



Décision de télécom CRTC 2006-20

Ottawa, le 24 avril 2006

MTS Allstream – Demande de révision et de modification d'une partie de la Décision de télécom CRTC 2005-52

Référence : 8662-M59-200512782

*Dans la présente décision, le Conseil **approuve** une demande présentée par MTS Allstream Inc. (MTS Allstream) en vue de faire réviser et modifier une partie de la décision Demande de révision et de modification de certaines décisions relatives à la subvention de MTS Allstream pour la tranche F, Décision de télécom CRTC 2005-52, 9 septembre 2005. Il **approuve** également le paiement d'une subvention de 9,893 millions de dollars à MTS Allstream pour la fourniture de service aux abonnés de résidence dans la tranche F à coût élevé pour la période du 1^{er} janvier 2002 au 16 octobre 2003 (la période en question). Le Conseil ordonne au gestionnaire du fonds central de verser à MTS Allstream une subvention de 9,893 millions de dollars liée à la tranche F pour la période en question, à titre de paiement prioritaire, dans les 30 jours suivant la date de la présente décision.*

Introduction

1. Le 8 novembre 2005, MTS Allstream Inc. (MTS Allstream) a présenté une demande conformément à l'article 62 de la *Loi sur les télécommunications* (la Loi) en vue de faire réviser et modifier la décision *Demande de révision et de modification de certaines décisions relatives à la subvention de MTS Allstream pour la tranche F*, Décision de télécom CRTC 2005-52, 9 septembre 2005 (la décision 2005-52). MTS Allstream cherchait ainsi à obtenir une subvention pour la fourniture d'un service de résidence dans la tranche F (tranche à coût élevé) pour la période du 1^{er} janvier 2002 au 16 octobre 2003 (la période en question). MTS Allstream a fait valoir que le montant de la subvention pour la période en question était de 10,14 millions de dollars.

Historique

2. Dans la décision *Modifications au régime de contribution*, Décision CRTC 2000-745, 30 novembre 2000 (la décision 2000-745), le Conseil a conclu qu'une subvention serait versée aux entreprises de services locaux (ESL) qui fournissent un service téléphonique de résidence dans les régions rurales et éloignées à coût élevé au Canada (tranches à coût élevé). Le Conseil a également mis en place un régime de contribution fondé sur les revenus en vue d'amasser le montant de subvention. Selon ce régime, les fournisseurs de services de télécommunication (FST) ou les groupes de FST apparentés dont les revenus annuels de services de télécommunication canadiens sont égaux ou supérieurs à 10 millions de dollars doivent contribuer mensuellement au Fonds de contribution national.

3. Dans la décision *Tranches de tarification restructurées, tarifs des lignes locales révisés et questions connexes*, Décision CRTC 2001-238, 27 avril 2001 (la décision 2001-238), le Conseil a fixé les critères sur lesquels les grandes entreprises de services locaux titulaires (ESLT) doivent se fonder pour classer les circonscriptions dans des tranches à coût élevé aux fins de subvention. Depuis le 1^{er} janvier 2002, le régime établi dans les décisions 2000-745 et 2001-238 sert à déterminer les montants de subvention destinés aux ESL qui fournissent un service de résidence aux clients des tranches à coût élevé situées dans les territoires des grandes ESLT.
4. Dans les mémoires qu'elle a déposés au cours de l'instance qui a mené à la décision 2001-238, ou dans les pages de tarif révisées qu'elle a publiées en réponse à la décision 2001-238, MTS Allstream n'a classé aucune circonscription dans la tranche F. Elle n'a donc reçu aucune subvention pour le service de résidence qu'elle a fourni aux clients de la tranche F à compter du 1^{er} janvier 2002.
5. En mars 2003, MTS Allstream a demandé au Conseil de reclassifier 17 circonscriptions de la tranche D à la tranche F. Elle a également présenté des demandes connexes en vue de faire réviser les tarifs de lignes pour les tranches D et F et de faire approuver pour la tranche F un coût du service local de base (SLB) de résidence de même qu'un montant de subvention par service d'accès au réseau (SAR) de résidence.
6. Dans la décision *MTS Communications Inc. – Reclassification des circonscriptions de la tranche D à la tranche F et questions tarifaires connexes*, Décision de télécom CRTC 2003-70, 17 octobre 2003 (la décision 2003-70), le Conseil a approuvé la reclassification des 17 circonscriptions de MTS Allstream de la tranche D à la tranche F. Il a également approuvé les tarifs de lignes révisés pour les tranches D et F, un coût de SLB de résidence pour la tranche F et un montant de subvention provisoire par SAR de résidence pour la tranche F, à partir du 17 octobre 2003¹. MTS Allstream a donc reçu dès lors des subventions pour les services fournis dans la tranche F.
7. Le Conseil a publié la décision 2005-52 en réponse à une demande qu'a déposée MTS Communications Inc. (désormais MTS Allstream) le 25 novembre 2003, conformément aux articles 60 et 62 de la Loi, en vue de faire réviser et modifier certaines conclusions tirées dans la décision 2001-238; la décision *Tranches de tarification restructurées, tarifs des lignes locales révisés et questions connexes – Correction*, Décision CRTC 2001-238-2, 7 août 2001; et la décision 2003-70.
8. Dans la décision 2005-52, le Conseil a rejeté la demande qu'a déposée MTS Allstream en vue de faire réviser et modifier les décisions en cause, de façon à ce que la compagnie soit admissible à une subvention pour la période en question. Il a également approuvé les tarifs de lignes révisés

