



Ordonnance de télécom CRTC 2017-164

Version PDF

Ottawa, le 19 mai 2017

Numéros de dossiers : 8663-C12-201503186 et 4754-531

Demande d'attribution de frais concernant la participation du First Mile Connectivity Consortium à l'instance ayant mené à la politique réglementaire de télécom 2016-496

Demande

1. Dans une lettre datée du 13 juillet 2016, le First Mile Connectivity Consortium (FMCC) a présenté une demande d'attribution de frais pour sa participation à l'instance ayant mené à la politique réglementaire de télécom 2016-496, dans laquelle le Conseil a examiné ses politiques concernant les services de télécommunication de base au Canada (instance).
2. Le Conseil a reçu des réponses de Bell Canada¹, de la Société TELUS Communications (STC), et d'Xplornet Communications Inc. (Xplornet), toutes datées du 29 juillet 2016. Le Conseil a aussi reçu des réponses de Bragg Communications Incorporated, exerçant ses activités sous le nom d'Eastlink (Eastlink), datée du 21 juillet 2016; et de Vaxination Informatique (Vaxination), datée du 25 juillet 2016. Le FMCC a déposé une réplique datée du 5 août 2016.
3. Le FMCC a indiqué qu'il avait satisfait aux critères d'attribution de frais énoncés à l'article 68 des *Règles de pratique et de procédure du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (Règles de procédure)*, car il représentait un groupe ou une catégorie d'abonnés pour qui le dénouement de l'instance revêtait un intérêt, il avait aidé le Conseil à mieux comprendre les questions examinées et il avait participé à l'instance de manière responsable.
4. Plus particulièrement, le FMCC a fait valoir i) qu'il avait fourni, en temps opportun, des observations élaborées en constante collaboration avec ses organismes membres et ii) qu'il avait structuré ses observations de manière à répondre aux questions soulevées par le Conseil dans ses champs d'expertise. Le FMCC a ajouté qu'il avait offert un point de vue distinct en représentant des collectivités et des groupes autochtones situés dans les territoires du Nord et dans les régions nordiques des provinces.

¹ Bien que Bell Canada ait déposé une réponse en son nom uniquement, elle a participé à l'instance liée aux services de télécommunication de base en son nom et au nom de ses filiales Bell Aliant Communications régionales, société en commandite (qui, à partir du 1^{er} juillet 2015, est exploitée en tant que division de Bell Canada); Bell Mobilité inc.; Câblevision du Nord du Québec inc.; DMTS; KMTS; Norouestel Inc.; NorthernTel, Limited Partnership; Ontera; et Télébec, Société en commandite.

5. En ce qui concerne le groupe ou la catégorie d'abonnés que le FMCC a déclaré représenter, ce dernier a expliqué qu'il représentait les intérêts des fournisseurs de services Internet à large bande mis sur pied par des membres des communautés des Premières Nations des régions rurales, éloignées et nordiques du Canada et offrant principalement des services de télécommunication à ces communautés. Le FMCC a souligné que même s'il met l'accent sur les intérêts des communautés autochtones du Nord, il accorde également la priorité aux collectivités et aux régions mal desservies et non desservies à l'échelle du pays.
6. En ce qui a trait aux moyens particuliers que le FMCC a déclaré utiliser pour représenter le groupe, le FMCC a expliqué qu'il avait mené un certain nombre d'activités de recherche et de consultation auprès des organismes des Premières Nations. Le FMCC a également indiqué qu'il avait travaillé directement avec ses membres et d'autres organismes de technologie et gouvernements autochtones en vue de préparer ses interventions et qu'il avait tenu des consultations régulières par téléphone, des vidéoconférences, des discussions par courriel et des réunions en personne.
7. Le FMCC a demandé au Conseil de fixer ses frais à 98 325,25 \$, soit 53 073,50 \$ en honoraires d'experts-conseils, 43 050,00 \$ en honoraires de témoin expert, et 2 201,75 \$ en débours. La somme réclamée par le FMCC comprenait la taxe fédérale sur les produits et services (TPS) appliquée aux frais. Le FMCC a joint un mémoire de frais à sa demande.
8. En ce qui concerne ses trois experts-conseils, le FMCC a réclamé 80 heures au taux horaire externe de 225 \$ (18 000 \$) pour des experts-conseils principaux, 59,5 heures au taux horaire externe de 110 \$ (6 545 \$) pour des experts-conseils juniors, et 247 heures supplémentaires au taux horaire externe de 110 \$ (28 528,50 \$ avec la TPS) pour des experts-conseils juniors.
9. En ce qui concerne ses honoraires de témoin expert, le FMCC a réclamé 184 heures au taux horaire de 225 \$ pour son témoin expert, ainsi que 1 650 \$ par jour pour la participation du témoin expert à l'audience pour une journée (43 050 \$ au total).
10. Le FMCC a indiqué que Bell Canada; MTS Inc. (MTS); Québecor Média inc., au nom de Vidéotron s.e.n.c. (Vidéotron); Rogers Communications Canada Inc. (RCCI)²; Saskatchewan Telecommunications (SaskTel); Shaw Cablesystems G.P. (Shaw); le SSI Group of Companies; la STC; Télésat Canada; Xplornet; et tout autre fournisseur de services de télécommunication qui a participé à l'instance devraient être tenus de payer les frais attribués par le Conseil (intimés).

