.T.C. en cette matière, on ne peut tirer de conclusions fermes sur cette question.

Dans *Ottawa Cablevision* c. *Bell Canada*,[359] la division d'appel de la Cour fédérale a jugé que le pouvoir de révision du Conseil ne s'étend qu'aux exigences prescrites par la compagnie pour l'interconnexion d'appareils à son réseau. Il s'agissait dans cette affaire d'un groupe de câblodistributeurs ayant réclamé de la Commission canadienne des transports[360] qu'elle ordonne à Bell Canada de conclure avec eux des contrats par lesquels les câblodistributeurs auraient le droit de raccorder leurs porpres câbles aux aménagements de Bell. On demandait de plus de reviser les dispositions d'un accord entre les câblodistributeurs et Bell. Cet accord imposait certaines limitations à l'égard des signaux acheminés par le câble et prévoyait un loyer pour l'usage des installations de la compagnie. Les câblodistributeurs réclamaient la revision de ces dispositions.

Tant la Commission que la Cour fédérale d'appel ont rejeté les prétentions des câblodistributeurs. Le juge en chef Jackett et le juge Mackay ont en effet considéré que seules les exigences de la compagnie à l'égard de l'installation de matériel non fourni par elle sont susceptibles de revision en vertu des alinéas 5(5) et (6) de la *Charte de Bell Canada*. De son côté, le juge Thurlow, dissident, a plutôt considéré que les accords contractuels entre la compagnie et les câblodistributeurs comportaient des exigences à l'égard de l'interconnexion des appareils au réseau de Bell devenaient de ce fait, sujettes à revision par la Commission.

Ce point de vue a de nouveau été affirmé par la Commission dans l'affaire *Shulman* c. *Bell Canada*.[361] Il s'agissait en l'espèce d'une plainte contre la compagnie qui a interrompu le service téléphonique du requérant parce que celui-ci avait refusé d'enlever un appareil de composition automatique qu'il avait acheté et posé sur son téléphone. Le dispositif en question permet d'enregistrer sur bande jusqu'à quatre cents numéros de téléphone qui peuvent ensuite être automatiquement composés lorsque l'abandonné sélectionne l'un d'entre eux.

---

[357] *Id.*, art. 320(9).

[358] *Id.*, art. 320(11).

[359] [1974] C.F. 373, [1974] C.T.C. 20 refusant la permission d'appeler d'une décision de la Commission canadienne des transports.

[360] [1973] C.T.C. 522.

[361] [1975] C.T.C. 244.

Bell Canada prétendait que son refus de permettre le branchement était justifié pour préserver l'intégrité de son réseau contre les interférences. Constatant que la compagnie n'avait pas fixé d'exigences pour le raccordement de ce type d'appareils mais en offrait plutôt la location, la Commission s'est déclarée incompétente à donner satisfaction au plaignant.

Dans *Bell Canada* c. *Harding Communications Ltd.*,[362] la Cour d'appel du Québec a adopté la position des instances fédérales et a refusé de reconnaître une juridiction au C.R.T.C. en vertu de l'article 5 de la *Charte de Bell Canada* s'il n'y a pas d'exigences prescrites par la compagnie pour l'interconnexion.

L'appelante demandait en outre l'annulation d'une ordonnance d'injonction interlocutoire lui enjoignant de cesser de menacer ses abonnés d'interrrompre le service téléphonique dans le cas où serait installé un certain dispositif fourni par Harding Communications Ltd. La Cour a statué que les abonnés ont le droit de connecter aux téléphones de Bell les appareils qu'ils désirent et que le droit de propriété de la compagnie ne lui permet pas de refuser arbitrairement de consentir à un tel branchement.[363] Le tribunal déclare en outre que c'est "pour la protection des abonnés de la compagnie et du public" et non pas dans son seul intérêt que Bell est autorisé par la loi à prescrire des exigences raisonnables."[364]

En résumé, du moment où elle prescrit des exigences pour le branchement d'appareils à son réseau, Bell Canada est susceptible de devoir en rendre compte au C.R.T.C., lequel peut, reviser les exigences, imposer des sanctions et ordonner de remédier aux inconvénients subis par un plaignant. En l'absence d'exigences prescrites par la compagnie, cette dernière peut, en cas de refus arbitraire, être tenue de laisser une personne installer des appareils à son réseau, mais ce sont les tribunaux de droit commun qui ont alors juridiction, c'est là le sens du jugement de la Cour d'appel.

