

A-117-00
2001 FCA 236

A-117-00
2001 CAF 236

Barrie Public Utilities, Essex Public Utilities Commission, Guelph Hydro, Innisil Hydro, Leamington Public Utilities Commission, Markham Hydro Electric Commission, Mississauga Hydro Electric Commission, Niagara-On-The-Lake Hydro Electric Commission, The Hydro Electric Commission of North Bay, Oakville Hydro, Orillia Water, Light and Power, Perth Public Utilities Commission, Richmond Hill Hydro Electric Commission, Shelburne Hydro, Stoney Creek Hydro-Electric Commission, Stratford Public Utility Commission, Toronto Hydro-Electric Commission (Formerly Hydro Electric Commission of the City of North York and the Public Utilities Commission of the City of Scarborough), Waterloo North Hydro and Kitchener-Wilmot Hydro (*Appellants*)

v.

Canadian Cable Television Association (*Respondent*)

and

Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, Saskatchewan Power Corporation and Attorney General of New Brunswick (*Interveners*)

INDEXED AS: BARRIE PUBLIC UTILITIES v. CANADIAN CABLE TELEVISION ASSN. (C.A.)

Court of Appeal, Desjardins, Rothstein and Sharlow J.J.A.—Toronto, June 13 and 14; Ottawa, July 13, 2001.

Construction of Statutes — Telecommunications Act, s. 43(5) permitting person who provides services to public and who cannot gain access to supporting structure of transmission line constructed on highway or other public place to apply to CRTC for right of access to supporting structure — Appeal from CRTC order granting cable television companies access to poles owned by provincially regulated power utilities — Interpretation of “transmission line” must be justified in terms of plausibility, efficacy, acceptability — “Transmission line” capable of general meaning, including transmission lines used to distribute electrical power, and

Barrie Public Utilities, Essex Public Utilities Commission, Guelph Hydro, Innisil Hydro, Leamington Public Utilities Commission, Markham Hydro Electric Commission, Mississauga Hydro Electric Commission, Niagara-On-The-Lake Hydro Electric Commission, The Hydro Electric Commission of North Bay, Oakville Hydro, Orillia Water, Light and Power, Perth Public Utilities Commission, Richmond Hill Hydro Electric Commission, Shelburne Hydro, Stoney Creek Hydro-Electric Commission, Stratford Public Utility Commission, Toronto Hydro-Electric Commission (autrefois Hydro Electric Commission of the City of North York and the Public Utilities Commission of the City of Scarborough), Waterloo North Hydro et Kitchener-Wilmot Hydro (*appelantes*)

c.

L’Association canadienne de télévision par câble (*intimée*)

et

Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, la Saskatchewan Power Corporation et le Procureur général du Nouveau-Brunswick (*intervenants*)

RÉPERTORIÉ: BARRIE PUBLIC UTILITIES c. ASSOC. CANADIENNE DE TÉLÉVISION PAR CÂBLE (C.A.)

Cour d’appel, juges Desjardins, Rothstein et Sharlow, J.C.A.—Toronto, 13 et 14 juin; Ottawa, 13 juillet 2001.

Interprétation des lois — L’art. 43(5) de la Loi sur les télécommunications permet au fournisseur de services au public, lorsqu’il ne peut avoir accès à la structure de soutènement d’une ligne de transmission construite sur une voie publique ou un autre lieu public, de demander au CRTC le droit d’y accéder — Appel d’une ordonnance rendue par le CRTC accordant aux câblodistributeurs l’accès aux poteaux appartenant à des services publics d’électricité réglementés au palier provincial — L’interprétation de l’expression «ligne de transmission» doit être justifiée sur le plan de la vraisemblance, de l’efficacité et de

technical meaning (high voltage lines carrying electricity over long distances with minor losses) — Generally presumption non-technical meaning intended unless context requiring otherwise — S. 43(5) requiring reading down — CRTC reading down either “person who provides services to public” or “transmission line”, depending on which necessary to ensure compliance with constitutional, jurisdictional limits — CRTC not having read down words consistently — Parliament held not to intend flexible reading down when not so expressly stating — “Person who provides services to the public” necessarily applicant for access, not subject of CRTC’s regulatory jurisdiction — Since Parliament must have intended such term be unrestricted, “transmission line” must refer to transmission line constructed by undertakings subject to CRTC jurisdiction, i.e. Canadian carriers, distribution undertakings — S. 43 as whole supporting this construction — Similarity in wording with other subsections strong indicator Parliament intended same transmission lines i.e. those of Canadian carrier, distribution undertaking — Presumption against redundancy not persuasive — Argument by using different words in s. 43(5) from those used elsewhere dealing with transmission lines, Parliament intending different thing, overlooking relationship between s. 43(5), balance of s. 43 — Implicit, unless context requiring contrary interpretation, transmission lines in subsequent subsection of same section similarly qualified (presumption of consistency of expression) — Presumption not rebutted — S. 43(5) should not inject whole new meaning into term — Scheme of s. 43(5), sequence after s. 43(4) make it unlikely Parliament intended access to support structures of existing transmission lines would be consideration resulting in CRTC refusing permission for construction — Policy objectives not conferring powers not bestowed by enabling statutes — Legislative history supporting interpretation.

Telecommunications — Appeal from CRTC decision under Telecommunications Act, s. 43(5) granting cable companies access to poles owned by provincially regulated electric power utilities at fixed annual price per pole — S. 43(5)

l’acceptabilité — L’expression «ligne de transmission» peut avoir un sens général, ce qui comprend les lignes de transmission servant à la distribution de l’électricité, et un sens technique (lignes de haute tension transportant de l’électricité sur de grandes distances avec des pertes mineures) — En général, il existe une présomption selon laquelle les mots ont un sens non technique à moins que le contexte n’exige le contraire — Il faut donner une interprétation atténuée à l’art. 43(5) — Le CRTC a donné une interprétation atténuée à l’expression «fournisseur de services au public» et à l’expression «ligne de transmission», selon ce qui est nécessaire afin d’assurer le respect des limites constitutionnelles et juridictionnelles de ses attributions — Le CRTC n’a pas donné une interprétation atténuée uniforme aux mots en question — Le Parlement est réputé ne pas vouloir adopter une interprétation atténuée souple lorsqu’il ne le dit pas expressément — L’expression «fournisseur de services au public» se rapporte nécessairement au demandeur qui cherche à obtenir l’accès plutôt qu’à la personne assujettie à la compétence réglementaire du CRTC — Étant donné que le Parlement doit avoir voulu que le sens de pareille expression ne soit pas limité, l’expression «ligne de transmission» doit s’entendre d’une ligne de transmission construite par des entreprises assujetties à la compétence du CRTC, à savoir les entreprises canadiennes et les entreprises de distribution — Cette interprétation est étayée par l’art. 43 dans son ensemble — Le libellé similaire d’autres dispositions indique fortement que le Parlement songeait aux mêmes lignes de transmission, c’est-à-dire aux lignes de transmission d’une entreprise canadienne ou d’une entreprise de distribution — La présomption à l’encontre de la redondance n’est pas convaincante — L’argument selon lequel en employant, à l’art. 43(5), des mots différents de ceux qui sont employés ailleurs à l’égard des lignes de transmission, le Parlement voulait dire une chose différente ne tient pas compte du rapport existant entre l’art. 43(5) et le reste de l’art. 43 — On laisse implicitement entendre, à moins que le contexte n’exige une interprétation contraire, que les lignes de transmission dont il est question dans une disposition subséquente du même article sont assorties d’une restriction similaire (présomption de cohérence) — La présomption n’a pas été réfutée — L’art. 43(5) ne devrait pas donner un sens entièrement nouveau à l’expression — Le texte de l’art. 43(5) et le texte qui le suit après l’art. 43(4) montrent que le Parlement ne voulait probablement pas que l’accès aux structures de soutènement de lignes de transmission existantes soit une considération susceptible d’entraîner le refus du CRTC d’autoriser la construction — Les objectifs d’une politique ne confèrent pas des pouvoirs qui ne sont pas prévus par les lois habilitantes — L’historique législatif étaye cette interprétation.

Télécommunications — Appel d’une décision rendue par le CRTC en vertu de l’art. 43(5) de la Loi sur les télécommunications accordant aux cablôdistributeurs l’accès aux poteaux appartenant à des services publics d’électricité

permitting person who provides services to public and who cannot gain access to supporting structure of transmission line constructed on highway or other public place to apply to CRTC for right of access to supporting structure — In context of s. 43(5), s. 43 as whole, and having regard to legislative history, “transmission line” in s. 43(5) referring to transmission lines of Canadian carriers and distribution undertakings only — Policy objectives in Telecommunications Act, Broadcasting Act implemented only in accordance with powers conferred by Acts — Policies themselves not conferring jurisdiction — Efficiency, avoidance of duplication of infrastructures could be attained through agreement or by regulation by provincial utility boards — S. 43(5) not conferring on CRTC jurisdiction to regulate access, terms of access to support structures of transmission lines owned by appellants.

Administrative Law — Statutory Appeals — Appeal from CRTC decision under Telecommunications Act, s. 43(5) granting cable companies access to poles owned by provincially regulated electric power utilities at fixed annual price per pole — Pragmatic, functional approach to determination of standard of review — Whether “transmission lines” in s. 43(5) referring only to transmission lines of Canadian carriers and distribution undertakings as in s. 43(2), (3), (4) or including all transmission lines, question of statutory interpretation, question of law — Involves scope of CRTC’s regulatory authority — Determination of question having precedential importance — Parliament not intending to leave determination of such question to exclusive decision of CRTC — Other factors supporting finding: statutory right of appeal on question of law with leave, nature of question not involving CRTC’s expertise — Appropriate standard of review correctness.

This was an appeal from an order made by the CRTC under *Telecommunications Act*, subsection 43(5) granting television cable companies access to poles owned by the appellants at a fixed annual rate per pole. The appellants are provincially regulated electric power utilities that distribute electricity in various Ontario municipalities. As part of that business, they erect and maintain support structures, mainly poles, which provide support for above-ground electric wires. The members of the respondent Association provide cable television service to more than 7 million households. Subsection 43(5) permits a person who provides services to

réglementés au palier provincial conformément à un tarif annuel fixe par poteau — L’art. 43(5) permet au fournisseur de services au public, lorsqu’il ne peut avoir accès à la structure de soutien d’une ligne de transmission construite sur une voie publique ou un autre lieu public, de demander au CRTC le droit d’y accéder — Dans le contexte de l’art. 43(5) et de l’art. 43 dans son ensemble et compte tenu de l’historique législatif, l’expression «ligne de transmission» figurant à l’art. 43(5) se rapporte uniquement aux lignes de transmission de l’entreprise canadienne et de l’entreprise de distribution — Les objectifs des politiques énoncés dans la Loi sur les télécommunications et dans la Loi sur la radio-diffusion ne sont mis en œuvre que conformément aux pouvoirs conférés par ces lois — Les politiques elles-mêmes ne confèrent pas la compétence voulue — Il serait possible d’assurer l’efficacité et d’éviter le dédoublement des infrastructures au moyen d’ententes ou au moyen de la réglementation par les commissions provinciales de services publics — L’art. 43(5) ne confère pas au CRTC le pouvoir de réglementer l’accès et les conditions d’accès aux structures de soutènement des lignes de transmission appartenant aux appelantes.

Droit administratif — Appels prévus par la loi — Appel d’une décision rendue par le CRTC en vertu de l’art. 43(5) de la Loi sur les télécommunications accordant aux câblodistributeurs l’accès aux poteaux appartenant à des services publics d’électricité réglementés au palier provincial conformément à un tarif annuel fixe par poteau — Approche pragmatique et fonctionnelle adoptée à l’égard de la détermination de la norme de contrôle — La question de savoir si l’expression «lignes de transmission» figurant à l’art. 43(5) se rapporte uniquement aux lignes de transmission de l’entreprise canadienne et de l’entreprise de distribution, comme à l’art. 43(2), (3) et (4), ou si elle comprend toutes les lignes de transmission est une question d’interprétation légale et une question de droit — Elle met en cause l’étendue du pouvoir de réglementation du CRTC — La détermination de cette question a une importance en tant que précédent — Le Parlement ne voulait pas laisser la détermination de pareille question à l’appréciation exclusive du CRTC — D’autres facteurs étayaient cette conclusion: le droit d’appel reconnu par la loi sur autorisation, en ce qui concerne une question de droit, et la nature de la question, qui ne relève pas de l’expertise du CRTC — La norme de contrôle appropriée est celle de la décision correcte.

Il s’agissait d’un appel d’une ordonnance rendue par le CRTC en vertu du paragraphe 43(5) de la *Loi sur les télécommunications*, accordant aux câblodistributeurs l’accès aux poteaux appartenant aux appelantes conformément à un tarif annuel fixe par poteau. Les appelantes sont des services publics d’électricité réglementés au palier provincial qui distribuent de l’électricité dans diverses municipalités de l’Ontario. Aux fins de l’exploitation de leur entreprise, les appelantes érigent et entretiennent des structures de soutènement, principalement des poteaux, qui servent à soutenir des câbles électriques aériens. Les membres de l’Association

the public and who cannot gain access to the supporting structure of a transmission line constructed on a highway or other public place to apply to the CRTC for a right of access to the supporting structure. CRTC held that according to the ordinary dictionary meaning, "transmission line" includes lines used to distribute electricity. The term was not narrowed as it was in other subsections of section 43, as being a transmission line of a Canadian carrier (by definition a telecommunications carrier such as a telephone company) or distribution undertaking (in this case, the undertaking of a cable company). In the CRTC's opinion, the legislative history leading to the enactment of subsection 43(5) supported the view that it should be construed broadly to include the support structures of all utilities including the appellants and other power utilities. According to the CRTC, this view was supported by the telecommunications policy objectives in *Telecommunications Act*, section 7 and the broadcasting policy objectives in *Broadcasting Act*, section 3 and the broader public interest such as environmental impact and aesthetic consequences of avoidable duplicate infrastructures.

The issue was whether subsection 43(5) confers on the CRTC the authority to grant cable television companies access to the poles owned by provincially regulated power utilities.

Held, the appeal should be allowed.

Subsection 43(5) did not authorize the CRTC to make Telecom Decision CRTC 99-13.

A determination of the appropriate standard of review of a decision of an administrative tribunal calls for the application of the pragmatic and functional approach, according to which the central question is whether the legislators intended the question raised by the provision to be left to the exclusive decision of the administrative tribunal. Whether "transmission lines" in subsection 43(5) refers only to transmission lines of Canadian carriers and distribution undertakings, or to all transmission lines, irrespective of ownership, is a question of statutory interpretation and therefore a question of law. If "transmission line" is held to apply to all transmission lines regardless of ownership, that would empower the CRTC to order access to support structures owned by utilities not otherwise within the Commission's jurisdiction. Since the decision herein involves the scope of the CRTC's regulatory authority and will stand as a precedent, it could not be thought that Parliament intended to leave the determination of such a question to the exclusive decision of the CRTC. Having regard to the question of

intimée fournissent des services de câblodistribution à plus de 7 millions de ménages. Le paragraphe 43(5) permet au fournisseur de services au public, lorsqu'il ne peut avoir accès à la structure de soutien d'une ligne de transmission construite sur une voie publique ou un autre lieu public, de demander au CRTC le droit d'y accéder. Le CRTC a statué que la «ligne de transmission», telle que cette expression est définie dans les dictionnaires ordinaires, comprend les lignes servant à la distribution de l'électricité. Le sens de l'expression n'a pas été limité, comme il l'a été à l'égard d'autres dispositions de l'article 43, à une ligne de transmission de l'entreprise canadienne (par définition, une entreprise de télécommunications comme une compagnie de téléphone) ou de l'entreprise de distribution (soit, dans ce cas-ci, l'entreprise d'un câblodistributeur). De l'avis du CRTC, l'historique législatif qui a mené à l'adoption du paragraphe 43(5) était l'idée selon laquelle la disposition devrait être interprétée d'une façon libérale de façon à inclure les structures de soutènement de tous les services publics, y compris celles des appelantes et des autres services publics d'électricité. Selon le CRTC, cette interprétation était étayée par les objectifs de la politique de télécommunication énoncés à l'article 7 de la *Loi sur les télécommunications* et par les objectifs de la politique de radiodiffusion énoncés à l'article 3 de la *Loi sur la radiodiffusion* ainsi que par l'intérêt public général, comme les conséquences environnementales et esthétiques associées à un dédoublement inutile des infrastructures.