² Dans le cadre de l'instance, des observations ont été reçues du Rogers Communications Partnership (RCP). Toutefois, le RCP n'existe plus depuis le 1^{er} janvier 2016. Toutes les activités commerciales du RCP, y compris ses actifs et passifs, sont maintenant contrôlées par RCCI.

Réponse

11. Bell Canada a argué que le FMCC avait un intérêt financier suffisant pour participer à l'instance. Selon Bell Canada, le FMCC représentait les intérêts privés de ses fournisseurs de services de télécommunication membres tels que K-Net, et il participait à l'instance en vue de faire avancer ces intérêts. Bell Canada a fait valoir qu'en conséquence, le FMCC ne devrait pas être admissible à une attribution de frais.
12. Bell Canada a argué qu'à titre subsidiaire, si le Conseil détermine que le FMCC est admissible à une attribution de frais, les frais devraient être réduits afin de refléter le double objectif de la participation du FMCC. Plus particulièrement, Bell Canada a déclaré que l'attribution de frais du FMCC devrait être réduite d'au moins 50 % afin d'assurer que la participation du FMCC à l'instance pour le compte des fournisseurs de services de télécommunication ne soit pas recouverte par le processus d'attribution de frais.
13. Bell Canada a ajouté que le FMCC avait déclaré à tort des frais d'experts-conseils et de témoins experts externes. Plus particulièrement, Bell Canada a argué que les frais associés à ces ressources devraient être calculés selon les taux journaliers internes. Bell Canada a indiqué que, selon le site Web du FMCC et son exposé à l'audience, chacune de ces ressources est explicitement affiliée au FMCC. Par exemple, un des experts-conseils du FMCC a été présenté à l'audience en tant que titulaire de poste de coordonnateur pour le FMCC.
14. La STC a fait valoir que le FMCC n'était pas admissible à une attribution de frais, car il ne représente pas un groupe ou une catégorie d'abonnés précis, mais plutôt un certain nombre de fournisseurs de services Internet ayant suffisamment d'incitatifs commerciaux pour participer à l'instance du Conseil. À cet égard, la STC a souligné que le FMCC avait déclaré dans sa demande d'attribution de frais qu'il représentait des fournisseurs de services Internet à large bande pour les membres des Premières Nations des régions rurales, éloignées et nordiques du pays.
15. Quant à l'attribution des frais, la STC a fait valoir que le Conseil ne devrait pas répartir les frais selon les revenus d'exploitation provenant d'activités de télécommunication (RET)³ à moins qu'il ne soit approprié et équitable de le faire dans une situation particulière. Du point de vue de la STC, la répartition des frais en fonction des RET pourrait être appropriée dans le cas qui nous occupe, mais le Conseil doit s'assurer qu'il calcule les RET avec exactitude et neutralité sur le plan de la concurrence. Plus particulièrement, la STC a indiqué que le Conseil devrait attribuer les frais en fonction des RET des sociétés mères responsables du paiement.