On peut s'interroger sur le raisonnement de la Cour d'appel qui en vient à reconnaître une sorte de droit quasi-inconditionnel à l'interconnexion au profit de toute personne dans la mesure où Bell Canada ne prescrit pas d'exigences raisonnables. L'alinéa 5(4) de la *Charte de Bell* semble pourtant poser le principe de l'interdiction d'interconnecter sauf en conformité avec les exigences raisonnables que la compagnie peut prescrire. Quoi qu'il en soit, il nous faut attendre la décision de la Cour suprême du Canada dans cette affaire afin d'être fixé sur la signification qu'il faut donner à l'article 5 de la *Charte de Bell Canada*.

6.2.3.3 *Pouvoir d'approuver les tarifs des compagnies de téléphone et de télégraphe*

Le C.R.T.C. contrôle les conditions d'utilisation par des tiers, des infrastructures appartenant aux entreprises sous sa juridiction, par le biais de son pouvoir d'approuver les tarifs des compagnies de téléphone et de télégraphe. Selon le paragraphe 320(2) de la *Loi sur les chemins de fer*,[365] une telle compagnie ne peut exiger une rémunération pour l'usage de ses installations sans l'approbation du Conseil. Cette disposition ne permet aucunement au Conseil d'ordonner à une entreprise de consentir à l'emploi de ses

---

[362] C.A. Mtl, n° 09-001078-757, 24 mars 1977 (J.J. Bernier, Dubé, Rinfret), résumé à [1977] C.A. 54.

[363] Le Comité des télécommunications de la C.C.T. a interprété le paragraphe 5(4) de la *Charte de Bell* "comme donnant à Bell Canada pleine discrétion pour juger quand elle permettra, aux exigences prévues, la connexion à ses aménagements d'appareils non fournis par la compagnie". *Shulman* c. *Bell Canada*, *supra*, note 361, p. 247. Il faut cependant noter que cette affirmation n'a eu aucune influence sur la solution du litige.

[364] Pp. 11 et 12 des notes du juge Bernier.

[365] Modifié par la *Loi modifiant la Loi sur les chemins de fer*, S.R.C. 1970 (1er supp.) c. 35, art. 2.

installations; elle ne fait que l'autoriser à exercer un droit de regard sur les conditions que la compagnie entend imposer en contrepartie de cet emploi.

La juridiction du C.R.T.C. s'étend aux taxes, aux tarifs et à la rémunération qu'une compagnie peut exiger,[366] ce qui semble exclure toutes les conditions qui ne sont pas de nature financière. Dans le cadre d'une demande d'approbation de Bell Canada d'un tarif pour l'utilisation de ses structures de soutènement par les titulaires de licence de télévision par câble,[367] la compétence du C.R.T.C. pour approuver les contrats a été mise en doute. Le Conseil statua que "tous les termes qui décrivent la nature du service offert ou qui affectent sa valeur doivent figurer dans le tarif, par renvoi ou autrement."[368] Cette position nous apparaît parfaitement justifiée par le fait que des questions telles que la responsabilité en cas de dommages ou les exigences techniques d'utilisation du matériel de la compagnie de téléphone peuvent affecter considérablement les obligations monétaires des parties et en conséquence, doivent être examinées par le Conseil.

Le C.R.T.C. doit surveiller les tarifs des entreprises sous deux aspects: leur caractère juste et raisonnable et le principe de la non discrimination.[369] Concernant le premier aspect, les taux doivent être justes et raisonnables non seulement pour l'utilisateur des installations mais également pour la compagnie propriétaire. Celle-ci doit recevoir une compensation équitable compte tenu des capitaux qu'elle a investis. Les décisions qui ont reconnu ce droit se sont inspirées du principe voulant qu'une personne ne peut être contrainte de céder sa propriété sans que lui soit versée une juste indemnité.[370]

Quant aux deuxième aspect, le paragraphe 321(2) de la *Loi sur les chemins de fer*[371] prévoit que:

> *"(2) Une compagnie ne doit pas, en ce qui concerne les taxes ou en ce qui concerne tous services ou installations fournis par elle à titre de compagnie de télégraphe ou de téléphone,*
>
> *a) établir de discrimination injuste contre une personne ou une compagnie,*
>
> *b) instaurer ou accorder une préférence ou un avantage indu ou déraisonnable à l'égard ou en faveur d'une certaine personne ou d'une certaine compagnie ou d'un certain type de trafic, à quelque point de vue que ce soit; ou*
>
> *c) faire subir à une certaine personne, une certaine compagnie ou un certain type de trafic un désavantage ou préjudice indu ou déraisonnable, à quelque point de vue que ce soit."*

Dans l'affaire *Challenge Communications Ltd* c. *Bell Canada*,[372] le Conseil notait que "l'existence de discrimination, de préférence, d'avantage, de préjudice ou de désavantage, selon la signification donnée dans l'article 321(2) est une question de fait

---

[366] *Voir*, la définition de "taxe de télégraphe" et de "taxe de téléphone" à l'art. 2 de la *Loi sur les chemins de fer*, *supra*, note 302, modifié par la *Loi modifiant la Loi sur les chemins de fer*, *supra*, note 365, art. 1.

[367] Décision Telecom, C.R.T.C. 77-6, (1977) 111 *G.C.* I, p. 3137.

[368] *Id.*, p. 3154.

[369] *Loi sur les chemins de fer*, *supra*, note 302, art. 321.

[370] A.J. de GRANDPRE, "Fair Return for Utilities: Concept or Reality?", (1970) 16 *McGill L.J.* 19.

[371] Modifié par la *Loi modifiant la Loi sur les chemins de fer*, *supra*, note 365, art. 3.

[372] Décision Telecom, C.R.T.C. 77-16, (1978) 112 *G.C.* I, p. 61. La division d'appel de la Cour fédérale dans un jugement non-rapporté du 24 avril 1978 ne modifie la décision du Conseil que sur une question d'importance secondaire pour nos fins.

qui devra être déterminée dans chaque cas.''[373] A cet égard, l'intention de la compagnie n'a aucune pertinence; c'est plutôt le résultat de sa politique, quelque soit son importance, qui doit être examiné pour déterminer s'il y a eu contravention aux dispositions de la loi.[374]

Toujours selon le C.R.T.C., ''le terme discrimination se rapporte à un traitement différent par la compagnie de différentes personnes dont la situation est substantiellement similaire.''[375]

Nous croyons que, le concept de discrimination étant ainsi défini, les alinéas b) et c) ne sont que des situations particulières déjà envisagées à l'alinéa a). Enfin soulignons que l'article 321 s'applique non seulement lorsqu'une compagnie discrimine un client par rapport à un autre mais également, comme c'était le cas dans l'affaire *Challenge Communications Ltd.*, lorsqu'elle s'assure un avantage sur un concurrent.[376]

L'article 321 n'interdit pas toute forme de discrimination. Celle-ci doit être injuste pour être proscrite par la loi. Toutefois, la personne qui conteste le tarif d'une compagnie n'a qu'à démontrer qu'elle est traitée différemment d'une autre personne placée dans une situation similaire à la sienne. Il incombe à la compagnie d'établir que cette discrimination n'est pas injuste.[377]

Lorsque le Conseil conclut qu'un tarif est contraire à l'article 321, il peut le suspendre ou en différer l'application. Il peut également le rejeter et ordonner à la compagnie d'y susbtituer un nouveau tarif ou en prescrire un autre lui-même.[378] Le paragraphe 5 de l'article 321 prévoit que le Conseil peut aussi émettre des ordonnances en ce qui a trait aux taxes et aux tarifs en toute matière non expressément prévue.

