



## Décision de télécom CRTC 2014-391

Version PDF

Ottawa, le 28 juillet 2014

Numéro de dossier : 8662-M59-201401413

### **MTS Inc. – Demande de révision et de modification de la décision de télécom 2013-630 concernant les calculs de la composante de tarif aux fins de la subvention de MTS**

*Le Conseil rejette la demande de MTS en vue de modifier certaines parties de la décision de télécom 2013-630, après avoir conclu qu'il n'a pas outrepassé sa compétence en excluant les tarifs du service hors saison des calculs de la composante de tarif aux fins de la subvention de la compagnie à compter de la date de la politique réglementaire de télécom 2011-291.*

#### **Contexte**

1. Le régime de subvention établi par le Conseil, qui comprend le Fonds de contribution national, tire ses fonds des compagnies de télécommunications en vue de subventionner la prestation du service téléphonique de résidence réglementé dans les zones de desserte à coût élevé (ZDCE) par les entreprises de services locaux titulaires (ESLT)<sup>1</sup>. Chaque année, le Conseil publie une décision qui précise le montant de la subvention auquel chaque ESLT a droit à ce titre.
2. Dans la récente décision de télécom 2013-630, le Conseil a fixé les montants de la subvention à verser aux ESLT pour l'année 2013. Dans cette même décision, le Conseil a déterminé que MTS Inc. (MTS) avait fait une erreur dans ses calculs de la composante de tarif aux fins de la subvention en y incluant les tarifs du service hors saison<sup>2</sup>. Cela étant, MTS a reçu un trop-payé en subvention. Dans sa conclusion, le Conseil a fait remarquer que, dans la politique réglementaire de télécom 2011-291, dans laquelle des modifications ont été apportées au régime de subvention, il n'avait pas précisé que les tarifs hors saison devaient être inclus dans les calculs de la composante de tarif aux fins de la subvention<sup>3</sup>.
3. Le Conseil a donc rajusté les calculs de la composante de tarif aux fins de la subvention de MTS en conséquence pour les années 2011, 2012 et 2013. Il a aussi rajusté la subvention mensuelle versée à MTS pour le reste de l'année de traitement

---

<sup>1</sup> Établi dans les années 1990, le régime de subvention a été modifié dans la décision 2000-745.

<sup>2</sup> Le service hors saison permet aux clients de débrancher temporairement leur service local de base (SLB) tout en conservant leur numéro de téléphone, à un tarif réduit.

<sup>3</sup> Avant la politique réglementaire de télécom 2011-291, les tarifs du SLB de résidence dans les ZDCE réglementées variaient considérablement. Dans cette décision, le Conseil a modifié la composante de tarif aux fins de la subvention afin de la rendre plus uniforme et de parvenir à des résultats plus équitables et plus satisfaisants.

du Fonds de contribution national de 2013, de manière à récupérer le montant occasionné par l'erreur des années précédentes de façon égale.

