



Ordonnance de télécom CRTC 2019-360

Version PDF

Ottawa, le 30 octobre 2019

Numéros de dossiers : [1011-NOC2017-0450](#) et 4754-601

Demande d'attribution de frais concernant la participation du Centre pour la défense de l'intérêt public à l'instance ayant mené à la politique réglementaire de télécom 2019-354

Demande

1. Dans une lettre datée du 8 mai 2018, le Centre pour la défense de l'intérêt public (CDIP) a présenté une demande d'attribution de frais pour sa participation à l'instance ayant mené à la politique réglementaire de télécom 2019-354 (instance). Lors de l'instance, le Conseil s'est penché notamment sur la question de savoir quels types d'entreprises autres que les entreprises de télécommunication (revendeurs) devraient être exemptés de l'obligation de s'inscrire auprès du Conseil avant de recevoir des services de télécommunication d'entreprises canadiennes ou d'autres revendeurs aux fins de revente (l'obligation d'inscription).
2. FCA Canada Inc. (FCA), l'Université Queen's (Queen's) et TELUS Communications Inc. (TCI) ont déposé des interventions en réponse à la demande du CDIP. IBM Canada Limited (IBM) a déposé une note indiquant que la compagnie accepte et appuie l'intervention de Queen's et que les principes énoncés par Queen's s'appliquent également à IBM.
3. Le CDIP 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 précisément, le CDIP a indiqué qu'il représentait les intérêts des consommateurs à l'échelle du Canada, en particulier les intérêts des consommateurs vulnérables ou à faible revenu. Le CDIP a soutenu qu'il représentait ces consommateurs en poursuivant son objectif organisationnel, qui consiste à présenter des observations sur des questions d'intérêt public aux autorités dirigeantes au nom du public en général ou au nom de groupes de défense de l'intérêt public. Le CDIP a aussi indiqué qu'il représentait un certain nombre de personnes (par l'entremise de son conseil d'administration) et de membres organisationnels, notamment l'Alberta Council on Aging, Dignité rurale du Canada, Dying with Dignity Canada, la Federation of Metro Tenants' Associations, le PEI Council of People with Disabilities, Pensioners Concerned et la Société des Organisations des Citoyens Aînés de

l'Ontario. Le CDIP a ajouté qu'il représentait le seul groupe de défense de l'intérêt public qui a participé à l'instance et à celle qui a mené à la politique réglementaire de télécom 2017-11 (dans cette décision, le Conseil a ordonné aux revendeurs de se conformer à toutes les obligations existantes applicables relatives aux garanties offertes aux consommateurs, énoncées à l'annexe de cette décision, y compris l'obligation d'inscription).

5. Le CDIP a signalé qu'il avait aidé le Conseil à mieux comprendre les questions qui ont été examinées, notamment en donnant i) des exemples de la façon dont les services machine à machine (M2M) et les services privés de Wi-Fi pourraient faire intervenir les obligations du Conseil en matière de protection des consommateurs, ii) une évaluation des coûts et des avantages associés à l'inscription et iii) une approche permettant au Conseil de déterminer quels revendeurs devraient s'inscrire (notamment ceux qui recueillent des renseignements personnels ou participent à des pratiques de gestion du trafic Internet).
6. Le CDIP a fait valoir qu'il avait participé à l'instance de manière responsable et qu'il s'était conformé aux *Règles de procédure* tout au long de l'instance.
7. Le CDIP a demandé au Conseil de fixer ses frais à 3 775,65 \$, représentant exclusivement des honoraires d'avocat. La somme réclamée par le CDIP comprenait la taxe de vente harmonisée (TVH) de l'Ontario appliquée aux frais moins le rabais en lien avec la TVH auquel le CDIP a droit. Le CDIP a joint un mémoire de frais à sa demande.
8. Le CDIP a précisé que la responsabilité du paiement de la moitié de ses frais devrait être répartie à parts égales entre FCA, IBM et Queen's, et que l'autre moitié devrait être répartie entre Bell Canada, Rogers Communications Canada Inc. et TCI en fonction de leurs revenus d'exploitation provenant d'activités de télécommunication (RET)¹. Toutefois, le CDIP a noté que tous les fournisseurs de services de télécommunication (FST) qui étaient particulièrement visés par le dénouement de l'instance et qui y ont participé activement seraient les parties appropriées qui devraient être tenues de payer tous les frais attribués par le Conseil (intimés). Le CDIP a indiqué que FCA, IBM et Queen's sont de grandes entreprises qui agissaient en tant que FST qui ont participé activement à l'instance pour promouvoir leurs intérêts corporatifs. Le CDIP a soutenu qu'il serait injuste que FCA, IBM et Queen's soient exemptés de payer des frais du fait qu'ils ne sont pas inscrits auprès du Conseil.

