



Ordonnance de télécom CRTC 2017-165

Version PDF

Ottawa, le 19 mai 2017

Numéros de dossiers : 8663-C12-201503186 et 4754-537

Demande d'attribution de frais concernant la participation du Forum for Research and Policy in Communications à l'instance ayant mené à la politique réglementaire de télécom 2016-496

Demande

1. Dans une lettre datée du 25 juillet 2016, le Forum for Research and Policy in Communications (FRPC) 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 la Société TELUS Communications (STC), datée du 3 août 2016, et de Bell Canada¹, datée du 4 août 2016. Le FRPC a déposé une réplique datée du 11 août 2016.
3. Le FRPC 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 FRPC a indiqué qu'il avait aidé le Conseil à mieux comprendre les questions examinées en présentant des recommandations qui ont été étudiées attentivement en ce qui a trait à leurs aspects juridique, pratique et raisonnable. Le FRPC a également indiqué que ses recommandations étaient fondées sur des éléments de preuve obtenus sur des utilisateurs de services de télécommunication, incluant des Canadiens de différents groupes d'âge et de revenus et provenant de diverses régions.
5. En ce qui a trait au groupe ou à la catégorie d'abonnés que le FRPC a dit représenter, ce dernier a indiqué qu'il était intervenu au nom d'utilisateurs de services de

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.; Northern Tel, Limited Partnership; Ontera; et Télébec, Société en commandite.

télécommunication et pour l'intérêt public en général. Le FRPC a ajouté qu'il a fait des recommandations afin de soutenir l'accès et l'abordabilité des services de télécommunication sans fil, filaires et Internet pour les Canadiens à faible revenu, qui sont des aînés ou qui ont perdu l'accès à des services sans fil en raison d'urgences. Concernant les méthodes précises par lesquelles le FRPC a indiqué qu'il représentait ce groupe ou cette catégorie, le FRPC a expliqué qu'il a entrepris une recherche de faits approfondie, notamment en s'appuyant sur des données statistiques sur la situation économique des Canadiens et leur utilisation des services de télécommunication.

6. Le FRPC a demandé au Conseil de fixer ses frais à 31 786,08 \$, soit 22 505,95 \$ en honoraires d'avocat externe et 9 280,13 \$ en honoraires d'expert-conseil externe. La somme réclamée par le FRPC comprenait la taxe de vente harmonisée (TVH) de l'Ontario. Le FRPC a joint un mémoire de frais à sa demande.
7. Le FRPC a réclamé 96,68 heures au taux horaire externe de 206 \$ pour une avocate qui pratique depuis 6 à 10 ans, et 36,50 heures au taux horaire externe de 225 \$ pour son expert-conseil.
8. Le FRPC a précisé que tous les fournisseurs de services de télécommunication qui ont participé à l'instance sont les parties appropriées qui devraient être tenues de payer les frais attribués par le Conseil (intimés).

Réponse

9. La STC a indiqué que le FRPC n'est pas admissible à une attribution de frais, car il ne représente pas un groupe ou une catégorie d'abonnés en particulier. Plus précisément, la STC a argué que l'énoncé général du FRPC selon lequel il dit représenter tous les utilisateurs de services de télécommunication et l'intérêt public en général n'est pas conforme aux lignes directrices présentées dans le bulletin d'information 2016-188. La STC a fait valoir que le FRPC n'a pas sollicité ses membres et n'a fait aucun effort pour démontrer comment ses positions traduisent celles du groupe qu'il disait représenter.
10. La STC a argué que si le Conseil conclut que le FRPC respecte le critère relatif à la représentation, il devrait examiner si le montant réclamé par le FRPC devrait être réduit pour tenir compte du taux pour un expert-conseil interne établi dans les Lignes directrices pour l'évaluation des demandes d'attribution de frais (Lignes directrices) du Conseil, étant donné que l'avocate du FRPC est également sa directrice administrative.
11. Bell Canada a également argué que le FRPC n'a pas démontré qu'il représentait un groupe ou une catégorie d'abonnés en particulier. Bell Canada a indiqué que, conformément au bulletin d'information de télécom 2016-188, le FRPC doit déposer des éléments prouvant que ses positions lors de l'instance traduisaient celles du groupe qu'il disait représenter. Bell Canada a fait valoir que la recherche du FRPC consistait presque exclusivement en des données démographiques générales sur la

population canadienne. Bell Canada a argué que les propositions du FRPC représentaient ses propres opinions, qu'il attribuait à celles des abonnés aux services de télécommunication. Bell Canada a indiqué que les frais du FRPC devraient donc être modifiés pour retirer la compensation pour le temps passé à préparer l'audience et à y participer.