CONCLUSION

Ce qu'on peut appeler le système juridique de réglementation des infrastructures de télécommunications se présente comme très fragmenté. Plusieurs autorités interviennent et les conflits semblent se régler à un niveau technique vraisemblablement au moyen d'ententes ad-hoc. Pour résumer, on peut poser que ce sont les entreprises qui sont au premier chef responsables de la gestion des infrastructures. S'il n'y a rien là de surprenant, il est plus difficile de justifier l'inégalité de statut entre les diverses entreprises pour ce qui est des droits d'utiliser le domaine public. Pourquoi reconnaître des droits très étendus à Bell Canada et ne rien stipuler au bénéfice des câblodistributeurs, ou même de l'Hydro-Québec? Ces différences ne s'expliquent que par une étude des conditions historiques du développement des réseaux d'utilités publiques au Québec et dans le reste de l'Amérique du Nord. Concernées au premier chef en leur qualité de fiduciaires des rues et places publiques, les municipalités jouent pourtant un rôle relativement effacé dans la réglementation des infrastructures de télécommunications. Il semble bien qu'il ait fallu les querelles de poteaux entre câblodistributeurs et Bell Canada pour qu'elles s'intéressent à ces questions. A la décharge des municipalités on doit dire que très tôt les gouvernements supérieurs ont retiré aux autorités locales les responsabilités finales en ces matières. Perçues comme étant incapables d'assurer le respect d'une certaine conception de l' ''intérêt public'', les municipalités ne détiennent

---

[373] *Id.*, p. 69.

[374] *Ibid.*

[375] *Id.*, p. 70.

[376] *Ibid.* Cette interprétation est expressément confirmée par la division d'appel de la Cour fédérale. (Pp. 14 et 15 des notes du juge Heald).

[377] *Loi sur les chemins de fer, supra*, note 302, art. 321(2) in fine.

[378] *Id.*, art. 321(4).

tout au plus que des pouvoirs généraux de réglementation qui sont généralement susceptibles d'être écartés par les organismes centraux de régulation. Là aussi, une étude historique du comportement des municipalités à l'égard des infrastructures serait susceptible d'apporter des éclairages intéressants.

Le rôle de la Régie des services publics est, comme nous l'avons constaté, à la fois important en principe et fort controversé dans les faits. La régie québécoise est dotée de pouvoirs variés et étendus afin de réglementer avec la souplesse nécessaire, l'usage de ces installations. Toutefois, l'effet de l'action de la régie en ce domaine est fortement atténué par les doutes sérieux qui subsistent concernant sa juridiction à l'égard des installations d'entreprises relevant du niveau fédéral. On ne trouve pas autant de cohérence dans la législation fédérale habilitant le C.R.T.C. à réglementer les installations de télécommunicateurs relevant de sa juridiction. Il est permis d'espérer cependant qu'une nouvelle loi sur les télécommunications apportera des clarifications essentielles. On reste toutefois avec une interrogation: est-il nécessaire que deux organismes contrôlent les mêmes infrastructures? Ne serait-il pas plus efficace de laisser l'un ou l'autre exercer la totalité du pouvoir de réglementer et d'arbitrer les difficultés résultant de l'installation des infrastructures? On peut se demander si la situation actuelle est compatible avec une planification rationnelle et si on ne se trouve pas dans une situation si confuse que les entreprises les plus puissantes peuvent, seules, imposer leur volonté sans qu'on soit assuré qu'il y a là coïncidence entre l'intérêt de l'entreprise et l'intérêt général?

Enfin, il nous reste à souhaiter que cet exposé, forcément trop général, d'un aspect du droit des communications sera susceptible de servir à une meilleure compréhension de celui-ci.

LE PROJET DE LOI C-24

Le droit fédéral régissant les infrastructures de télécommunications n'est pas susceptible d'être profondément modifié par l'adoption du projet de loi C-24 proposant une *Loi concernant les télécommunications au Canada*. Nous ferons état des dispositions de ce projet qui affectent les infrastructures de télécommunications.

Le projet entend rassembler les dispositions législatives générales portant sur les entreprises de radiodiffusion ainsi que sur les "télécommunicateurs" qu'on définit comme étant:

> "*[T]out propriétaire ou exploitant d'une entreprise de télécommunication, à l'exclusion d'une entreprise de radiodiffusion qui fournit des services de télécommunication et met des installations de télécommunication à la disposition d'autres personnes.*"[379]

Le statut de l'entreprise de radiodiffusion demeure, quant aux infrastructures, similaire à ce qu'il était. L'alinéa 32 (c) (vii) du projet accorde toutefois le pouvoir explicite à la Commission de la radiotélévision et des télécommunications canadiennes d'établir des règlements concernant la fourniture de services par les entreprises de réception de radiodiffusion et fixant les conditions y afférentes.[380] On sait que l'actuel C.R.T.C. ne possède pas un tel pouvoir.

