



Ordonnance de télécom CRTC 2018-157

Version PDF

Ottawa, le 10 mai 2018

Numéros de dossiers : 1011-NOC2017-0259 et 4754-584

Demande d'attribution de frais concernant la participation d'OpenMedia Engagement Network à l'instance ayant mené à la décision de télécom 2018-97

Demande

1. Dans une lettre datée du 18 janvier 2018, OpenMedia Engagement Network (OpenMedia) a présenté une demande d'attribution de frais pour sa participation à l'instance ayant mené à la décision de télécom 2018-97 (instance). Lors de l'instance, le Conseil a réexaminé la décision de télécom 2017-56 au sujet des modalités définitives entourant le service d'itinérance sans fil mobile de gros en raison de la publication du décret C.P. 2017-0557.
2. TELUS Communications Inc. (TCI)¹ a déposé une intervention, datée du 29 janvier 2018, en réponse à la demande d'OpenMedia. OpenMedia a déposé une réplique le 5 février 2018.
3. OpenMedia 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. OpenMedia a indiqué qu'il représentait les intérêts d'abonnés et que sa communauté en général comprenait plus de 250 000 personnes de partout au Canada. Plus particulièrement, OpenMedia a expliqué qu'il représentait un groupe ou une catégorie comprenant environ 8 400 Canadiens qui ont demandé au Conseil de prescrire l'accès de gros pour les exploitants de réseaux mobiles virtuels (ERMV) sur la technologie Wi-Fi afin d'accroître l'abordabilité et la concurrence dans le marché canadien des services sans fil mobiles.
5. En ce qui a trait aux moyens précis par lesquels OpenMedia a indiqué représenter ce groupe ou cette catégorie, il a expliqué qu'il avait mis en place des outils en ligne pour faciliter la participation de près de 8 000 membres de ce groupe ou de cette

¹ Dans le cadre de la présente instance, des observations ont été reçues de la Société TELUS Communications (STC). Cependant, le 1^{er} octobre 2017, les actifs de la STC ont été transférés légalement à TCI, et la STC a cessé d'exister. Par souci de commodité, « TCI » est utilisé dans la présente ordonnance.

catégorie. OpenMedia a ajouté qu'au cours de l'instance, il avait lancé une pétition en faveur de son intervention, qui a été signée par environ 400 abonnés. De plus, OpenMedia a indiqué que ses moyens de représentation incluaient la consultation directe des membres de la communauté par l'entremise des médias sociaux, de courriels et de son site Web; l'intégration de la rétroaction de la communauté dans son intervention ainsi que le dépôt direct de la rétroaction au dossier; la facilitation du dépôt de contributions individuelles des utilisateurs d'Internet au moyen d'un outil en ligne personnalisé; et le recours à des rapports sur les télécommunications et la politique sur Internet au Canada.

6. OpenMedia a demandé au Conseil de fixer ses frais à 21 589 \$. OpenMedia a réclamé 139,9 heures pour un avocat adjoint externe au taux horaire de 135 \$ (18 886,50 \$ plus la taxe de vente harmonisée de l'Ontario, moins un rabais de 100 % en lien avec la taxe) et 6,25 jours au total pour huit analystes internes au taux quotidien de 470 \$ (2 702,50 \$).
7. OpenMedia n'a pas précisé qui devrait être tenu de payer les frais attribués par le Conseil (intimés).
8. En réponse à une demande de renseignements envoyée à des intimés potentiels pour obtenir leurs observations sur la manière dont tous frais attribués devraient être répartis dans le cas présent, Bell Mobilité inc. (Bell Mobilité); Bragg Communications Incorporated, faisant affaire sous le nom d'Eastlink (Eastlink); le Consortium des Opérateurs de Réseaux Canadiens Inc. (CORC); Ice Wireless Inc. (Ice Wireless); OpenMedia; Québecor Média inc., au nom de Vidéotron Itée (Vidéotron)²; et TCI ont envoyé des observations additionnelles.