12. Bell Canada a ajouté que si le Conseil conclut que le FRPC représentait un groupe ou une catégorie d'abonnés en particulier, il devrait modifier les frais du FRPC pour permettre le recouvrement de seulement les frais qui ont été encourus de manière raisonnable et nécessaire. Bell Canada a allégué que l'avocate et l'expert-conseil du FRPC devraient être traités comme ayant fourni des services à l'interne et que les frais du FRPC devraient être ajustés en conséquence.
13. Bell Canada a argué qu'à titre de vice-président du conseil d'administration du FRPC, l'expert-conseil du FRPC a un contrôle important sur ses activités et décisions. L'entreprise a indiqué que bien que le FRPC puisse réclamer des frais pour son avocate en raison de la manière dont elle se déclare auprès du barreau, ses frais étaient inutilement élevés. Bell Canada a souligné que seulement 18,96 des heures qu'elle a réclamées concernaient de la recherche juridique et que le reste, soit 77,72 heures, ont été travaillées en sa capacité de directrice administrative du FRPC. Bell Canada a déclaré que, par conséquent, les frais relatifs à ces heures devraient être calculés en fonction du taux pour un avocat interne.
14. De plus, Bell Canada a déclaré que le FRPC n'a pas réclamé de rabais relatif à la taxe de vente et a demandé des éclaircissements sur son admissibilité à obtenir un tel rabais.

Réplique

15. En ce qui concerne le bulletin d'information de télécom 2016-188, le FRPC a indiqué que ces lignes directrices ont été publiées après qu'il ait commencé ses démarches en vue de l'instance. Le FRPC a fait valoir que l'application de ces lignes directrices de manière rétroactive à du travail qui a été accompli en grande partie avant la publication des lignes directrices serait inéquitable sur le plan de la procédure et causerait de l'incertitude concernant les instances réglementaires du Conseil.
16. Le FRPC a déclaré qu'il n'a pas déposé ses observations en son propre nom mais en celui de l'intérêt public en général. Le FRPC a argué qu'en tant qu'organisation à but non lucratif constituée sous le régime d'une loi fédérale, il doit travailler dans l'intérêt public.
17. Concernant ses honoraires d'avocat et d'expert-conseil, le FRPC a indiqué ni son expert-conseil externe ni son avocate externe contrôlent le FRPC. Son expert-conseil possède un vote sur sept en ce qui a trait à la gestion des activités du FRPC et est employé à temps plein à l'extérieur du FRPC. Le FRPC a ajouté que son avocate n'est pas membre de son conseil d'administration et exerce en cabinet privé, dans lequel elle accepte d'autres clients lorsqu'elle a du temps. Le FRPC a déclaré qu'il

n'emploie pas son avocate à temps plein, et qu'il ne paie pas ses frais de barreau, ses frais d'assurance, ses frais généraux ou la taxe fédérale sur les produits et services (TPS)/taxe de vente harmonisée (TVH) de l'Ontario pour ses services.

18. En réponse à l'observation de Bell Canada selon laquelle seulement les heures consacrées par le FRPC à la recherche juridique devraient être réclamées au taux externe, ce dernier a indiqué que les formulaires du Conseil ne font pas la distinction entre la recherche juridique et les autres tâches accomplies par un avocat.
19. Par conséquent, le FRPC a indiqué que les honoraires d'avocat et d'expert-conseil qu'il a réclamés sont appropriés. Le FRPC a confirmé qu'il ne reçoit aucun rabais relatif à la taxe de vente, car il ne se qualifie pas à titre d'organisation à but non lucratif pouvant obtenir un tel rabais.

