



Ordonnance de télécom CRTC 2024-244

Version PDF

Ottawa, le 17 octobre 2024

Numéros de dossiers : 1011-NOC2022-0147 et 4754-737

Demande d'attribution de frais concernant la participation du First Mile Connectivity Consortium à l'instance amorcée par l'avis de consultation de télécom 2022-147

Demande

1. Dans une lettre datée du 20 février 2024, le First Mile Connectivity Consortium (FMCC) a présenté une demande d'attribution de frais définitifs engagés après le 31 mai 2023 pour sa participation à l'instance amorcée par l'avis de consultation de télécom 2022-147 (instance). Dans le cadre de l'instance, le Conseil a considéré les mesures qu'il devrait prendre pour améliorer les services de télécommunication dans les collectivités du Grand Nord.
2. Norouestel Inc. (Norouestel) a déposé une intervention, datée du 4 mars 2024, en réponse à la demande du FMCC. Le FMCC a déposé une réplique datée du 8 mars 2024.
3. Le Conseil fait remarquer que, dans une lettre datée du 27 octobre 2023, le FMCC a présenté une demande d'attribution de frais provisoires engagés jusqu'au 31 mai 2023. Dans l'ordonnance de télécom 2024-91 (ordonnance d'attribution de frais provisoires), le Conseil a approuvé, de façon provisoire, la demande d'attribution de frais présentée par le FMCC au montant de 73 950,04 \$. Au paragraphe 47 de l'ordonnance d'attribution de frais provisoires, le Conseil a indiqué qu'une ordonnance d'attribution de frais définitifs serait publiée après avoir examiné la demande d'attribution de frais définitifs présentée par le FMCC.
4. Le FMCC 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.
5. En particulier, le FMCC a indiqué qu'il représente les intérêts des fournisseurs des services Internet à large bande (FSI) pour les Premières Nations qui exercent leurs activités dans les régions rurales, éloignées et nordiques du Canada. Le FMCC a fait remarquer que ces FSI ont été établis par des membres des communautés des Premières Nations qui résident dans

des régions éloignées et rurales du pays¹. Le FMCC a également souligné que l'instance portait précisément sur des questions pertinentes pour ses membres, compte tenu de leurs efforts en vue de déployer des réseaux à large bande dans les régions rurales, éloignées et nordiques du Canada.

6. Le FMCC a aussi indiqué qu'il avait aidé le Conseil à mieux comprendre les questions examinées en fournissant des observations portant sur les obstacles et les conditions auxquels sont confrontés les FSI autochtones et autres FSI communautaires exerçant leurs activités dans les régions rurales, éloignées et nordiques du Canada, ainsi que les consommateurs y vivant.
7. Le FMCC a demandé au Conseil de fixer ses frais supplémentaires engagés après le 31 mai 2023 à 22 207,50 \$, dont l'ensemble est constitué d'honoraires d'expert-conseil (97 heures au taux horaire de 225 \$). La somme réclamée par le FMCC pour Rob McMahon comprenait la taxe fédérale sur les produits et services (TPS) appliquée aux frais, moins le rabais en lien avec la TPS auquel le FMCC a droit, pour un total de 382,50 \$.
8. Le FMCC a précisé que Norouestel et TELUS Communications Inc. (TCI) sont les parties appropriées qui devraient être tenues de payer les frais attribués par le Conseil (intimés), et que le Conseil devrait décider de la répartition de ces frais.

