



Ordonnance de télécom CRTC 2017-374

Version PDF

Ottawa, le 23 octobre 2017

Numéros de dossiers : 1011-NOC2016-0192 et 4754-549

Demande d'attribution de frais concernant la participation de la Clinique d'intérêt public et de politique d'Internet du Canada à l'instance ayant mené à la politique réglementaire de télécom 2017-104

Demande

1. Dans une lettre datée du 17 janvier 2017, la Clinique d'intérêt public et de politique d'Internet du Canada (CIPPIC) a présenté une demande d'attribution de frais pour sa participation à l'instance ayant mené à la politique réglementaire de télécom 2017-104 (instance). Lors de l'instance, le Conseil a examiné les questions de politique entourant le recours à des pratiques de différenciation des prix par des fournisseurs de services Internet et a établi un cadre pour évaluer ces pratiques.
2. Le Conseil a reçu des interventions de la part de Bell Canada et de la Société TELUS Communications (STC), datées du 27 janvier 2017, en réponse à la demande d'attribution de frais de la CIPPIC. La CIPPIC a déposé une réplique datée du 9 février 2017.
3. La CIPPIC a demandé que sa demande d'attribution de frais soit acceptée pour examen même si elle a été déposée après le délai de 30 jours suivant le dépôt des observations finales, tel qu'il est prévu dans les *Règles de pratique et de procédure du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (Règles de procédure)*. La CIPPIC a indiqué que le retard relatif au dépôt de sa demande n'était pas important et qu'il n'avait causé aucun préjudice aux autres parties à l'instance puisque ces dernières avaient tout de même disposé de suffisamment de temps pour présenter une réponse. La CIPPIC a soutenu que le refus d'examiner sa demande d'attribution de frais lui porterait injustement préjudice et serait contraire à l'intérêt de la justice.
4. La CIPPIC a indiqué qu'elle avait satisfait aux critères d'attribution de frais énoncés à l'article 68 des *Règles de procédure*, car elle représentait un groupe ou une catégorie d'abonnés pour qui le dénouement de l'instance revêtait un intérêt, elle avait aidé le Conseil à mieux comprendre les questions examinées et elle avait participé à l'instance de manière responsable.

5. Plus précisément, la CIPPIC a indiqué qu'elle avait un grand intérêt envers le dénouement de l'instance, car cette dernière converge vers son mandat de base, qui consiste à « défendre l'intérêt public sur des questions touchant à la fois la législation et la technologie ». La CIPPIC a ajouté que sa participation consistait à mettre en évidence l'instabilité des tentatives pour atténuer les effets discriminatoires des pratiques de différenciation des prix par l'établissement de catégories de contenu prédéterminées. Elle a également présenté une proposition de rechange pour évaluer les mécanismes de différenciation des prix concurrents qui permettrait de réduire la discrimination en aval et la perte de vie privée, en avançant des arguments en faveur d'un mécanisme d'évaluation au stade embryonnaire d'une politique. De plus, la CIPPIC a signalé que sa contribution ne constituait pas un double de celle des autres parties. Enfin, la CIPPIC a affirmé que son mémoire de frais montrait qu'elle avait participé de manière responsable.
6. En ce qui a trait au groupe ou à la catégorie d'abonnés que représente la CIPPIC, elle a précisé qu'elle n'avait pas participé à l'instance au nom d'un groupe ou d'une catégorie d'abonnés en particulier, mais qu'elle représentait plutôt ses propres intérêts conformément à son mandat de protéger l'intérêt public. Subsidiairement, la CIPPIC a expliqué que conformément à son mandat, elle participe généralement aux instances du Conseil au nom de la plupart des abonnés, car les abonnés canadiens de partout au pays tireraient avantage d'un service Internet plus novateur et plus neutre.
7. En ce qui concerne les moyens particuliers par lesquels elle a soutenu avoir représenté les intérêts des abonnés aux services Internet, la CIPPIC a expliqué qu'elle avait consulté différents intervenants, qu'elle avait défendu l'intérêt public auprès de différents organismes, et qu'elle avait produit des rapports de recherche et d'analyse.
8. La CIPPIC a demandé au Conseil de fixer ses frais à 33 993 \$, représentant exclusivement des honoraires d'avocat. La somme réclamée par la CIPPIC comprenait la taxe de vente harmonisée (TVH) de l'Ontario appliquée aux frais, le cas échéant. La CIPPIC a joint un mémoire de frais à sa demande. La CIPPIC a réclamé 7,5 jours en honoraires d'avocat adjoint interne au taux quotidien de 600 \$ (pour un total de 4 500 \$, TVH non réclamée) et 104,4 heures en honoraires d'avocat externe principal au taux horaire de 250 \$ (pour un total de 29 493 \$, TVH comprise).
9. La CIPPIC n'a pas précisé qui devrait être tenu de payer les frais attribués par le Conseil (intimés), mais s'est dite d'accord avec l'application des Lignes directrices pour l'évaluation des demandes d'attribution de frais (Lignes directrices), telles qu'elles sont énoncées dans la politique réglementaire de télécom 2010-963, en ce qui a trait à la désignation des intimés dans le cas présent.