¹ La subvention par SAR de résidence pour la tranche F accordée à MTS Allstream, pour 2003, a été approuvée de manière définitive dans la décision *Frais en pourcentage des revenus définitifs pour 2003 et questions connexes*, Décision de télécom CRTC 2003-84, 19 décembre 2003.

pour les tranches D et F, de même que le coût révisé du SLB de résidence et le montant de subvention par SAR de résidence pour la tranche F. Le Conseil souligne que la demande en cause dans la présente porte sur son refus d'accorder la subvention à MTS Allstream pour la période en question, tel que formulé dans la décision 2005-52.

9. Dans la décision 2005-52, lorsque le Conseil a rejeté la demande présentée par MTS Allstream en vue d'obtenir une subvention pour la période en question, il a déclaré ce qui suit :

Le Conseil prend aussi note de l'argument de MTS Allstream selon lequel la décision du Conseil de ne pas reconnaître la tranche F de MTS Allstream ni d'accorder la subvention connexe à compter du 1^{er} janvier 2002 n'était fondée sur aucune raison de politique. Le Conseil a étudié cette observation en tenant compte de la date tardive à laquelle MTS Allstream a déposé sa demande, des circonstances qui entourent l'erreur initiale et de l'intérêt public à l'égard du caractère définitif des décisions du Conseil. Le Conseil est d'avis que les arguments de MTS Allstream ne justifient pas sa demande de révision et de modification de la décision 2001-238 modifiée et de la décision 2003-70 relativement à leur date d'entrée en vigueur.

Le Conseil fait remarquer que l'expression « erreur initiale » fait référence au fait que MTS Allstream n'a classé aucune circonscription dans la tranche F dans les mémoires qu'elle a déposés au cours de l'instance qui a mené à la décision 2001-238, ou dans les pages de tarif révisées qu'elle a publiées en réponse à la décision 2001-238.

Processus

10. Le Conseil n'a reçu aucune observation relativement à cette demande.

Demande de MTS Allstream

11. MTS Allstream a fait valoir que l'interprétation raisonnable de la décision 2005-52 était que le Conseil avait refusé d'accorder la subvention à MTS Allstream pour la période en question à cause de la date tardive à laquelle MTS Allstream avait déposé sa demande, de l'intérêt public à l'égard du caractère définitif des décisions du Conseil et des circonstances entourant l'erreur initiale.
12. MTS Allstream a fait valoir qu'il existait un doute réel quant à la rectitude de la décision 2005-52 en ce qui concerne la manière dont le Conseil avait évalué l'intérêt public à l'égard du caractère définitif de ses décisions par rapport à l'objectif de politique qui vise à permettre l'accès aux Canadiens dans toutes les régions – rurales ou urbaines – du Canada à des services de télécommunication de qualité.
13. MTS Allstream a fait valoir que l'erreur initiale, qu'elle en ait été responsable ou non, n'était pas une raison suffisante pour que le Conseil lui refuse sa demande de subvention pour la période en question. MTS Allstream a ajouté que pour la compagnie et ses actionnaires,

la conséquence punitive de ce refus était disproportionnée par rapport à toute erreur commise par MTS Allstream. À ce compte, la compagnie a soutenu qu'il existait un doute réel quant à la rectitude du refus du Conseil d'accorder la subvention pour la période en question.