Les télécommunicateurs devront toutefois se soumettre aux décisions du Bureau formé des membres à temps plein de la C.R.T.C. et qui pourront porter sur les

---

[379] *Loi concernant les télécommunications au Canada*, Bill C-24 (1ère lecture), Troisième Session, trentième législature (Can.), art. 2.

[380] *Id.*, art. 32c) (vii).

conditions qu'un télécommunicateur doit respecter en fournissant des installations ou des services.[381] Le Bureau pourra en outre ordonner à un télécommunicateur de fournir les installations ou services qu'il prescrit, dans toute aire géographique qu'il déterminera[382] ou encore à un certain client.[383] Enfin, le Bureau pourra enjoindre un télécommunicateur de donner accès à ses services et installations et d'en permettre l'utilisation, notamment l'adjonction d'autres installations ou équipements à ses installations ou le raccordement de ces dernières à d'autres installations ou équipements, selon les modalités, pouvant inclure le paiement d'une indemnité qu'il fixe.[384]

Les modalités de tout contrat ou accord déterminés par règlement du Bureau et concernant la fourniture par un télécommunicateur d'installations ou de services à une entreprise de télécommunication devront être soumis à l'approbation du Bureau[385] par le télécommunicateur. Ces contrats ne peuvent produire d'effets tant que le Bureau ne les a pas approuvés.[386] Il revient au Bureau des membres à temps plein de la C.R.T.C. de définir, par règlement, les catégories ou espèces de contrat ou d'accord devant être déposés entre ses mains par tous les télécommunicateurs. Le Bureau peut, en outre réglementer les modalités régissant la fourniture d'installations ou de services par les télécommunicateurs.[387]

Le projet de loi reconnaît et encadre l'exercice par les entreprises des pouvoirs qui leur sont dévolus par loi spéciale d'ériger, d'exploiter ou d'entretenir des installations de télécommunication. L'alinéa 22 (1) prévoit en effet que l'entreprise peut, sous réserve de la loi spéciale en vertu de laquelle elle agit, défoncer une route, une place ou tout autre lieu public. Toutefois, de telles opérations ne peuvent s'accomplir sans le consentement de la municipalité ou autre administration gouvernementale ayant compétence sur la route, place ou lieu public en question.[388] Le projet maintient donc le régime actuel de l'article 318 de la Loi sur les chemins de fer, lequel article est abrogé;[389] ainsi, l'entreprise qui ne peut obtenir le consentement de l'organisme ayant compétence sur le lieu public devant faire l'objet de travaux, peut demander à la C.R.T.C. la permission d'exercer ses pouvoirs.[390] La Commission fait alors enquête sur la question et peut rendre une décision autorisant ou interdisant les travaux projetés sous réserve des modalités qu'elle peut fixer.[391]

L'enquête que peut tenir la C.R.T.C. sur une demande d'autorisation d'accomplir des travaux est menée de la façon que la Commission juge appropriée; elle n'est pas obligée de tenir une audition.[392] La Commission peut prescrire, par règlement, les modalités d'indemnisation selon lesquelles les entreprises peuvent effectuer leurs travaux ainsi que les façons de signifier les avis et autres renseignements afférents aux travaux. C'est aussi par règlement que la C.R.T.C. peut assurer en général l'application de l'esprit et de la lettre du régime d'autorisation prévu à l'article 22.

---

[381] *Id.*, art. 55 (1) a).

[382] *Id.*, art. 55 (1) b).

[383] *Id.*, art. 55 (1) g).

[384] *Id.*, art. 55 (1) c).

[385] *Id.*, art. 58 (1) b).

[386] *Id.*, art. 58 (1) *in fine*.

[387] *Id.*, art. 61 (1) f).

[388] *Id.*, art. 22 (1).

[389] *Id.*, Annexe no. 5.

[390] *Id.*, art. 22 (2).

[391] *Id.*, art. 22 (3).

[392] *Id.*

Comme on le voit, le régime applicable aux infrastructures de télécommunication n'est pas sensiblement modifié par le projet de loi C-24. Une importante amélioration réside dans l'abolition de cette multiplicité de lois régissant les conditions de fonctionnement des entreprises. L'abolition de l'étrange mécanisme de législation par référence qui consistait à assimiler les infrastructures de télécommunication à des wagons de chemin de fer prendra fin si un jour le projet de loi C-24 devenait une loi.