Réponse

9. Dans sa réponse, Norouestel a indiqué que les frais provisoires et totaux réclamés par le FMCC étaient déraisonnables et excessifs par rapport au niveau et à la valeur de sa participation à l'instance. En particulier, l'entreprise a souligné la décision du Conseil dans l'ordonnance de télécom 2017-376 où l'attribution de frais a été réduite pour le travail et les dépenses des avocats. Elle a également contesté le montant réclamé par le FMCC pour l'utilisation d'un expert-conseil et la détermination par le FMCC des intimés appropriés à une attribution de frais.
10. En ce qui concerne les frais qu'elle estime excessifs et déraisonnables, Norouestel conteste le fait que le FMCC ait réclamé un montant de 22 207,50 \$ pour la rédaction de deux documents totalisant 50 pages, soit 444,15 \$ par page. Norouestel a également suggéré qu'il y avait une duplication du travail lorsque le FMCC a facturé 2 250 \$ pour 10 heures consacrées à « l'examen du dossier » par trois de ses experts-conseils. Norouestel a également contesté les 10 125 \$ facturés par le FMCC pour ses observations finales, soit 45 heures de travail pour un seul document de 24 pages. Norouestel a établi une comparaison avec le Centre pour la défense de l'intérêt public (CDIP), qui a réclamé 58,3 heures pour préparer et soumettre ses réponses à la demande de renseignements (DDR), son mémoire final et ses observations finales de 54 pages en réplique, alors que le FMCC a

¹ Plus précisément, le FMCC a fait remarquer qu'il représente les organismes suivants : i) First Nations Technology Council (Colombie-Britannique); ii) Broadband Communications North (Manitoba); iii) Clear Sky Connections (Manitoba); iv) Keewaytinook Okimakanak K-Net Services (Ontario); v) Western James Bay Telecom Network (Ontario); vi) Mattawa First Nations Management (Ontario); vii) Conseil en Éducation des Premières Nations (Québec); viii) Réseau de communications Eeyou (Québec); et ix) Atlantic First Nations Tech Services (Canada atlantique).

réclamé 97 heures, mais n'a pas déposé d'observations finales en réplique, ce qui fait que plus d'heures ont été facturées, alors que moins de travail a été accompli.

11. Norouestel a argué qu'une réduction de 60 % de l'attribution de frais du FMCC serait appropriée sur la base de la conclusion du Conseil dans l'ordonnance de télécom 2014-433, où des frais excessifs par rapport à d'autres intervenants ont conduit à une réduction de 60 % des frais réclamés.
12. En ce qui concerne le montant réclamé pour une experte-conseil du FMCC (Sally Braun), Norouestel a indiqué que le FMCC n'aurait pas dû facturer le travail de l'experte-conseil au taux horaire externe, mais plutôt au taux quotidien interne, et que ces frais devraient être ramenés de 4 275 \$ à 1 410 \$.
13. Finalement, en ce qui concerne les intimés, Norouestel a indiqué que, en plus d'elle-même et de TCI, Iristel Inc., les Opérateurs de réseaux concurrentiels Canadiens (ORCC) et SSi Micro Ltd. auraient dû être nommés, car ces parties avaient un intérêt important envers le dénouement de l'instance et y avaient participé activement. Norouestel a rappelé l'ordonnance de télécom 2023-365, dans laquelle le Conseil avait examiné une demande d'attribution de frais provisoires présentée par le CDIP dans le cadre de l'instance et avait conclu que ces parties étaient aussi les intimés appropriés.