14. MTS Allstream a fait valoir que le Conseil a commis une erreur de droit lorsqu'il a choisi le critère à appliquer pour refuser une mesure discrétionnaire en raison de la date de la demande ou du comportement de la requérante. S'appuyant sur la jurisprudence, MTS Allstream a fait valoir que le Conseil avait commis une erreur de droit en refusant l'octroi d'un redressement, même si la compagnie avait soutenu que la date tardive de sa demande de redressement ne causerait aucun préjudice aux autres parties. Enfin, elle a ajouté que le Conseil a également commis une erreur puisque le comportement de la compagnie n'était pas suffisamment grave pour permettre, en droit, de refuser le redressement sollicité.
15. MTS Allstream a fait valoir que le pouvoir du Conseil lui permettant de réviser et de modifier ses propres décisions, conformément à l'article 62 de la Loi, constituait un pouvoir discrétionnaire. Elle a également fait valoir que la jurisprudence applicable à la discrétion d'une cour de refuser l'octroi de mesures discrétionnaires était directement liée à l'exercice de ce pouvoir.
16. MTS Allstream a fait valoir que la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 R.C.S. 3 (*Oldman River*) constituait le cas d'espèce pour ce qui est de refuser une mesure discrétionnaire en raison de la date tardive de la demande. MTS Allstream a fait remarquer que dans l'affaire *Oldman River*, un groupe environnementaliste avait entrepris, en 1989, des demandes de contrôle judiciaire à l'égard de l'approbation de la construction d'un barrage qui avait été accordée en 1987. Au moment du dépôt des demandes de contrôle judiciaire, 40 p. 100 des travaux de construction étaient déjà achevés. La majorité de la Cour a conclu que le juge des requêtes n'aurait pas dû invoquer un retard déraisonnable pour rejeter les mesures sollicitées. MTS Allstream a fait valoir que bien que la décision de la Cour ait été en partie fondée sur le fait que les requérantes avaient déployé des efforts concertés et soutenus afin de contester la légalité du processus suivi pour construire le barrage (excepté les demandes en cause), la majorité de la Cour s'était fondée sur sa conclusion selon laquelle la date tardive de la demande des requérantes n'avait causé aucun préjudice.
17. MTS Allstream a fait valoir que compte tenu des circonstances, le temps qu'elle a mis pour soulever la question de la subvention pour la période en question n'était pas déraisonnable au point de justifier un refus de ladite subvention. Elle a également fait valoir que tous les événements en cause se sont produits alors que le nouveau régime de subvention venait d'être mis en œuvre, et qu'aucune partie n'aurait subi un préjudice de l'obligation d'agir ou non selon les décisions initiales.
18. MTS Allstream s'est également appuyée sur la décision de la Cour d'appel de l'Ontario dans l'affaire *The Chippewas of Sarnia Band c. Attorney General of Canada et al.*, 51 O.R. (3d) 641 (*Chippewas*), dans laquelle la Cour a refusé de faire valoir le titre ancestral transféré, mais

jamais officiellement cédé, plus de 150 ans auparavant. Elle a soutenu que contrairement à l'affaire *Chippewas*, l'octroi d'une subvention à MTS Allstream pour la période en question ne porterait ni atteinte ni préjudice à l'intérêt public ou à des tiers.