Réponse

9. TCI a demandé au Conseil d'examiner la demande d'OpenMedia pour déterminer si ce dernier a respecté tous les critères d'attribution de frais établis à l'article 68 des *Règles de procédure*.
10. TCI a indiqué qu'OpenMedia n'a pas participé à l'instance de manière responsable, ce qui va à l'encontre du critère de participation responsable établi au paragraphe 68(c) des *Règles de procédure*. TCI était particulièrement en désaccord avec la réclamation d'OpenMedia pour 27,9 heures de recherche effectuées par son avocat adjoint externe. TCI a demandé pourquoi OpenMedia avait choisi de faire effectuer des recherches par un avocat – dans le cas présent, des recherches sur des questions de politique, lesquelles ne nécessitent pas d'être avocat – alors qu'il avait huit analystes à sa disposition pour effectuer ces recherches.

² Lors de la présente instance, des observations ont été déposées par Vidéotron s.e.n.c. Toutefois, le 29 décembre 2017, tous les actifs et activités de Vidéotron s.e.n.c. ont été transférés à Vidéotron Itée, et Vidéotron s.e.n.c. a cessé d'exister. Par souci de commodité, « Vidéotron Itée » est utilisé dans la présente ordonnance.

11. TCI a argué qu'en présumant une journée de travail de huit heures, le taux horaire de l'avocat externe d'OpenMedia représente plus du double du taux quotidien d'un analyste interne et que de recourir à une ressource beaucoup plus coûteuse pour effectuer des recherches sur les politiques alors que d'autres options sont disponibles ne constitue pas une participation responsable. TCI a indiqué que ces frais de recherche sur les politiques n'étaient pas « nécessaires et raisonnables » comme l'exige le paragraphe 70(2) des *Règles de procédure*. TCI a demandé au Conseil d'ajuster les frais définitifs attribués afin que le temps utilisé pour les recherches sur les politiques soit facturé au taux pour un analyste au lieu du taux pour un avocat adjoint externe.
12. TCI a également indiqué que les frais devraient être attribués selon les revenus des services sans fil au lieu des revenus d'exploitation provenant d'activités de télécommunication (RET)³ des intimés, étant donné que toute l'instance était un examen de la politique du Conseil sur l'itinérance obligatoire et portait exclusivement sur des questions entourant les services sans fil. De plus, TCI a argué qu'il serait inéquitable pour les abonnés aux services autres que sans fil d'avoir à payer pour la protection des consommateurs dans une instance portant seulement sur des questions liées aux services sans fil.
13. Vidéotron était en accord avec la proposition de TCI. Vidéotron a argué qu'il serait inéquitable dans les circonstances d'attribuer les frais selon les RET. Procéder de cette façon ferait en sorte que les entreprises qui déclarent des revenus provenant de services sans fil et filaires sous une seule personne morale paient une plus grande part des frais que celles qui déclarent leurs revenus provenant de services sans fil et filaires sous des entreprises séparées dans leur structure d'entreprise.
14. En ce qui a trait à la proposition de TCI, Bell Mobilité a argué qu'il n'y avait aucune raison de s'écarter de la pratique générale du Conseil d'attribuer les frais selon les RET. Elle a indiqué que les intimés potentiels sont libres de structurer leurs activités commerciales comme ils l'entendent. Bell Mobilité a également fait remarquer que certains fournisseurs de services de télécommunication ayant un intérêt important envers le dénouement de l'instance et qui y ont participé activement n'ont pas déclaré de revenus provenant de services sans fil; par conséquent, l'adoption de la proposition de TCI exempterait de manière inappropriée ces entreprises de payer des frais.
15. Le CORC était également opposé à la proposition de TCI. Le CORC a argué que contrairement aux ordonnances de frais liées à l'instance amorcée par l'avis de consultation de télécom 2016-293⁴, lors de laquelle le Conseil s'est écarté de sa pratique habituelle d'attribuer les frais selon les RET et les a attribués selon la part de marché des revenus provenant des services sans fil, la présente instance a traité de la

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.