³ Les RET correspondent aux recettes des télécommunications canadiennes provenant des services locaux et d'accès, de l'interurbain, de la transmission de données, des liaisons spécialisées, d'Internet et du sans-fil.

16. Eastlink a fait état d'une préoccupation générale à l'égard du nombre d'experts-conseils et de témoins experts retenus par le FMCC. Eastlink a également fait valoir que la nature de certains des organismes que le FMCC disait représenter n'était pas claire puisqu'ils semblent être des fournisseurs de services de télécommunication ou d'autres organismes qui pourraient recevoir une aide financière d'organismes gouvernementaux.
17. Xplornet a appuyé les positions de Bell Canada, d'Eastlink et de la STC. Xplornet a argué que le Conseil devrait rejeter ou réduire les frais du FMCC puisqu'il avait les ressources financières suffisantes pour participer efficacement à l'instance. Xplornet a souligné que parmi les membres du FMCC se trouvent des concurrents directs d'Xplornet, soit K-Net et le Western James Bay Telecom Network.

Réplique

18. Le FMCC a fait valoir qu'il était un organisme à but non lucratif qui comptait parmi ses membres des organismes communautaires liés aux communications desservant les membres des communautés autochtones et qu'il défendait leurs intérêts. Le FMCC a argué que les communautés autochtones estiment que ces organismes tiers en matière de communications sont les mieux qualifiés pour les représenter au sujet de questions touchant les politiques et la réglementation, car ces organismes ont l'expertise nécessaire et comprennent les besoins des communautés en matière de communications. Le FMCC a ajouté que compte tenu de la petite population des communautés autochtones, de leur dispersion géographique et des ressources humaines limitées, ces communautés avaient besoin de tels organismes pour défendre leurs intérêts.
19. Le FMCC a donné l'exemple de K-Net, une division de Keewaytinook Okimakanak, un conseil des Premières Nations responsable de la prestation d'une variété de services de soutien à ses communautés⁴. Le FMCC a argué que ses organismes membres représentaient donc les intérêts d'un groupe d'abonnés, soit les membres des communautés autochtones des régions éloignées abonnés à des services de télécommunication.
20. Le FMCC a également confirmé qu'il ne recevait et ne recevra aucune aide financière liée à sa participation à l'instance et qu'il ne reçoit aucune aide financière de ses organismes membres, sauf des droits d'adhésion à vie de 5 \$.
21. En ce qui a trait aux observations de Bell Canada selon lesquelles les frais du FMCC devraient être calculés au taux journalier interne, le FMCC a fait valoir qu'il n'employait aucune de ses ressources et qu'il ne comptait aucun employé permanent. Le FMCC a ajouté que l'ensemble de ses experts-conseils et de ses témoins experts avaient été correctement catégorisés comme des ressources externes, étant donné qu'ils avaient offert des services à d'autres organismes que le FMCC.

⁴ Keewaytinook Okimakanak dessert les communautés des Premières Nations à Deer Lake, à Fort Severn, à Keewaywin, à McDowell Lake, à North Spirit Lake et à Poplar Hill.

22. Le FMCC a déclaré que les responsabilités de son conseil d'administration ne comprenaient pas la participation aux instances réglementaires. Plus particulièrement, le FMCC a fait remarquer que son conseil d'administration n'était pas responsable de la préparation d'observations au Conseil, mais qu'il formulait des orientations aux experts conseils et aux témoins experts qui préparaient ces observations. Le FMCC a argué que les membres de son conseil d'administration qui ont participé à l'instance l'ont fait à titre d'experts-conseils. En outre, en ce qui concerne les personnes qui ne font pas partie du conseil d'administration mais qui semblaient faire partie du FMCC selon Bell Canada, le FMCC a expliqué que ces personnes sont des associés de recherche du FMCC, un titre accordé aux universitaires et aux professionnels qui ont offert leurs services au FMCC.