19. MTS Allstream a soutenu que malgré l'intérêt légitime que porte généralement le Conseil au caractère définitif de ses décisions, compte tenu des circonstances particulières du cas et du fait qu'aucun atteinte ou préjudice ne serait causé à des tiers ou à l'intérêt public envers un bon gouvernement, il existait un doute réel quant à la rectitude de la décision du Conseil de refuser tout redressement à MTS Allstream en raison de la date tardive du dépôt de la demande.
20. MTS Allstream a fait valoir que les principes des contrôles judiciaires comprennent depuis longtemps les cas d'inadmissibilité lorsqu'un tribunal refuse d'accorder une mesure discrétionnaire en raison du comportement de la requérante. Elle a toutefois soutenu que ce pouvoir discrétionnaire de refuser un recours par ailleurs justifié devrait être exercé selon une diligence considérable, et uniquement lorsque le comportement de la requérante fait preuve de turpitude morale.
21. MTS Allstream a souligné un exemple d'inconduite justifiant le refus d'une mesure discrétionnaire, lequel est illustré dans la décision de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans l'affaire *Cock c. Labour Relations Board* [1960], 26 D.L.R. (2d) 127. La Cour avait alors déclaré que le redressement demandé, à savoir l'annulation de la décision rendue par une commission des relations de travail, ne devrait pas être accordé aux requérantes, compte tenu de la fraude, de la supercherie et de l'apparent parjure qu'elles ont commis.
22. MTS Allstream s'est également appuyée sur la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Homex Realty and Development Company Limited c. The Corporation of the Village of Wyoming*, [1980] 2 R.C.S. 1011 (*Homex*). Elle a souligné que dans l'affaire *Homex*, la Cour a conclu que la municipalité requérante n'avait pas donné à l'appelant, un promoteur, la chance de s'exprimer avant d'autoriser l'adoption d'un règlement administratif qui empêchait l'appelant de vendre son terrain. Or, la majorité de la Cour a refusé le redressement qu'a demandé l'appelant, à savoir l'annulation du règlement administratif, compte tenu du comportement trompeur et obstructionniste du promoteur. MTS Allstream a fait valoir que même si elle était responsable d'une erreur commise initialement, lors de la description de ses coûts, contrairement à la requérante dans l'affaire *Homex*, l'erreur en question était involontaire. Selon MTS Allstream, son comportement était loin de justifier le refus d'une subvention à laquelle elle était par ailleurs clairement admissible.
23. MTS Allstream a également fait valoir qu'étant donné que les concurrents n'avaient pas loué de lignes locales dans les tranches en cause pour la période en question, ni la reclassification des tranches ni la réévaluation sous-jacente de ses coûts, pour la période en question, ne causeraient un préjudice à un tiers quelconque. MTS Allstream a également fait valoir que les décisions précédentes du Conseil, qui n'ont pas mené à la reclassification du SAR pertinent à la tranche F pour la période en question, n'auraient aucunement influencé les consommateurs dans la gestion de leurs affaires.

Analyse et conclusions du Conseil

24. Le Conseil note les arguments de MTS Allstream selon lesquels il existait un doute réel quant à la rectitude de la décision 2005-52 puisque le Conseil n'avait pas appliqué les critères juridiques pertinents dans sa décision de refuser le redressement demandé en raison de la date tardive du dépôt de la demande et du comportement de la requérante.
25. Pour ce qui est de la question du retard, le Conseil désapprouve l'argument de MTS Allstream selon lequel l'octroi de la subvention demandée pour la période en question, dans la décision 2005-52, n'aurait porté préjudice à personne. À ce titre, le Conseil estime donc que la jurisprudence invoquée par MTS Allstream peut être écartée. Contrairement à ce que la compagnie a avancé, il n'est pas convaincu d'avoir commis une erreur de droit dans la façon dont il a traité le retard de la demande dans la décision 2005-52.
26. Au sujet du comportement de MTS Allstream, le Conseil fait remarquer que l'argument de la compagnie était précisément fondé sur la proposition selon laquelle, sur le plan juridique, la compagnie était par ailleurs admissible au redressement demandé. À cet égard, le Conseil fait remarquer que dans l'affaire *Homex*, que MTS Allstream a citée à l'appui de sa position dans l'instance, l'appelant a convaincu la Cour que la municipalité avait enfreint les règles de justice naturelle et qu'il était donc par ailleurs admissible au redressement demandé. Par contre, le Conseil estime que MTS Allstream n'a pas démontré qu'il était légalement tenu d'accorder le redressement demandé dans l'instance qui a mené à la décision 2005-52. Par exemple, tel que discuté précédemment, le Conseil remet en doute l'argument de MTS Allstream selon lequel la façon dont le Conseil a traité le retard de la demande, dans la décision 2005-52, constituait une erreur de droit, et que le redressement demandé devait être accordé. Le Conseil n'est donc pas convaincu, tel que l'a avancé MTS Allstream, qu'il a commis une erreur de droit dans la décision 2005-52 au sujet du comportement de la compagnie.
27. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut qu'il n'a pas commis une erreur de droit dans son évaluation du comportement de MTS Allstream lorsqu'il a rendu sa décision à l'égard de la demande de subvention présentée par la compagnie pour la période en question, dans la décision 2005-52.
28. Le Conseil fait remarquer l'argument de MTS Allstream selon lequel il existait un doute réel quant à la rectitude de la décision 2005-52 en ce qui concerne la façon dont le Conseil avait évalué l'intérêt public à l'égard du caractère définitif de ses décisions par rapport à l'objectif de politique qui vise à permettre l'accès aux Canadiens dans toutes les régions – rurales ou urbaines – du Canada à des services de télécommunication de qualité. Le Conseil fait également remarquer l'argument de MTS Allstream selon lequel il existait un doute réel quant à la rectitude de la décision 2005-52, puisque le rejet de la demande de subvention était disproportionné par rapport à la nature de l'erreur qu'a commise MTS Allstream dans sa classification initiale des circonscriptions en question.
29. Le Conseil a examiné l'opportunité de l'importance accordée aux considérations de principe qui s'appliquent à sa décision à l'égard de la demande qu'a présentée MTS Allstream en vue d'obtenir une subvention pour la période en question, dans la décision 2005-52.