Il s'agissait de savoir si le paragraphe 43(5) confère au CRTC le pouvoir d'accorder aux entreprises de câblodistribution l'accès aux poteaux appartenant à des services publics d'électricité réglementés par la province.

Arrêt: l'appel doit être accueilli.

Le paragraphe 43(5) n'autorisait pas le CRTC à rendre la décision Télécom CRTC 99-13.

La détermination de la norme de contrôle qu'il convient d'appliquer à la décision d'un tribunal administratif comporte l'application de l'approche pragmatique et fonctionnelle, selon laquelle il s'agit essentiellement de savoir si le législateur voulait que la question soulevée par la disposition relève de la décision exclusive du tribunal administratif. La question de savoir si l'expression «ligne de transmission» figurant au paragraphe 43(5) se rapporte uniquement aux lignes de transmission de l'entreprise canadienne et de l'entreprise de distribution ou à toutes les lignes de transmission, indépendamment de la question de savoir à qui elles appartiennent, est une question d'interprétation légale; il s'agit donc d'une question de droit. S'il est conclu que l'expression «ligne de transmission» comprend toutes les lignes de transmission, indépendamment de la question de savoir à qui elles appartiennent, cela permettrait au CRTC d'ordonner l'accès aux structures de soutènement des services d'électricité qui ne seraient pas par ailleurs assujettis à la compétence du Conseil. Étant donné que la décision

statutory interpretation under consideration, the fact that there is a statutory right of appeal on a question of law upon leave being granted, and the fact that the nature of the question is not one that involves the expertise of the CRTC, the appropriate standard of review is that of correctness.

The words of subsection 43(5) must be read in their statutory context to arrive at an interpretation of “transmission line” that is justified in terms of plausibility, efficacy and acceptability. According to the appellants, power utilities recognize a distinction between transmission lines, which are high voltage lines carrying electricity over long distances with minor losses, and distribution lines, which carry electricity relatively inefficiently over short distances. The support structures in issue are the poles supporting what the power utilities refer to as “distribution lines”, not “transmission lines”. “Transmission line”, read literally and in isolation, is capable of bearing either meaning. Generally, where words may bear either a technical or non-technical meaning, the Court will presume that the non-technical meaning was intended unless the context requires otherwise.

Neither the term “person who provides services to the public” nor the term “transmission line” in subsection 43(5) is qualified. Because it is obvious that subsection 43(5) does not confer on the CRTC the authority to grant access to any poles supporting transmission lines whenever any person applies for access (thus exceeding federal and CRTC jurisdiction), subsection 43(5) must be read down. The CRTC read down either the term “person who provides services to the public” or the term “transmission line” in subsection 43(5) on a case-by-case basis, depending on which is necessary to ensure compliance with its constitutional and jurisdictional limits. While reading down legislation to comply with jurisdictional limits is an acceptable strategy, the CRTC has not read down the words consistently. It could not be held that Parliament intended this flexible reading down, depending upon the facts of individual cases, when this was not expressly stated.

Also, the term “person who provides services to the public” in subsection 43(5) refers to the applicant for access and not to the person that is subject to the regulatory

en l'espèce met en cause l'étendue du pouvoir de réglementation du CRTC et qu'elle aura une importance en tant que précédent, on ne saurait croire que le Parlement ait voulu laisser la détermination de pareille question à l'appréciation exclusive du CRTC. Étant donné la question d'interprétation légale ici en cause, le droit d'appel reconnu par la loi sur autorisation en ce qui concerne une question de droit et la nature de la question, qui ne relève pas de l'expertise du CRTC, la norme de contrôle qu'il convient d'appliquer est celle de la décision correcte.

Les mots figurant au paragraphe 43(5) doivent être interprétés dans leur contexte de façon à arriver à une interprétation de l'expression «ligne de transmission» qui est justifiée sur le plan de la vraisemblance, de l'efficacité et de l'acceptabilité. Selon les appelantes, les services publics d'électricité reconnaissent la distinction à faire entre les lignes de transmission, qui sont des lignes de haute tension transportant de l'électricité sur de grandes distances avec des pertes mineures, et les lignes de distribution, qui transportent l'électricité d'une façon relativement peu efficace sur de courtes distances. Les structures de soutènement ici en cause sont les poteaux qui soutiennent ce que les services publics d'électricité appellent des «lignes de distribution» plutôt que des «lignes de transmission». L'expression «ligne de transmission», interprétée littéralement et isolément, peut avoir l'un ou l'autre sens. En général, lorsque des mots peuvent avoir soit un sens technique soit un sens non technique, la Cour présumera que c'est le sens non technique qu'il faut adopter à moins que le contexte n'exige le contraire.

Ni l'expression «fournisseur de services au public» ni l'expression «ligne de transmission» figurant au paragraphe 43(5) ne sont assorties de conditions. Étant donné que, de toute évidence, le paragraphe 43(5) ne confère pas au CRTC le pouvoir d'autoriser l'accès à des poteaux soutenant des lignes de transmission dès qu'un fournisseur demande l'accès à ces poteaux (ce qui excéderait la compétence fédérale et la compétence du CRTC), il faut donner une interprétation atténuée au paragraphe 43(5). Le CRTC a donné une interprétation atténuée à l'expression «fournisseur de services au public» et à l'expression «ligne de transmission» figurant au paragraphe 43(5) sur une base individualisée, selon ce qui est nécessaire afin d'assurer le respect des limites constitutionnelles et juridictionnelles de ses attributions. L'interprétation atténuée d'une disposition législative visant à assurer le respect des limites juridictionnelles constitue une stratégie acceptable, mais le CRTC n'a pas donné une interprétation atténuée uniforme aux mots en question. Il ne pourrait pas être conclu que cette interprétation atténuée souple, qui dépend des faits d'affaires individuelles, soit celle que le Parlement entendait adopter puisque celui-ci ne l'a pas expressément dit.

De plus, l'expression «fournisseur de services au public» figurant au paragraphe 43(5) se rapporte au demandeur qui cherche à obtenir l'accès plutôt qu'à la personne assujettie

jurisdiction of the CRTC, i.e. the person against whom the access order is made. In this context, there is no reason to apply jurisdictional or constitutional constraints to the term. It is reasonable to conclude that the term “person who provides services to the public” was intended by Parliament to be unrestricted. Therefore “transmission line” must be a transmission line constructed by undertakings subject to CRTC jurisdiction, namely Canadian carriers or distribution undertakings and cannot include the transmission lines of the appellants.

This construction is supported by the context of section 43 as a whole. In subsections 43(2), (3) and (4), the transmission lines at issue are clearly those to be constructed, maintained or operated by a Canadian carrier or distribution undertaking on a highway or other public place. Subsection 43(5) is not concerned with granting Canadian carriers or distribution undertakings permission to construct transmission lines, but with access by persons who provide services to the public to support structures of transmission lines already constructed on a highway or other public place. However, the word formula “transmission line constructed on a highway or other public place” in subsection 43(5) bears a remarkable similarity to the words describing the transmission lines contemplated in subsections 43(2), (3) and (4). This similarity in wording is a strong indicator that Parliament had in mind the same transmission lines, i.e. the transmission lines of a Canadian carrier or distribution undertaking in all subsections.

The argument that access to transmission lines of Canadian carriers and distribution undertakings is already provided for and Parliament should not be presumed to enact a redundancy, was not accepted. First, subsection 43(5) authorizes the CRTC to grant access to the support structures of distribution undertakings, something the CRTC did not have jurisdiction to do without subsection 43(5). Second, subsection 43(5) makes the CRTC’s jurisdiction to grant access to the support structures of Canadian carriers explicit. It was not clear that, in the absence of subsection 43(5) the CRTC would have such authority.

The respondent stated that by using different words in subsection 43(5) from those used elsewhere dealing with transmission lines, Parliament must have intended a different thing. This argument overlooked the relationship between subsection 43(5) and the balance of section 43. Where, in prior subsections, transmission lines are those of Canadian carriers or distribution undertakings, it is implicit, unless the context requires a contrary interpretation, that the trans-

à la compétence réglementaire du CRTC, c’est-à-dire à la personne à l’encontre de laquelle l’ordonnance d’accès est rendue. Dans ce contexte, il n’y a pas lieu d’appliquer des restrictions juridictionnelles ou constitutionnelles à l’expression. Il est raisonnable de conclure que le Parlement voulait que le sens de l’expression «fournisseur de services au public» ne soit pas limité. Par conséquent, l’expression «ligne de transmission» doit s’entendre d’une ligne de transmission construite par des entreprises assujetties à la compétence du CRTC, à savoir les entreprises canadiennes et les entreprises de distribution, et ne peut pas comprendre les lignes de transmission des appelants.

Cette interprétation est étayée par le contexte de l’article 43 dans son ensemble. Aux paragraphes 43(2), (3) et (4), les lignes de transmission en question sont clairement celles qui doivent être construites, entretenues ou exploitées par l’entreprise canadienne ou l’entreprise de distribution sur une voie publique ou dans un autre lieu public. Le paragraphe 43(5) ne se rapporte pas à l’octroi aux entreprises canadiennes ou aux entreprises de distribution de l’autorisation de construire des lignes de transmission, mais plutôt à l’accès par des fournisseurs de services au public aux structures de soutènement de lignes de transmission déjà construites sur une voie publique ou dans un autre lieu public. Toutefois, la formule «ligne de transmission construite sur une voie publique ou un autre lieu public» figurant au paragraphe 43(5) ressemble remarquablement aux mots décrivant les lignes de transmission visées aux paragraphes 43(2), (3) et (4). La description similaire des lignes de transmission indique fortement que le Parlement songeait, en ce qui concerne toutes les dispositions en cause, aux mêmes lignes de transmission, c’est-à-dire aux lignes de transmission d’une entreprise canadienne ou d’une entreprise de distribution.

L’argument selon lequel l’accès à des lignes de transmission par les entreprises canadiennes et les entreprises de distribution est déjà prévu et qu’il ne faut pas présumer que le Parlement a édicté une disposition redondante a été rejeté. En premier lieu, le paragraphe 43(5) autorise le CRTC à accorder l’accès aux structures de soutènement des entreprises de distribution, soit une chose sur laquelle le CRTC n’aurait pas compétence en l’absence du paragraphe 43(5). En second lieu, le paragraphe 43(5) prévoit expressément que le CRTC a compétence pour accorder l’accès aux structures de soutènement des entreprises canadiennes. Il n’était pas clair qu’en l’absence du paragraphe 43(5), le CRTC aurait eu pareil pouvoir.

L’intimée a affirmé qu’en employant, au paragraphe 43(5), des mots différents de ceux qui sont employés ailleurs à l’égard des lignes de transmission, le Parlement doit avoir voulu dire une chose différente. Cet argument ne tenait pas compte du rapport existant entre le paragraphe 43(5) et le reste de l’article 43. Lorsque, dans les dispositions antérieures, les lignes de transmission sont celles de l’entreprise canadienne ou de l’entreprise de distribution, on laisse

mission lines in a subsequent subsection of the same section would be similarly qualified. This is the presumption of consistency of expression. As subsections 43(2), (3) and (4) each deal with transmission lines constructed by Canadian carriers or distribution undertakings on highways or other public places, the reference in subsection 43(5) to a transmission line constructed on a highway or other public place, is intended to mean the same transmission line. The presumption of consistency of expression was not rebutted. Finally, had Parliament intended that the CRTC be authorized to grant access to all kinds of transmission lines, including those of power utilities, it is more likely that it would have framed a free-standing section of the Act to that effect. It would not have drafted a subsection as the final element of a section which deals exclusively with transmission lines of Canadian carriers and distribution undertakings.

The scheme of subsection 43(5) and its sequence after subsection 43(4) makes it unlikely that Parliament intended that access to support structures of existing transmission lines would be a consideration that could result in the CRTC refusing permission for construction under subsection 43(4). If such were the case, subsection 43(5) would not require an access application to engage the CRTC's jurisdiction. The legislation would provide that the CRTC, in considering a construction application by a Canadian carrier or distribution undertaking under subsection 43(4), could either make an order permitting construction or having regard to the use and enjoyment of the highway or other public place by others, order that the Canadian carrier or distribution undertaking be given access to support structures of existing transmission lines.

It is not the Court's function to approve or disapprove of policy objectives. But the CRTC does not have plenary power to implement policies. Its power is established under the Acts and other relevant legislation, and the policy objectives of those Acts may be implemented by the CRTC only in accordance with the powers and duties conferred on it under those Acts. The policies themselves do not confer jurisdiction on the CRTC and they cannot be used as a basis for exercising a power that the CRTC has not been granted by the statutes. Subsection 43(5) does not confer on the CRTC the power to grant access to support structures of all transmission lines. The policies of the *Telecommunications Act* and *Broadcasting Act* must therefore be implemented by the CRTC having regard to that constraint.

Efficiency and avoidance of duplication of infrastructures may be attained without the CRTC having jurisdiction to

implicitement entendre, à moins que le contexte n'exige une interprétation contraire, que les lignes de transmission dont il est question dans une disposition subséquente du même article sont assorties d'une restriction similaire. C'est ce qui est connu sous le nom de présomption de cohérence. Puisque les paragraphes 43(2), (3) et (4) traitent dans chaque cas des lignes de transmission construites par l'entreprise canadienne ou par l'entreprise de distribution sur une voie publique ou dans un autre lieu public, la mention au paragraphe 43(5) d'une ligne de transmission construite sur une voie publique ou dans un autre lieu public doit se rapporter à la même ligne de transmission. La présomption de cohérence n'a pas été réfutée. Enfin, si le Parlement avait voulu que le CRTC soit autorisé à permettre l'accès à toutes sortes de lignes de transmission, y compris celles des services publics d'électricité, il aurait probablement inséré dans la loi une disposition autonome en ce sens. Il ne se serait pas contenté d'ajouter un paragraphe à la fin d'un article qui traite exclusivement des lignes de transmission d'entreprises canadiennes et d'entreprises de distribution.

Le texte du paragraphe 43(5) et le texte qui le suit après le paragraphe 43(4) montrent que le Parlement ne voulait probablement pas que l'accès aux structures de soutènement de lignes de transmission existantes soit une considération susceptible d'entraîner le refus du CRTC d'autoriser la construction en vertu du paragraphe 43(4). Si c'était le cas, le paragraphe 43(5) n'exigerait pas la présentation d'une demande d'accès en vue de déclencher la compétence du CRTC. La loi prévoirait qu'en examinant une demande présentée par une entreprise canadienne ou par une entreprise de distribution aux fins de la construction en vertu du paragraphe 43(4), le CRTC pourrait soit rendre une ordonnance autorisant la construction soit veiller à éviter toute entrave abusive à la jouissance des lieux par le public en rendant une ordonnance selon laquelle l'entreprise canadienne ou l'entreprise de distribution doit avoir accès aux structures de soutènement de lignes de transmission existantes.

Il n'appartient pas à la Cour d'approuver ou de condamner les objectifs d'une politique. Toutefois, le CRTC n'a pas un pouvoir absolu de mettre en œuvre ces politiques. Le pouvoir du CRTC est établi en vertu des lois et d'autres textes législatifs pertinents et le CRTC ne peut mettre en œuvre les objectifs des politiques énoncés dans ces lois que conformément aux pouvoirs et aux fonctions qui lui sont conférés en vertu de ces lois. Les politiques elles-mêmes ne confèrent pas la compétence voulue au CRTC et elles ne peuvent pas servir à fonder l'exercice d'un pouvoir qui n'a pas été conféré au CRTC par les lois. Le paragraphe 43(5) ne confère pas au CRTC le pouvoir d'autoriser l'accès aux structures de soutènement de toutes les lignes de transmission. Les politiques de la *Loi sur les télécommunications* et de la *Loi sur la radiodiffusion* doivent donc être mises en œuvre par le CRTC compte tenu de cette restriction.

Il est possible d'assurer l'efficacité et d'éviter le doublement des infrastructures sans que le CRTC possède la

make access orders to the transmission lines of power utilities, either by entering into agreements with power utilities or by access regulated by provincial utility boards. If a power utility has capacity on its support structures to accommodate the transmission lines of Canadian carriers and there are no technical reasons for not doing so, it is logical that the utility would grant access as rates acceptable to it and that carriers would find this preferable to constructing their own support structures.

