



Ordonnance de télécom CRTC 2020-99

Version PDF

Ottawa, le 20 mars 2020

Numéros de dossier : 8620-P8-201800756 et 4754-595

Demande d'attribution de frais concernant la participation de l'Union des consommateurs à l'instance ayant mené à la décision de télécom 2020-91

Demande

1. Dans une lettre datée du 23 avril 2018, l'Union des consommateurs (Union) a présenté une demande d'attribution de frais pour sa participation à l'instance ayant mené à la décision de télécom 2020-91 (instance). Lors de l'instance, le Conseil a examiné une demande en vertu de la partie 1 du Centre pour la défense de l'intérêt public (CDIP) et de la Fédération nationale des retraités (FNR) [collectivement, CDIP-FNR] dans laquelle ils lui demandaient de préciser et d'appliquer le Code sur les services sans fil¹, en particulier, l'article J concernant certaines politiques relatives aux soldes de comptes de services sans fil prépayés de Rogers Communications Canada Inc. (RCCI) et des fournisseurs de services sans fil en général.
2. Le Conseil n'a reçu aucune intervention en réponse à la présente demande d'attribution de frais.
3. L'Union a indiqué qu'elle 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 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.
4. En ce qui concerne le premier critère, l'Union a fait valoir qu'elle est un organisme-cadre sans but lucratif regroupant 13 groupes de défense des droits des consommateurs, dont la majorité se trouve dans la province de Québec². Sa mission est de représenter et de défendre les droits et les intérêts des consommateurs, en particulier des consommateurs à faible revenu. L'Union a fait valoir que sa structure lui permet de maintenir une vision large des problèmes des consommateurs tout en

¹ Le Code sur les services sans fil a été établi dans la politique réglementaire de télécom 2013-271 et révisé dans la politique réglementaire de télécom 2017-200.

² Ces groupes sont l'Association coopérative d'économie familiale dans 10 régions, l'Association des consommateurs pour la qualité dans la construction, le Centre d'éducation financière EBO (anciennement Entraide budgétaire Ottawa), et le Centre d'intervention budgétaire et sociale de la Mauricie.

développant une expertise particulière dans certains domaines, notamment par ses recherches sur les nouveaux enjeux auxquels les consommateurs font face. Ses activités s'appuient sur les liens communautaires entre ses organisations membres et leurs communautés. L'instance revêtait un intérêt pour elle, car la politique de RCCI pourrait toucher certains consommateurs qu'elle représente au Québec.

5. L'Union n'a pas précisé les moyens particuliers par lesquels elle a indiqué représenter ce groupe ou cette catégorie en lien avec l'instance. Elle s'est appuyée sur ses déclarations concernant la mission et la structure de l'organisation.
6. En ce qui concerne le deuxième critère, l'Union a fait valoir qu'elle avait aidé le Conseil à mieux comprendre les questions examinées dans le cadre de l'instance. Elle a fait valoir qu'elle avait soutenu la demande de CDIP-FNR et avait présenté des arguments sur la façon dont la politique de RCCI ne respecterait pas le Code sur les services sans fil ou les directives du Conseil concernant les services prépayés. Elle a fourni une analyse juridique et adopté un point de vue pour défendre les consommateurs, et sa position était claire, nuancée et étayée par des recherches et des décisions antérieures du Conseil. L'Union a en outre fait valoir qu'elle avait encouragé le Conseil à tenir des consultations sur le cadre des services prépayés afin de traiter de questions telles que celles soulevées lors de l'instance, afin de garantir que le problème ne se perpétue pas davantage et de protéger les utilisateurs de services prépayés qui sont susceptibles d'accumuler des soldes importants sur leurs comptes.
7. En ce qui concerne le troisième critère, l'Union a fait valoir qu'elle avait participé à la procédure de manière responsable et conformément aux *Règles de procédure*.
8. L'Union a demandé au Conseil de fixer ses frais à 2 797,50 \$, soit 800 \$ en honoraires d'avocat et 1 997,50 \$ en honoraires d'analyste. En particulier, elle a réclamé 1 jour pour un avocat interne principal au taux quotidien de 800 \$ et 4,25 jours pour un analyste interne au taux quotidien de 470 \$. L'Union a joint un mémoire de frais à sa demande.
9. L'Union n'a pas précisé qui sont les parties appropriées qui devraient être tenues de payer les frais attribués par le Conseil (intimés).

