



Ordonnance de télécom CRTC 2018-351

Version PDF

Ottawa, le 4 septembre 2018

Numéros de dossiers : 1011-NOC2017-0112 et 4754-588

Demande d'attribution de frais concernant la participation d'OpenMedia Engagement Network à l'instance de l'avis de consultation de télécom 2017-112

Demande

1. Dans une lettre datée du 5 février 2018, OpenMedia Engagement Network (OpenMedia) a présenté une demande d'attribution de frais pour sa participation à l'instance amorcée par l'avis de consultation de télécom 2017-112 (instance). Lors de l'instance, le Conseil a effectué un examen des questions liées à l'élaboration du régime de financement de la large bande, y compris ses cadres de gouvernance, de fonctionnement et de responsabilisation, ainsi que les critères d'admissibilité et d'évaluation pour les projets proposés.
2. TELUS Communications Inc. (TCI)¹ et Xplornet Communications Inc. (Xplornet) ont déposé des interventions, toutes deux datées du 15 février 2018, en réponse à la demande d'OpenMedia. OpenMedia a déposé une réplique datée du 26 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. Plus précisément, OpenMedia a indiqué qu'il représentait les intérêts d'abonnés souhaitant obtenir des services Internet à large bande plus abordables. Il a précisé que sa communauté globale compte environ 250 000 personnes partout au Canada et, spécifiquement pour l'instance, plus de 7 200 Canadiens qui ont signé une pétition au sujet d'initiatives visant des services à large bande auprès des communautés qui se rapportent au régime de financement de la large bande du Conseil.
5. En ce qui concerne les moyens particuliers par le biais desquels OpenMedia a indiqué qu'il représente ce groupe ou cette catégorie d'abonnés, OpenMedia a expliqué i)

¹ Lors de l'instance, des observations ont été déposées par la Société TELUS Communications (STC). Toutefois, 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.

qu'il avait consulté directement les membres de la communauté par l'entremise des médias sociaux, de courriels et de son site Web; ii) qu'il avait tenu compte des commentaires des membres de la communauté; iii) qu'il avait mis en place d'une pétition en ligne; iv) et qu'il avait puisé de l'information dans deux rapports sur la politique des télécommunications.

6. OpenMedia a demandé au Conseil de fixer ses frais à 40 589 \$, montant qui correspond aux honoraires d'avocat et d'analystes. OpenMedia a réclamé 278,9 heures en honoraires d'avocat adjoint externe à un taux horaire de 135 \$ (soit 37 651,50 \$ plus la taxe de vente harmonisée de l'Ontario appliquée aux frais, moins le rabais de 100 % en lien avec la taxe) et 6,25 jours au total pour le travail de cinq analystes internes au taux quotidien de 470 \$ (soit 2 937,50 \$).
7. OpenMedia n'a pas précisé qui devrait être tenu de payer les frais attribués par le Conseil (intimés).

Réponse

8. Xplornet a fait valoir que le Conseil devrait évaluer attentivement si OpenMedia satisfait aux critères d'attribution de frais, puis refuser ou réduire les frais réclamés par OpenMedia en conséquence. Plus précisément, Xplornet a fait remarquer que les contributeurs financiers d'OpenMedia comptaient des fournisseurs de services Web et de petits fournisseurs de services Internet (FSI) en démarrage, notamment Communications Distributel Limitée et Start Communications, qui sont en concurrence avec des intimés potentiels, dont Xplornet. L'entreprise a soutenu qu'elle ne devrait pas subventionner la participation de ses concurrents.
9. TCI a indiqué que le Conseil devrait refuser les frais réclamés par OpenMedia relativement au dépôt supplémentaire proposé, puisque le Conseil a exclu ce dépôt de la preuve et du dossier de l'instance. TCI a soutenu que puisque le Conseil a exclu le dépôt supplémentaire proposé, celui-ci n'a pas aidé le Conseil à mieux comprendre les questions qui devaient être examinées, conformément aux *Règles de procédure*.