Finally, the legislative history supported the view that, in response to submissions of the provinces regarding the proliferation of undertakings to "dig up highways", and in order to regulate access to support structures of transmission lines as between Canadian carriers and distribution undertakings, subsection 43(5) was enacted to grant access to support structures of the transmission lines of Canadian carriers and distribution undertakings by each other and by other persons who provide services to the public.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Broadcasting Act*, S.C. 1991, c. 11, ss. 2(1) "distribution undertaking", 3, 5(1).
Canadian Radio-television and Telecommunications Commission Act, R.S.C., 1985, c. C-22.
Constitution Act, 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act, 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5].
National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17, s. 51.
Ontario Energy Board Act, 1998, being Sch. B of the *Energy Competition Act, 1998*, S.O. 1998, c. 15, s. 70.
Public Utilities Act, R.S.N. 1990, c. P-47, s. 53.
Public Utilities Board Act, R.S.A. 1980, c. P-37, s. 88.
Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2, s. 317.
Telecommunications Act, S.C. 1993, c. 38, ss. 7, 25, 27, 42, 43(1),(2),(3),(4),(5), 44, 47(a), 52(1), 64(1).
Utilities Commission Act, R.S.B.C. 1996, c. 473, s. 27.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

- U.E.S., Local 298 v. Bibeault*, [1988] 2 S.C.R. 1048; (1988), 35 Admin. L.R. 153; 95 N.R. 161; *Pezim v.*

compétence voulue pour rendre des ordonnances d'accès aux lignes de transmission des services publics d'électricité soit au moyen d'ententes avec pareils services soit au moyen d'un accès réglementé par les commissions provinciales de services publics. Si les services publics d'électricité sont en mesure de permettre l'installation sur leurs structures de soutènement des lignes de transmission des entreprises canadiennes et s'il n'existe aucune raison d'ordre technique de ne pas le faire, il semble logique pour ces services publics de permettre pareil accès à un tarif qui leur est acceptable et que les entreprises estiment que cela est préférable à la construction de leurs propres structures de soutènement.

Enfin, l'historique législatif étayait la thèse selon laquelle, en réponse aux observations présentées par les provinces au sujet de la prolifération d'entreprises qui «creusent les routes» et afin de réglementer l'accès aux structures de soutènement des lignes de transmission entre les entreprises canadiennes et les entreprises de distribution, le paragraphe 43(5) a été édicté de façon que l'accès aux structures de soutènement des lignes de transmission soit accordé entre les entreprises canadiennes et les entreprises de distribution ainsi que par d'autres fournisseurs de services au public.

LOIS ET RÈGLEMENTS

- Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe à la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), annexe II, n° 5].
Loi de 1998 sur la Commission de l'énergie de l'Ontario, qui constitue l'annexe B de la *Loi de 1998 sur la concurrence dans le secteur de l'énergie*, L.O. 1998, ch. 15, art. 70.
Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, ch. N-17, art. 51.
Loi sur la radiodiffusion, L.C. 1991, ch. 11, art. 2(1) «entreprise de distribution», 3, 5(1).
Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, L.R.C. (1985), ch. C-22.
Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, ch. R-2, art. 317.
Loi sur les télécommunications, L.C. 1993, ch. 38, art. 7, 25 (mod. par L.C. 1999, ch. 31, art. 199), 27, 42, 43(1), (2), (3) (mod., *idem*, art. 204), (4),(5), 44, 47(a), 52(1), 64(1) (mod., *idem*, art. 206).
Public Utilities Act, R.S.N. 1990, ch. P-47, art. 53.
Public Utilities Board Act, R.S.A. 1980, ch. P-37, art. 88.
Utilities Commission Act, R.S.B.C. 1996, ch. 473, art. 27.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

- U.E.S., Local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048; (1988), 35 Admin. L.R. 153; 95 N.R. 161; *Pezim c.*

British Columbia (Superintendent of Brokers), [1994] 2 S.C.R. 557; (1994), 114 D.L.R. (4th) 385; [1994] 7 W.W.R. 1; 92 B.C.L.R. (2d) 145; 22 Admin. L.R. (2d) 1; 14 B.L.R. (2d) 217; 4 C.C.L.S. 117; *Canada (Director of Investigation and Research) v. Southam Inc.*, [1997] 1 S.C.R. 748; (1997), 144 D.L.R. (4th) 1; 50 Admin. L.R. (2d) 199; 71 C.P.R. (3d) 417; 209 N.R. 20; *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982; (1998), 160 D.L.R. (4th) 193; 11 Admin. L.R. (3d) 1; 43 Imm. L.R. (2d) 117; 226 N.R. 201; amended reasons [1998] 1 S.C.R. 1222; (1998), 11 Admin. L.R. (3d) 130; *Thomson v. Canada (Deputy Minister of Agriculture)*, [1992] 1 S.C.R. 385; (1992), 89 D.L.R. (4th) 218; 3 Admin. L.R. (2d) 242; 133 N.R. 345.

REFERRED TO:

Committee for Equal Treatment of Asbestos Minority Shareholders v. Ontario (Securities Commission) (2001), 199 D.L.R. (4th) 577 (S.C.C.); *Canada (Deputy Minister of National Revenue — M.N.R.) v. Mattel Canada Inc.* (2001), 199 D.L.R. (4th) 598 (S.C.C.); *British Columbia Telephone Co. v. Shaw Cable Systems (B.C.) Ltd.*, [1995] 2 S.C.R. 739; (1995), 125 D.L.R. (4th) 443; 31 Admin. L.R. (2d) 169; 183 N.R. 184; *Transvision (Magog) Inc. v. Bell Canada*, [1975] C.T.C. 463.

AUTHORS CITED

Canada House of Commons. Sub-Committee on Bill C-62 (Telecommunications). *Minutes of Proceedings and Evidence of the Sub-Committee on Bill C-62 of the Standing Committee on Communications and Culture*. Ottawa. The Sub-Committee, 1993.

Canada. Local Networks Convergence Committee. *Convergence: Competition and Cooperation. Policy and Regulation Affecting Local Telephone and Cable Networks. Reports of the Co-chairs of the Local Networks Convergence Committee*, Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1992.

Sullivan, Ruth. *Driedger on the Construction of Statutes*, 3rd ed. Toronto: Butterworths, 1994.

APPEAL from a CRTC order made under *Telecommunications Act*, s. 43(5) granting television cable companies access to poles owned by provincially regulated power utilities at a fixed annual rate per pole (*CCTA v. MEA et al.*, Telecom Decision CRTC 99-13). Appeal allowed on the ground that the CRTC exceeded the jurisdiction conferred by subsection 43(5).

Colombie-Britannique (Superintendent of Brokers), [1994] 2 R.C.S. 557; (1994), 114 D.L.R. (4th) 385; [1994] 7 W.W.R. 1; 92 B.C.L.R. (2d) 145; 22 Admin. L.R. (2d) 1; 14 B.L.R. (2d) 217; 4 C.C.L.S. 117; *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, [1997] 1 R.C.S. 748; (1997), 144 D.L.R. (4th) 1; 50 Admin. L.R. (2d) 199; 71 C.P.R. (3d) 417; 209 N.R. 20; *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982; (1998), 160 D.L.R. (4th) 193; 11 Admin. L.R. (3d) 1; 43 Imm. L.R. (2d) 117; 226 N.R. 201; motifs modifiés [1998] 1 R.C.S. 1222; (1998), 11 Admin. L.R. (3d) 130; *Thomson c. Canada (Sous-ministre de l'Agriculture)*, [1992] 1 R.C.S. 385; (1992), 89 D.L.R. (4th) 218; 3 Admin. L.R. (2d) 242; 133 N.R. 345.

DÉCISIONS CITÉES:

Comité pour le traitement égal des actionnaires minoritaires de la Société Asbestos c. Ontario (Commission des valeurs mobilières) (2001), 199 D.L.R. (4th) 577 (C.S.C.); *Canada (Sous-ministre du Revenu national—M.N.R.) c. Mattel Canada Inc.* (2001), 199 D.L.R. (4th) 598 (C.S.C.); *British Columbia Telephone Co. c. Shaw Cable Systems (B.C.) Ltd.*, [1995] 2 R.C.S. 739; (1995), 125 D.L.R. (4th) 443; 31 Admin. L.R. (2d) 169; 183 N.R. 184; *Transvision (Magog) Inc. c. Bell Canada*, [1975] C.T.C. 463.

DOCTRINE

Canada. Chambre des communes. Sous-comité sur le projet de loi C-62 (télécommunications). *Procès-verbaux et témoignages du Sous-comité sur le projet de loi C-62 du Comité permanent des communications et de la culture*. Ottawa. Le Sous-comité, 1993.

Canada. Comité sur la convergence des réseaux locaux. *Convergence — Concurrence et coopération. Politiques et réglementation concernant les réseaux locaux du téléphone et de la câblodistribution. Rapports des coprésidents du Comité sur la convergence des réseaux locaux*. Ottawa, Ministère des Approvisionnement et Services Canada, 1992.

Sullivan, Ruth. *Driedger on the Construction of Statutes*, 3^e éd., Toronto, Butterworths, 1994.

APPEL d'une ordonnance du CRTC rendue en vertu de l'art. 43(5) de la *Loi sur les télécommunications* accordant aux câblodistributeurs l'accès aux poteaux appartenant à des services publics d'électricité réglementés au palier provincial conformément à un tarif annuel fixe par poteau (*ACTC c. MEA et al.*, Décision Télécom CRTC 99-13). Appel accueilli pour le motif que le CRTC a excédé la compétence qui lui est conférée par le paragraphe 43(5).

APPEARANCES:

Alan H. Mark and Peter D. Ruby for appellants.

Thomas G. Heintzman, Susan L. Gratton and Sally P. Bryant for respondent.

C. Gabriel Bourgeois and Gaétan Migneault for intervener Attorney General of New Brunswick.

Robert G. Richards, Q.C. for intervener Saskatchewan Power Corporation.

William A. Howard and C. Pinsky for intervener Canadian Radio-television and Telecommunications Commission.

Peter M. Southey for Attorney General of Canada.

SOLICITORS OF RECORD:

Goodman Phillips & Vineberg, Toronto, for appellants.

McCarthy Tétrault, Toronto, for respondent.

Attorney General of New Brunswick, Fredericton, for intervener Attorney General of New Brunswick.

MacPherson Leslie & Tyerman, Regina, for intervener Saskatchewan Power Corporation.

Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, Hull, Quebec, for intervener Canadian Radio-television and Telecommunications Commission.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

ROTHSTEIN J.A.:

INTRODUCTION

[1] The appellants are provincially regulated electric power utilities in Ontario. They are appealing Telecom Decision CRTC 99-13 [*CCTA v. MEA et al.*], a September 28, 1999 order of the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) made under subsection 43(5) of the *Telecommunications Act*, S.C. 1993, c. 38. The order grants television cable companies access to poles owned by the appellants at a rate of \$15.89 per pole per year.

ONT COMPARU:

Alan H. Mark et Peter D. Ruby pour les appelantes.

Thomas G. Heintzman, Susan L. Gratton et Sally P. Bryant pour l'intimée.

C. Gabriel Bourgeois et Gaétan Migneault pour le procureur général du Nouveau-Brunswick, intervenant.

Robert G. Richards, c.r. pour la Saskatchewan Power Corporation, intervenante.

William A. Howard et C. Pinsky pour le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, intervenant.

Peter M. Southey pour le procureur général du Canada.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Goodman Phillips & Vineberg, Toronto, pour les appelantes.

McCarthy Tétrault, Toronto, pour l'intimée.

Le procureur général du Nouveau-Brunswick, Fredericton, pour le procureur général du Nouveau-Brunswick, intervenant.

MacPherson Leslie & Tyerman, Regina, pour la Saskatchewan Power Corporation, intervenante.

Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, Hull (Québec), pour le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, intervenant.

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

LE JUGE ROTHSTEIN, J.C.A.:

INTRODUCTION

[1] Les appelantes sont des services publics d'électricité réglementés au palier provincial en Ontario. Elles interjettent appel contre la décision Télécom CRTC 99-13 [*ACTC c. MEA et al.*], qui est une ordonnance en date du 28 septembre 1999 rendue par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (le CRTC) en vertu du paragraphe 43(5) de la *Loi sur les télécommunications*, L.C. 1993, ch. 38. L'ordonnance accorde aux câblodistributeurs l'accès

Leave to appeal was granted by this Court under subsection 64(1) of the *Telecommunications Act*.

aux poteaux appartenant aux appelantes au tarif annuel de 15,89 \$ par poteau. L'autorisation d'appel a été accordée par la présente Cour en vertu du paragraphe 64(1) [mod. par L.C. 1999, ch. 31, art. 206] de la *Loi sur les télécommunications*.

ISSUES

[2] The issues raised by the appellants on appeal are:

1. Does subsection 43(5) of the *Telecommunications Act* confer on the CRTC the authority to grant cable television companies access to the poles owned by provincially regulated power utilities?

2. If so, is subsection 43(5) constitutionally valid as being within the legislative jurisdiction of the Parliament of Canada?

3. If so, was there evidence before the CRTC to support the rate of \$15.89?

[3] As I have concluded that subsection 43(5) does not authorize the CRTC to make Telecom Decision CRTC 99-13, it will not be necessary to address the second and third issues.

FACTS

[4] At all relevant times, the appellants were power utilities that distributed electricity in certain Ontario municipalities. For the purpose of their business, the appellants erect and maintain support structures, mainly poles, which provide support for above-ground electric wires. There is no dispute that the appellants are subject to the legislative jurisdiction of the Province of Ontario.

[5] The members of the Canadian Cable Television Association provide cable television service to more than 7 million households in Canada. Before the CRTC, the Association represented Cablenet (a division of Cogeco Cable Inc.), Pierre Juneau (as trustee for 3305911 Canada Inc. in respect of certain cable distribution undertakings that were to be sold by

LES POINTS LITIGIEUX

[2] Dans cet appel, les appelantes soulèvent les questions suivantes:

1. Le paragraphe 43(5) de la *Loi sur les télécommunications* confère-t-il au CRTC le pouvoir d'accorder aux entreprises de câblodistribution l'accès aux poteaux appartenant à des services publics d'électricité réglementés par la province?

2. Dans l'affirmative, le paragraphe 43(5) est-il constitutionnel en ce sens qu'il relève de la compétence législative du Parlement canadien?

3. Dans l'affirmative, le CRTC disposait-il d'éléments de preuve justifiant le tarif de 15,89 \$?

[3] Étant donné que j'ai conclu que le paragraphe 43(5) n'autorisait pas le CRTC à rendre la décision Télécom CRTC 99-13, il ne sera pas nécessaire d'examiner les deuxième et troisième questions.

LES FAITS

[4] Pendant la période pertinente, les appelantes étaient des services publics qui distribuaient de l'électricité dans certaines municipalités de l'Ontario. Aux fins de l'exploitation de leur entreprise, les appelantes érigent et entretiennent des structures de soutènement, principalement des poteaux, qui servent à soutenir des câbles électriques aériens. Il n'est pas contesté que les appelantes sont assujetties à la compétence législative de l'Ontario.

[5] Les membres de l'Association canadienne de télévision par câble fournissent des services de câblodistribution à plus de 7 millions de ménages au Canada. Devant le CRTC, l'Association représentait Cablenet (une division de Cogeco Cable Inc.), Pierre Juneau (en sa qualité de fiduciaire de 3305911 Canada Inc. à l'égard de certaines entreprises de câblodistribu-

Rogers Cable Systems Ltd.), Rogers Cable Systems Limited and its subsidiaries, and Shaw Cable Systems Ltd. and its subsidiaries.

[6] For many years, cable companies and power utilities entered into agreements which provided the cable companies with access to the utilities' poles for the purpose of supporting cable television transmission lines. Such access allowed cable companies to provide their services without installing their own support structures.

[7] The most recent agreements expired on or before December 31, 1996. Negotiations did not result in new agreements and as a result, the Canadian Cable Television Association applied to the CRTC for an order for access to the appellants' poles at rates to be fixed by the CRTC.

[8] The application resulted in Telecom Decision CRTC 99-13, granting the cable companies access to the appellants' poles at the rate of \$15.89 per year. That decision is the subject of this appeal.

SECTION 43 OF THE *TELECOMMUNICATIONS ACT*

[9] Section 43 of the *Telecommunications Act* provides:

43. (1) In this section and section 44, "distribution undertaking" has the same meaning as in subsection 2(1) of the *Broadcasting Act*.

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

(3) No Canadian carrier or distribution undertaking shall construct a transmission line on, over, under or along a

tion qui devaient être vendues par Rogers Cable Systems Ltd.), Rogers Cable Systems Limited et ses filiales, et Shaw Cable Systems Ltd. et ses filiales.

[6] Pendant de nombreuses années, les entreprises de câblodistribution et les services publics d'électricité ont conclu des ententes qui prévoyaient que les entreprises de câblodistribution auraient accès aux poteaux des services publics afin d'installer leurs lignes de transmission. Pareil accès permettait aux entreprises de câblodistribution de fournir leurs services sans ériger leurs propres structures de soutènement.