Réponse

10. Bell Canada a soutenu qu'une partie des frais réclamés par la CIPPIC ne constituaient pas des dépenses nécessaires et raisonnables engagées pour s'assurer une participation véritable conformément au paragraphe 70(2) des *Règles de procédure*. Bell Canada a soutenu que la CIPPIC a eu recours aux services d'un avocat externe de façon excessive et a suggéré de convertir 50 des heures réclamées en honoraires d'avocat externe en honoraires d'avocat interne. Cette conversion permettrait de faire passer la somme totale réclamée de 33 993 \$ à 23 918 \$ et tiendrait compte de l'attente selon laquelle les demandeurs devraient utiliser autant que possible des ressources internes qualifiées avant de faire appel à des ressources externes.
11. De plus, Bell Canada a soutenu que le Conseil devrait demander à la CIPPIC de fournir des éléments de preuve pour étayer les taux réclamés. Bell Canada a fait remarquer que les taux établis dans les Lignes directrices correspondent au montant maximal autorisé et qu'il était courant, pour les demandeurs, de réclamer le montant maximal. L'entreprise a soutenu que le Conseil devrait demander aux demandeurs de fournir des éléments de preuve indiquant les taux généralement facturés aux clients par les intervenants en dehors des instances du Conseil. Bell Canada a ajouté que la CIPPIC n'avait pas indiqué si elle était admissible aux rabais sur la taxe de vente. Enfin, Bell Canada a indiqué que les intimés devraient être déterminés conformément aux Lignes directrices.
12. La STC s'est opposée à la demande d'attribution de frais car elle jugeait que, selon son interprétation de l'article 68 des *Règles de procédure*, la CIPPIC ne représentait pas un groupe ou une catégorie d'abonnés. La STC a soutenu que le mandat de la CIPPIC et ses antécédents de représentation, de même que son intérêt dans l'instance lorsqu'elle ne représente pas les intérêts véritables des abonnés, n'ont aucun lien avec sa demande actuelle. De plus, la STC a fait remarquer que la CIPPIC n'a donné aucune explication, conformément à l'article 7 des *Règles de procédure*, pour justifier pourquoi elle devrait être dispensée de l'exigence énoncée à l'article 68 concernant la représentation d'un groupe ou d'une catégorie d'abonnés ayant un intérêt envers le dénouement de l'instance.
13. La STC a soutenu que les sommes réclamées au titre des honoraires d'avocat externe ne sont pas conformes à l'exigence relative à la participation responsable. Elle a suggéré que si la CIPPIC recevait des frais, ces frais devraient correspondre au taux de l'avocat interne auquel seraient ajoutées quatre heures au taux de l'avocat externe (pour un total de 4 000 \$) soient attribués à la CIPPIC pour l'observation de l'instance et sa participation à celle-ci. La STC a également suggéré que le Conseil fasse enquête pour déterminer si la CIPPIC dispose d'autres sources de financement en raison de son partenariat avec l'Université d'Ottawa.
14. En ce qui concerne les intimés appropriés, la STC a fait référence aux mémoires qu'elle a déposés en réponse à la demande d'attribution de frais de l'Equitable Internet Coalition concernant sa participation à l'instance. Dans ces mémoires, elle a