Résultats de l'analyse du Conseil

10. 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.

11. 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, l'Union a démontré qu'elle satisfait à cette exigence. Elle a indiqué les groupes et les catégories de personnes qu'elle représente et les régions du Canada, plus particulièrement la province de Québec, représentées par ses membres. L'Union a fait valoir que grâce à sa mission et à sa structure, ainsi qu'aux liens de ses membres sur le terrain avec les consommateurs dans les communautés, elle a pris connaissance des préoccupations concernant la politique de RCCI, ou de politiques similaires, et des répercussions de celle-ci sur les consommateurs.
12. L'Union répond au deuxième critère d'attribution de frais par sa participation à l'instance. L'Union a donné un aperçu de l'effet pratique d'une disposition du Code sur les services sans fil sur les personnes que l'organisation représente, un point de vue distinct concernant certaines modalités de services sans fil prépayés sur les personnes que l'organisation représente, et une analyse des décisions et des pouvoirs du Conseil. L'analyse était structurée et a aidé le Conseil à mieux comprendre les questions examinées.
13. Bien que l'Union n'ait rien indiqué concernant le troisième critère dans sa demande d'attribution de frais, le dossier de l'instance montre que tout au long de celle-ci, l'Union s'est conformée aux *Règles de procédure*. De plus, la documentation jointe à la demande d'attribution de frais démontre que l'Union a principalement utilisé des ressources efficaces (c.-à-d. un analyste interne). En conséquence, l'Union répond au troisième critère.
14. L'article 66 des *Règles de procédure* prévoit que, dans le cadre d'une demande d'attribution de frais définitifs, le demandeur doit déterminer les intimés qui devraient payer les frais. L'Union ne l'a pas fait dans sa demande. Le Conseil rappelle à l'Union que les demandes d'attribution de frais doivent répondre à toutes les exigences connexes des *Règles de procédure*, y compris l'indication des intimés appropriés.
15. Les taux réclamés au titre des honoraires d'analyste et d'avocat sont conformes aux taux établis dans les 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. Le Conseil conclut que le montant total réclamé par l'Union correspond à des dépenses nécessaires et raisonnables et qu'il y a lieu de l'attribuer.

16. 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.
17. 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. De plus, 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), critère qu'il utilise pour déterminer la prépondérance et l'intérêt relatifs des parties à l'instance³.
18. Conformément à cette approche, le Conseil estime que tous les fournisseurs de services sans fil qui ont participé à l'instance l'ont fait de manière similaire, en respectant les *Règles de procédure*, et le dénouement de l'instance revêtait un intérêt similaire pour eux. L'instance portait uniquement sur les questions touchant les fournisseurs de services sans fil, en particulier l'interprétation et l'application du Code sur les services sans fil. Par conséquent, il serait approprié, dans les circonstances du cas présent, de répartir les frais entre tous les fournisseurs de services sans fil qui étaient particulièrement visés par le dénouement de l'instance et qui y avaient participé activement.
19. Par conséquent, dans le cas présent, le Conseil estime que les fournisseurs de services sans fil Bell Mobilité inc. (Bell Mobilité), RCCI et TELUS Communications Inc. (TCI) étaient particulièrement visés par le dénouement de l'instance et qu'ils y avaient participé activement.
20. En ce qui concerne l'attribution des frais, le Conseil fait remarquer qu'il dispose d'un large pouvoir discrétionnaire, comme le prévoit l'article 56(2) de la *Loi sur les télécommunications (Loi)*, pour déterminer les revenus en fonction desquels les frais seront répartis. Bien que l'approche générale consiste à répartir les frais en fonction des RET, le Conseil a exercé dans le passé son large pouvoir discrétionnaire pour répartir les frais en fonction de la part de marché des revenus des services sans fil. Cela s'est notamment produit dans plusieurs ordonnances⁴ portant sur la participation à l'instance de l'examen du Code sur les services sans fil⁵ ainsi que dans la décision de télécom 2020-33, qui portait sur la participation à une instance concernant le déverrouillage des appareils mobiles et les règles à cet égard énoncées dans le Code sur les services sans fil.