[7] Les ententes les plus récentes ont expiré le 31 décembre 1996 ou vers cette date. Les négociations n'ont pas permis de conclure de nouvelles ententes et, par conséquent, l'Association canadienne de télévision par câble a demandé au CRTC de rendre une ordonnance permettant l'accès aux poteaux des appelantes conformément à un tarif fixé par le CRTC.

[8] La demande a abouti à la décision Télécom CRTC 99-13, accordant aux entreprises de câblodistribution l'accès aux poteaux des appelantes au tarif annuel de 15,89 \$. Cette décision fait l'objet du présent appel.

L'ARTICLE 43 DE LA *LOI SUR LES TÉLÉCOMMUNICATIONS*

[9] L'article 43 [mod. par L.C. 1999, ch. 31, art. 204] de la *Loi sur les télécommunications* prévoit ce qui suit:

43. (1) Au présent article et à l'article 44, «entreprise de distribution» s'entend au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur la radiodiffusion*.

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

(3) Il est interdit à l'entreprise canadienne et à l'entreprise de distribution de construire des lignes de transmission sur

highway or other public place without the consent of the municipality or other public authority having jurisdiction over the highway or other public place.

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

(5) Where a person who provides services to the public cannot, on terms acceptable to that person, gain access to the supporting structure of a transmission line constructed on a highway or other public place, that person may apply to the Commission for a right of access to the supporting structure for the purpose of providing such services and the Commission may grant the permission subject to any conditions that the Commission determines.

THE CRTC DECISION

[10] In making Telecom Decision CRTC 99-13, the CRTC relied on subsection 43(5) of the *Telecommunications Act*. In interpreting subsection 43(5), the CRTC considered that terms and phrases must be interpreted based on their ordinary meanings as well as the context of the Act. The CRTC found that “transmission line”, as defined in ordinary dictionaries, would include lines used to distribute electricity. The term was not narrowed, as it was in other subsections of section 43, as being a transmission line of a Canadian carrier (by definition a telecommunications carrier such as a telephone company) or distribution undertaking (in this case, the undertaking of a cable company).

[11] In the opinion of the CRTC, the legislative history leading to the enactment of subsection 43(5) supports the view that the subsection should be construed broadly to include the support structures of all utilities including the appellants and other power utilities. According to the CRTC, this interpretation of subsection 43(5) is further supported by the telecommunications policy objectives in section 7 of the *Telecommunications Act* and the broadcasting policy

une voie publique ou dans tout autre lieu public—ou au-dessus, au-dessous ou aux abords de ceux-ci—sans l’agrément de l’administration municipale ou autre administration publique compétente.

(4) Dans le cas où l’administration leur refuse l’agrément ou leur impose des conditions qui leur sont inacceptables, l’entreprise canadienne ou l’entreprise de distribution peuvent demander au Conseil l’autorisation de construire les lignes projetées; celui-ci peut, compte tenu de la jouissance que d’autres ont des lieux, assortir l’autorisation des conditions qu’il juge indiquées.

(5) Lorsqu’il ne peut, à des conditions qui lui sont acceptables, avoir accès à la structure de soutien d’une ligne de transmission construite sur une voie publique ou un autre lieu public, le fournisseur de services au public peut demander au Conseil le droit d’y accéder en vue de la fourniture de ces services; le Conseil peut assortir l’autorisation des conditions qu’il juge indiquées.

LA DÉCISION DU CRTC

[10] En rendant la décision Télécom CRTC 99-13, le CRTC s’est fondé sur le paragraphe 43(5) de la *Loi sur les télécommunications*. En interprétant le paragraphe 43(5), le CRTC considérait qu’un mot ou une expression doit être interprété selon son sens ordinaire ainsi que selon le contexte de la Loi. Le CRTC a conclu que la «ligne de transmission», telle que cette expression est définie dans les dictionnaires ordinaires, comprenait les lignes servant à la distribution de l’électricité. Le sens de l’expression n’a pas été limité, comme il l’a été à l’égard d’autres dispositions de l’article 43, à une ligne de transmission de l’entreprise canadienne (par définition, une entreprise de télécommunications comme une compagnie de téléphone) ou de l’entreprise de distribution (soit, dans ce cas-ci, l’entreprise d’un câblodistributeur).

[11] De l’avis du CRTC, l’historique législatif qui a mené à l’adoption du paragraphe 43(5) étaye l’idée selon laquelle la disposition devrait être interprétée d’une façon libérale de façon à inclure les structures de soutènement de tous les services publics, y compris celles des appelantes et des autres services publics d’électricité. Selon le CRTC, cette interprétation du paragraphe 43(5) est en outre étayée par les objectifs de la politique de télécommunication énoncés à

objectives in section 3 of the *Broadcasting Act*, S.C. 1991, c. 11 and the broader public interest, such as detrimental environmental and aesthetic consequences of avoidable duplicate infrastructures.

ANALYSIS

Standard of Review

[12] A determination of the appropriate standard of review in respect of a decision of an administrative tribunal calls for the application of the pragmatic and functional approach first adopted by the Supreme Court of Canada in *U.E.S., Local 298 v. Bibeault*, [1988] 2 S.C.R. 1048 and as further developed in *Pezim v. British Columbia (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 S.C.R. 557; and *Canada (Director of Investigation and Research) v. Southam Inc.*, [1997] 1 S.C.R. 748. The recent jurisprudence of the Supreme Court was summarized by Bastarache J. in *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982. The focus of the inquiry is on the particular provision being interpreted by the tribunal and the central question is: is the question that the provision raises one that was intended by the legislators to be left to the exclusive decision of the administrative tribunal? (See *Committee for Equal Treatment of Asbestos Minority Shareholders v. Ontario (Securities Commission)* (2001), 199 D.L.R. (4th) 577 (S.C.C.), at paragraph 47; and *Canada (Deputy Minister of National Revenue—M.R.N.) v. Mattel Canada Inc.* (2001), 199 D.L.R. (4th) 598 (S.C.C.), at paragraph 24.)

[13] Based on these authorities, it is necessary to consider the appropriate standard of review in relation to the CRTC's interpretation of subsection 43(5), which, as I have said, is the only issue that requires consideration in this appeal. Whether the term "transmission line" in subsection 43(5) refers only to transmission lines of Canadian carriers and distribution undertakings or to all transmission lines, irrespective of ownership, is one of statutory interpretation and is therefore a question of law. It involves the scope of

l'article 7 de la *Loi sur les télécommunications* et par les objectifs de la politique de radiodiffusion énoncés à l'article 3 de la *Loi sur la radiodiffusion*, L.C. 1991, ch. 11 ainsi que par l'intérêt public général, comme les conséquences environnementales et esthétiques négatives associées à un dédoublement inutile des infrastructures.

ANALYSE

Norme de contrôle

[12] La détermination de la norme de contrôle qu'il convient d'appliquer à la décision d'un tribunal administratif comporte l'application de l'approche pragmatique et fonctionnelle qui a initialement été adoptée par la Cour suprême du Canada dans la décision *U.E.S., Local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048, et qui a été précisée dans les arrêts *Pezim c. Colombie-Britannique (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 R.C.S. 557; et *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, [1997] 1 R.C.S. 748. La jurisprudence récente de la Cour suprême a été résumée par M. le juge Bastarache dans l'arrêt *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982. L'enquête est axée sur la disposition particulière qui est interprétée par le tribunal; il s'agit essentiellement de savoir si le législateur voulait que la question soulevée par la disposition relève de la décision exclusive du tribunal administratif. (Voir *Comité pour le traitement égal des actionnaires minoritaires de la Société Asbestos c. Ontario (Commission des valeurs mobilières)* (2001), 199 D.L.R. (4th) 577 (C.S.C.), au paragraphe 47; et *Canada (Sous-ministre du Revenu national—M.R.N.) c. Mattel Canada Inc.* (2001), 199 D.L.R. (4th) 598 (C.S.C.), au paragraphe 24.)

[13] Compte tenu de ces arrêts, il faut examiner la norme de contrôle qu'il convient d'appliquer à l'égard de l'interprétation donnée par le CRTC au paragraphe 43(5), soit, comme je l'ai dit, l'unique question à examiner dans le présent appel. La question de savoir si l'expression «ligne de transmission» figurant au paragraphe 43(5) se rapporte uniquement aux lignes de transmission de l'entreprise canadienne et de l'entreprise de distribution, ou à toutes les lignes de transmission, indépendamment de la question de savoir à

the CRTC's regulatory authority. If the term "transmission line" is found to include all transmission lines, irrespective of ownership, the regulatory authority of the CRTC to make an access order will, according to the statute, not be limited to ordering access to the support structures of Canadian carriers and distribution undertakings, but will extend to transmission lines of power utilities and others not otherwise subject to the jurisdiction of the CRTC. The determination of this question will have precedential importance; its impact will not be limited to the appellants only. In light of this consideration, I do not think that Parliament intended to leave the determination of such a question to the exclusive decision of the CRTC.

[14] However, since no individual factor in the pragmatic and functional analysis is alone dispositive of the question of standard of review (see *Mattel*, *supra*, at paragraph 24), it is necessary to consider others that are relevant. While findings of fact by the CRTC are subject to a privative clause (subsection 52(1) of the *Telecommunications Act*), there is a statutory right of appeal, upon leave being granted, on questions of law or jurisdiction (subsection 64(1) of the *Telecommunications Act*). However, even where there is a statutory right of appeal, deference will be shown where the legal question at issue is one squarely within the expertise of the tribunal (see *Mattel*, *supra*, at paragraph 27).

[15] I accept that the CRTC has expertise with respect to telecommunications and broadcasting and that with respect to technical matters within that expertise, the CRTC may be better suited than the Court to interpret technical laws. However, there is no indication that the expertise of the CRTC is involved in the determination of the question at issue in this case.

[16] It is not necessary to go further. Having regard to the question of statutory interpretation under

qui elles appartiennent, est une question d'interprétation légale; il s'agit donc d'une question de droit. Elle met en cause l'étendue du pouvoir de réglementation du CRTC. S'il est conclu que l'expression «ligne de transmission» comprend toutes les lignes de transmission, indépendamment de la question de savoir à qui elles appartiennent, le pouvoir de réglementation du CRTC, lorsqu'il s'agit de rendre une ordonnance d'accès, ne sera pas limité, selon la loi, au fait d'ordonner l'accès aux structures de soutènement des entreprises canadiennes et des entreprises de distribution, mais s'étendra aux lignes de transmission des services publics d'électricité et d'autres entreprises qui ne seraient pas par ailleurs assujettis à la compétence du CRTC. La détermination de cette question aura une importance en tant que précédent; son effet ne sera pas limité aux appelantes. Compte tenu de cette considération, je ne crois pas que le Parlement ait voulu laisser la détermination de pareille question à l'appréciation exclusive du CRTC.

[14] Toutefois, étant donné qu'aucun facteur individuel de l'analyse pragmatique et fonctionnelle n'est en soi déterminant, lorsqu'il s'agit de savoir quelle norme de contrôle il convient d'appliquer (voir *Mattel*, précité, au paragraphe 24), il faut examiner les autres facteurs pertinents. Les conclusions de fait tirées par le CRTC font l'objet d'une clause privative (paragraphe 52(1) de la *Loi sur les télécommunications*), mais il existe un droit d'appel reconnu par la loi, si l'autorisation est accordée, sur des questions de droit ou de compétence (paragraphe 64(1) de la *Loi sur les télécommunications*). Toutefois, même s'il existe un droit d'appel reconnu par la loi, il faut faire preuve de retenue lorsque la question de droit relève carrément de l'expertise du tribunal (voir *Mattel*, précité, au paragraphe 27).

[15] Je reconnais que le CRTC a l'expertise voulue à l'égard des télécommunications et de la radiodiffusion et qu'en ce qui concerne les questions techniques relevant de cette expertise, le CRTC est peut-être mieux placé que la Cour pour interpréter des lois techniques. Toutefois, rien n'indique que l'expertise du CRTC se rapporte à la détermination de la question ici en cause.

[16] Il n'est pas nécessaire de poursuivre l'analyse. Étant donné la question d'interprétation législative ici

consideration, the statutory right of appeal on a question of law with leave, and the nature of the question which is not one that involves the expertise of the CRTC, the appropriate standard of review is one of correctness.

The Approach to Interpreting Subsection 43(5)

[17] The statutory interpretation question arises because subsection 43(5) is not explicit as to whether the term “transmission line” refers only to the lines of Canadian carriers or distribution undertakings or, as the CRTC found, includes the transmission lines of the appellants.

[18] To answer the question, the analysis must focus on the words of subsection 43(5) read in their statutory context. The objective of the analysis is to arrive at an interpretation of the term “transmission line” that is justified in terms of plausibility, efficacy and acceptability (see Ruth Sullivan, ed., *Driedger on the Construction of Statutes*, 3rd ed. (Toronto: Butterworths, 1994), at page 131).

The Literal Meaning of the Words

[19] There was considerable debate before the CRTC and in this appeal as to the meaning of the term “transmission line” in subsection 43(5). According to the appellants, power utilities recognize a distinction between transmission lines, which are high voltage lines carrying electricity over long distances with minor losses, and distribution lines, which carry electricity relatively inefficiently over short distances. The support structures in issue in this case are the poles supporting what the power utilities refer to as “distribution lines”, not “transmission lines”. The appellants argue, on that basis, that subsection 43(5) cannot be read as applying to their distribution lines. The CRTC, having regard to dictionary definitions, found that the ordinary meaning of the term “transmission line” includes transmission lines used to distribute electrical power.

en cause, le droit d’appel reconnu par la loi sur autorisation en ce qui concerne une question de droit, et la nature de la question, qui ne relève pas de l’expertise du CRTC, la norme de contrôle qu’il convient d’appliquer est celle de la décision correcte.

L’approche à adopter à l’égard de l’interprétation du paragraphe 43(5)

[17] La question de l’interprétation législative se pose parce que le paragraphe 43(5) ne précise pas si l’expression «ligne de transmission» se rapporte uniquement aux lignes des entreprises canadiennes et des entreprises de distribution ou, comme le CRTC l’a conclu, si elle comprend les lignes de transmission des appelantes.

[18] Pour répondre à la question, l’analyse doit être axée sur les mots figurant au paragraphe 43(5), interprétés dans leur contexte. L’analyse vise à arriver à une interprétation de l’expression «ligne de transmission» qui est justifiée sur le plan de la vraisemblance, de l’efficacité et de l’acceptabilité (voir Ruth Sullivan, éd., *Driedger on the Construction of Statutes*, 3^e éd. (Toronto: Butterworths, 1994), à la page 131).

Le sens littéral des mots

[19] Le sens de l’expression «ligne de transmission» figurant au paragraphe 43(5) a fait l’objet de débats considérables devant le CRTC et dans le présent appel. Selon les appelantes, les services publics d’électricité reconnaissent la distinction à faire entre les lignes de transmission, qui sont des lignes de haute tension transportant de l’électricité sur de grandes distances avec des pertes mineures, et les lignes de distribution, qui transportent l’électricité d’une façon relativement peu efficace sur de courtes distances. Les structures de soutènement ici en cause sont les poteaux qui soutiennent ce que les services publics d’électricité appellent des «lignes de distribution» plutôt que des «lignes de transmission». Cela étant, les appelantes affirment que le paragraphe 43(5) ne peut pas être interprété comme s’appliquant à leurs lignes de distribution. Compte tenu des définitions lexicographiques, le CRTC a conclu que le sens ordinaire de l’expression «ligne de transmission» comprend les

[20] I agree that the term “transmission line”, read literally and in isolation, is capable of bearing either the general meaning adopted by the CRTC or the technical meaning propounded by the appellants. Generally, where words may bear either a technical or a non-technical meaning, the Court will presume that the non-technical meaning was intended unless the context requires otherwise (*Driedger, supra*, at page 17). For the reasons explained below, my analysis of the statutory context leads me to conclude that Parliament, in using the words “transmission lines” in subsection 43(5), did not intend to refer to any lines that carry electricity, including the lines that the power utilities in this case would refer to as “distribution lines”.