## **Demande**

4. Le Conseil a reçu une demande de MTS, datée du 13 février 2014, dans laquelle la compagnie demandait au Conseil de réviser et de modifier ses conclusions concernant le calcul de la composante de tarif aux fins de la subvention de MTS, de même que les montants définitifs de la subvention devant être versés à MTS pour les années 2011, 2012 et 2013. MTS a fait valoir que le Conseil avait commis une erreur de fait et de droit en excluant les tarifs et les revenus du service hors saison du calcul de la composante de tarif aux fins de la subvention de MTS.
5. Plus précisément, MTS a fait valoir que le Conseil :
  - a commis une erreur de fait et de droit en estimant que l'exclusion des tarifs et des revenus du service hors saison de MTS de ses calculs de la subvention découlait de la politique réglementaire de télécom 2011-291;
  - a outrepassé sa compétence et a commis une erreur en excluant les tarifs et les revenus du service hors saison des calculs de la composante de tarif de la subvention de MTS à compter de la date de la politique réglementaire de télécom 2011-291;
  - devrait avoir fourni à MTS un plan de transition ordonnée afin de permettre à MTS de cesser progressivement d'inclure dans ses calculs les tarifs et les revenus du service hors saison.
6. MTS a demandé au Conseil de modifier la décision de télécom 2013-630 de sorte que le calcul de la composante de tarif aux fins de la subvention de MTS soit rajusté à l'avenir et qu'un plan de transition soit établi en vue d'exclure les tarifs et les revenus du service hors saison des calculs de la composante de tarif aux fins de la subvention pour les années 2014, 2015 et 2016.
7. Le Conseil a reçu des interventions concernant la demande de MTS de la part de Bell Aliant Communications régionales, société en commandite et Bell Canada (collectivement les compagnies Bell), du Rogers Communications Partnership (RCP) et de la Société TELUS Communications (STC). On peut consulter sur le site Web du Conseil le dossier public de l'instance, lequel a été fermé le 27 mars 2014. On peut y accéder à l'adresse [www.crtc.gc.ca](http://www.crtc.gc.ca) ou au moyen du numéro de dossier indiqué ci-dessus.
8. Dans le bulletin d'information de télécom 2011-214, le Conseil a énoncé les critères qu'il utilisera pour examiner les demandes de révision et de modification déposées en vertu de l'article 62 de la *Loi sur les télécommunications (Loi)*. En particulier, le Conseil a déclaré que les demandeurs doivent démontrer qu'il existe un doute réel quant au bien-fondé de la décision initiale, résultant, par exemple, d'un ou de

plusieurs des facteurs suivants : i) erreur de droit ou de fait; ii) changement fondamental survenu dans les circonstances ou les faits depuis la décision; iii) défaut de tenir compte d'un principe fondamental soulevé lors de l'instance initiale ou iv) existence d'un nouveau principe ayant découlé de la décision.

9. Le Conseil a établi qu'il devait se pencher sur les questions suivantes dans la présente décision :

- Le Conseil a-t-il commis une erreur en rejetant l'inclusion des tarifs et des revenus du service hors saison de MTS dans ses calculs aux fins de la subvention?
- Le Conseil a-t-il outrepassé sa compétence en excluant les tarifs du service hors saison des calculs de la composante de tarif aux fins de la subvention de MTS à compter de la date de la politique réglementaire de télécom 2011-291?
- Le Conseil aurait-il dû fournir à MTS un plan de transition pour le service hors saison de la compagnie?

**Le Conseil a-t-il commis une erreur en rejetant l'inclusion des tarifs et des revenus du service hors saison de MTS dans les calculs aux fins de la subvention?**

10. Dans sa demande, MTS a soutenu que le Conseil a commis une erreur en concluant, dans la décision de télécom 2013-630, que la compagnie avait fait une erreur dans ses calculs de la composante de tarif aux fins de la subvention. MTS a argué que le Conseil avait conclu, dans cette même décision, avoir précédemment éliminé les tarifs et les revenus hors saison du calcul du taux mensuel moyen par tranche de ZDCE de MTS dans la politique réglementaire de télécom 2011-291. MTS a soutenu que cette politique n'avait pas eu l'effet indiqué, puisqu'il n'y est pas fait mention des tarifs du service hors saison et que la question de l'inclusion de ces tarifs n'a pas été soulevée lors de l'instance.

11. MTS a aussi fait valoir que, depuis 2004, le Conseil applique une politique permettant à MTS d'inclure les tarifs et les revenus du service hors saison dans ses calculs aux fins de la subvention. MTS a fait remarquer qu'elle avait mentionné avoir inclus les tarifs du service hors saison dans ses calculs aux fins de la subvention lors de l'instance ayant mené à la décision de télécom 2004-81. MTS a en outre souligné que, dans cette décision, le Conseil a approuvé ses calculs aux fins de la subvention pour 2004, lesquels englobaient les tarifs du service hors saison. MTS a indiqué avoir utilisé la même méthode et inclus les tarifs du service hors saison dans toutes les demandes suivantes, jusqu'à celle de 2013 inclusivement.