Résultats de l'analyse du Conseil

Admissibilité

23. Les critères d'attribution de frais sont énoncés à l'article 68 des *Règles de procédure*, qui prévoit :
68. Le Conseil décide d'attribuer des frais définitifs et fixe le pourcentage maximal de ceux-ci en se fondant sur les critères suivants :
- a) le fait que le dénouement de l'instance revêtait un intérêt pour le demandeur ou pour le groupe ou la catégorie d'abonnés qu'il représentait;
 - b) la mesure dans laquelle le demandeur a aidé le Conseil à mieux comprendre les questions qui ont été examinées;
 - c) le fait que le demandeur a participé à l'instance de manière responsable.
24. Des parties ont contesté l'admissibilité du FMCC à une attribution de frais puisque selon eux, le FMCC ne satisfait pas au premier critère.
25. Bien que des organismes tels que K-Net et le Western James Bay Telecom Network soient des fournisseurs de services de télécommunication, ces organismes peuvent être distingués des fournisseurs commerciaux généraux, car ils sont des organismes communautaires qui ont pour objectif précis de fournir des services Internet à des communautés rurales et éloignées des Premières Nations. Par exemple, K-Net fournit des services aux communautés des Premières Nations dans des régions éloignées du Canada et il est un programme de Keewaytinook Okimakanak, un conseil des Premières Nations. Plutôt que de servir des intérêts commerciaux, ces organismes communautaires se concentrent sur les intérêts des communautés des Premières Nations des régions rurales et éloignées, à qui ils fournissent des services d'accès à Internet. Ainsi, ces organismes sont tout désignés pour représenter les points de vue des membres des communautés des Premières Nations pour ce qui a trait aux questions soulevées dans le cadre de l'instance. De plus, le FMCC a confirmé qu'il ne recevait aucune aide financière liée à sa participation à l'instance.

26. Dans le bulletin d'information de télécom 2016-188, le Conseil a donné des directives sur la manière dont un demandeur peut démontrer qu'il répond au premier critère en ce qui a trait à la représentation d'abonnés intéressés. Le FMCC a démontré cette représentation, notamment en travaillant directement avec ses membres et d'autres organismes de technologies et gouvernements autochtones en vue de préparer ses observations à l'instance et en diffusant l'information à ses membres sur ses activités en cours. Par conséquent, le Conseil conclut que le FMCC a représenté les intérêts des membres de communautés autochtones dans des régions éloignées qui sont abonnés à des services de télécommunication et que le FMCC a donc satisfait au premier critère.
27. Le FMCC a également satisfait aux critères restants par sa participation à l'instance. En particulier, les observations du FMCC, notamment celles qui traitent de l'importance des services Internet à large bande pour le développement social, culturel et économique des Autochtones des régions éloignées, ont aidé le Conseil à mieux comprendre les questions à l'étude. Le FMCC a présenté des preuves ciblées et structurées dans des domaines où il a une expérience et une expertise directes.

Taux et montants

28. Le Conseil reconnaît l'importante contribution que les organisations sans but lucratif ayant des conseils d'administration composés de bénévoles apportent à sa capacité de mieux comprendre les questions examinées lors d'une instance et d'aider les Canadiens représentés par ces organisations. À l'intérieur de celles-ci, il est courant que les membres du conseil d'administration jouent deux rôles : i) exercer une surveillance à titre de dirigeant concernant la gouvernance et les activités de l'organisation et ii) effectuer des tâches généralement accomplies par du personnel rémunéré ou des experts-conseils, notamment la recherche et l'élaboration des mémoires présentés au Conseil par l'organisation. Cela ne servirait pas l'intérêt public d'empêcher ces organisations de recouvrer leurs frais simplement parce que le travail a été effectué par un membre bénévole du conseil d'administration, car il est peu probable que l'organisation aurait la capacité de participer aux instances du Conseil sans le recouvrement des frais.
29. Cependant, il reste important pour le Conseil de s'assurer que les personnes jouant le rôle d'expert-conseil, ainsi que d'autres ressources, soient catégorisées de manière appropriée comme des experts-conseils internes ou externes. Les frais pouvant être raisonnablement réclamés pour des experts-conseils ou des témoins experts externes sont supérieurs à ceux s'appliquant aux ressources internes, car on présume que ces derniers font partie de l'organisation et offrent des services dans le cadre de leurs tâches régulières, les coûts de ces services étant couverts par les frais d'exploitation de l'organisation. Toutefois, on présume que les experts-conseils et les témoins experts externes facturent à l'organisation des tarifs applicables à l'industrie pour une expertise spécifique.
30. Dans l'ordonnance de télécom 2014-351, le Conseil a fourni plusieurs facteurs à examiner lors de l'évaluation de l'indépendance des experts-conseils par rapport au

demandeur, y compris si l'expert-conseil a d'autres clients dans le domaine des communications et s'il a utilisé ses propres équipements et ressources afin d'effectuer son travail. Ces critères peuvent être adaptés au cas présent concernant les experts-conseils et le témoin expert du FMCC.