Réplique

10. OpenMedia a indiqué que le Conseil devrait rejeter les arguments formulés par Xplornet et TCI.
11. Dans sa réponse à l'observation d'Xplornet, OpenMedia a affirmé que ses promoteurs financent les activités générales de l'organisation et que les donateurs de son entreprise n'avaient aucun contrôle sur la façon dont les fonds d'OpenMedia sont dépensés. Il a également fait remarquer qu'il n'avait reçu aucun soutien financier à l'égard de l'instance. En outre, OpenMedia a soutenu que lorsque deux intervenants partagent le même point de vue au cours d'une instance, cela ne signifie pas nécessairement qu'ils ont soumis une intervention conjointe.

12. Dans sa réponse à la déclaration de TCI, OpenMedia a fait remarquer que le Conseil a estimé que l'évaluation d'une demande d'attribution de frais est indépendante du dénouement d'une instance sur le fond, et a argué que le même principe devrait s'appliquer aux demandes procédurales. OpenMedia a soutenu qu'attribuer des frais uniquement aux demandes procédurales accueillies aurait un effet dissuasif sur les groupes de défense de l'intérêt public, puisque ces derniers ne présenteraient que des demandes procédurales qui ont de fortes chances d'être accueillies.

Résultats de l'analyse du Conseil

13. 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.

14. L'admissibilité d'OpenMedia à l'attribution de frais a été remise en question, car il reçoit des contributions financières de FSI à but lucratif et parce que sa demande de dépôt d'observations et d'éléments de preuve supplémentaires a été rejetée. Ces arguments contestent le fait qu'OpenMedia satisfait aux premier et deuxième critères d'admissibilité.

15. En ce qui concerne le premier critère d'admissibilité, OpenMedia a déclaré n'avoir reçu aucune aide financière relativement à l'instance. En outre, il n'y a au dossier aucune preuve selon laquelle OpenMedia a coordonné ses observations avec une entité commerciale ou un groupe de l'industrie, ou a été influencée dans sa participation à l'instance par un contributeur privé. Le Conseil est convaincu que les fonds qu'OpenMedia a reçus ont servi à financer ses activités de fonctionnement générales et non une activité précise comme l'instance.

16. 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. Plus précisément, OpenMedia a identifié le groupe ou la catégorie d'abonnés comme étant un groupe de plus de 7 200 Canadiens ayant signé une pétition portant sur des initiatives visant des services à large bande auprès des communautés qui sont liées au régime de financement de la large bande du Conseil. OpenMedia a également expliqué que pour représenter ce groupe ou cette catégorie d'abonnés, il a notamment i) consulté directement les

membres de la communauté par l'intermédiaire de plateformes de médias sociaux, de courriels ou de son site Web; ii) a tenu compte des commentaires des membres de la communauté; iii) a lancé une pétition en ligne; et iv) s'est appuyé sur des travaux de recherche pertinents.

17. Par conséquent, le Conseil conclut qu'OpenMedia a répondu au premier critère d'admissibilité concernant la représentation. Plus précisément, OpenMedia a démontré qu'il représente les intérêts d'un groupe ou d'une catégorie d'abonnés et comment sa participation à l'instance tenait compte des intérêts de ces abonnés.
18. En ce qui concerne le deuxième critère d'admissibilité, le Conseil a révisé ses pratiques et ses procédures en matière d'attribution de frais, comme il est établi dans la politique réglementaire de télécom 2010-963. En vue d'évaluer si un demandeur a aidé à mieux comprendre les questions qui ont été examinées, le Conseil peut notamment tenir compte des facteurs suivants :

- Le demandeur a-t-il déposé des éléments de preuve?
- La contribution était-elle centrée et structurée?
- La contribution a-t-elle apporté un point de vue distinct?

Cette liste n'est ni exhaustive ni contraignante, et le Conseil tiendra compte de tous les éléments pertinents dans le cadre d'une instance précise.