The Term “Transmission Line” in the Context of Subsection 43(5)

[21] Subsection 43(5) authorizes the CRTC to grant access, on conditions that it determines, to the support structures of transmission lines constructed on a highway or other public place to a person who provides services to the public and who cannot gain access to the support structures on terms acceptable to that person. Neither the term “person who provides services to the public” nor the term “transmission line” is qualified. Read literally, subsection 43(5) might be interpreted as conferring on the CRTC, the jurisdiction to grant to all persons who provide services to the public, access to support structures of all transmission lines, whether they are part of an undertaking that falls under federal jurisdiction or provincial jurisdiction. Such an interpretation would imply that Parliament was purporting to confer jurisdiction on the CRTC, not only outside Parliament’s legislative jurisdiction under the *Constitution Act, 1867* [30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act, 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5]] but also, well beyond the mandate of the CRTC to regulate telecommunications and broadcasting under the *Canadian Radio-television and Telecommunications*

lignes de transmission servant à la distribution de l’énergie électrique.

[20] Je souscris à l’avis selon lequel l’expression «ligne de transmission», interprétée littéralement et isolément, peut avoir soit le sens général adopté par le CRTC, soit le sens technique proposé par les appelantes. En général, lorsque des mots peuvent avoir soit un sens technique soit un sens non technique, la Cour présupera que c’est le sens non technique qu’il faut adopter à moins que le contexte n’exige le contraire (*Driedger*, précité, à la page 17). Pour les raisons qui sont ci-dessous énoncées, mon analyse du contexte législatif m’amène à conclure qu’en employant les mots «ligne de transmission» figurant au paragraphe 43(5), le Parlement ne voulait pas parler des lignes qui transportent l’électricité, et notamment des lignes que les services publics d’électricité ici en cause appelleraient des «lignes de distribution».

L’expression «ligne de transmission» dans le contexte du paragraphe 43(5)

[21] Le paragraphe 43(5) autorise le CRTC à autoriser, aux conditions qu’il juge indiquées, l’accès aux structures de soutènement de lignes de transmission construites sur une voie publique ou dans un autre lieu public au fournisseur de services au public qui ne peut pas, à des conditions qui lui sont acceptables, avoir accès aux structures de soutien. Ni l’expression «fournisseur de services au public» ni l’expression «ligne de transmission» ne sont assorties de conditions. S’il est interprété littéralement, le paragraphe 43(5) pourrait être interprété comme conférant au CRTC la compétence voulue pour accorder à tous les fournisseurs de services au public l’accès aux structures de soutènement de toutes les lignes de transmission, et ce, peu importe qu’elles fassent partie d’une entreprise relevant de la compétence fédérale ou d’une entreprise relevant de la compétence provinciale. Pareille interprétation donnerait à entendre que le Parlement voulait conférer la compétence voulue au CRTC, non seulement indépendamment de la compétence législative conférée au Parlement en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867* [30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de*

Commission Act, R.S.C., 1985, c. C-22. That obviously could not have been the intention of Parliament.

[22] Recognizing this problem, the CRTC interpreted subsection 43(5) so that it would apply only to circumstances within federal and CRTC jurisdiction. At paragraph 92 of its reasons, the CRTC found that subsection 43(5) “applies when the applicant or, the respondent or both are federal undertakings contemplated by either the *Telecommunications Act* or the *Broadcasting Act*”. The “federal undertakings” being referred to are Canadian carriers (such as telephone companies) and distribution undertakings (such as cable television companies). Therefore, according to the CRTC, subsection 43(5) applies when a telephone company or a television cable company seeks access to poles erected by a telephone company or cable company. It would also apply when a telephone company or a cable company seeks access to poles erected by a provincially regulated power utility, or when a power utility seeks access to poles erected by a telephone company or a cable company. It would not apply when a power utility seeks access to poles erected by another power utility, or in any other case where neither the applicant nor the respondent is a telephone company or a cable company.

[23] With respect, I think the CRTC’s construction presents some difficulties. I do not say that words in a statute cannot have different meanings depending upon the context in which they are used. However, it seems unlikely that Parliament intended that a term in a single subsection should have different meanings depending upon different factual circumstances.

1982, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5]], mais aussi indépendamment du mandat que possède le CRTC en vue de réglementer les télécommunications et la radiodiffusion en vertu de la *Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, L.R.C. (1985), ch. C-22. De toute évidence, cela ne pouvait pas être l’intention du Parlement.

[22] Le CRTC a reconnu le problème; il a donc interprété le paragraphe 43(5) de façon qu’il s’applique uniquement aux circonstances relevant de la compétence fédérale et du CRTC. Au paragraphe 92 de ses motifs, le CRTC a conclu que le paragraphe 43(5) «s’applique quand le requérant, l’intimé ou les deux sont des entreprises fédérales au sens de la *Loi sur les télécommunications* ou de la *Loi sur la radiodiffusion*». Les «entreprises fédérales» en question sont les entreprises canadiennes (comme les compagnies de téléphone) et les entreprises de distribution (comme les entreprises de câblodistribution). Par conséquent, selon le CRTC, le paragraphe 43(5) s’applique lorsqu’une compagnie de téléphone ou une entreprise de câblodistribution cherche à obtenir l’accès à des poteaux érigés par une compagnie de téléphone ou par une entreprise de câblodistribution. Il s’appliquerait également lorsqu’une compagnie de téléphone ou une entreprise de câblodistribution cherche à obtenir l’accès à des poteaux érigés par un service public d’électricité réglementé par la province, ou lorsqu’un service public d’électricité cherche à obtenir l’accès à des poteaux érigés par une compagnie de téléphone ou par une entreprise de câblodistribution. Il ne s’appliquerait pas lorsqu’un service public d’électricité cherche à obtenir l’accès à des poteaux érigés par un autre service public d’électricité ou dans tout autre cas où ni l’une ni l’autre partie ne sont une compagnie de téléphone ou une entreprise de câblodistribution.

[23] Avec égards, je crois que l’interprétation proposée par le CRTC comporte certains problèmes. Je ne dis pas que les mots employés dans une loi ne peuvent pas avoir des sens différents selon leur contexte. Toutefois, il semble peu probable que le Parlement ait voulu qu’un mot, dans une seule disposition, ait des sens différents selon les différentes circonstances factuelles existantes.

[24] Because it is obvious that subsection 43(5) does not confer on the CRTC the authority to grant access to any poles supporting transmission lines whenever any person applies for access, subsection 43(5) must be read down. The CRTC's approach (at paragraph 92) was to read down either the term "person who provides services to the public" or the term "transmission line" in subsection 43(5), on a case-by-case basis, depending upon which is necessary to ensure compliance with its constitutional and jurisdictional limits.

[25] I accept that reading down legislation to comply with jurisdictional limits is an acceptable interpretive strategy. However, the CRTC has not read down the words consistently for all purposes. Under the CRTC's approach, reading down the scope of one of the terms is dependent on the scope attributed to the other term. Thus, if a transmission line is outside the CRTC's jurisdiction, the term "person who provides services to the public" is read down to mean a distribution undertaking or Canadian carrier. However, if the transmission line in question is one of a distribution undertaking or Canadian carrier, the term "person who provides services to the public" is not necessarily read down but may apply to any person without restriction. I find it difficult to think that this flexible reading down, depending upon the facts of individual cases, is what Parliament intended in enacting subsection 43(5). The complexity of such an interpretation leads me to conclude that had that been Parliament's intention, it would have been expressed more explicitly.

[26] There is another reason for this conclusion. The word "person" is, by its nature, a term of wide application. It is limited only in that the person contemplated in subsection 43(5) is one who provides services to the public. As the term "person who provides services to the public" is used in subsection 43(5), that

[24] Étant donné que, de toute évidence, le paragraphe 43(5) ne confère pas au CRTC le pouvoir d'autoriser l'accès à des poteaux soutenant des lignes de transmission dès qu'un fournisseur demande l'accès à ces poteaux, il faut donner une interprétation atténuée au paragraphe 43(5). L'approche adoptée par le CRTC (au paragraphe 92) consiste à donner une interprétation atténuée à l'expression «fournisseur de services au public» et à l'expression «ligne de transmission» figurant au paragraphe 43(5), sur une base individualisée, selon ce qui est nécessaire afin d'assurer le respect des limites constitutionnelles et juridictionnelles de ses attributions.

[25] Je reconnais que l'interprétation atténuée d'une disposition législative visant à assurer le respect des limites juridictionnelles constitue une stratégie d'interprétation acceptable. Toutefois, le CRTC n'a pas donné une interprétation atténuée uniforme aux mots en question à toutes les fins. Selon l'approche adoptée par le CRTC, l'interprétation atténuée de la portée d'une expression dépend de la portée attribuée à l'autre expression. Ainsi, si une ligne de transmission ne relève pas de la compétence du CRTC, l'expression «fournisseur de services au public» reçoit une interprétation atténuée de façon à se rapporter à une entreprise de distribution ou à une entreprise canadienne. Toutefois, si la ligne de transmission en question appartient à une entreprise de distribution ou à une entreprise canadienne, l'expression «fournisseur de services au public» ne reçoit pas nécessairement une interprétation atténuée, mais elle peut s'appliquer à tout fournisseur sans aucune restriction. Il m'est difficile de croire que cette interprétation atténuée souple, qui dépend des faits d'affaires individuelles, soit celle que le Parlement entendait adopter en édictant le paragraphe 43(5). La complexité de pareille interprétation m'amène à conclure que si telle avait été son intention, le Parlement l'aurait dit d'une façon plus explicite.

[26] Une autre raison m'amène à tirer cette conclusion. Le mot «fournisseur» est par sa nature un mot d'application générale. Il a un sens restreint uniquement en ce sens que le fournisseur visé au paragraphe 43(5) est celui qui fournit des services au public. Étant donné que l'expression «fournisseur de services

person is not the person that is to be the subject of the regulatory jurisdiction of the CRTC. Rather, “person” must refer to the applicant for access and not the person against whom the access order is made. In this context, there is no reason to apply jurisdictional or constitutional constraints to the term “person who provides services to the public”. I think it is reasonable to conclude that the term “person who provides services to the public” was intended by Parliament to be unrestricted. Therefore the term “transmission line” must be a transmission line constructed by undertakings subject to CRTC jurisdiction, namely, Canadian carriers or distribution undertakings and cannot include the transmission lines of the appellants.

Context of Section 43

[27] I think the conclusion I have reached construing the term “transmission line” in the context of subsection 43(5) is supported by the context of section 43 as a whole.

[28] The term “distribution undertaking” is used in section 43. It is not defined in the *Telecommunications Act* itself, but subsection 43(1) provides that in sections 43 and 44, the term has the same meaning as in subsection 2(1) of the *Broadcasting Act*. Distribution undertaking is defined in subsection 2(1) of the *Broadcasting Act* as follows:

2. (1) . . .

“distribution undertaking” means an undertaking for the reception of broadcasting and the retransmission thereof by radio waves or other means of telecommunication to more than one permanent or temporary residence or dwelling unit or to another such undertaking;

The cable companies represented by the respondent are distribution undertakings.

[29] Subject to subsections 43(3) and (4), subsection 43(2) permits a Canadian carrier, or a distribution

au public» est employée au paragraphe 43(5), il ne s’agit pas du fournisseur qui doit être assujéti à la compétence de réglementation du CRTC. Le mot «fournisseur» doit se rapporter au demandeur qui cherche à obtenir l’accès plutôt qu’à la personne à l’encontre de laquelle l’ordonnance d’accès est rendue. Dans ce contexte, il n’y a pas lieu d’appliquer des restrictions juridictionnelles ou constitutionnelles à l’expression «fournisseur de services au public». À mon avis, il est raisonnable de conclure que le Parlement voulait que le sens de l’expression «fournisseur de services au public» ne soit pas limité. Par conséquent, l’expression «ligne de transmission» doit s’entendre d’une ligne de transmission construite par des entreprises assujétiées à la compétence du CRTC, à savoir les entreprises canadiennes et les entreprises de distribution, et ne peut pas comprendre les lignes de transmission des appelantes.

Contexte de l’article 43

[27] À mon avis, la conclusion que j’ai tirée en interprétant l’expression «ligne de transmission» dans le contexte du paragraphe 43(5) est étayée par le contexte de l’article 43 dans son ensemble.

[28] L’expression «entreprise de distribution» figure à l’article 43. Cette expression n’est pas définie dans la *Loi sur les télécommunications* elle-même, mais le paragraphe 43(1) prévoit qu’aux articles 43 et 44, cette expression a le même sens qu’au paragraphe 2(1) de la *Loi sur la radiodiffusion*. Or, l’entreprise de distribution est définie comme suit au paragraphe 2(1) de la *Loi sur la radiodiffusion*:

2. (1) [. . .]

«entreprise de distribution» Entreprise de réception de radiodiffusion pour retransmission, à l’aide d’ondes radioélectriques ou d’un autre moyen de télécommunication, en vue de sa réception dans plusieurs résidences permanentes ou temporaires ou locaux d’habitation, ou en vue de sa réception par une autre entreprise semblable.

Les entreprises de câblodistribution représentées par l’intimée sont des entreprises de distribution.

[29] Sous réserve des paragraphes 43(3) et (4), le paragraphe 43(2) permet à l’entreprise canadienne et

undertaking, to enter and break up any highway or other public place for the purpose of constructing, maintaining or operating its transmission lines.

[30] Subsection 43(3) provides that no Canadian carrier or distribution undertaking shall construct a transmission line on, over, under or along a highway or other public place without the consent of the municipality or other public authority having jurisdiction over the highway or other public place.

[31] In subsection 43(4), Parliament provides for those circumstances in which the Canadian carrier or distribution undertaking cannot, on terms acceptable to it, obtain the consent of the municipality or other public authority to construct its transmission line. In such a case, the Canadian carrier or distribution undertaking may apply to the CRTC for permission to construct the transmission line. Subsection 43(4) confers on the CRTC the authority to grant permission to the Canadian carrier or distribution undertaking to construct the transmission line on a highway or other public place and to determine the conditions under which the construction may take place. In subsections 43(2), (3) and (4), the transmission lines at issue are clearly those to be constructed, maintained or operated by a Canadian carrier or distribution undertaking on a highway or other public place.

[32] Subsection 43(5) is not concerned with granting Canadian carriers or distribution undertakings permission to construct transmission lines. Rather, it is concerned with access by persons who provide services to the public to support structures of transmission lines already constructed on a highway or other public place. However, the word formula “transmission line constructed on a highway or other public place” in subsection 43(5) bears a remarkable similarity to the words describing the transmission lines contemplated in subsections 43(2), (3) and (4), which are transmission lines of Canadian carriers or distribution undertakings. The similarity in the description of the transmission lines between subsections 43(2), (3) and (4) on the one hand, and subsection 43(5) on the

à l’entreprise de distribution d’avoir accès à toute voie publique ou tout autre lieu public pour la construction, l’exploitation ou l’entretien de leurs lignes de transmission.

[30] En vertu du paragraphe 43(3), il est interdit à l’entreprise canadienne et à l’entreprise de distribution de construire des lignes de transmission sur une voie publique ou dans tout autre lieu public—ou au-dessus, au-dessous ou aux abords de ceux-ci—sans l’agrément de l’administration municipale ou autre administration publique compétente.

[31] Au paragraphe 43(4), le Parlement traite du cas dans lequel l’entreprise canadienne ou l’entreprise de distribution ne peut pas, à des conditions qui lui sont acceptables, obtenir l’agrément de l’administration municipale ou autre administration publique en vue de construire sa ligne de transmission. En pareil cas, l’entreprise canadienne ou l’entreprise de distribution peut demander au CRTC l’autorisation de construire la ligne de transmission. Le paragraphe 43(4) confère au CRTC le pouvoir d’autoriser l’entreprise canadienne ou l’entreprise de distribution à construire la ligne de transmission sur la voie publique ou dans un autre lieu public et d’assortir l’autorisation de conditions. Aux paragraphes 43(2), (3) et (4), les lignes de transmission en question sont clairement celles qui doivent être construites, entretenues ou exploitées par l’entreprise canadienne ou l’entreprise de distribution sur une voie publique ou dans un autre lieu public.

[32] Le paragraphe 43(5) ne se rapporte pas à l’octroi aux entreprises canadiennes ou aux entreprises de distribution de l’autorisation de construire des lignes de transmission. Il traite plutôt de l’accès par des fournisseurs de services au public aux structures de soutènement de lignes de transmission déjà construites sur une voie publique ou dans un autre lieu public. Toutefois, la formule «ligne de transmission construite sur une voie publique ou un autre lieu public» figurant au paragraphe 43(5) ressemble remarquablement aux mots décrivant les lignes de transmission visées aux paragraphes 43(2), (3) et (4), lesquelles sont des lignes de transmission d’entreprises canadiennes et d’entreprises de distribution. La description similaire des lignes de transmission figurant

other, is a strong indicator that Parliament had in mind the same transmission lines, that is, the transmission lines of a Canadian carrier or distribution undertaking in all subsections.