30. Le Conseil fait remarquer qu'il est évident que la compagnie a fourni un service à ses abonnés de résidence de la tranche F pendant la période en question. Le Conseil conclut que MTS Allstream, par la fourniture de ce service, a contribué à atteindre l'objectif de politique de l'article 7b) de la Loi, soit permettre l'accès aux Canadiens dans toutes les régions – rurales ou urbaines – du Canada à des services de télécommunication sûrs, abordables et de qualité. Le Conseil fait remarquer également que MTS Allstream a fourni le service de résidence en question selon des tarifs de détail considérablement inférieurs au coût. Le Conseil conclut que, tout comme les autres ESLT qui ont reçu une subvention pour la fourniture de services dans leurs tranches à coût élevé pendant la période en question, MTS Allstream aurait reçu la subvention qu'elle demande maintenant si, en 2001, elle avait correctement classé ses circonscriptions dans la tranche F.
31. Le Conseil estime que le classement initial erroné de MTS Allstream était le résultat d'une erreur involontaire commise durant la période de mise en œuvre d'un nouveau régime de subvention. Le Conseil estime également que le refus de la demande de subvention, dans la décision 2005-52, était disproportionné par rapport à l'erreur en cause.
32. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut que dans les circonstances du cas, trop peu d'importance a été accordée aux considérations de principe qu'a soulevées MTS Allstream dans sa demande. Le Conseil conclut donc qu'il existe un doute réel quant à la rectitude de la conclusion qu'il a formulée dans la décision 2005-52, où il a rejeté la demande de subvention de MTS Allstream pour la période en question. Par conséquent, il établit que MTS Allstream devrait recevoir une subvention pour la fourniture de service dans la tranche F pendant la période en question.
33. Le Conseil note que MTS Allstream n'a fourni aucun calcul à l'appui du montant de subvention demandé. Compte tenu des dépôts annuels de MTS Allstream concernant la subvention pour la période en question et de la conclusion du Conseil au sujet du programme d'amélioration du service de MTS Allstream dans la décision 2005-52, le Conseil fixe à 9,893 millions de dollars le montant de la subvention pour la période en question.
34. Le Conseil **approuve** donc le versement d'une subvention de 9,893 millions de dollars à MTS Allstream pour la période en question.
35. Le Conseil ordonne au gestionnaire du fonds central de verser à MTS Allstream une subvention de 9,893 millions de dollars liée à la tranche F pour la période en question, à titre de paiement prioritaire, dans les 30 jours suivant la date de la présente décision. Le Conseil fait remarquer qu'advenant un manque à gagner dans le Fonds de contribution national, il faudra alors recourir au processus de paiement que prévoient les procédures approuvées dans la décision *Procédures révisées relatives au fonctionnement du Fonds de contribution national*, Décision de télécom CRTC 2005-59, 7 octobre 2005.

Secrétaire général

Ce document est disponible, sur demande, en média substitut, et peut également être consulté en version PDF ou en HTML sur le site Internet suivant : <http://www.crtc.gc.ca>