indiqué que le Conseil devrait s'assurer que la répartition de la responsabilité du paiement des frais reflète véritablement la prépondérance et l'intérêt relatifs des intimés, ainsi que leur capacité à absorber les coûts. Selon la STC, le Conseil doit veiller à calculer les revenus d'exploitation provenant d'activités de télécommunication (RET)¹ des intimés de manière équitable et neutre sur le plan de la concurrence. Plus précisément, la STC a indiqué que le Conseil devrait attribuer les frais en fonction des RET des sociétés mères de chaque intimé. De plus, la STC a soutenu que le Conseil devrait tenir compte de la position particulière de Bell Canada et de Québecor Média inc., Vidéotron ltée et Vidéotron s.e.n.c. (collectivement Vidéotron) en ce qui concerne les frais, puisque l'instance découle de l'instance relative au service Musique illimitée et de l'instance concernant les services de télé mobile de Bell Mobilité inc. et de Vidéotron.

15. La STC a indiqué que même si les *Règles de procédure* ne prévoient pas de droit de réplique à une réponse à une demande d'attribution de frais, elle accepterait une réplique si celle-ci était déposée dans les cinq jours suivant sa réponse.

Réplique

16. La CIPPIC a soutenu que le paragraphe 27(1) des *Règles de procédure* accorde à tous les demandeurs qui ont reçu une réponse à leur demande le droit de déposer une réplique dans un délai de 10 jours. Elle a également avancé que les *Règles de procédure* abrègent les délais standards applicables au dépôt d'une demande en vertu de l'article 65 et à la réponse à une telle demande, mais qu'elles évitent explicitement d'abrèger le délai prévu au paragraphe 27(1). La CIPPIC a fait valoir que même si le Conseil peut imposer un délai de cinq jours, ce délai serait inutile et inefficace.
17. La CIPPIC a soutenu que l'interprétation de la STC de l'admissibilité du demandeur à réclamer des frais ne tient pas compte du sens ordinaire de l'alinéa 68a) des *Règles de procédure* et du contexte général des interventions déposées dans l'intérêt du public. De plus, elle a argué que sa demande établit qu'elle représentait un groupe ou une catégorie d'abonnés pour qui le dénouement de l'instance revêtait un intérêt. En outre, la CIPPIC a soutenu qu'une interprétation fondée sur l'objet de l'alinéa 68a) favorise la reconnaissance de l'intérêt public général d'une organisation, comme elle l'a proposé dans sa demande.
18. La CIPPIC a fait remarquer qu'aucune des parties n'a mis en doute l'utilité de ses mémoires lors de l'instance et a expliqué que la possibilité de recouvrer ses frais avait joué un rôle important dans sa capacité à participer à l'instance. La CIPPIC a soutenu que ni l'aide qu'elle a fournie au Conseil ni sa capacité à fournir cette aide ne dépendaient de la nature de son rôle de représentant d'un groupe ou d'une catégorie d'abonnés. Néanmoins, la CIPPIC a soutenu qu'elle représentait une

¹ Les RET correspondent aux recettes de 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.

catégorie d'abonnés, comme en témoigne la demande subsidiaire qu'elle a jointe à sa demande d'attribution de frais.