[33] Despite this strong indicator, the respondent makes a number of arguments supporting the contrary conclusion, i.e. that the term “transmission line” in subsection 43(5) cannot mean only transmission lines of Canadian carriers and distribution undertakings but must include all transmission lines.

[34] First, the respondent says that, prior to the enactment of subsection 43(5), the CRTC had exercised powers under predecessors to sections 25 and 27 of the *Telecommunications Act* to grant access to support structures of telecommunication transmission lines. The argument is that if the term “transmission line” in subsection 43(5) only refers to those of Canadian carriers and distribution undertakings, it is unnecessary, as access to such transmission lines is already provided for and Parliament should not be presumed to enact a redundancy.

[35] I cannot accept this argument, for two reasons. First, subsection 43(5) authorizes the CRTC to grant access to the support structures of distribution undertakings, something the CRTC did not have jurisdiction to do without subsection 43(5).

[36] Second, it makes the jurisdiction of the CRTC to grant access to the support structures of Canadian carriers explicit. This is significant because it is not at all certain that the CRTC would have that jurisdiction without subsection 43(5). Contrary to the respondent’s argument, the predecessors of sections 25 and 27 of the *Telecommunications Act* did not confer on the CRTC the authority to grant access to the support

aux paragraphes 43(2), (3) et (4) d’une part, et au paragraphe 43(5) d’autre part, indique fortement que le Parlement songeait, en ce qui concerne toutes les dispositions en cause, aux mêmes lignes de transmission, c’est-à-dire aux lignes de transmission d’une entreprise canadienne ou d’une entreprise de distribution.

[33] Malgré la présence de cet indice important, l’intimée invoque un certain nombre d’arguments étayant la conclusion contraire, à savoir que l’expression «ligne de transmission» figurant au paragraphe 43(5) ne peut pas uniquement s’entendre des lignes de transmission des entreprises canadiennes et des entreprises de distribution, mais qu’il faut inclure toutes les lignes de transmission.

[34] En premier lieu, l’intimée affirme qu’avant que le paragraphe 43(5) ait été édicté, le CRTC avait exercé ses pouvoirs, en vertu des dispositions qui étaient en vigueur avant l’adoption des articles 25 [mod. par L.C. 1999, ch. 31, art. 199] et 27 de la *Loi sur les télécommunications*, en vue d’accorder l’accès à des structures de soutènement de lignes de télécommunication. Selon l’argument invoqué, si l’expression «ligne de transmission» figurant au paragraphe 43(5) se rapporte uniquement aux entreprises canadiennes et aux entreprises de distribution, ce paragraphe est inutile, étant donné que l’accès à pareilles lignes est déjà prévu et qu’il ne faut pas présumer que le Parlement a édicté une disposition redondante.

[35] Je ne puis retenir cet argument, et ce, pour deux raisons. En premier lieu, le paragraphe 43(5) autorise le CRTC à accorder l’accès aux structures de soutènement des entreprises de distribution, soit une chose sur laquelle le CRTC n’aurait pas compétence en l’absence du paragraphe 43(5).

[36] En second lieu, il est expressément prévu que le CRTC a compétence pour accorder l’accès aux structures de soutènement des entreprises canadiennes. Cela est important parce qu’il est loin d’être certain que le CRTC aurait pareille compétence en l’absence du paragraphe 43(5). Contrairement à l’argument de l’intimée, les dispositions qui étaient en vigueur avant que les articles 25 et 27 de la *Loi sur les télécommu-*

structures of telephone lines. Sections 25 and 27 and their predecessors are rate-setting provisions. The predecessors had been held to confer jurisdiction on the CRTC to regulate the terms of support structure agreements, but not access (see *British Columbia Telephone Co. v. Shaw Cable Systems (B.C.) Ltd.*, [1995] 2 S.C.R. 739, at paragraph 36). Access had been found to be regulated under section 317 of the *Railway Act*, R.S.C. 1970, c. R-2 and section 51 of the *National Transportation Act*, R.S.C. 1970 c. N-17 (see *Transvision (Magog) Inc. v. Bell Canada*, [1975] C.T.C. 463).

[37] Section 42 of the *Telecommunications Act* appears to incorporate some aspects of section 317 of the *Railway Act* and section 51 of the *National Transportation Act*. However, section 42 is sufficiently different that it is not certain that the interpretation of section 317 of the *Railway Act* and section 51 of the *National Transportation Act* would apply to section 42. In other words, it is by no means clear that, in the absence of subsection 43(5) of the *Telecommunications Act*, the CRTC would have authority to grant access to the support structures of transmission lines of Canadian carriers. For these reasons I do not find the redundancy argument of the respondent to be persuasive.

[38] Second, the respondent says that throughout the Act, the term “transmission line” is expressly qualified as being a transmission line of a Canadian carrier or distribution undertaking. If the unqualified reference to “transmission line” in subsection 43(5) is intended to mean only the transmission line of a Canadian carrier or distribution undertaking, then the reference to Canadian carrier and distribution undertaking as qualifying the term “transmission line” elsewhere in the Act is surplusage. Put another way, the respondent says that by using different words in subsection 43(5) from those used elsewhere dealing with transmission lines, Parliament must have intended a different thing.

nications soient édictés ne conféraient pas au CRTC le pouvoir d’autoriser l’accès aux structures de soutènement de lignes téléphoniques. Les articles 25 et 27 et les anciennes dispositions traitent de la fixation du tarif. Il a été statué que les anciennes dispositions conféraient la compétence voulue au CRTC en vue de réglementer les conditions des ententes relatives aux structures de soutènement, mais non l’accès (voir *British Columbia Telephone Co. c. Shaw Cable Systems (B.C.) Ltd.*, [1995] 2 R.C.S. 739, au paragraphe 36). Il a été statué que l’accès était réglementé en vertu de l’article 317 de la *Loi sur les chemins de fer*, S.R.C. 1970, ch. R-2, et de l’article 51 de la *Loi nationale sur les transports*, S.R.C. 1970, ch. N-17 (voir *Transvision (Magog) Inc. c. Bell Canada*, [1975] C.T.C. 463).

[37] L’article 42 de la *Loi sur les télécommunications* semble incorporer certains aspects de l’article 317 de la *Loi sur les chemins de fer* et de l’article 51 de la *Loi nationale sur les transports*. Toutefois, l’article 42 est différent à un point tel qu’il n’est pas certain que l’interprétation des articles 317 de la *Loi sur les chemins de fer* et 51 de la *Loi nationale sur les transports* s’applique à l’article 42. En d’autres termes, il est loin d’être clair qu’en l’absence du paragraphe 43(5) de la *Loi sur les télécommunications*, le CRTC serait autorisé à accorder l’accès aux structures de soutènement des lignes de transmission des entreprises canadiennes. Pour ces motifs, j’estime que l’argument relatif à la redondance de l’intimée n’est pas convaincant.

[38] Deuxièmement, l’intimée affirme que partout dans la Loi, l’expression «ligne de transmission» est expressément décrite comme étant la ligne de transmission de l’entreprise canadienne ou de l’entreprise de distribution. Si la mention d’une «ligne de transmission», sans plus de précisions, figurant au paragraphe 43(5) doit s’entendre uniquement de la ligne de transmission de l’entreprise canadienne ou de l’entreprise de distribution, la mention de l’entreprise canadienne et de l’entreprise de distribution à l’égard d’une «ligne de transmission» ailleurs dans la Loi est redondante. En d’autres termes, l’intimée affirme qu’en employant, au paragraphe 43(5), des mots différents de ceux qui sont employés ailleurs à l’égard des lignes

[39] With respect, this argument overlooks the relationship between subsection 43(5) and the balance of section 43. The terms “transmission line” or “transmission lines” are found in subsections 43(2), (3), (4) and (5). Where, in prior subsections, transmission lines are those of Canadian carriers or distribution undertakings, I would think it implicit, unless the context requires a contrary interpretation, that the transmission lines in a subsequent subsection of the same section would be similarly qualified. This is known as the presumption of consistency of expression. As subsections 43(2), (3) and (4) each deal with transmission lines constructed by Canadian carriers or distribution undertakings on highways or other public places, the reference in subsection 43(5) to a transmission line constructed on a highway or other public place, is intended to mean the same transmission line, that is, a transmission line of a Canadian carrier or distribution undertaking.

[40] In dealing with the presumption of consistency of expression, Cory J. in *Thomson v. Canada (Deputy Minister of Agriculture)*, [1992] 1 S.C.R. 385, stated at pages 400 and 401:

The word is used in other provisions of the Act. Unless the contrary is clearly indicated by the context, a word should be given the same interpretation or meaning whenever it appears in an act

Parliament could not have intended the word “recommendations” in the subsequent subsection of the same section to receive a different interpretation. The word must have the same meaning in both subsections.

In *Driedger on the Construction of Statutes*, *supra*, at page 164, Ruth Sullivan summarizes the approach of Cory J. in *Thomson* in the following words:

The reasoning of Cory J. is exemplary. He first notes that elsewhere in the legislation the word or expression to be interpreted has a single clear meaning; he then invokes the

de transmission, le Parlement doit avoir voulu dire une chose différente.

[39] Avec égards, cet argument ne tient pas compte du rapport existant entre le paragraphe 43(5) et le reste de l'article 43. Les expressions «ligne de transmission» ou «lignes de transmission» se trouvent aux paragraphes 43(2), (3), (4) et (5). Je crois que lorsque, dans les dispositions antérieures, les lignes de transmission sont celles de l'entreprise canadienne ou de l'entreprise de distribution, on laisse implicitement entendre, à moins que le contexte n'exige une interprétation contraire, que les lignes de transmission dont il est question dans une disposition subséquente du même article sont assorties d'une restriction similaire. C'est ce qui est connu sous le nom de présomption de cohérence. Puisque les paragraphes 43(2), (3) et (4) traitent dans chaque cas des lignes de transmission construites par l'entreprise canadienne ou par l'entreprise de distribution sur une voie publique ou dans un autre lieu public, la mention au paragraphe 43(5) d'une ligne de transmission construite sur une voie publique ou dans un autre lieu public doit se rapporter à la même ligne de transmission, c'est-à-dire à la ligne de transmission d'une entreprise canadienne ou d'une entreprise de distribution.

[40] En parlant de la présomption de cohérence, le juge Cory, dans l'arrêt *Thomson c. Canada (Sous-ministre de l'Agriculture)*, [1992] 1 R.C.S. 385, a dit ce qui suit, aux pages 400 et 401:

Ce mot est employé dans d'autres dispositions de la Loi et, à moins que le contexte ne s'y oppose clairement, un mot doit recevoir la même interprétation et avoir le même sens tout au long d'un texte législatif [. . .]

Le législateur n'a certainement pas eu l'intention de donner un sens différent au mot «recommandations» au paragraphe suivant du même article. Le mot doit avoir le même sens dans les deux cas.

Dans *Driedger on the Construction of Statutes*, précité, à la page 164, Ruth Sullivan résume comme suit l'approche que le juge Cory a adoptée dans l'arrêt *Thomson*:

[TRADUCTION] Le raisonnement du juge Cory est exemplaire. Il fait d'abord remarquer qu'ailleurs dans la loi, le mot ou l'expression en cause doit être interprété comme ayant un

presumption of consistent expression to justify his conclusion that this meaning must prevail throughout. Finally, he points out that the presumption applies with particular force where the provisions in which the repeated words appear are close together or otherwise related. This way of resolving ambiguity is often relied on in the cases.

I adopt the approach of Cory J. in *Thomson* in my analysis.

[41] Of course, consistency of expression is a presumption and it may be rebutted by the context in which an expression is used. That is not the case here. As I have already explained, in the context of subsection 43(5), for the term “transmission line” to apply to all lines, the term “person” must be read down in circumstances in which the transmission lines in question are not those of undertakings otherwise subject to the regulatory jurisdiction of the CRTC; alternatively when the person applying for access is not otherwise subject to the regulatory jurisdiction of the CRTC, the term “transmission line” must be read down to be a transmission line of a Canadian carrier or distribution undertaking. For the reasons I have given, I do not accept this flexible interpretation of the term “transmission line” in subsection 43(5) and would conclude that the presumption of consistent expression has not been rebutted.

[42] Finally, on this point, the absence of express reference to a Canadian carrier or distribution undertaking in subsection 43(5) should not be seen as injecting a wholly new meaning of the term “transmission line” in that subsection. I agree with the submission of counsel for the intervener Saskatchewan Power Corporation that if it had been Parliament’s intention that the CRTC be authorized to grant access to all kinds of transmission lines, including those of power utilities, it is more likely it would have framed a free-standing section of the Act to that effect. It would not have drafted a subsection as the final element of a section which deals exclusively with transmission lines of Canadian carriers and distribution undertakings.

seul sens clair; il invoque ensuite la présomption de cohérence pour justifier sa conclusion, à savoir que ce sens doit l’emporter partout. Enfin, il signale que la présomption est particulièrement forte lorsque les dispositions dans lesquelles figurent les mots qui sont repris sont proches les unes des autres ou qu’il existe entre elles quelque autre rapport. Dans les arrêts, on résout souvent ainsi une ambiguïté.

Dans mon analyse, j’adopte l’approche que le juge Cory a préconisée dans l’arrêt *Thomson*.

[41] Bien sûr, la cohérence est une présomption qui peut être réfutée par le contexte dans lequel l’expression en cause est employée. Or, tel n’est pas ici le cas. Comme je l’ai déjà expliqué, dans le contexte du paragraphe 43(5), pour que l’expression «ligne de transmission» s’applique à toutes les lignes, il faut donner une interprétation atténuée au mot «fournisseur» dans le cas où les lignes de transmission en question ne sont pas celles d’une entreprise par ailleurs assujettie à la compétence de réglementation du CRTC; subsidiairement, lorsque le fournisseur qui demande l’accès n’est pas par ailleurs assujetti à la compétence de réglementation du CRTC, l’expression «ligne de transmission» doit recevoir une interprétation atténuée et être considérée comme la ligne de transmission de l’entreprise canadienne ou de l’entreprise de distribution. Pour les motifs que j’ai énoncés, je ne retiens pas cette interprétation souple de l’expression «ligne de transmission» figurant au paragraphe 43(5) et je conclus que la présomption de cohérence n’a pas été réfutée.

[42] Enfin, sur ce point, l’absence de mention expresse, au paragraphe 43(5), de l’entreprise canadienne ou de l’entreprise de distribution ne devrait pas être considérée comme donnant un sens entièrement nouveau à l’expression «ligne de transmission» qui se trouve dans cette disposition. Je souscris à l’argument de l’avocat de l’intervenante Saskatchewan Power Corporation, à savoir que si le Parlement avait voulu que le CRTC soit autorisé à permettre l’accès à toutes sortes de lignes de transmission, y compris celles des services publics d’électricité, il aurait probablement inséré dans la loi une disposition autonome en ce sens. Il ne se serait pas contenté d’ajouter un paragraphe à la fin d’un article qui traite exclusivement des lignes de transmission d’entreprises canadiennes et d’entreprises de distribution.

[43] A third argument of the respondent was made orally at the hearing of the appeal and derives from the reasons of the CRTC. The argument is that interpreting subsection 43(5) to include all transmission lines, and not just those of Canadian carriers and distribution undertakings, complements the CRTC's jurisdiction under subsection 43(4). Under subsection 43(4), the CRTC decides whether to permit a Canadian carrier or distribution undertaking to construct a transmission line, having regard to the use and enjoyment of the affected highway or other public place by others. In making this assessment, it is argued that the CRTC should have regard to whether, as an alternative to entering and breaking up the highway or other public place, the Canadian carrier or distribution undertaking may access the support structures of other existing transmission lines, including the transmission lines of power utilities. If that alternative is preferable to the construction of a transmission line by the Canadian carrier or distribution undertaking, subsection 43(5) confers on the CRTC the power to order access to the support structures of a transmission line that is already in place, even if the transmission line is one belonging to an electric utility.