⁴ L'instance de l'avis de consultation de télécom 2016-293 s'est terminée avec la publication de la politique réglementaire de télécom 2017-200 (Examen du Code sur les services sans fil).

question plus générale à savoir si les réseaux Wi-Fi pourraient constituer des « réseaux d'origine » dans le cadre de l'itinérance de gros. D'après le CORC, l'instance amorcée par l'avis de consultation de télécom 2016-293 ne traitait que des services sans fil, alors que dans la présente instance, il n'y avait pas de limite claire entre les services sans fil et les services filaires. Par conséquent, le CORC a argué qu'il serait approprié pour le Conseil d'attribuer les frais selon les RET.

16. Eastlink a indiqué que la présente instance examinait si les fournisseurs de services autres que sans fil devraient avoir un accès prescrit aux réseaux sans fil mobiles et, par conséquent, si elle avait des répercussions sur davantage de fournisseurs de services de télécommunication que seuls les fournisseurs existants de services sans fil. Donc, d'après Eastlink, le Conseil devrait attribuer les frais selon les RET.
17. Ice Wireless a indiqué que l'instance examinait l'utilisation du Wi-Fi conjointement aux services sans fil et que le service Wi-Fi est généralement une extension du service Internet fourni par la technologie filaire. Par conséquent, Ice Wireless a argué que l'instance ne traitait pas exclusivement de la fourniture de services sans fil et que les frais devraient donc être attribués selon les RET.

Réplique

18. OpenMedia a indiqué qu'il n'avait pas les ressources internes pour effectuer les recherches, car son personnel ne possédait pas l'expertise nécessaire et que les responsabilités journalières de son personnel ne lui permettaient pas d'allouer du temps à la recherche sur une question de réglementation complexe telle que celle liée à l'instance. OpenMedia a ajouté que, dans les circonstances, son avocat externe était la seule personne capable d'effectuer les recherches nécessaires pour la présente instance.
19. OpenMedia a indiqué qu'il n'avait aucun avis sur la question de l'attribution des frais selon les revenus des services sans fil des intimés plutôt que selon les RET.

Résultats de l'analyse du Conseil

20. 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.

21. Dans le bulletin d'information de télécom 2016-188, le Conseil a fourni des lignes directrices concernant la manière dont un demandeur peut démontrer qu'il satisfait le premier critère en ce qui a trait à la représentation d'abonnés intéressés. Dans le cas présent, OpenMedia a démontré qu'il respecte cette exigence. Plus particulièrement, OpenMedia a identifié le groupe ou la catégorie d'abonnés comme étant composé d'environ 8 400 Canadiens ayant demandé au Conseil de prescrire l'accès de gros pour les ERMV sur la technologie Wi-Fi. OpenMedia a également expliqué les moyens précis par lesquels il a représenté ce groupe ou cette catégorie d'abonnés, notamment la consultation directe des membres de la communauté par l'entremise des médias sociaux, de courriels et de son site Web; l'intégration de la rétroaction de la communauté dans le dossier de l'instance; et le recours à des recherches pertinentes.
22. OpenMedia a satisfait au deuxième critère d'attribution de frais par sa participation à l'instance. Plus particulièrement, les observations d'OpenMedia étaient bien documentées et structurées et elles offraient un point de vue orienté vers le consommateur au sujet des conséquences potentielles du réexamen du modèle s'appliquant aux ERMV sur la technologie Wi-Fi. Une telle contribution a aidé le Conseil à mieux comprendre les questions examinées.
23. OpenMedia a satisfait le critère relatif à la participation responsable en déposant une intervention ciblée et concise et en respectant les échéanciers et les processus établis tout au long de l'instance.
24. En ce qui a trait à la question de savoir si OpenMedia a fait un usage efficace des ressources en assignant des tâches de recherche sur les politiques à son avocat adjoint externe, ou si les taux demandés devraient être réduits, le Conseil estime que, dans les circonstances, aucune réduction n'est requise.
25. Dans le cas présent, le Conseil fait remarquer que la participation d'OpenMedia lors de l'instance portait sur des questions complexes entourant tant les aspects juridiques que stratégiques. Par conséquent, le Conseil estime qu'il n'est pas déraisonnable qu'OpenMedia ait assigné des tâches de recherche sur ces questions interreliées à son avocat adjoint externe.
26. OpenMedia a fourni des preuves démontrant que ses analystes internes ont effectué une variété d'autres tâches liées à l'instance, notamment faire participer les citoyens, résumer les observations et effectuer la révision linguistique. Cela était approprié dans les circonstances.
27. En ce qui a trait aux frais qu'OpenMedia a réclamés pour ses huit analystes internes, le Conseil fait remarquer qu'il y a une erreur de calcul dans le Formulaire V, dans lequel OpenMedia a réclamé 2 702,50 \$ pour 6,25 jours de travail au taux quotidien