¹ 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.

Réponse

9. FCA et Queen's (ainsi que IBM, par sa note d'appui à l'intervention par Queen's) ont soutenu que la demande du CDIP n'était pas conforme à la pratique bien établie du Conseil concernant l'attribution de la responsabilité du paiement des frais. Ils ont noté que la répartition proposée par le CDIP i) ne suivait pas la pratique d'attribution de la responsabilité du paiement des frais selon les RET; et ii) permettait la prolifération de l'attribution de petits montants (c.-à-d. sous 1 000 \$), ce qui crée un fardeau administratif pour le demandeur et les intimés. Queen's était en désaccord avec la caractérisation faite par le CDIP de l'université comme une entreprise fournissant des services de télécommunication et a déclaré qu'elle ne tire aucun RET appréciable de la provision de services de télécommunication. Queen's a soutenu que l'instance visait à clarifier les obligations réglementaires des entités qui ne sont pas des FST traditionnels et que l'imposition de frais aux entités qui ne sont pas visées par le mandat réglementaire du Conseil aurait un effet dissuasif sur la prestation de services de télécommunication.
10. FCA était en désaccord avec le CDIP la caractérisant comme un FST, puisque la compagnie ne fournit aucun service de télécommunication, y compris ceux qui sont M2M ou qui utilisent l'Internet des Objets. FCA a aussi soutenu que la discussion publique serait étouffée si le Conseil s'écartait de sa pratique et répartissait la responsabilité du paiement des frais à quelconque client ou entreprise qui participe à une instance publique, qu'il s'agisse d'un FST ou non.
11. TCI a soutenu qu'elle n'était pas un intimé approprié puisque le dénouement de l'instance ne revêtait pas un intérêt pour elle et que la responsabilité du paiement des frais du CDIP devrait être assumée par les entreprises autres que les entreprises de télécommunication dont les obligations étaient à déterminer. TCI a soutenu que par ailleurs, si les FST traditionnels devaient payer les frais du CDIP, la répartition devrait être égale entre tous les FST participants et non pas en fonction des RET, puisque l'instance ne visait pas principalement les FST traditionnels. Conséquemment, TCI a encouragé le Conseil à s'écarter 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 concerne le seuil des frais minimaux et les limites quant au nombre d'intimés. TCI a soutenu que les Lignes directrices n'ont pas force de loi et que leur strict respect constitue une entrave inadmissible au pouvoir discrétionnaire du Conseil. TCI a noté que si les Lignes directrices étaient suivies strictement, elle serait l'unique intimée, même si elle avait des intérêts identiques ou presque dans le dénouement de l'instance à ceux des autres FST établis.

Lettre procédurale

12. Une [lettre procédurale](#) datée du 21 janvier 2019 a été envoyée au CDIP et à des intimés potentiels, dans laquelle des commentaires ont été sollicités sur la façon dont les frais attribués devraient être répartis dans le cas présent. Plus précisément, des commentaires ont été sollicités à savoir si la responsabilité du paiement potentiel des

frais devrait être répartie parmi les FST participants selon leurs RET, et dans l'affirmative, si les parties dont la participation à l'instance se limitait à la réponse à la [demande de renseignements](#) du 1^{er} mars 2018 du Conseil (la demande de renseignements) devraient faire partie de la répartition. La lettre a aussi sollicité des suggestions de méthodes alternatives de répartition avec justification à l'appui.