[44] While this interpretation has some appeal, the scheme of subsection 43(5) and its sequence after subsection 43(4), makes it unlikely that this was Parliament's intention. Subsection 43(5) requires an application by a person who provides services to the public before the CRTC may grant an access order. If access to support structures of existing transmission lines was a consideration that could result in the CRTC refusing permission for construction under subsection 43(4), subsection 43(5) would not require an access application to engage the CRTC's jurisdiction. In other words, the legislation would provide that the CRTC, in considering a construction application by a Canadian carrier or distribution undertaking under subsection 43(4), could either make an order permitting construction or, having regard to the use and enjoyment of the highway or other public place by others, order that the Canadian carrier or distribution undertaking be given access to support structures of

[43] À l'audition de l'appel, l'intimée a invoqué un troisième argument qui est tiré des motifs du CRTC. Selon cet argument, interpréter le paragraphe 43(5) comme comprenant toutes les lignes de transmission plutôt que simplement celles qui appartiennent à l'entreprise canadienne et à l'entreprise de distribution, c'est compléter la compétence conférée au CRTC au paragraphe 43(4). En vertu du paragraphe 43(4), le CRTC détermine s'il doit permettre à l'entreprise canadienne ou à l'entreprise de distribution de construire une ligne de transmission, tout en veillant à éviter toute entrave abusive à la jouissance des lieux par le public. Il est soutenu qu'en effectuant cette appréciation, le CRTC devrait tenir compte de la question de savoir si, au lieu d'avoir accès à la voie publique ou à un autre lieu public, l'entreprise canadienne ou l'entreprise de distribution peut accéder aux structures de soutènement d'autres lignes de transmission existantes, y compris les lignes de transmission de services publics d'électricité. Si cette solution de rechange est préférable à la construction d'une ligne de transmission par l'entreprise canadienne ou par l'entreprise de distribution, le paragraphe 43(5) confère au CRTC le pouvoir d'ordonner l'accès aux structures de soutènement d'une ligne de transmission qui est déjà en place, même si la ligne de transmission appartient à un service public d'électricité.

[44] Cette interprétation est attrayante, mais le texte du paragraphe 43(5) et le texte qui le suit après le paragraphe 43(4) montrent que ce n'était probablement pas l'intention du Parlement. Le paragraphe 43(5) exige, pour que le CRTC puisse rendre une ordonnance d'accès, qu'une demande soit présentée par un fournisseur de services au public. Si l'accès aux structures de soutènement de lignes de transmission existantes était une considération susceptible d'entraîner le refus du CRTC d'autoriser la construction en vertu du paragraphe 43(4), le paragraphe 43(5) n'exigerait pas la présentation d'une demande d'accès en vue de déclencher la compétence du CRTC. En d'autres termes, la loi prévoirait qu'en examinant une demande présentée par une entreprise canadienne ou par une entreprise de distribution aux fins de la construction en vertu du paragraphe 43(4), le CRTC pourrait soit rendre une ordonnance autorisant la construction soit veiller à éviter toute entrave abusive

existing transmission lines. That is not the scheme of the legislation.

[45] I conclude that in the context of section 43 as a whole, the term “transmission line” in subsection 43(5) refers to a transmission line of a Canadian carrier or distribution undertaking and not to all transmission lines.

The Policies in Section 7 of the *Telecommunications Act* and Subsection 3(1) of the *Broadcasting Act*

[46] In interpreting subsection 43(5) as including all transmission lines, the CRTC relied heavily on the telecommunications policies in paragraphs 7(a), (b), (c) and (f) of the *Telecommunications Act* and the broadcasting policy in subparagraph 3(1)(i)(ii) of the *Broadcasting Act*. (See Telecom Decision CRTC 99-13, paragraphs 125-132.)

[47] Under paragraph 47(a) of the *Telecommunications Act*, the CRTC is required to:

47. . . . perform its duties under this Act and any special Act

(a) with a view to implementing the Canadian telecommunications policy objectives . . . ;

[48] Under subsection 5(1) of the *Broadcasting Act*:

5. (1) Subject to this Act . . . , the Commission shall regulate and supervise all aspects of the Canadian broadcasting system with a view to implementing the broadcasting policy set out in subsection 3(1)

[49] The telecommunications policies to which the CRTC referred in its reasons were:

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

à la jouissance des lieux par le public en rendant une ordonnance selon laquelle l’entreprise canadienne ou l’entreprise de distribution doit avoir accès aux structures de soutènement de lignes de transmission existantes. Or, telle n’est pas l’économie de la loi.

[45] Je conclus que dans le contexte de l’article 43 dans son ensemble, l’expression «ligne de transmission» figurant au paragraphe (5) se rapporte à la ligne de transmission d’une entreprise canadienne ou d’une entreprise de distribution plutôt qu’à toutes les lignes de transmission.

Les politiques énoncées à l’article 7 de la *Loi sur les télécommunications* et au paragraphe 3(1) de la *Loi sur la radiodiffusion*

[46] En interprétant le paragraphe 43(5) comme comprenant toutes les lignes de transmission, le CRTC s’est fortement fondé sur les politiques de télécommunication énoncées aux alinéas 7a), b), c) et f) de la *Loi sur les télécommunications* et sur la politique de radiodiffusion énoncée au sous-alinéa 3(1)(i)(ii) de la *Loi sur la radiodiffusion*. (Voir la Décision Télécom CRTC 99-13, aux paragraphes 125 à 132.)

[47] En vertu de l’article 47 de la *Loi sur les télécommunications*, le CRTC est tenu d’:

47. [. . .] exercer les pouvoirs et fonctions que lui confèrent la présente loi et toute loi spéciale de manière à réaliser les objectifs de la politique canadienne de télécommunication [. . .];

[48] Le paragraphe 5(1) de la *Loi sur la radiodiffusion* prévoit ce qui suit:

5. (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente loi, [. . .] le Conseil réglemente et surveille tous les aspects du système canadien de radiodiffusion en vue de mettre en œuvre la politique canadienne de radiodiffusion.

[49] Les politiques de télécommunication dont le CRTC fait mention dans ses motifs sont les suivantes:

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

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

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

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

...

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

The CRTC found that duplicate infrastructures were a cost that had to be borne by subscribers and could act as a barrier to entry and a disincentive to the development of networks, contrary to the telecommunications policies in paragraphs 7(a), (b), (c) and (f). It therefore interpreted subsection 43(5) so as to avoid the construction of duplicate infrastructures.

[50] The broadcasting policy objective to which the CRTC referred was:

3. (1) It is hereby declared as the broadcasting policy for Canada that

(i) distribution undertakings,

...

(ii) should provide efficient delivery of programming at affordable rates, using the most effective technologies available at reasonable cost,

The CRTC determined that the use of support structures of existing transmission lines by distribution undertakings was consistent with this policy.

[51] The CRTC also had regard for environmental and aesthetic consequences linked to the construction of avoidable duplicate infrastructures.

[52] The respondent adopted these arguments in its submissions on appeal.

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

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

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

[. . .]

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

Le CRTC a conclu que le dédoublement des infrastructures entraînait des coûts qui devaient être supportés par les abonnés et que cela pourrait empêcher l'entrée sur le marché et décourager le développement de réseaux, en violation des politiques de télécommunication énoncées aux alinéas 7a), b), c) et f). Il a donc interprété le paragraphe 43(5) de façon à éviter la construction de doubles infrastructures.

[50] L'objectif de la politique de radiodiffusion dont le CRTC fait mention était la suivante:

3. (1) Il est déclaré que, dans le cadre de la politique canadienne de radiodiffusion:

i) les entreprises de distribution:

[. . .]

(ii) devraient assurer efficacement, à l'aide des techniques les plus efficaces, la fourniture de la programmation à des tarifs abordables,

Le CRTC a conclu que l'utilisation des structures de soutènement des lignes de transmission existantes par les entreprises de distribution était conforme à cette politique.

[51] Le CRTC a également tenu compte des conséquences environnementales et esthétiques liées à la construction inutile de doubles infrastructures.

[52] Dans les observations qu'elle a présentées en appel, l'intimée a adopté ces arguments.

[53] It is not for the Court to approve or disapprove of policy objectives expressed in legislation. They must be accepted as being the objectives Parliament had in mind in enacting the *Telecommunications Act* and *Broadcasting Act*. However, the CRTC does not have plenary power to implement these policies. The CRTC's power is established under the Acts (and other relevant legislation) and the policy objectives of those Acts may be implemented by the CRTC only in accordance with the powers and duties conferred on it under those Acts. The policies themselves do not confer jurisdiction on the CRTC and they cannot be used as a basis for exercising a power that the CRTC has not been granted by the power conferring provisions of the statutes.

[54] For the reasons I have given, I am of the opinion that subsection 43(5) does not confer on the CRTC the power to grant access to support structures of all transmission lines. The policies of the *Telecommunications Act* and *Broadcasting Act* must therefore be implemented by the CRTC having regard to that constraint.

[55] I acknowledge that from the point of view of the respondent and CRTC, efficiency and the avoidance of duplication of infrastructures for Canadian carriers and distribution undertakings might be more effectively achieved if the CRTC had jurisdiction to make access orders to the support structures of the transmission lines of the power utilities and others. However these objectives may still be attainable without such CRTC jurisdiction. As the evidence before the CRTC has demonstrated, up to 1996, Canadian carriers and distribution undertakings obtained access to support structures of the transmission lines of the power utilities by agreement. If the power utilities have capacity on their support structures to accommodate the transmission lines of Canadian carriers and distribution undertakings, and if there are no technical reasons for not doing so, it would seem logical for the utilities to grant such access at rates acceptable to them and that the Canadian carriers and distribution undertakings would find preferable to the alternative of constructing their own

[53] Il n'appartient pas à la Cour d'approuver ou de condamner les objectifs d'une politique qui sont énoncés dans la loi. Ces objectifs doivent être reconnus comme ceux auquel le Parlement songeait en édictant la *Loi sur les télécommunications* et la *Loi sur la radiodiffusion*. Toutefois, le CRTC n'a pas un pouvoir absolu de mettre en œuvre ces politiques. Le pouvoir du CRTC est établi en vertu de ces lois (et d'autres textes législatifs pertinents) et le CRTC ne peut mettre en œuvre les objectifs des politiques énoncés dans ces lois que conformément aux pouvoirs et aux fonctions qui lui sont conférés en vertu de ces lois. Les politiques elles-mêmes ne confèrent pas la compétence voulue au CRTC et elles ne peuvent pas servir à fonder l'exercice d'un pouvoir qui n'a pas été conféré au CRTC par les dispositions habilitantes des lois.

[54] Pour les motifs que j'ai énoncés, j'estime que le paragraphe 43(5) ne confère pas au CRTC le pouvoir d'autoriser l'accès aux structures de soutènement de toutes les lignes de transmission. Les politiques de la *Loi sur les télécommunications* et de la *Loi sur la radiodiffusion* doivent donc être mises en œuvre par le CRTC compte tenu de cette restriction.

[55] Je reconnais que du point de vue de l'intimée et du CRTC, il serait plus facile d'assurer l'efficience et d'éviter le dédoublement des infrastructures des entreprises canadiennes et des entreprises de distribution si le CRTC avait la compétence voulue pour rendre des ordonnances d'accès aux structures de soutènement des lignes de transmission des services publics d'électricité et d'autres services. Toutefois, ces objectifs peuvent être atteints sans que le CRTC possède pareille compétence. Comme la preuve dont disposait le CRTC l'a démontré, jusqu'en 1996, les entreprises canadiennes et les entreprises de distribution obtenaient par agrément l'accès aux structures de soutènement des lignes de transmission des services publics d'électricité. Si les services publics d'électricité sont en mesure de permettre l'installation sur leurs structures de soutènement des lignes de transmission des entreprises canadiennes et des entreprises de distribution, et s'il n'existe aucune raison d'ordre technique de ne pas le faire, il semble logique pour ces services publics de permettre pareil accès à un

support structures.

[56] In addition, the appellants point out that in a number of provinces, the provincial public utility boards appear to have jurisdiction to regulate access to the support structures of transmission lines of the utilities they regulate. See for example, *Public Utilities Board Act*, R.S.A. 1980, c. P-37, s. 88; *Utilities Commission Act*, R.S.B.C. 1996, c. 473, s. 27; *Public Utilities Act*, R.S.N. 1990, c. P-47, s. 53. Indeed, by its decision 2000-86 dated December 27, 2000, in *Transalta Utilities Corporation*, the Alberta Energy and Utilities Board fixed a rate of \$18.35 per pole per year for the use by communications or cable companies who attach equipment to Transalta poles. I would also note that in its decision, the Board disagreed with the reasons and conclusion of CRTC decision 99-13.

[57] The appellants represented that the Ontario Energy Board has such authority under section 70 of the *Ontario Energy Board Act, 1998*, being Schedule B of the *Energy Competition Act, 1998*, S.O. 1998, c. 15 in connection with its power to impose conditions on licenses granted to owners or operators of electric transmission or distribution systems.

[58] In any event, where agreement cannot be reached with the utilities or the access and conditions established by provincial utility boards are not consonant with Canadian telecommunications policy or broadcasting policy, or there is no applicable provincial regulatory jurisdiction with respect to access, Canadian carriers or distribution undertakings may resort to subsections 42(2) and (3) and, if necessary, to the regulatory jurisdiction of the CRTC under subsection 43(4) of the *Telecommunications Act* to enable them to construct their own transmission lines.

tarif qui leur est acceptable et que les entreprises canadiennes et les entreprises de distribution estiment que cela est préférable à la solution de rechange, soit construire leurs propres structures de soutènement.

[56] De plus, les appelantes soulignent que, dans un certain nombre de provinces, les commissions provinciales de services publics semblent avoir compétence en vue de réglementer l'accès aux structures de soutènement des lignes de transmission des services publics qu'elles réglementent. Voir par exemple, *Public Utilities Board Act*, R.S.A. 1980, ch. P-37, art. 88; *Utilities Commission Act*, R.S.B.C. 1996, ch. 473, art. 27; *Public Utilities Act*, R.S.N. 1990, ch. P-47, art. 53. De fait, par la décision 2000-86 en date du 27 décembre 2000 qu'elle a rendue dans l'affaire *Transalta Utilities Corporation*, l'Alberta Energy and Utilities Board a fixé un tarif annuel de 18,35 \$ par poteau pour l'utilisation des poteaux de Transalta par des entreprises de communication ou de câblodistribution qui y installaient du matériel. Je ferais également remarquer que, dans sa décision, la Commission ne souscrivait pas aux motifs et à la conclusion énoncés dans la décision CRTC 99-13.

[57] Les appelantes ont affirmé que la Commission de l'énergie de l'Ontario possède pareil pouvoir en vertu de l'article 70 de la *Loi de 1998 sur la Commission de l'énergie de l'Ontario*, qui constitue l'annexe B de la *Loi de 1998 sur la concurrence dans le secteur de l'énergie*, L.O. 1998, ch. 15, à l'égard de son pouvoir d'assortir de conditions les permis délivrés aux propriétaires ou exploitants de réseaux de transport ou de distribution de l'électricité.

[58] Quoi qu'il en soit, lorsqu'il est impossible d'en arriver à une entente avec les services publics ou que l'accès et les conditions établies par les commissions provinciales d'énergie électrique ne sont pas conformes à la politique canadienne de télécommunication ou de radiodiffusion, ou en l'absence d'une compétence provinciale de réglementation de l'accès, les entreprises canadiennes ou les entreprises de distribution peuvent avoir recours aux paragraphes 42(2) et (3) et, au besoin, à la compétence de réglementation que possède le CRTC en vertu du paragraphe 43(4) de la *Loi sur les télécommunications* en vue de leur

Legislative History

[59] I turn, finally, to the legislative history of subsection 43(5). The CRTC found that relevant legislative history supported the view that it was appropriate to construe subsection 43(5) broadly to include the transmission lines of all utilities including those of the appellants. It first referred to the *Report of the Co-chairs of the Local Networks Convergence Committee*, entitled, *Convergence: Competition and Co-operation. Policy and Regulation Affecting Local Telephone and Cable Networks* (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1992) appointed under the authority of the Minister of Communications in 1991. The Committee developed recommendations for changes to government policy and regulation to govern the future evolution of the local telecommunications markets infrastructure and the increasing convergence of the services and markets of telephone companies and cable operators.

[60] The report of the Committee referred to the historic sharing of infrastructures. Its recommendations refer to regulation, when necessary, to ensure such sharing. Recommendations 7, 8 and 9 provide [at page 128]:

7. Canadian policy and regulation should continue to promote the sharing of support structures by telephone companies, cable operators and other support structure providers. In this regard, the concept of support structures should be defined more broadly in the future, taking into account new technologies such as fibre optic cables, for which sharing arrangements can improve the efficiency of the local network infrastructure.
8. Government policy and regulation should not prevent the development of joint ventures between telephone companies and cable operators that are aimed at achieving more effective and efficient sharing of support structures.
9. Telephone companies and cable operators should, in conjunction with electrical power utilities, and other providers of support structures, establish better coope-

permettre de construire leurs propres lignes de transmission.