de 470 \$. Le montant correct, qui est conforme aux autres formulaires ainsi qu'aux registres de temps du personnel d'OpenMedia, devrait être de 2 937,50 \$.

28. Par conséquent, le montant total pour les frais d'analystes internes passe de 2 702,50 \$ à 2 937,50 \$.
29. Les taux réclamés au titre des honoraires d'analystes et d'avocat, tels qu'ils ont été ajustés ci-dessous, sont conformes aux taux établis dans les Lignes directrices pour l'évaluation des demandes d'attribution de frais, telles qu'elles sont énoncées dans la politique réglementaire de télécom 2010-963. En tenant compte de ces ajustements, le Conseil conclut qu'un montant total de 21 824 \$ correspond à des dépenses nécessaires et raisonnables de la part d'OpenMedia et qu'il y a lieu de l'attribuer.
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 détermine généralement les intimés appropriés comme les parties qui sont particulièrement visées par le dénouement de l'instance et qui y ont participé activement. À cet égard, il estime que les parties suivantes étaient particulièrement visées par le dénouement de l'instance et y avaient participé activement : Bell Mobilité; la Canadian Cable Systems Alliance Inc.; Cogeco Communications Inc.; le CORC; Déry Télécom inc.; Distributel Communications Limited; Eastlink; Execulink Telecom Inc.; Ice Wireless; Quantum Republic Inc.; Rogers Communications Canada Inc. (RCCI); Saskatchewan Telecommunications; Shaw Communications Inc; SSi Micro Ltd.; TCI; TNW Wireless Inc.; Vidéotron; et Xplornet Communications Inc.
32. La pratique du Conseil est généralement de répartir la responsabilité du paiement des frais entre les intimés en fonction de leurs RET. En général, le Conseil estime que les RET sont un indicateur pour déterminer la prépondérance et l'intérêt relatifs des parties à l'instance.
33. Cependant, TCI et Vidéotron ont argué qu'il serait inapproprié dans les circonstances d'attribuer les frais selon les revenus tirés de la fourniture de tous les services de télécommunication. Elles ont plutôt proposé que les frais soient attribués selon les revenus provenant des services sans fil. Bell Mobilité, le CORC, Eastlink et Ice Wireless étaient opposés à la proposition de TCI et ont argué que le calcul selon les RET demeure la bonne façon d'attribuer les frais dans le cas présent.
34. En ce qui a trait à l'argument de Vidéotron selon lequel certaines parties pourraient être désavantagées dans le cas présent en raison du processus d'attribution des frais du Conseil qui ne tient pas compte de leur structure d'entreprise, le Conseil ne se mêle généralement pas de l'organisation des fournisseurs de services de télécommunication. Les parties aux instances du Conseil qui pourraient devoir payer des frais sont habituellement libres de structurer leurs entreprises comme elles le souhaitent.