19. Dans le cas présent, OpenMedia n'a pas complètement répondu au deuxième critère d'admissibilité.
20. Dans le cadre de l'instance, OpenMedia a déposé des éléments de preuve, a fourni une contribution centrée et structurée du point de vue distinct des internautes canadiens et a aidé le Conseil en lui présentant des perspectives axées sur les consommateurs et sur l'intérêt public ainsi que des solutions de rechange aux problèmes de financement de la large bande.
21. Toutefois, OpenMedia a également présenté une demande procédurale, qui a été reçue le 18 août 2017, afin de déposer des observations supplémentaires en vue de combler une lacune dans son intervention dans le cadre de l'instance, datée du 28 juin 2017. Cette demande a attiré l'attention sur des difficultés que le village de Kaslo, en Colombie-Britannique, avait dit avoir éprouvées pour obtenir des services d'accès Internet haute vitesse à large bande, controversé à laquelle avaient pris part Kaslo infoNet (KiN), un FSI et, prétendument, TCI. OpenMedia a joint à sa demande procédurale la déclaration et la preuve présentées par KiN relativement à la demande procédurale.
22. OpenMedia a expliqué qu'il s'était attendu à ce que KiN intervienne pour son propre compte afin de fournir au Conseil, et de verser au dossier, des détails justificatifs au sujet des difficultés signalées, mais qu'il avait appris après la date limite pour présenter la première intervention que KiN n'était pas intervenu. Dans une lettre datée

du 29 août 2017, OpenMedia a soutenu que la déclaration et la preuve présentées par KiN s'appliquaient substantiellement aux questions qui étaient au cœur de l'instance, et a demandé au Conseil d'accepter le dépôt supplémentaire.

23. Dans une lettre datée du 1^{er} novembre 2017, le Conseil a rejeté le dépôt supplémentaire d'OpenMedia, jugeant que les détails additionnels au sujet des interactions alléguées entre TCI et KiN étaient anecdotiques et non justifiés; et que par conséquent, le dépôt supplémentaire n'avait rien ajouté au dossier et n'avait pas été nécessaire pour appuyer davantage le point de vue général d'OpenMedia.
24. En règle générale, le résultat d'une demande procédurale ne devrait pas déterminer si les frais associés à une telle demande sont accordés. Toutefois, dans le cas présent, ni la demande procédurale ni le dépôt supplémentaire proposé n'ont aidé le Conseil à mieux comprendre les questions examinées.
25. Comme il a été mentionné précédemment, le dépôt supplémentaire était inadéquat et a été exclu de la preuve et du dossier de l'instance. Par conséquent, compte tenu des faits propres au présent cas, le Conseil utilise son pouvoir discrétionnaire pour déterminer que les frais associés à la demande procédurale et au dépôt supplémentaire devraient être refusés.
26. Le registre de temps de l'avocat adjoint externe d'OpenMedia indique que les heures et les frais consacrés à la demande procédurale et au dépôt supplémentaire proposé s'élèvent à 16,1 heures, au taux horaire de 135 \$, ce qui correspond à des frais de 2 173,50 \$. Selon le registre de temps, ces frais représentent ce qui suit :
 - rédaction du dépôt supplémentaire, appel avec LT, recherche, recherche sur le personnel du Conseil (5,5 heures);
 - préparation de l'intervention supplémentaire (0,3 heure);
 - révision et peaufinement des observations supplémentaires, réflexion au sujet de la gestion du cas, dépôt des observations supplémentaires (3,4 heures);
 - rédaction, révision et envoi de courriels, vérification des *Règles de procédure*, consultations, établissement de la marche à suivre, signification du dépôt supplémentaire (4,5 heures);
 - réponse aux courriels; envoi de courriels de suivi, modification des observations supplémentaires, création d'une version abrégée de l'Annexe A, création d'une version épurée de la pièce B, révision et peaufinement (2,0 heures);
 - dépôt des observations supplémentaires modifiées, signification à la liste de distribution, réponse à l'avocat (0,4 heure).
27. À la lumière du registre de temps, il est impossible de faire une distinction entre les heures consacrées à la demande procédurale et celles consacrées au dépôt supplémentaire proposé. Pour cette raison, et puisqu'il semble excessif que

16,1 heures aient été nécessaires pour présenter une demande procédurale, le Conseil refuse d'accorder la totalité des 16,1 heures.