13. Bell Canada; la British Columbia Broadband Association (BCBA); BullsEye Telecom Inc. (BullsEye); le Consortium des opérateurs de réseaux canadiens inc. (CORC); Cogeco Communications Inc. (Cogeco); la Columbia Basin Broadband Corporation (CBBC); Core Broadband Inc. (Core); Cybera Inc. (Cybera); le CDIP; FCA; IBM; l'Independent Telecommunications Providers Association (ITPA); 676766 Ontario Limited, exerçant ses activités sous le nom de KWIC Internet (KWIC); Pulsar360 Inc. (Pulsar); Québecor Média inc., au nom de Vidéotron Itée (Vidéotron); Queen's; 2094206 Ontario Ltd, exerçant ses activités sous le nom de Ruralwave (Ruralwave); Saskatchewan Telecommunications (SaskTel); Shaw Communications Inc. (Shaw); Silo Wireless Inc. (Silo); Sprint International Communications Canada ULC (Sprint) et TCI ont fourni des commentaires supplémentaires.
14. BullsEye, CBBC, le CORC, Core, Pulsar, Ruralwave, Shaw et Silo ont noté que la responsabilité du paiement des frais devrait être répartie en fonction des RET et que le Conseil ne devrait pas imputer la responsabilité du paiement de montants de frais insignifiants aux intimés potentiels dont les RET sont faibles. Ces parties, tout comme Cybera, FCA, KWIC, SaskTel, Shaw et Sprint, ont aussi signalé que les parties dont la participation à l'instance se limitait à la réponse à la demande de renseignements ne devraient pas faire partie de la répartition, puisque leur participation à l'instance se limitait à la fourniture des renseignements demandés par le Conseil.
15. Queen's a soutenu que le Conseil devrait suivre les Lignes directrices et que la répartition proposée par le CDIP constituait un écart inacceptable de la pratique normale du Conseil et n'était pas fondée sur un principe de base. IBM a fait remarquer que le Conseil devrait répartir la responsabilité du paiement des frais seulement aux FST participants en fonction de leurs RET.
16. La BCBA, Cogeco, l'ITPA et Vidéotron ont indiqué que le Conseil devrait répartir la responsabilité du paiement des frais parmi les FST participants en fonction de leurs RET et inclure les FST qui ont répondu à la demande de renseignements. Vidéotron a suggéré qu'un mécanisme soit établi grâce auquel la responsabilité du paiement des frais serait répartie aux revendeurs pour qui le dénouement de l'instance revêtait un intérêt si le Conseil détermine qu'un plus grand nombre de revendeurs doivent être assujettis à ses cadres de réglementation.
17. SaskTel a indiqué que la répartition proposée par le CDIP est justifiée puisque la *Loi sur les télécommunications (Loi)* ne requière pas que la responsabilité du paiement des frais soit répartie seulement parmi les FST. SaskTel a ajouté que si les parties pour qui le dénouement d'une instance revêtait un grand intérêt financier

choisissent de participer à une instance, elles devraient être prêtes à contribuer aux frais de cette instance comme les FST. SaskTel a soutenu que, toutefois, dans le cas présent, étant donné le montant réclamé par le CDIP, la difficulté de déterminer les RET des entités qui ne sont pas actuellement inscrites auprès du Conseil, et le fait que les RET générés par ces entités seraient faibles, aucun des revendeurs potentiels ne devrait être tenu de payer des frais.