Réplique

14. Dans sa réplique, le FMCC a fait valoir que sa demande n'était ni excessive ni déraisonnable. Il a aussi fait valoir qu'il avait correctement inclus les honoraires des experts-conseils dans ses demandes d'attribution de frais.
15. Le FMCC a fait valoir que son examen du dossier consistait à analyser en profondeur les documents du Conseil, à résumer les points clés et à poser des questions à ses membres pour qu'ils les examinent. En ce qui concerne sa réponse à la demande de renseignements du Conseil, le FMCC a indiqué que les questions posées méritaient d'être examinées attentivement en raison de la longueur du document (41 pages). Le FMCC a également fait valoir que, afin de garantir l'exhaustivité des observations finales, il avait pris en compte les témoignages en personne, les observations écrites de plusieurs parties, ainsi que les observations antérieures. Le FMCC a souligné que sa demande d'attribution de frais reflétait le temps réel passé en tant qu'organisation à but non lucratif composée de neuf membres. Le FMCC a insisté qu'il a besoin de temps afin de garantir des consultations internes rigoureuses lorsqu'il participe aux instances du Conseil.
16. En ce qui concerne les honoraires de l'experte-conseil, le FMCC a fait remarquer que les autres fonctions de celle-ci au sein de l'organisation sont exercées à titre de bénévole et non de personne rémunérée. Étant donné que l'experte-conseil ne participe pas à des travaux rémunérés pour le FMCC, elle doit être estimée comme une experte-conseil externe selon la définition du Conseil énoncée dans la politique réglementaire de télécom 2010-963.
17. En ce qui concerne les intimés appropriés à une attribution de frais, le FMCC a accepté les arguments de Norouestel, mais s'en est remis au Conseil pour ce qui est de la répartition appropriée.

Analyse du Conseil

18. 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.
19. 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 FMCC a démontré qu'il satisfait à cette exigence. Le FMCC représente les intérêts des FSI des Premières Nations exerçant leurs activités dans les régions rurales, éloignées et nordiques du pays. En particulier, le FMCC a fait valoir qu'il avait élaboré son matériel d'intervention en consultant ses membres ainsi que d'autres partenaires nordiques afin de s'assurer que leurs points de vue et leurs expériences étaient pris en compte.
20. De plus, comme l'indique l'ordonnance de télécom 2017-164, bien que les membres individuels du FMCC soient des fournisseurs de services de télécommunication, leur statut d'organismes communautaires ayant pour objectif distinct de fournir des services Internet aux communautés rurales et éloignées des Premières Nations les distingue des fournisseurs commerciaux généraux. Si l'on tient compte du premier des critères d'attribution de frais, le fait que les membres du FMCC soient en mesure de représenter les intérêts uniques des abonnés et des communautés des Premières Nations leur permet de réclamer des frais alors que d'autres fournisseurs de services de télécommunication ne pourraient généralement pas le faire.
21. Le FMCC a aussi satisfait aux autres critères par sa participation à l'instance. En particulier, les mémoires du FMCC, surtout concernant les obstacles et conditions auxquelles font face les FSI autochtones et communautaires, ont aidé le Conseil à mieux comprendre les questions examinées. Par conséquent, le Conseil conclut que le demandeur satisfait aux critères d'attribution de frais énoncés à l'article 68 des *Règles de procédure*.

Frais déraisonnables ou excessifs

22. Au paragraphe 70(2) des *Règles de procédure*, le Conseil a affirmé que « [l]e montant total des frais ne peut dépasser le montant total des frais nécessaires et raisonnables engagés par le demandeur [...] ». En outre, comme l'a indiqué Norouestel, le Conseil a déjà réduit des demandes d'attribution de frais qu'elles avaient estimées excessives. Le Conseil fait

remarquer que cette évaluation est entreprise en fonction des circonstances propres à un cas donné.