35. De plus, bien que l'instance ait examiné la politique sur l'itinérance sans fil du Conseil, les questions traitées ne concernaient pas seulement des sujets liés aux services sans fil comme dans le cas de l'avis de consultation de télécom 2016-293⁵ de manière à ce qu'une attribution qui repose exclusivement sur les revenus des services sans fil soit appropriée.
36. Dans le cas présent, l'instance a notamment examiné comment l'utilisation d'une combinaison de réseaux Wi-Fi et cellulaires pour offrir des services sans fil interagirait avec les politiques du Conseil en matière d'itinérance de gros. Les réseaux Wi-Fi sont généralement un prolongement de la technologie filaire d'un fournisseur de services de télécommunication touchant un réseau d'accès d'un fournisseur de services de télécommunication ou le réseau d'accès d'une compagnie de téléphone ou d'une entreprise de câblodistribution sous-jacente.
37. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil est d'avis que l'attribution de frais selon les revenus des services sans fil ne tiendrait pas entièrement compte de la nature de l'instance. Le Conseil estime donc que sa pratique générale d'attribuer les frais selon les RET est l'indicateur le plus pertinent sur lequel se baser pour attribuer les frais dans les circonstances⁶.
38. Comme établi dans l'ordonnance de télécom 2015-160, le Conseil estime également que 1 000 \$ devrait être le montant minimal à payer par l'intimé étant donné le fardeau administratif que l'attribution de petits montants impose autant au demandeur qu'aux intimés.
39. Par conséquent, le Conseil conclut que la responsabilité du paiement des frais doit être répartie comme suit :

Entreprise	Pourcentage	Montant
TCI	35,7 %	7 791,17 \$
RCCI	33,8 %	7 376,51 \$
Bell Mobilité	23,7 %	5 172,29 \$
Vidéotron	6,8 %	1 484,03 \$

⁵ Dans l'attribution de frais découlant de l'instance amorcée par l'avis de consultation de télécom 2016-293, le Conseil a attribué des frais selon la part de marché des revenus des services sans fil (voir les ordonnances de télécom 2017-362, 2017-363, 2017-364, 2017-378, 2017-379 et 2017-380).

⁶ Dans le cas présent, le Conseil a utilisé les RET des intimés déclarés dans leurs plus récents états financiers vérifiés.

Directives relatives aux frais

40. Le Conseil **approuve, avec modifications**, la demande d'attribution de frais présentée par OpenMedia pour sa participation à l'instance.
41. Conformément au paragraphe 56(1) de la *Loi sur les télécommunications*, le Conseil fixe à 21 824 \$ les frais devant être versés à OpenMedia.
42. Le Conseil **ordonne** à TCI, à RCCI, à Bell Mobilité et à Vidéotron de payer immédiatement à OpenMedia le montant des frais attribués dans les proportions indiquées au paragraphe 39.

Secrétaire général

Documents connexes

- *Réexamen de la décision de télécom 2017-56 concernant les modalités définitives régissant les services d'itinérance sans fil mobiles de gros*, Décision de télécom CRTC 2018-97, 22 mars 2018
- *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

- *Tarifs des services d'itinérance sans fil mobiles de gros – Modalités définitives*, Décision de télécom CRTC 2017-56, 1^{er} mars 2017
- *Examen du Code sur les services sans fil*, Avis de consultation de télécom CRTC 2016-293, 28 juillet 2016; modifié par les Avis de consultation de télécom CRTC 2016-293-1, 23 septembre 2016; 2016-293-2, 26 octobre 2016; 2016-293-3, 5 janvier 2017; 2016-293-4, 24 janvier 2017; et 2016-293-5, 17 février 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