18. Bell Canada a affirmé que les FST traditionnels ne devraient pas être responsables du paiement des frais dans l'instance et que les participants actifs pour qui le dénouement de l'instance revêtait un intérêt particulier (à savoir les fournisseurs de connectivité M2M et de réseaux Wi-Fi privés qui peuvent être tenus de s'inscrire comme revendeurs devraient être les seuls intimés. Bell Canada a soutenu que les entités qui déposent des commentaires dans le seul but de contribuer à la discussion ne devraient pas être pénalisées financièrement. Bell Canada a fait remarquer que si le Conseil répartissait la responsabilité du paiement des frais aux FST, il devrait renoncer à sa pratique de limiter les frais à un minimum de 1 000 \$ pour permettre la représentation la plus large possible des FST, mais que la répartition devrait toujours être basée sur les RET.
19. TCI a déclaré que les parties pour qui le dénouement de l'instance revêtait le plus grand intérêt devraient être les seuls intimés désignés. Puisque l'instance portait sur l'obligation d'inscription des opérateurs de services Wi-Fi et M2M, le dénouement de l'instance revêtait un intérêt important pour ces entités, puisqu'elles étaient directement affectées par celle-ci; par conséquent, elles devraient être les seules intimées.
20. En réplique, le CDIP a signalé que sa répartition proposée était appropriée pour les raisons qu'il a données dans sa demande. Le CDIP a insisté sur le fait que l'instance traitait des obligations des revendeurs, et que les parties qui ont mis de l'avant des arguments au nom des revendeurs devraient être incluses dans la répartition du paiement d'une attribution potentielle de frais. Le CDIP a soutenu qu'une telle répartition n'entraverait pas la participation du public. Finalement, le CDIP a indiqué que les parties qui se sont opposées à cette répartition étaient financièrement en mesure de retenir les services de grands cabinets d'avocats, mais elles ont contesté leur responsabilité potentielle du paiement du montant réclamé dans le cas présent.

Résultats de l'analyse du Conseil

21. Conformément à l'article 56 de la *Loi*, le Conseil peut attribuer des frais relatifs à une instance de télécommunication; il peut également désigner les créanciers et les débiteurs de ces frais et établir un barème à cette fin.

22. 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.

23. 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, le CDIP a démontré qu'il satisfait à cette exigence. L'objectif organisationnel du CDIP, son conseil d'administration et ses membres organisationnels démontrent que le CDIP représente les intérêts des consommateurs canadiens, particulièrement les consommateurs vulnérables et à faible revenu.

24. Le CDIP a également satisfait aux autres critères par sa participation à l'instance. Comme le CDIP était le seul intervenant défendant l'intérêt public dans le cadre de l'instance, son intervention, notamment concernant quelles catégories de fournisseurs de services devraient être exemptées de l'obligation d'inscription, avait aidé le Conseil à mieux comprendre les questions qui ont été examinées.

25. Les taux réclamés au titre des honoraires d'avocat sont conformes aux taux établis dans les Lignes directrices. Le Conseil conclut que le montant total réclamé par le CDIP correspond à des dépenses nécessaires et raisonnables et qu'il y a lieu de l'attribuer.

26. 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.

27. Le Conseil détermine généralement que les intimés appropriés à une attribution de frais sont les parties qui sont particulièrement visées par le dénouement d'une instance et qui y ont participé activement. Dans le cas présent, le Conseil estime que le dénouement de l'instance ne revêtait pas un intérêt significatif pour les parties dont la participation à l'instance se limitait à la réponse à la demande de renseignements et qu'elles n'y avaient pas participé activement puisqu'elles répondaient de façon responsable à une demande directe par le Conseil. Par conséquent, le Conseil conclut que ces parties ne sont pas des intimés appropriés.