12. Les compagnies Bell, le RCP et la STC ont argué que le Conseil n'avait pas commis d'erreur dans la décision de télécom 2013-630. Elles ont globalement soutenu qu'il est bien précisé dans la politique réglementaire de télécom 2011-291 que les tarifs et

les revenus du service hors saison ne font pas partie de la composante de tarif aux fins de la subvention.

13. Les compagnies Bell ont fait valoir que les services locaux de base (SLB) de résidence n'incluent pas le service hors saison, à preuve, MTS offre le service hors saison en vertu d'un tarif différent de celui établi pour le SLB de résidence. En outre, en définissant ce que doit inclure la composante de tarif aux fins de la subvention, autrement dit les tarifs du SLB de résidence, la politique réglementaire de télécom 2011-291 définit de façon implicite ce qui est exclu de la composante tarifaire, autrement dit les tarifs de tous les services autres que le SLB de résidence.
14. Les compagnies Bell ont déclaré que, à leur connaissance, toutes les autres ESLT ont compris de la politique réglementaire de télécom 2011-291 que les tarifs du service hors saison ne doivent pas être inclus dans les calculs de la composante de tarif aux fins de la subvention. Selon elles, il n'existe pas de politique du Conseil permettant aux ESLT d'inclure les tarifs du service hors saison dans leurs calculs de la composante de tarif aux fins de la subvention, et le Conseil a commis une erreur fortuite en approuvant la prise en compte de tels tarifs dans les calculs de MTS.
15. Le RCP a soutenu que la définition de la composante de tarif aux fins de la subvention n'est pas ambiguë et que celle-ci est la même depuis la décision 2000-745. Le RCP a indiqué que le Conseil avait sciemment choisi d'utiliser les tarifs du SLB de résidence pour la composante de tarif aux fins de la subvention, conscient de l'existence d'autres services comme le service hors saison, et qu'il n'existe pas de politique préexistante autorisant l'inclusion des tarifs du service hors saison.
16. La STC a précisé que les tarifs du service hors saison ne sont pas mentionnés dans les décisions antérieures du Conseil parce que le service hors saison n'équivaut pas au service de résidence et qu'il n'en constitue pas non plus un sous-ensemble.

### **Résultats de l'analyse du Conseil**

17. Le SLB de résidence est un service particulier que toutes les ESLT sont tenues d'offrir, moyennant certaines conditions, à tous les clients situés sur leurs territoires d'exploitation y compris dans les ZDCE. En revanche, le service hors saison est facultatif et il est distinct du SLB de résidence. Conformément à sa pratique courante, le Conseil a estimé que la composante de subvention est uniquement fondée sur le SLB de résidence et, dans ses différentes décisions concernant le calcul de la subvention, il a indiqué que le calcul de la composante de tarif devait être fondé sur les tarifs du SLB de résidence<sup>4</sup>.
18. Pour ce qui est de l'argument de MTS, selon lequel la question de l'inclusion des tarifs du service hors saison n'a pas été spécifiquement traitée dans la politique réglementaire de télécom 2011-291, le Conseil estime que, même s'il n'a pas

---

<sup>4</sup> Le Conseil a indiqué que les tarifs résidentiels doivent constituer la base du calcul de la composante de tarif dans la décision 2000-745, dans les décisions de télécom 2002-34 et 2007-27 et dans les politiques réglementaires de télécom 2011-291 et 2013-160.

précisément traité de la définition de la composante de tarif aux fins de la subvention dans cette politique réglementaire, il l'a fait de façon implicite en traitant du calcul de la composante de tarif aux fins de la subvention. Le Conseil estime que l'objectif déclaré, qui est d'utiliser des tarifs plus uniformes pour calculer les subventions, et les changements apportés au calcul de la composante de tarif aux fins de la subvention<sup>5</sup> indiquaient clairement que les tarifs et les revenus du service hors saison ne font pas partie de la composante de tarif aux fins de la subvention.

19. À la lumière de ce qui précède, le Conseil conclut qu'il n'a pas commis d'erreur dans la décision de télécom 2013-630 en rejetant l'inclusion des tarifs et des revenus du service hors saison de MTS dans son calcul aux fins de la subvention.