Historique législatif

[59] Enfin, j'examinerai l'historique législatif du paragraphe 43(5). Le CRTC a conclu que l'historique législatif pertinent étayait l'avis selon lequel il convenait de donner une interprétation large au paragraphe 43(5) de façon à inclure les lignes de transmission de tous les services publics, y compris celles des appelantes. Le CRTC a tout d'abord mentionné le *Rapport des coprésidents du Comité sur la convergence des réseaux locaux* intitulé: *Convergence—Concurrence et coopération. Politiques et réglementation concernant les réseaux locaux du téléphone et de la câblodistribution* (Ottawa: Ministère des Approvisionnements et Service Canada, 1992), ce comité ayant été constitué par le ministre des Communications en 1991. Le Comité a élaboré des recommandations visant à faire modifier la politique et la réglementation gouvernementales de façon à régir l'évolution future des infrastructures des réseaux locaux de télécommunications et la convergence accrue des services et des marchés des compagnies de téléphone et des câblodistributeurs.

[60] Dans son rapport, le Comité traitait du partage passé des infrastructures. Dans ses recommandations, il mentionne la réglementation, au besoin, destinée à assurer pareil partage. Les recommandations 7, 8 et 9 sont ainsi libellées [à la page 142]:

7. La politique et la réglementation canadiennes devraient continuer à promouvoir le partage des structures de soutènement par les compagnies de téléphone, les câblodistributeurs et les autres fournisseurs de structures de soutènement. À cet égard, le concept des structures de soutènement devrait être défini de façon plus large à l'avenir, en tenant compte des nouvelles technologies comme les câbles à fibres optiques, pour lesquelles des accords de partage peuvent améliorer l'efficacité de l'infrastructure locale des réseaux locaux.
8. La politique et la réglementation du gouvernement ne devraient pas empêcher la mise sur pied de coentreprises entre les compagnies de téléphone et des câblodistributeurs qui visent à atteindre un partage des structures de soutènement plus efficace et plus efficient.
9. Les compagnies de téléphone et les câblodistributeurs devraient, de concert avec les services publics d'électricité, ainsi que d'autres fournisseurs de structures de

rative mechanisms to plan the shared construction and use of support structures. Where necessary, regulators should intervene to ensure that such cooperative mechanisms are developed and implemented and that they function effectively.

[61] I do not read these recommendations or anything in the report of the Convergence Committee to which the respondent referred, as indicating that such regulation should necessarily be under the authority of the CRTC. On the contrary, the report appears circumspect about the identity of the regulators to which the Committee was referring. There is no express reference to any particular regulator. Nor is there any suggestion that Parliament should enact legislation to confer regulatory power on the CRTC over infrastructures of utilities not otherwise subject to CRTC jurisdiction when Canadian carriers' or distribution undertakings' access is at issue.

[62] By contrast, the Committee appears to have recognized the necessity, if distribution undertakings could not negotiate access to support structures of existing transmission lines owned by others, that they be given the same right of access to public rights-of-way to construct their own transmission lines as Canadian carriers. Express reference to recognizing the requirements of distribution undertakings to such rights in federal legislation was made by the Committee and cited by the CRTC at paragraph 115 of its decision:

In order to prevent unnecessary duplication of support structures, as well as potential environmental disruption and aesthetic problems, government policy and regulation should continue to require cable operators to negotiate with other potential suppliers of support structures to obtain suitable facilities. However, where these negotiations are unsuccessful, it would be reasonable to grant cable operators similar rights to access to public rights of way as telephone companies. At the federal level, these rights, which are currently set out in the Railway Act, are proposed to be simplified and updated by means of clauses 48 and 49 of Bill C-62.

soutènement, établir de meilleurs mécanismes de collaboration pour planifier la construction et l'utilisation partagées des structures de soutènement. Si nécessaire, les organismes de réglementation devraient intervenir pour assurer que de tels mécanismes de collaboration sont élaborés et mis en œuvre, et qu'ils fonctionnent de manière efficace.

[61] À mon avis, il n'y a rien, dans ces recommandations ou ailleurs dans le rapport du Comité sur la convergence dont l'intimée a fait mention, qui indique que pareille réglementation devrait nécessairement relever du CRTC. Au contraire, les auteurs du rapport semblent circonspects en ce qui concerne l'identité des organismes de réglementation dont le Comité faisait mention. Il n'est pas expressément fait mention d'un organisme de réglementation particulier. Les auteurs du rapport ne soutiennent pas non plus que le Parlement devrait édicter des dispositions législatives en vue de conférer un pouvoir de réglementation au CRTC en ce qui concerne les infrastructures des services publics qui ne sont pas par ailleurs assujettis à la compétence du CRTC lorsque l'accès à ces infrastructures par des entreprises canadiennes ou par des entreprises de distribution est en cause.

[62] Par contre, le Comité semble avoir reconnu que, si les entreprises de distribution ne pouvaient pas négocier l'accès aux structures de soutènement de lignes de transmission existantes appartenant à des tiers, il fallait conférer à celles-ci un droit d'accès aux droits de passage publics de façon qu'elles puissent construire leurs propres lignes de transmission à titre d'entreprises canadiennes. Le Comité a expressément dit qu'il fallait reconnaître pareils droits aux entreprises de distribution dans la législation fédérale et le CRTC en a également parlé au paragraphe 115 de sa décision:

Pour empêcher le dédoublement inutile des structures de soutènement, de même que les problèmes éventuels d'ordre environnemental et esthétique, la politique et la réglementation du gouvernement devraient continuer à obliger les câblodistributeurs à négocier avec d'autres fournisseurs potentiels de structures de soutènement pour obtenir des installations convenables. Toutefois, si de telles négociations devaient échouer, il serait raisonnable d'accorder aux câblodistributeurs des droits similaires d'accès aux emprises publiques, comme pour les compagnies de téléphone. À l'échelon fédéral, ces droits qui sont présentement établis dans la Loi sur les chemins de fer, font l'objet d'une proposition de simplification et de mise à jour au moyen des dispositions 48 et 49 du projet de loi C-62.

Incorporating distribution undertakings in section 43 would appear to be the legislative response to the observations and recommendations of the Convergence Committee.

[63] The CRTC also made reference to submissions before the House of Commons Sub-Committee on Bill C-62 (leading to the *Telecommunications Act*) of the Standing Committee on Communications and Culture. Submissions by the cable companies seem to have been focussed on granting them the same rights as telephone companies to obtain an order of the Commission granting them authority to construct their own transmission lines on public highways and other public places. The Sub-Committee also noted that the provinces had raised concerns about a proliferation of undertakings trying to “dig up highways”. The Minister of Industry responded to the Sub-Committee as follows at page 8:7 of Canada, House of Commons, Sub-Committee on Bill C-62, *Minutes of Proceedings and Evidence of the Sub-Committee on Bill C-62 of the Standing Committee on Communications and Culture*, (11 May 1993):

If the subcommittee agrees, clauses 48 and 49 [now sections 43 and 44 of the Act], will be amended so that they apply equally to broadcasting distribution undertakings as defined under the Broadcasting Act. In addition, we will propose an amendment to clause 48 of the bill that will provide for efficient use, by those serving the public, of support structures constructed on public rights of way and require the CRTC to take account of all uses of the right-of-way or other public place prior to issuing any orders under this clause.

The CRTC concluded at paragraphs 121 and 122 of its decision 99-13:

Accordingly, the section was amended to include reference to distribution undertakings in subsections 43(1) to (4), and subsection 43(5) was added in its entirety. The amendments were adopted on Third Reading without any further discussion.

Based on the concerns expressed and the comments and recommendations made prior to the addition of subsection 43(5), the Commission is of the view that the underlying intent in adding that provision was to ensure that the granting of construction rights to Canadian carriers and

La réponse législative aux observations et recommandations du Comité sur la convergence semblerait consister à inclure les entreprises de distribution dans l'article 43.

[63] Le CRTC a également fait mention des présentations qui avaient été faites devant le Sous-comité de la Chambre des communes sur le projet de loi C-62 (qui a abouti à l'adoption de la *Loi sur les télécommunications*) du Comité permanent des communications et de la culture. Les présentations que les entreprises de câblodistribution ont faites semblent avoir été axées sur l'octroi des mêmes droits que ceux que possédaient les compagnies de téléphone en vue d'obtenir une ordonnance du Conseil les autorisant à construire leurs propres lignes de transmission sur les voies publiques et dans d'autres lieux publics. Le Sous-comité a également fait remarquer que les provinces avaient soulevé la question de la prolifération des entreprises qui essayaient de «creuser les routes». Le ministre de l'Industrie a répondu comme suit au Sous-comité à la page 8:7 de Canada, Chambre des communes, Sous-comité sur le projet de loi C-62, *Procès-verbaux et témoignages du Sous-comité sur le projet de loi C-62 du Comité permanent des communications et de la culture* (11 mai 1993):

Si le sous-comité est d'accord, les articles 48 et 49 seront modifiés afin de s'appliquer également aux entreprises de distribution telles que définies dans la Loi sur la radiodiffusion. D'autre part, nous proposerons un amendement à l'article 48 du projet de loi qui permettra l'utilisation économique, par ceux qui servent le public, des structures de soutien construites sur les emprises et exigera que le CRTC tienne compte de toutes les utilisations d'emprises ou d'autres lieux publics avant d'émettre des ordonnances aux termes de cet article.

Le CRTC a conclu ce qui suit, aux paragraphes 121 et 122 de la décision 99-13:

L'article a donc été modifié de manière à inclure une référence aux entreprises de distribution dans les paragraphes 43(1) à (4), et le paragraphe 43(5) a été ajouté au complet. Les modifications ont été adoptées en troisième lecture sans autre discussion.

En se fondant sur les préoccupations et les observations ainsi que sur les recommandations faites avant l'ajout du paragraphe 43(5), le Conseil est d'avis que l'intention implicite de l'ajout de cette disposition est que l'octroi de pouvoirs de construction aux entreprises canadiennes et aux

distribution undertakings to build their own infrastructure did not represent the only alternative available to these undertakings where a more efficient use of existing support structures could be made available.

The respondent adopted the CRTC's interpretation of Parliament's reason for subsection 43(5), that construction of their own transmission lines was not to be the only alternative available to distribution undertakings and Canadian carriers.

[64] I am unable to draw the same inference as have the CRTC and the respondent from the Minister's statement. On the point at issue here, I am of the respectful view that the comments are ambiguous. It is not obvious to whom the Minister was referring when he used the words "those serving the public" or "support structures". I do not think the Minister's statement assists in determining whether subsection 43(5) was intended to confer jurisdiction on the CRTC over access to support structures of transmission lines of power utilities or others that are not undertakings subject to the regulatory jurisdiction of the CRTC.

[65] Of relevance to the issue in this appeal, there seems to be one glaring omission in the legislative history. It is the absence of any submissions by the utilities not under the jurisdiction of Parliament or the CRTC to the Parliamentary Sub-Committee on the application of subsection 43(5). I find it hard to believe that if it had been the Government's intention that subsection 43(5) should confer jurisdiction on the CRTC over access by Canadian carriers or distribution undertakings to the support structures of the transmission lines of utilities subject to provincial jurisdiction, that such intent would not have been expressly made known and submissions invited. I do not say that Parliament could not enact such a provision; nor need I make any determination as to whether such a provision would be within the constitutional jurisdiction of Parliament. However, I would not attribute to the federal government or to Parliament an intention to confer such jurisdiction on a federal regulatory tribunal through the guise of an ambiguous provision that was enacted without express notice to the provinces or their utilities of such an intention. There is

entreprises de distribution pour ériger leurs propres structures de soutènement ne représentait pas la seule option qui s'offrait à ces entreprises si une utilisation plus efficace des structures de soutènement existantes était possible.

L'intimée a adopté l'interprétation que le CRTC donnait aux motifs pour lesquels le Parlement avait édicté le paragraphe 43(5), à savoir que la construction de leurs propres lignes de transmission n'était pas l'unique solution de rechange possible pour les entreprises de distribution et les entreprises canadiennes.

[64] Je ne puis faire l'inférence que le CRTC et l'intimée ont faite à l'égard de la déclaration du ministre. Sur ce point, j'estime que les remarques en question sont ambiguës. On ne sait pas trop ce que le ministre entendait par «les personnes desservant le public» ou «structures de soutènement». Je ne crois pas que la déclaration du ministre permette de déterminer si le paragraphe 43(5) était destiné à conférer la compétence voulue au CRTC en ce qui concerne l'accès aux structures de soutènement des lignes de transmission des services publics ou d'autres services qui ne sont pas des entreprises assujetties à la compétence de réglementation du CRTC.

[65] Fait particulièrement pertinent aux fins qui nous occupent, il semble y avoir une omission flagrante dans l'historique législatif. En effet, aucune observation n'a été présentée au Sous-comité parlementaire au sujet de l'application du paragraphe 43(5) par des services publics qui ne relèvent pas de la compétence du Parlement ou du CRTC. Il m'est difficile de croire que si le gouvernement avait voulu que le paragraphe 43(5) confère au CRTC la compétence sur l'accès par les entreprises canadiennes ou les entreprises de distribution aux structures de soutènement des lignes de transmission de services publics assujettis à la compétence provinciale, il n'aurait pas expressément fait connaître cette intention et n'aurait pas invité les intéressés à présenter des observations. Je ne dis pas que le Parlement ne pouvait pas édicter pareille disposition; je n'ai pas non plus à déterminer si pareille disposition relèverait de la compétence constitutionnelle du Parlement. Toutefois, je n'attribuerais pas au gouvernement fédéral ou au Parlement l'intention de conférer pareille compétence à un tribunal fédéral de réglementation sous la forme d'une disposi-

nothing in the legislative history before the Court that indicates it did so.

[66] The legislative history supports the view that, in response to submissions of the provinces regarding the proliferation of undertakings to “dig up highways”, and in order to regulate access to support structures of transmission lines as between Canadian carriers and distribution undertakings, subsection 43(5) was enacted to grant access to support structures of the transmission lines of Canadian carriers and distribution undertakings by each other and by other persons who provide services to the public.

CONCLUSION

[67] The term “transmission line” in subsection 43(5) is unqualified and in the abstract might apply to transmission lines of the appellants. However, when read in the context of subsection 43(5) and section 43 as a whole, and having regard to the legislative history, I am satisfied that the term, as used in subsection 43(5), refers to the transmission lines of Canadian carriers and distribution undertakings only. I conclude that the CRTC erred in interpreting subsection 43(5) as conferring on it the jurisdiction to regulate access and terms of access to support structures of transmission lines owned by the appellants. I would allow this appeal with costs, I would set aside Telecom Decision CRTC 99-13 and I would dismiss the respondent Canadian Cable Television Association’s application before the CRTC.

DESJARDINS J.A.: I concur.

SHARLOW J.A.: I concur.

tion ambiguë édictée sans qu’un avis de cette intention soit expressément donné aux provinces ou à leurs services publics. Or, il n’y a rien dans l’historique législatif dont dispose la Cour qui indique qu’un avis ait été donné.

[66] L’historique législatif étaye la thèse selon laquelle, en réponse aux observations présentées par les provinces au sujet de la prolifération d’entreprises qui «creusent les routes» et afin de réglementer l’accès aux structures de soutènement des lignes de transmission entre les entreprises canadiennes et les entreprises de distribution, le paragraphe 43(5) a été édicté de façon que l’accès aux structures de soutènement des lignes de transmission soit accordé entre les entreprises canadiennes et les entreprises de distribution ainsi que par d’autres fournisseurs de services au public.

CONCLUSION

[67] L’expression «ligne de transmission» figurant au paragraphe 43(5) n’est pas assortie d’une réserve et, dans l’abstrait, elle pourrait s’appliquer aux lignes de transmission des appelantes. Toutefois, lorsqu’elle est interprétée dans le contexte du paragraphe 43(5) et de l’article 43 dans son ensemble et compte tenu de l’historique législatif, je suis convaincu que cette expression, telle qu’elle est employée au paragraphe 43(5), se rapporte uniquement aux lignes de transmission d’entreprises canadiennes et d’entreprises de distribution. Je conclus que le CRTC a commis une erreur en interprétant le paragraphe 43(5) comme lui conférant la compétence voulue pour réglementer l’accès aux structures de soutènement des lignes de transmission appartenant aux appelantes ainsi que les conditions y afférentes. J’accueillerais le présent appel avec dépens, j’infirmes la décision Télécom CRTC 99-13 et je rejetterais la demande que l’Association canadienne de télévision par câble a présentée devant le CRTC.

LE JUGE DESJARDINS, J.C.A.: Je souscris à cet avis.

LE JUGE SHARLOW, J.C.A.: Je souscris à cet avis.