23. Bien que le Conseil ait comparé les demandes de différents intervenants dans le passé, cette méthode ne constitue qu'un indicateur parmi d'autres pour déterminer si une demande d'attribution de frais peut être excessive ou déraisonnable. De même, les frais détaillés par page du mémoire de l'intervenant ou la répétition du montant total réclamé peuvent également contribuer à ce que le Conseil estime que les frais sont excessifs ou déraisonnables. Aucun facteur n'est déterminant à lui seul, et le Conseil prend en compte l'ensemble de la participation d'un demandeur à une instance, ainsi que la portée de l'instance elle-même, afin de déterminer si les frais ont été nécessairement et raisonnablement engagés.
24. Dans l'ordonnance de télécom 2014-433, les frais ont été réduits de 60 % parce que le champ d'application de l'instance était très précis et que les renseignements déposés par le demandeur dépassaient ce champ d'application. Dans le cas présent, le Conseil a utilisé les demandes d'autres intervenants pour mieux estimer le montant d'une attribution de frais appropriée. Dans l'ordonnance de télécom 2017-376, les frais ont été réduits parce que le demandeur a réclamé des centaines d'heures de plus que les autres demandeurs. En particulier, des frais excessifs ont été engagés pour le travail des avocats adjoints, qui aurait pu être effectué de manière plus efficace. Ces cas n'ont qu'une applicabilité limitée à la demande actuelle d'attribution de frais du FMCC.
25. Dans le cas présent, le Conseil n'estime pas que les frais réclamés par le FMCC soient excessifs ou déraisonnables. Si les organisations doivent toujours veiller à éviter le chevauchement des tâches, à utiliser les ressources les plus économiques possible et à faire en sorte que toute consultation qu'elles entreprennent soit utile et porte sur les questions essentielles posées par le Conseil, le fait qu'une organisation ait choisi de consacrer plus de temps qu'une autre à une instance particulière ne détermine pas si l'une ou l'autre des parties a agi de manière raisonnable. Les organisations diffèrent par leur structure et peuvent aussi avoir besoin de plus ou moins de temps pour participer efficacement aux instances du Conseil afin de s'assurer que les parties prenantes sont suffisamment consultées. En outre, le Conseil estime que la participation du FMCC a permis de mieux comprendre les questions examinées et que ses observations sont restées dans le cadre de l'instance plus large. Par conséquent, une réduction des frais ne serait pas appropriée dans le cas présent.

Honoraires d'experts-conseils

26. Le Conseil fait remarquer que la question de savoir si le FMCC a correctement réclamé des honoraires d'experts-conseils a également été soulevée dans la demande d'attribution de frais provisoires du FMCC.
27. Le Conseil a indiqué dans l'ordonnance portant sur l'attribution de frais provisoires qu'il estimait que le FMCC avait correctement réclamé des taux pour les experts-conseils externes. Il a également fait remarquer que le FMCC est une organisation bénévole qui ne dispose pas de personnel rémunéré à temps plein et dont les membres concilient leurs activités avec d'autres engagements professionnels. En outre, l'experte-conseil n'est pas

l'unique directrice du FMCC, mais elle est membre du conseil d'administration bénévole et ne participe à aucun travail rémunéré pour le FMCC qui est lié à son rôle au sein de l'organisation. Pour ces raisons, le Conseil a estimé que l'experte-conseil était suffisamment indépendante du FMCC pour prétendre à des frais d'experte-conseil externe et que les frais demandés étaient conformes à ceux 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 estime que cette justification continue de s'appliquer dans sa conclusion actuelle de l'attribution de frais définitifs.

Disposition concernant l'attribution de frais

28. Par conséquent, le Conseil conclut que le montant total réclamé par le FMCC correspond à des dépenses nécessaires et raisonnables et qu'il y a lieu de l'attribuer.
29. 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.

Intimés et répartition des frais

30. 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.
31. Dans l'ordonnance de télécom 2023-365 et l'ordonnance d'attribution de frais provisoires, le Conseil a reconnu que, même si Norouestel avait un intérêt important envers le dénouement de l'instance et y avait participé activement, TCI et d'autres fournisseurs de services de télécommunication avaient également un intérêt important et avaient participé activement à l'instance. Le Conseil estime que c'est toujours le cas, de sorte que les intimés appropriés à la demande d'attribution de frais du FMCC sont les suivants : Iristel Inc., en son nom et au nom de sa filiale Ice Wireless Inc.; Norouestel; les ORCC; SSi Micro Ltd., exerçant ses activités sous le nom de SSi Canada; et TCI.
32. Dans l'ordonnance de télécom 2023-365 et l'ordonnance d'attribution de frais provisoires, le Conseil a en outre estimé qu'il convenait d'attribuer 70 % des frais à Norouestel et les 30 % restants aux autres intimés sur la base de leurs revenus d'exploitation provenant d'activités de télécommunication (RET)². Le Conseil estime qu'il s'agit toujours de la répartition appropriée en ce qui a trait aux frais définitifs du FMCC. 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.
33. Le Conseil fait remarquer que les frais totaux du FMCC pour l'instance, comprenant les frais provisoires et définitifs, s'élèvent à 96 157,54 \$. Le Conseil estime que cette somme devrait être utilisée pour calculer la répartition entre Norouestel et les autres intimés