**Le Conseil a-t-il outrepassé sa compétence en excluant les tarifs du service hors saison des calculs de la composante de tarif aux fins de la subvention de MTS à compter de la date de la politique réglementaire de télécom 2011-291?**

20. Selon MTS, le Conseil est préclus de modifier les montants de la subvention pour les années 2011, 2012 et 2013. MTS a soutenu que le principe juridique de l'estoppel<sup>6</sup> s'applique dans ces circonstances parce que le Conseil avait approuvé l'inclusion des tarifs du service hors saison de MTS dans la décision de télécom 2004-81 et qu'il avait approuvé de manière définitive les calculs aux fins de la subvention de MTS pour 2011 et 2012 dans les décisions de télécom 2011-743 et 2012-619, respectivement. MTS a fait valoir qu'il serait injuste que le Conseil revienne sur les calculs aux fins de la subvention et les montants qu'elle a soumis, la compagnie s'étant fiée de bonne foi à la façon dont le Conseil a traditionnellement traité les tarifs du service hors saison depuis 2004. Il serait également injuste de récupérer les sommes octroyées à MTS au titre de la subvention, puisque le Conseil a donné une approbation définitive dans ses décisions de 2011 et de 2012.
21. MTS a également fait valoir que le Conseil a établi des règles de manière rétroactive en décidant de rajuster les montants de la subvention de MTS pour 2011, 2012 et 2013. MTS a soutenu que les conclusions du Conseil dans la décision de télécom 2013-630 revenaient à réviser les montants de la subvention de 2011 et de 2012 qui avaient antérieurement fait l'objet d'une approbation définitive. MTS a aussi argué qu'elle ignorait que les montants de la subvention approuvés de manière définitive pouvaient être sujets à révision. Qui plus est, MTS a fait valoir que les fonds de la subvention n'étaient plus sujets aux directives subséquentes du Conseil.
22. Les compagnies Bell ont signalé que, dans la décision de télécom 2013-630, le Conseil a simplement corrigé l'erreur commise par MTS dans le calcul de sa

---

<sup>5</sup> Le Conseil a déterminé que, dans les ZDCE réglementées où les subventions n'avaient pas encore été éliminées et où les tarifs mensuels des services de résidence étaient inférieurs à 30 \$, ces tarifs seraient augmentés sur trois ans jusqu'au moins élevé des deux montants suivants, soit 30 \$ ou le montant nécessaire pour éliminer la subvention.

<sup>6</sup> L'estoppel est un principe juridique qui préclut (interdit) toute personne d'affirmer une chose qui soit contraire à une de ses actions ou déclarations antérieures.

composante de tarif aux fins de la subvention pour les années 2011, 2012 et 2013. Elles ont ajouté que, par le passé, le Conseil a approuvé des rajustements de la composante de tarif aux fins de la subvention à la suite d'erreurs commises pour des années antérieures et que la correction d'erreurs n'équivaut pas à établir des règles rétroactives.

23. Le RCP a fait valoir que le fait que le Conseil n'a pas relevé plus tôt l'erreur de MTS ne correspond pas aux cas où le principe juridique d'estoppel s'applique, faisant remarquer qu'à de nombreuses occasions dans le passé, le Conseil a rajusté les paiements de subvention malgré la publication d'une ordonnance finale. Cela indique que les ordonnances finales relatives aux subventions demeurent sujettes à d'autres directives ou à des directives subséquentes du Conseil. Le RCP a fait valoir que comme la définition de la composante de tarif aux fins de la subvention était claire pour toutes les ESLT à l'exception de MTS, ce dernier a forcément fait une erreur en incluant les tarifs de service hors saison.
24. La STC a indiqué qu'au vu des décisions antérieures du Conseil, il est clair que la subvention ne s'adresse qu'au SLB de résidence dans les ZDCE et que, ce faisant, MTS ne peut légalement prétendre à des fonds qu'elle n'a jamais eu le droit de recevoir ou de conserver.