31. Le FMCC est un organisme de bienfaisance national comportant un conseil d'administration composé de bénévoles et n'ayant pas de personnel rémunéré ni permanent. Certains membres du conseil d'administration ont participé directement à la préparation et à la présentation des mémoires du FMCC lors de l'instance. Le travail effectué par ces membres est généralement effectué par du personnel rémunéré ou des experts-conseils externes. Par conséquent, le Conseil estime que le temps réclamé pour effectuer ce travail n'était pas pour leurs fonctions de direction mais plutôt à titre d'experts-conseils.
32. De plus, le dossier indique que tous les experts-conseils du FMCC fournissent aussi des services de consultation à d'autres clients liés à des questions de communications et des Premières Nations. De même, le témoin expert du FMCC fournit des services à diverses autres organisations, y compris celles qui exercent leurs activités dans le domaine des communications.
33. Compte tenu de ce qui précède, il est approprié pour le FMCC de réclamer des coûts pour ses experts-conseils au taux externe, et pour son témoin expert au taux de témoin expert. Ces taux sont conformes à ceux établis dans les Lignes directrices pour l'évaluation des demandes d'attribution de frais (Lignes directrices) du Conseil, telles qu'elles sont énoncées dans la politique réglementaire de télécom 2010-963.

Conclusion

34. Le Conseil conclut que le montant total réclamé par le FMCC correspond à des dépenses nécessaires et raisonnables et qu'il y a lieu de l'attribuer.
35. Il convient dans le cas présent de sauter l'étape de la taxation et de fixer le montant des frais attribués, conformément à la démarche simplifiée établie dans l'avis public de télécom 2002-5.

Intimés et attribution

36. Le Conseil désigne généralement intimés à une attribution de frais les parties qui sont particulièrement visées par le dénouement de l'instance et qui y ont participé activement. Compte tenu de l'ampleur de l'instance, un grand nombre de parties étaient à la fois particulièrement visées par le dénouement de l'instance et y ont participé activement.
37. Tel qu'il est indiqué dans les Lignes directrices, le Conseil limitera le nombre d'intimés à un maximum de 10 pour une attribution de frais qui s'élève jusqu'à 20 000 \$ et il ajoutera un intimé supplémentaire par tranche additionnelle de 5 000 \$. Toutefois, dans l'ordonnance de télécom 2015-160, le Conseil a estimé que 1 000 \$ devrait être le montant minimal à payer par un intimé étant donné le fardeau

administratif que l'attribution de petits montants impose autant au demandeur qu'aux intimés.

38. Par conséquent, Bell Canada, Cogeco Communications inc. (Cogeco)⁵, le Consortium des Opérateurs de Réseaux Canadiens Inc. (CORC), Freedom Mobile Inc. (Freedom Mobile)⁶, MTS, RCCI, SaskTel, Shaw, la STC et Vidéotron sont les intimés appropriés dans les circonstances.
39. Le Conseil répartit généralement la responsabilité du paiement des frais entre les intimés en fonction de leurs RET⁷, critère qu'il utilise pour déterminer la prépondérance et l'intérêt relatifs des parties à l'instance.
40. Aucune partie n'a contesté la justesse d'utiliser les RET dans le cas présent, bien que la STC ait soutenu que le Conseil devrait utiliser les RET des sociétés mères des intimés, le cas échéant, pour assurer l'exactitude et la neutralité de l'attribution des frais sur le plan concurrentiel.
41. Dans le cas présent, Bell Canada a participé à l'instance en son propre nom et au nom d'un certain nombre de filiales. Par conséquent, il est pertinent de calculer la responsabilité de Bell Canada à l'égard du paiement des frais relativement aux RET de toutes les compagnies Bell. Au-delà de tout cela, le fait de tenir compte des RET de toute société mère n'aurait que peu d'impact sur l'attribution des frais en l'espèce. Par conséquent, le Conseil n'estime pas nécessaire de s'écarter de sa pratique générale, laquelle consiste à fonder ses décisions relatives à la répartition des responsabilités de paiement des frais sur les RET des parties qui ont réellement participé à l'instance, peu importe que ces parties soient affiliées à d'autres entités fournissant des services de télécommunication au Canada et déclarant des RET au Conseil.
42. Par conséquent, le Conseil conclut que la responsabilité du paiement des frais doit être répartie comme suit :