28. Par conséquent, le Conseil modifie les frais réclamés par OpenMedia pour son avocat adjoint externe pour les porter de 37 651,50 \$ à 35 478,00 \$, ainsi que les frais totaux de 40 589,00 \$ à 38 415,50 \$.
29. En ce qui concerne le troisième critère d'admissibilité, OpenMedia a participé à l'instance de manière responsable.
30. Les taux réclamés au titre des honoraires d'analystes et d'avocat 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. Le Conseil conclut que le montant total réclamé par OpenMedia, tels qu'il a été ajusté, correspond à des dépenses nécessaires et raisonnables et qu'il y a lieu de l'attribuer.
31. 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.
32. Le Conseil détermine généralement que les intimés appropriés à une attribution de frais sont les parties qui sont particulièrement visées par le dénouement de l'instance et qui y ont participé activement. À cet égard, il estime que tous les fournisseurs de services de télécommunication qui ont participé à l'instance étaient particulièrement visés par le dénouement de l'instance et qu'ils y avaient participé activement.
33. Le Conseil estime que, conformément à sa pratique, il est approprié de répartir 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'instance². Toutefois, comme établi dans l'ordonnance de télécom 2015-160, le Conseil estime 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.
34. Par conséquent, le Conseil conclut que la responsabilité du paiement des frais doit être attribuée à Bell Canada, en son nom et au nom de Bell Mobilité inc., Norouestel Inc., NorthernTel, Limited Partnership, et Télébec, Société en commandite (collectivement les compagnies Bell); Québecor Média inc., au nom de Vidéotron ltée (Vidéotron); Rogers Communications Canada Inc. (RCCI); Shaw Cablesystems G.P.

² 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 la présente ordonnance, le Conseil a utilisé les RET des intimés déclarés dans leurs plus récents états financiers vérifiés.

(Shaw); et TCI. Le Conseil conclut que la responsabilité du paiement des frais doit être répartie comme suit :

Entreprise	Pourcentage	Montant
Compagnies Bell ³	40,4 %	15 519,86 \$
TCI	26,3 %	10 103,28 \$
RCCI	24,8 %	9 527,04 \$
Vidéotron	5,0 %	1 920,78 \$
Shaw	3,5 %	1 344,54 \$

35. 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

36. Le Conseil **approuve, avec modifications**, la demande d'attribution de frais présentée par OpenMedia pour sa participation à l'instance.

37. Conformément au paragraphe 56(1) de la *Loi sur les télécommunications*, le Conseil fixe à 38 415,50 \$ les frais devant être versés à OpenMedia.

38. Le Conseil **ordonne** à Bell Canada, au nom des compagnies Bell, à TCI, à RCCI, à Vidéotron et à Shaw de payer immédiatement à OpenMedia le montant des frais attribués, dans les proportions établies au paragraphe 34.

Secrétaire général

Documents connexes

- *Élaboration du régime de financement de la large bande du Conseil*, Avis de consultation de télécom CRTC 2017-112, 25 avril 2017; modifié par l'Avis de consultation de télécom CRTC 2017-112-1, 24 juillet 2017

³ Les RET de Bell Canada comprennent ceux de MTS Inc. Le 1^{er} avril 2017, Bell Canada et MTS Inc. ont fusionné, et la nouvelle entreprise est maintenant exploitée sous le nom de Bell MTS, une division de Bell Canada.

- *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
- *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