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

⁴ Voir les ordonnances de télécom 2017-362, 2017-363, 2017-364, 2017-378, 2017-379 et 2017-380. Dans ces ordonnances, le Conseil a utilisé la part de marché des revenus des services sans fil établie dans son *Rapport de surveillance des communications 2015*.

⁵ Cette instance a mené à la politique réglementaire de télécom 2017-200.

21. Dans ces cas précédents, le Conseil a indiqué qu'une dérogation à la pratique générale en matière de répartition était justifiée, compte tenu du fait que les Lignes directrices comprennent les principes de veiller à ce que le processus d'attribution des frais soit suffisamment souple pour tenir compte des circonstances particulières d'une instance ou d'une intervention et que l'approche adoptée est juste et efficace. Dans ces cas, le Conseil a estimé que les parts de marché des revenus des services sans fil étaient des indicateurs plus appropriés que les RET pour déterminer la répartition appropriée, étant donné que les instances se concentraient sur l'industrie des services sans fil. De même, l'instance à laquelle s'applique la demande d'attribution de frais de l'Union portait uniquement sur le Code sur les services sans fil, plus précisément sur l'article J. L'instance se concentrait uniquement sur l'industrie des services sans fil – les fournisseurs de services sans fil et les consommateurs de ces services.
22. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil estime que, dans le cas présent, il serait approprié d'adopter la même approche et de répartir les frais entre les intimés en fonction de la part de marché des revenus des services sans fil. Cette approche tiendrait compte des circonstances particulières de l'instance et des intérêts des parties ayant participé à l'instance.
23. Comme il est indiqué dans l'ordonnance de télécom 2015-160, le Conseil estime généralement 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. Dans le cas présent, suivre cette approche signifierait que TCI devrait payer moins de 1 000 \$ en fonction de sa part de marché des revenus des services sans fil, alors que ne pas suivre cette approche signifierait que les frais que chaque fournisseur de services sans fil participant devrait payer seraient d'environ 1 000 \$ (les frais que RCCI devrait payer ne seraient que légèrement supérieurs à 1 000 \$ et les frais que devraient payer Bell Mobilité et TCI seraient légèrement inférieurs à 1 000 \$). Le Conseil estime que Bell Mobilité et TCI ont participé à l'instance de manière similaire et dans la même mesure (c.-à-d. qu'elles ont chacune déposé une seule intervention). Le Conseil estime qu'il serait approprié dans le cas présent de s'éloigner de son approche générale et de ne pas appliquer le minimum de 1 000 \$. Cela permettrait d'éviter qu'un fardeau plus important ne soit imposé à Bell Mobilité par rapport à TCI.
24. Par conséquent, le Conseil conclut que la responsabilité du paiement des frais devrait être répartie comme suit⁶ :

⁶ Dans la présente ordonnance, le Conseil a utilisé les revenus provenant des services sans fil des intimés en se fondant sur le [Rapport de surveillance des communications 2019](#) et les données sous-jacentes à l'appui de ce rapport (voir le tableau T10.2 – « Part de marché des revenus de services mobiles des fournisseurs de services » sur [Données ouvertes](#)).