Processus subséquent

20. Le 15 décembre 2016, le personnel du Conseil a envoyé une lettre demandant au FRPC i) de décrire le rôle de son conseil d'administration, ii) de fournir tout élément démontrant que les personnes au nom desquelles il réclame des frais n'agissaient pas à titre d'agent ou de dirigeant de l'organisation durant la période pour laquelle les frais ont été réclamés, et iii) de fournir tout élément appuyant l'allégation selon laquelle l'expert-conseil du FRPC est indépendant en utilisant les critères établis dans l'ordonnance de télécom 2014-351.
21. Le FRPC a répondu le 9 janvier 2017. En ce qui a trait au rôle de son conseil d'administration, le FRPC a expliqué que le conseil peut compter jusqu'à neuf administrateurs élus par les membres du FRPC. Le FRPC a indiqué que son avocate, qui est aussi la directrice administrative, est membre du FRPC, mais qu'elle ne siège pas au conseil d'administration et qu'elle est responsable des activités quotidiennes de l'organisation, notamment l'obligation d'aviser le conseil d'administration des prochaines instances du Conseil. Le FRPC a déclaré que la responsabilité de décider s'il devrait participer à une instance du Conseil relève du conseil d'administration. Si le conseil d'administration décide que le FRPC y participera, la directrice administrative doit préparer l'organisation pour l'audience, notamment juger si l'on doit embaucher des experts-conseils, des analystes ou des avocats, le cas échéant.
22. Le FRPC a déclaré qu'il n'a pas de personnel permanent et qu'il n'emploie aucun membre de son conseil d'administration de manière permanente ou à temps partiel. Toutefois, le FRPC emploie sa directrice administrative à temps partiel.
23. Concernant les frais réclamés pour l'avocate du FRPC, ce dernier a indiqué qu'elle avait agi à titre de directrice administrative lors de l'examen de la portée de l'instance et le dépôt d'une recommandation au conseil d'administration au sujet de la participation du FRPC. Elle a ensuite agi à titre d'avocate externe pour préparer la participation de l'organisation à l'instance. En ce qui a trait aux frais réclamés pour l'expert-conseil du FRPC, le FRPC a indiqué que l'un des administrateurs siégeant au conseil d'administration, après examen des recommandations de la directrice

administrative et vote à ce sujet, a été embauché à titre d'expert-conseil externe pour analyser les enjeux et les éléments de preuve déposés dans le cadre de l'instance.

24. En ce qui a trait aux critères établis dans l'ordonnance de télécom 2014-351, le FRPC a indiqué que son expert-conseil est propriétaire de Rocket Stable Consulting Inc., qui offre des services de conseil à un certain nombre de clients autres que le FRPC, et il utilise de l'équipement et du matériel qu'il a acheté et qu'il possède. Le FRPC a indiqué que cet expert-conseil n'a qu'un vote sur onze aux assemblées générales annuelles du FRPC et un vote sur sept à titre de membre du conseil d'administration du FRPC. Par conséquent, il ne contrôle pas seul le FRPC; l'organisation est contrôlée par les sept membres par l'entremise d'un vote majoritaire.
25. Le FRPC a fait valoir qu'il n'offre aucune rémunération, provision, local, équipement et matériel de recherche ou formation à son avocate ni à son expert-conseil, et qu'il ne paie pas leurs frais généraux ni la TPS/TVH payable pour les services qu'ils fournissent.

Résultats de l'analyse du Conseil

Admissibilité

26. 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.

27. 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. Dans le cas présent, Bell Canada et la STC ont toutes deux argué que le FRPC n'est pas admissible à une attribution de frais, car il n'avait pas suffisamment consulté ses membres pour démontrer que ses positions traduisaient celles du groupe qu'il dit représenter.

28. La consultation des membres n'est qu'un exemple décrit dans le bulletin d'information de télécom 2016-188 que les demandeurs d'attribution de frais peuvent utiliser pour démontrer que les positions qu'ils ont avancées traduisent celles du groupe qu'ils disent représenter. De plus, ces lignes directrices ont été publiées bien après le début de l'instance, soit après la période de dépôt des interventions écrites et de l'audience devant le Conseil. Par conséquent, le poids à accorder à ces lignes

directrices en ce qui a trait au premier critère est nécessairement atténué étant donné que le FRPC n'était pas au courant de ces lignes directrices lorsqu'il a participé à l'instance.

29. De plus, le Conseil est en désaccord avec Bell Canada concernant l'allégation selon laquelle le FRPC se représentait lui-même et a participé à l'instance seulement en son nom. Bien que le FRPC ait déposé un énoncé général, à savoir qu'il représentait tous les utilisateurs de services de télécommunication et l'intérêt public en général, il a argué i) qu'en tant qu'organisation à but non lucratif constituée sous le régime d'une loi fédérale, il doit travailler dans l'intérêt public, et ii) qu'il a fait des recommandations afin de soutenir l'accès et l'abordabilité des services de télécommunication pour les Canadiens à faible revenu, qui sont des aînés ou qui ont perdu l'accès à des services sans fil en raison d'urgences. Par conséquent, le FRPC respecte le premier critère d'admissibilité concernant la représentation.
30. Le FRPC a également satisfait aux critères restants par sa participation à l'instance. Plus particulièrement, les observations du FRPC concernant les vitesses cibles pour le service d'accès Internet à large bande fixe et l'importance de l'accès universel à ce service ont aidé le Conseil à mieux comprendre les questions examinées.
31. Par conséquent, le FRPC satisfait aux critères d'attribution de frais énoncés à l'article 68 des *Règles de procédure*.