28. Concernant les autres parties, le Conseil détermine que les entreprises, les entreprises autres que les entreprises de télécommunication et les non-FST suivants ont participé activement à l'instance, avaient un intérêt significatif dans le dénouement de l'instance, et sont conséquemment des intimés appropriés : Bell Canada, la BCBA, la Coalition pour le service 9-1-1 au Québec, Cybera, le CORC, FCA, Geotab Inc., IBM, l'ITPA, Queen's, TCI, le Toronto Internet Exchange, l'Université de l'Alberta et Vidéotron.
29. Concernant la répartition de la responsabilité du paiement des frais, conformément aux Lignes directrices, le Conseil estime généralement qu'il convient de répartir la responsabilité du paiement des frais parmi les intimés en fonction de leurs RET, critère qu'il utilise pour déterminer la prépondérance et l'intérêt relatifs des parties à l'instance. Dans les cas où une réclamation de frais est entre 1 000,01 \$ et 10 000 \$ (comme c'est le cas ici), le Conseil limite généralement le nombre d'intimés à un maximum de six. Aussi, le Conseil exclut généralement tout intimé potentiel qui, selon la répartition des frais par rapport aux autres intimés en fonction de leurs RET, auraient eu à payer moins de 100 \$ du total des frais attribués. Néanmoins, le Conseil tient compte du fait qu'un grand nombre d'intimés obligerait le demandeur à percevoir de faibles montants auprès de bon nombre d'entre eux, ce qui imposerait un lourd fardeau administratif au demandeur et aux intimés. Par conséquent, tel qu'établi dans l'ordonnance de télécom 2015-160, le Conseil estime généralement que 1 000 \$ devrait être le montant minimal à payer par un intimé.
30. Le Conseil note qu'en réponse à sa lettre procédurale, il a reçu des commentaires de nombreuses parties abordant plusieurs questions, mais aucune partie n'a suffisamment abordé comment répartir équitablement et efficacement la responsabilité du paiement des frais entre les entreprises de télécommunication, les entreprises autres que les entreprises de télécommunication et les non-FST participants sans entraîner la prolifération de nombreuses petites attributions de frais. Étant donné qu'aucune partie n'a proposé d'alternative aux RET en tant que cadre fondé sur des principes pour répartir les frais équitablement et efficacement parmi les divers intimés non-FST, le Conseil estime qu'il est approprié d'exclure toutes les parties qui ne rapportent aucun RET au Conseil.
31. Des parties qui rapportent des RET, le Conseil estime qu'il est approprié de répartir la responsabilité du paiement des frais entre ces intimés en fonction de leur RET, critère qu'il utilise pour déterminer la prépondérance et l'intérêt relatifs des parties à l'instance. De plus, le Conseil détermine qu'il est approprié de s'écarter de sa pratique générale de limiter les attributions de frais minimum à 1 000 \$, mais de conserver sa pratique d'exclure les intimés qui seraient responsables du paiement de moins de 100 \$ en fonction de leurs RET. Le Conseil estime que l'application du minimum de 1 000 \$ dans le cas présent donnerait lieu à un résultat qui ne reflète pas adéquatement les intérêts des intimés mais que la conservation de son minimum de

100 \$ garantirait l'efficacité administrative et protégerait contre la création de coûts de conformité indus découlant du paiement des frais².

32. Par conséquent, le Conseil conclut que la responsabilité du paiement des frais doit être répartie comme suit³ :

Entreprise	Proportion	Montant
TCI	51,4 %	1 940,45 \$
Bell Canada	38,8 %	1 464,81 \$
Vidéotron	9,8 %	370,39 \$

Directives relatives aux frais

33. Le Conseil **approuve** la demande d'attribution de frais présentée par le CDIP pour sa participation à l'instance.
34. Conformément au paragraphe 56(1) de la *Loi*, le Conseil fixe à 3 775,65 \$ les frais devant être versés au CDIP.
35. Le Conseil **ordonne** à TCI, à Bell Canada et à Vidéotron de payer immédiatement au CDIP le montant des frais attribués dans les proportions établies au paragraphe 32.

Secrétaire général

Documents connexes

- *Examen de l'obligation d'inscription pour les revendeurs*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2019-354, 24 octobre 2019
- *Application des obligations réglementaires directement aux entreprises autres que les entreprises de télécommunication qui offrent et qui fournissent des services de télécommunication*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2017-11, 17 janvier 2017; modifiée par les Politiques réglementaires de télécom CRTC 2017-11-1, 10 juillet 2017; et 2017-11-2, 17 juillet 2018
- *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

² Les trois intimés qui sont exclus puisqu'ils se classent sous le seuil minimum de 100 \$ sont la BCBA, le CORC et l'ITPA.

³ Dans la présente ordonnance, le Conseil a utilisé les RET des intimés déclarés dans leurs plus récents états financiers vérifiés.

- *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*