⁵ Dans le cadre de l'instance, des observations ont été reçues de Cogeco Câble inc. Toutefois, l'entreprise a changé de dénomination au cours de l'instance et a participé ultérieurement en tant que Cogeco Communications inc.

⁶ Dans le cadre de l'instance, des observations ont été reçues de WIND Mobile Corp. Toutefois, l'entreprise a changé de nom depuis et exerce maintenant ses activités en tant que Freedom Mobile Inc.

⁷ Dans le cas présent, le Conseil estime qu'il convient de répartir les frais entre les intimés en proportion de leurs RET déclarés dans leurs plus récents états financiers vérifiés.

Entreprise	Pourcentage	Montant
Bell Canada	36,1 %	35 495,41 \$
STC	24,7 %	24 286,34 \$
RCCI	22,5 %	22 123,18 \$
Vidéotron	4,4 %	4 326,31 \$
MTS	3,2 %	3 146,41 \$
Shaw	3,0 %	2 949,76 \$
SaskTel	2,5 %	2 458,13 \$
CORC	1,4 %	1 376,55 \$
Cogeco	1,1 %	1 081,58 \$
Freedom Mobile	1,1 %	1 081,58 \$

43. Conformément à l'approche générale énoncée dans l'ordonnance de frais de télécom 2002-4, le Conseil désigne Bell Canada responsable du paiement au nom des compagnies Bell. Conformément à cette pratique, le Conseil désigne également le CORC responsable du paiement au nom de ses membres. Le Conseil laisse aux membres de ces organisations le soin de déterminer entre eux leur part respective.

Directives relatives aux frais

44. Le Conseil **approuve** la demande d'attribution de frais présentée par le FMCC pour sa participation à l'instance.
45. Conformément au paragraphe 56(1) de la *Loi sur les télécommunications*, le Conseil fixe à 98 325,25 \$ les frais devant être versés au FMCC.
46. Le Conseil **ordonne** aux intimés de payer immédiatement au FMCC le montant des frais attribués dans les proportions indiquées au paragraphe 42.

Secrétaire générale

Documents connexes

- *Les services de télécommunication modernes : La voie d'avenir pour l'économie numérique canadienne*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2016-496, 21 décembre 2016
- *Directives à l'intention des demandeurs d'attribution de frais concernant la représentation d'un groupe ou d'une catégorie d'abonnés*, Bulletin d'information de télécom CRTC 2016-188, 17 mai 2016
- *Demande d'attribution de frais concernant la participation de l'Ontario Video Relay Service Committee à l'instance amorcée par l'avis de consultation de télécom 2014-188*, Ordonnance de télécom CRTC 2015-160, 23 avril 2015
- *Demande d'attribution de frais concernant la participation de la DiversityCanada Foundation à l'instance amorcée par la demande de Bragg Communications Inc., exerçant ses activités sous le nom d'Eastlink, liée aux exigences d'avis d'annulation de service de 30 jours*, Ordonnance de télécom CRTC 2014-351, 3 juillet 2014
- *Révision des pratiques et des procédures du CRTC en matière d'attribution de frais*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2010-963, 23 décembre 2010
- *Nouvelle procédure d'adjudication de frais en télécommunications*, Avis public de télécom CRTC 2002-5, 7 novembre 2002
- *Demande d'adjudication de frais présentée par Action Réseau Consommateur, l'Association des consommateurs du Canada, la Fédération des associations coopératives d'économie familiale et l'Organisation nationale anti-pauvreté – Avis public CRTC 2001-60*, Ordonnance de frais de télécom CRTC 2002-4, 24 avril 2002