19. En ce qui concerne la consultation, la CIPPIC a affirmé que ni des consultations directes ni une relation officielle avec les clients n'étaient nécessaires, surtout lorsqu'une organisation a le mandat de protéger l'intérêt public et que ce mandat cadre avec les questions soulevées dans une instance. La CIPPIC a affirmé, comme question de fait, qu'elle a mené de vastes consultations auprès des abonnés dans le cadre de sa participation à l'instance. La CIPPIC a répété qu'elle avait clairement identifié la catégorie d'abonnés qu'elle représentait et a fait remarquer que le Conseil avait déjà approuvé la représentation des abonnés en général.
20. La CIPPIC a indiqué que son avocat interne responsable des dossiers de télécommunication était occupé par d'autres instances lorsque le Conseil a ouvert l'instance et au moment de l'audience publique. La CIPPIC avait donc le choix d'embaucher un avocat externe ou de ne pas participer à l'instance; par conséquent, elle a indiqué qu'il était nécessaire et raisonnable qu'elle ait recours aux services d'un avocat externe. En ce qui concerne les taux réclamés au titre des honoraires d'avocat externe, la CIPPIC a fait remarquer que les taux établis dans les Lignes directrices ne sont pas des montants maximaux, mais correspondent plutôt aux taux du marché. Elle a soutenu que lorsque les frais réclamés sont conformes aux Lignes directrices, le Conseil doit les accepter sans exiger de justifications supplémentaires.
21. La CIPPIC a précisé qu'elle ne reçoit pas de remises de la taxe de vente et qu'elle compte beaucoup sur le financement externe pour mener ses activités. Qui plus est, lorsqu'elle reçoit du financement, ce dernier est généralement affecté à des projets précis et ne peut pas être réaffecté pour payer les frais associés à sa participation à des instances du Conseil. Enfin, la CIPPIC a confirmé qu'elle n'a pas reçu d'aide financière de la part de l'Université d'Ottawa pour sa participation à l'instance.

Résultats de l'analyse du Conseil

22. La demande de la CIPPIC a été déposée après le délai établi dans les *Règles de procédure*. Toutefois, le Conseil estime que ce retard n'a été préjudiciable à aucune des autres parties à l'instance puisqu'elles ont été informées de la demande et qu'elles ont eu amplement la possibilité d'y répondre. Dans ces circonstances, il est approprié d'examiner la demande d'attribution de frais.
23. Le paragraphe 27(1) des *Règles de procédure* prévoit que les demandeurs ont le droit de déposer une réplique à une réponse à une demande d'attribution de frais dans les dix jours suivant l'expiration, selon le cas, du délai pour déposer la réponse ou de celui pour intervenir dans l'instance. Même si la réplique de la CIPPIC a été déposée 13 jours après le délai pour le dépôt des réponses, le Conseil estime qu'il serait dans l'intérêt public de tenir compte de ces mémoires. À cet égard, le Conseil estime que ce retard n'a causé aucun préjudice important aux parties et que l'acceptation de la réplique présentée étoffera le dossier.

24. 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.
25. 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 Conseil fait remarquer que les Lignes directrices indiquent qu'un demandeur doit fournir une explication sur la façon dont il a établi que les positions qu'il a mises de l'avant reflétaient les intérêts d'un groupe d'abonnés, même dans des circonstances où des consultations directes ou des recherches n'ont pas été entreprises.
26. Dans le cas présent, la CIPPIC a démontré qu'elle satisfait à cette exigence. En tant qu'intervenant défendant l'intérêt public sur des questions touchant la législation et la technologie, l'instance revêtait un intérêt pour la CIPPIC. Même si la CIPPIC ne représentait pas les abonnés parce qu'elle entretenait des relations officielles avec eux, le Conseil accepte que la CIPPIC représente des abonnés canadiens de par son mandat de protéger l'intérêt public. En outre, la CIPPIC a mené des consultations auprès des abonnés et a utilisé l'expertise interne qu'elle a acquise dans le cadre de son mandat de protection de l'intérêt public et de ses efforts pour défendre l'intérêt public pour déterminer les positions qu'elle présentait.
27. La CIPPIC a également satisfait aux autres critères par sa participation à l'instance. Les mémoires de la CIPPIC, surtout en ce qui a trait aux effets de la pratique d'exonération des données sur le potentiel d'innovation d'Internet, ont aidé le Conseil à mieux comprendre les questions examinées.
28. Les taux réclamés au titre des honoraires d'avocat interne et externe sont conformes aux taux établis dans les Lignes directrices. Ainsi, le Conseil n'estime pas nécessaire ni indiqué de demander des renseignements complémentaires relativement aux taux facturés en dehors des instances du Conseil puisque cela entraînerait des délais supplémentaires dans le traitement de la présente demande, imposerait un fardeau plus lourd au demandeur et n'aurait probablement que peu ou pas d'effet sur le montant des frais attribués. Le Conseil estime que la CIPPIC n'a pas eu recours aux services d'un avocat externe de façon excessive puisque ses avocats internes étaient très occupés par d'autres dossiers. Le Conseil conclut que le montant total réclamé

par la CIPPIC correspond à des dépenses nécessaires et raisonnables et qu'il y a lieu de l'attribuer.