Entreprise	Proportion	Montant
RCCI	36,7 %	1 026,68 \$
Bell Mobilité	32,6 %	911,99 \$
TCI	30,7 %	858,83 \$

Directives relatives aux frais

25. Le Conseil **approuve** la demande d'attribution de frais présentée par l'Union pour sa participation à l'instance.
26. Conformément à l'article 56(1) de la *Loi*, le Conseil fixe à 2 797,50 \$ les frais devant être versés à l'Union.
27. Le Conseil **ordonne** à RCCI, à Bell Mobilité et à TCI de payer immédiatement à l'Union le montant des frais attribués dans les proportions indiquées à l'article 24 ci-dessus.
28. Le Conseil rappelle à l'Union que les demandes d'attribution de frais doivent répondre à toutes les exigences relatives aux demandes d'attribution de frais en vertu des *Règles de procédure*, y compris l'indication des intimés appropriés.

Instructions de 2019

29. Les Instructions de 2019⁷ s'appliquent à la présente ordonnance, puisque le dossier de l'instance associée à la demande d'attribution de frais de l'Union a été clos avant le 17 juin 2018⁸. Le Conseil estime qu'en exerçant ses pouvoirs pour approuver la demande d'attribution de frais de l'Union, il promeut les intérêts des consommateurs en garantissant un accès approprié aux instances du Conseil sur des questions d'intérêt public. Par conséquent, les conclusions du Conseil dans la présente ordonnance sont conformes aux Instructions de 2019.

Secrétaire général

⁷ Décret donnant au CRTC des instructions relativement à la mise en œuvre de la politique canadienne de télécommunication pour promouvoir la concurrence, l'abordabilité, les intérêts des consommateurs et l'innovation, DORS/2019-227, 17 juin 2019

⁸ Les Instructions de 2019 s'appliquent aux demandes reçues à partir du 17 juin 2019, ou aux demandes pour lesquelles le dossier de l'instance a été clos plus d'un an avant la date d'entrée en vigueur des Instructions de 2019.

Documents connexes

- *Code sur les services sans fil – Demande déposée par le Centre pour la défense de l'intérêt public et la Fédération nationale des retraités en vue d'obtenir des précisions sur les règles relatives aux soldes prépayés et de les faire appliquer, Décision de télécom CRTC 2020-91, 11 mars 2020*
- *TELUS Communications Inc. – Demande de révision et de modification des ordonnances de télécom 2019-170 et 2019-171, Décision de télécom CRTC 2020-33, 29 janvier 2020*
- *Demande d'attribution de frais concernant la participation du Comité consultatif sur les services sans fil des Sourds du Canada à l'instance ayant mené à la politique réglementaire de télécom 2017-200, Ordonnance de télécom CRTC 2017-380, 25 octobre 2017*
- *Demande d'attribution de frais concernant la participation de Media Access Canada à l'instance ayant mené à la politique réglementaire de télécom 2017-200, Ordonnance de télécom CRTC 2017-379, 25 octobre 2017*
- *Demande d'attribution de frais concernant la participation du Conseil des consommateurs du Canada à l'instance ayant mené à la politique réglementaire de télécom 2017-200, Ordonnance de télécom CRTC 2017-378, 25 octobre 2017*
- *Demande d'attribution de frais concernant la participation de la Coalition à l'instance ayant mené à la politique réglementaire de télécom 2017-200, Ordonnance de télécom CRTC 2017-364, 16 octobre 2017*
- *Demande d'attribution de frais concernant la participation de l'Union des consommateurs à l'instance ayant mené à la politique réglementaire de télécom 2017-200, Ordonnance de télécom CRTC 2017-363, 16 octobre 2017*
- *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 2017-200, Ordonnance de télécom CRTC 2017-362, 16 octobre 2017*
- *Examen du Code sur les services sans fil, Politique réglementaire de télécom CRTC 2017-200, 15 juin 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*

- *Le Code sur les services sans fil*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2013-271, 3 juin 2013
- *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