Honoraires d'avocat

32. Bell Canada et la STC étaient toutes deux mécontentes des frais du FRPC pour son avocate externe. Toutefois, le Conseil est convaincu que l'avocate du FRPC agissait dans son rôle d'avocate qu'elle a déclaré à son barreau provincial comme « en pratique privée »², plutôt qu'à titre de directrice administrative du FRPC, en ce qui a trait à ses contributions à la participation du FRPC à l'instance. De plus, l'avocate du FRPC fait partie d'un cabinet juridique par l'entremise duquel elle accepte des clients autres que le FRPC et elle acquitte elle-même ses frais de barreau et son assurance.
33. À ce titre, il est approprié pour le FRPC de réclamer des coûts pour son avocate au taux externe.

Honoraires d'expert-conseil

34. Le Conseil reconnaît l'importante contribution que les organisations à but non 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

² Selon le paragraphe 22 des Lignes directrices, qui sont énoncées dans la politique réglementaire de télécom 2010-963, les réclamants doivent confirmer que la situation d'emploi que le demandeur déclare à leur sujet est conforme au statut déclaré au barreau dont ils sont membres et doivent confirmer qu'ils se rapportent à titre de praticien d'exercice privé pour réclamer un dédommagement à un taux pour un avocat externe.

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.

35. Cependant, il reste important pour le Conseil de s'assurer que de tels dirigeants jouant le rôle d'expert-conseil soient catégorisés de manière appropriée comme des experts-conseils internes ou externes d'après les principes établis dans l'ordonnance de télécom 2014-351, adaptés aux circonstances. Les frais pouvant être raisonnablement réclamés pour des experts-conseils externes sont supérieurs à ceux s'appliquant aux experts-conseils 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 externes facturent à l'organisation des tarifs applicables à l'industrie pour une expertise spécifique.
36. 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.
37. Le FRPC n'emploie aucun membre de son conseil d'administration de manière permanente ni à temps partiel. De plus, l'expert-conseil du FRPC a agi comme vice-président seulement lors du vote sur la recommandation proposée par la directrice administrative de participer à l'instance.
38. Le dossier indique que l'expert-conseil du FRPC possède son propre cabinet-conseil qui offre des services à un certain nombre de clients autres que le FRPC, et qu'il utilise son propre équipement et matériel pour fournir des services. Le FRPC ne fournit pas de rémunération ni de locaux à son expert-conseil et il ne rembourse pas ses frais généraux ni la TPS/TVH payable pour ses services.
39. À ce titre, il est approprié pour le FRPC de réclamer des frais pour son expert-conseil au taux externe.

Conclusion

40. Compte tenu de ce qui précède, le montant total réclamé par le FRPC correspond à des dépenses nécessaires et raisonnables et il y a lieu de l'attribuer.

41. 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

42. 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.

43. Le Conseil répartit généralement la responsabilité du paiement des frais entre les intimés en fonction de leurs revenus d'exploitation provenant d'activités de télécommunication (RET)³, critère qu'il utilise pour déterminer la prépondérance et l'intérêt relatifs des parties à l'instance. Aucune partie n'a contesté la justesse d'utiliser les RET dans le cas présent.

44. 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.

45. Par conséquent, Bell Canada; MTS Inc. (MTS); Québecor Média inc., au nom de Vidéotron s.e.n.c. (Vidéotron); Rogers Communications Canada Inc. (RCCI)⁴; et la STC sont les intimés appropriés dans les circonstances.

46. La responsabilité du paiement des frais doit être répartie comme suit :

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. 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.

⁴ 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.

Entreprise	Pourcentage	Montant
Bell Canada	40 %	12 621,71 \$
STC	27 %	8 637,82 \$
RCCI	25 %	7 858,34 \$
Vidéotron	5 %	1 531,99 \$
MTS	4 %	1 136,22 \$

47. 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. Le Conseil laisse aux membres des compagnies Bell le soin de déterminer entre eux leur part respective.

Directives relatives aux frais

48. Le Conseil **approuve** la demande d'attribution de frais présentée par le FRPC pour sa participation à l'instance.

49. Conformément au paragraphe 56(1) de la *Loi sur les télécommunications*, le Conseil fixe à 31 786,08 \$ les frais devant être versés au FRPC.

50. Le Conseil **ordonne** à Bell Canada, à la STC, à RCCI, à Vidéotron et à MTS de payer immédiatement au FRPC le montant des frais attribués dans les proportions indiquées au paragraphe 46.

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*