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.

appropriés à une attribution de frais, et que le montant minimum de 1 000 \$ devrait s'y appliquer. Cela mène à l'ajout des ORCC en tant qu'intimé approprié à une attribution de frais et nécessite d'ajuster les montants à payer pour tenir compte de ceux déjà payés par TCI à la suite de l'ordonnance d'attribution de frais provisoires. Ainsi, Norouestel demeure responsable pour 70 % des coûts totaux du FMCC, TCI devient responsable pour 28,5 % des frais au lieu de 30 % et l'ORCC devient responsable de 1,5 % des frais totaux, soit 1 442,36 \$³.

34. Par conséquent, le Conseil conclut que la responsabilité du paiement des frais restants doit être répartie comme suit⁴ :

Entreprise	Proportion	Montant
Norouestel	70 %	15 545,25 \$
TCI	24 %	5 219,89 \$
ORCC	6 %	1 442,36 \$
Total	100 %	22 207,50 \$

Directives relatives aux frais

35. Le Conseil approuve la demande d'attribution de frais définitifs présentée par le FMCC pour sa participation à l'instance. Ainsi, les frais approuvés provisoirement dans l'ordonnance de télécom 2024-91 sont considérés définitifs.
36. Conformément au paragraphe 56(1) de la *Loi sur les télécommunications*, le Conseil fixe à 22 207,50 \$ les frais devant être versés au FMCC pour sa participation à l'instance après le 31 mai 2023.
37. Le Conseil ordonne à Norouestel, aux ORCC et à TCI de payer immédiatement au FMCC le montant des frais attribués dans les proportions indiquées au paragraphe 34.

Secrétaire général

Documents connexes

- *Demande d'attribution de frais concernant la participation du First Mile Connectivity Consortium à l'instance amorcée par l'avis de consultation de télécom 2022-147, Ordonnance de télécom CRTC 2024-91, 1er mai 2024*

³ La proportion des coûts totaux comprend les frais provisoires déjà versés au FMCC et les frais définitifs réclamés par le FMCC dans la présente demande. Le tableau du paragraphe 34 indique seulement la proportion des frais définitifs qui devront être payés au FMCC.

⁴ 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 du Centre pour la défense de l'intérêt public à l'instance amorcée par l'avis de consultation de télécom 2022-147, Ordonnance de télécom CRTC 2023-365, 10 novembre 2023*
- *Appel aux observations – Les télécommunications dans le Grand Nord, phase II, Avis de consultation de télécom CRTC 2022-147, 8 juin 2022, modifié par les Avis de consultation de télécom CRTC 2022-147-1, 14 juillet 2022; 2022-147-2, 24 octobre 2022; 2022-147-3, 13 octobre 2023; et 2022-147-4, 24 novembre 2023*
- *Demande d'attribution de frais concernant la participation d'OpenMedia à l'instance ayant mené à la politique réglementaire de télécom 2017-104, Ordonnance de télécom CRTC 2017-376, 23 octobre 2017*
- *Demande d'attribution de frais concernant la participation du First Mile Connectivity Consortium à l'instance ayant mené à la politique réglementaire de télécom 2016-496, Ordonnance de télécom CRTC 2017-164, 19 mai 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*
- *Demande d'attribution de frais concernant la participation de la DiversityCanada Foundation à l'instance amorcée par l'avis de consultation de télécom 2013-338, Ordonnance de télécom CRTC 2014-433, 15 août 2014*
- *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*