29. Le Conseil est en outre convaincu que la CIPPIC n'a pas reçu d'aide financière de la part de l'Université d'Ottawa pour sa participation à l'instance et qu'elle n'était pas admissible au rabais sur la taxe de vente.
30. 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.
31. 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. Étant donné la portée de cette instance de politique générale visant à établir un cadre réglementaire pour les pratiques de différenciation des prix utilisées par les fournisseurs de services Internet, un grand nombre de parties étaient particulièrement visées par le dénouement de l'instance et ont participé activement à celle-ci.
32. Tel qu'il est énoncé dans les Lignes directrices, le Conseil désigne généralement un maximum de 10 intimés dans le cadre d'une attribution de frais allant jusqu'à 20 000 \$ et ajoute un intimé supplémentaire par tranche additionnelle de 5 000 \$ de frais attribués. Toutefois, comme il est établi dans l'ordonnance de télécom 2015-160, le Conseil estime que 1 000 \$ devrait être le montant minimal qu'un intimé devrait être tenu de verser en raison du fardeau administratif que les attributions de petits montants imposent à la fois au demandeur et aux intimés.
33. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil estime que les parties suivantes sont les intimés appropriés dans les circonstances : Bell Canada; Québecor Média inc., au nom de Vidéotron s.e.n.c. (Vidéotron); Rogers Communications Canada Inc. (RCCI); Saskatchewan Telecommunications (SaskTel); Shaw Cablesystems G.P. (Shaw); et la STC.
34. Le Conseil répartit généralement la responsabilité du paiement des frais entre les intimés en fonction de leurs RET, critère qu'il utilise pour déterminer la prépondérance et l'intérêt relatifs des parties à l'instance². Le Conseil n'est pas convaincu d'après le mémoire de la STC qu'il doit attribuer les frais en fonction des RET des sociétés mères des intimés. Dans le cas présent, les intimés ont participé à l'instance en leur propre nom, pas au nom de plusieurs sociétés affiliées.
35. Par conséquent, conformément à la pratique du Conseil, il est approprié de calculer la responsabilité à l'égard du paiement des frais relativement aux RET des intimés qui ont participé à l'instance et non en fonction des RET de toutes leurs entreprises. La STC a choisi de fonctionner selon une structure juridique particulière et doit

² Dans le cas présent, le Conseil a utilisé les RET déclarés dans les états financiers vérifiés les plus récents des intimés.

accepter les conséquences d'une telle structure sur les frais. De plus, le Conseil estime qu'il ne serait pas approprié d'attribuer une plus grande responsabilité à Bell Canada et à Vidéotron que celle normalement imposée à l'égard du paiement des frais en raison de leurs RET respectifs. La politique réglementaire de télécom 2017-104 vise à fournir des indications à l'ensemble de l'industrie et, par conséquent, tous les fournisseurs de services en tireront avantage. Par conséquent, le Conseil conclut que la responsabilité du paiement des frais devrait être répartie comme suit :

Entreprise	Pourcentage	Montant
STC	33,5 %	11 387,65 \$
RCCI	30,5 %	10 367,87 \$
Bell Canada	22,6 %	7 682,42 \$
Vidéotron s.e.n.c.	6,0 %	2 039,58 \$
Shaw	4,1 %	1 393,71 \$
SaskTel	3,3 %	1 121,77 \$

Directives relatives aux frais

36. Le Conseil **approuve** la demande d'attribution de frais présentée par la CIPPIC pour sa participation à l'instance.
37. Conformément au paragraphe 56(1) de la *Loi sur les télécommunications*, le Conseil fixe à 33 993 \$ les frais devant être versés à la CIPPIC.
38. Le Conseil **ordonne** aux intimés de payer immédiatement à la CIPPIC le montant des frais attribués dans les proportions indiquées au paragraphe 35.

Secrétaire général

Documents connexes

- *Cadre d'évaluation des pratiques de différenciation des prix des fournisseurs de services Internet*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2017-104, 20 avril 2017
- *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*
- *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*