### **Résultats de l'analyse du Conseil**

25. En ce qui concerne la question de l'estoppel, MTS se fonde uniquement sur les décisions annuelles du Conseil concernant les subventions pour affirmer qu'il y avait lieu de s'attendre à ce que les tarifs du service hors saison puissent être utilisés dans le calcul du montant total de la subvention. Le Conseil fait remarquer que ses décisions sont sujettes à modifications, par exemple en vertu de son pouvoir de modifier les tarifs provisoires et de réviser et de modifier des décisions antérieures, y compris les approbations définitives. Le Conseil fait en outre remarquer qu'il a exercé ses pouvoirs de rajustement dans le cas des tarifs aux fins de la subvention antérieurement approuvés de manière définitive, et cela dans nombre de décisions, dont deux fois à la demande de MTS<sup>7</sup>. Par conséquent, le Conseil estime que les décisions concernant les subventions sur lesquelles MTS s'est fondée n'auraient pas dû créer l'attente postulée par MTS voulant qu'elle puisse se fier à de telles décisions pour affirmer que les tarifs hors saison pourraient être utilisés pour calculer le montant total de la subvention. Par conséquent, le Conseil estime que MTS ne s'est pas déchargée de l'obligation qui lui incombait quant à la preuve exigée pour établir que le principe juridique de l'estoppel s'applique en l'espèce.
26. En ce qui concerne la question à savoir si le Conseil a établi des règles de manière rétroactive, la loi lui confère le pouvoir de corriger des erreurs dès qu'il les constate, comme ce fut le cas dans les calculs des subventions dans la décision de télécom 2013-630. Il est nécessaire de corriger ces erreurs pour permettre la répartition juste et

---

<sup>7</sup> Voir, par exemple, les décisions de télécom 2005-52, 2006-20, 2008-43 et 2008-66.

appropriée des montants perçus au titre du Fonds de contribution national. Le Conseil estime qu'aucune preuve soumise par MTS lors de cette instance ne justifie la modification de la conclusion tirée dans la décision de télécom 2013-630, selon laquelle MTS a fait une erreur dans ses calculs de la composante de tarif aux fins de la subvention en incluant les tarifs du service hors saison.

27. Tel qu'il est mentionné précédemment, il est déjà arrivé au Conseil de rajuster a posteriori des montants de subvention en exerçant son pouvoir de révision et de modification. En outre, le Conseil fait remarquer qu'il a compétence pour veiller à ce que les tarifs soient toujours justes et raisonnables.
28. À la lumière de ce qui précède, le Conseil conclut qu'il n'a pas commis d'erreur de droit en tirant une conclusion dont il était préclus ou en ayant illégitimement établi des règles de manière rétroactive.

### **Le Conseil aurait-il dû fournir à MTS un plan de transition pour le service hors saison de la compagnie?**

29. MTS a fait valoir que, comme le service hors saison est un service tarifé, la compagnie est tenue de l'offrir à tout client se trouvant sur son territoire d'exploitation tant que le Conseil n'autorise pas MTS à retirer le service ou n'approuve pas de modifications des tarifs et modalités pour la prestation du service. MTS a en outre fait valoir que la décision d'éliminer les tarifs du service hors saison des calculs aux fins de la subvention n'a pas été assortie de moyens pratiques pour mettre en œuvre les changements et a réclamé du Conseil qu'il lui fournisse un plan de transition raisonnable.
30. Les compagnies Bell ont fait valoir que comme le remboursement du trop-payé reçu au titre de la subvention découle de l'erreur de MTS qui a inclus ses tarifs du service hors saison dans ses calculs de la composante de tarif aux fins de la subvention et que MTS a utilisé le trop-payé des années passées, le Conseil n'a pas à fournir de plan de transition à MTS.
31. Le RCP a fait valoir que la demande de MTS est inappropriée, puisque la compagnie a trop puisé dans le fonds commun destiné aux subventions, qu'elle a compromis le régime de subvention et qu'elle a profité de cette manne aux dépens des autres entreprises canadiennes et de leurs clients.

### **Résultats de l'analyse du Conseil**

32. Le Conseil fait remarquer que, dans la décision de télécom 2013-630, il n'a pas été question des tarifs de MTS pour le service hors saison ni du maintien des services qu'elle offre. Le Conseil estime que la demande d'approbation d'un plan de transition formulée par MTS, en lien avec le service hors saison, dépasse la portée de la présente instance.
33. À la lumière de ce qui précède, le Conseil conclut qu'il n'a pas commis d'erreur en ne fournissant pas de plan de transition à MTS relativement à son service hors saison.

## Instructions

34. Les Instructions<sup>8</sup> mentionnent que, dans l'exercice des pouvoirs et fonctions que lui confère la *Loi*, le Conseil doit mettre en œuvre les objectifs de la politique énoncés à l'article 7 de la *Loi*, conformément aux alinéas 1*a*), 1*b*) et 1*c*) des Instructions.
35. Le Conseil estime que sa décision de maintenir les conclusions de la décision de télécom 2013-630 est conforme aux Instructions et qu'elle contribue à l'atteinte des objectifs de la politique énoncés aux alinéas 7*a*) et 7*b*) de la *Loi*<sup>9</sup>. De plus, conformément au sous-alinéa 1*a*)(ii) des Instructions, le Conseil estime qu'il s'est appuyé, dans sa révision des calculs de la subvention de MTS pour 2011, 2012 et 2013, sur des mesures réglementaires qui sont efficaces et proportionnelles au but visé.
36. À la lumière de ce qui précède, le Conseil **rejette** la demande de MTS.

Secrétaire général

## Documents connexes

- *Frais en pourcentage des revenus définitifs pour 2013 et questions connexes*, Décision de télécom CRTC 2013-630, 27 novembre 2013
- *Cadre de réglementation applicable aux petites entreprises de services locaux titulaires et questions connexes*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2013-160, 28 mars 2013
- *Frais en pourcentage des revenus définitifs pour 2012 et questions connexes*, Décision de télécom CRTC 2012-619, 8 novembre 2012
- *Frais en pourcentage des revenus définitifs pour 2011 et questions connexes*, Décision de télécom CRTC 2011-743, 1<sup>er</sup> décembre 2011
- *Obligation de servir et autres questions*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2011-291, 3 mai 2011, modifiée par la Politique réglementaire de télécom CRTC 2011-291-1, 12 mai 2011
- *Lignes directrices révisées relatives aux demandes de révision et de modification*, Bulletin d'information de télécom CRTC 2011-214, 25 mars 2011

---

<sup>8</sup> *Décret donnant au CRTC des instructions relativement à la mise en œuvre de la politique canadienne de télécommunications*, C.P. 2006-1534, 14 décembre 2006

<sup>9</sup> Les objectifs de la politique cités dans la *Loi* sont les suivants :

7*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;

7*b*) permettre l'accès aux Canadiens dans toutes les régions – rurales ou urbaines – du Canada à des services de télécommunications sûrs, abordables et de qualité.

- *Bell Aliant Communications régionales, société en commandite – Demande de rajustement de subvention pour la période s'échelonnant du 1<sup>er</sup> janvier 2002 au 31 décembre 2007*, Décision de télécom CRTC 2008-66, 23 juillet 2008
- *Société TELUS Communications – Demande de rajustement de subvention, pour son territoire de desserte au Québec, pour la période s'échelonnant du 1<sup>er</sup> janvier 2003 au 31 décembre 2007*, Décision de télécom CRTC 2008-43, 29 mai 2008
- *Cadre de plafonnement des prix applicable aux grandes entreprises de services locaux titulaires*, Décision de télécom CRTC 2007-27, 30 avril 2007
- *MTS Allstream – Demande de révision et de modification d'une partie de la Décision de télécom CRTC 2005-52*, Décision de télécom CRTC 2006-20, 24 avril 2006
- *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
- *Frais en pourcentage des revenus définitifs pour 2004 et questions connexes*, Décision de télécom CRTC 2004-81, 9 décembre 2004
- *Cadre de réglementation applicable à la deuxième période de plafonnement des prix*, Décision de télécom CRTC 2002-34, 30 mai 2002, modifiée par la Décision de télécom CRTC 2002-34-1, 15 juillet 2002
- *Modifications au régime de contribution*, Décision CRTC 2000-745, 30 novembre 2000