

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20260107

Dossier : T-3245-25

Référence : 2026 CF 10

[TRADUCTION FRANÇAISE RÉVISÉE PAR L'AUTEUR]

Ottawa (Ontario), le 7 janvier 2026

En présence de monsieur le juge Sébastien Grammond

ENTRE :

**COGECO COMMUNICATIONS INC. ET
BRAGG COMMUNICATIONS INC., faisant
affaire sous le nom EASTLINK**

demandereses

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

défendeur

ORDONNANCE ET MOTIFS

[1] Par la présente demande de contrôle judiciaire, deux entreprises de télécommunication contestent la décision par laquelle le gouverneur en conseil a refusé de modifier une décision de principe du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes [le CRTC].

[2] Les présents motifs portent sur trois requêtes. Les deux premières émanent d'autres entreprises de télécommunication qui souhaitent être constituées défenderesses. Je ferai droit à la requête de TELUS Communications Inc. [TELUS], mais non à celle de Saskatchewan Telecommunications [SaskTel]. La première entreprise est directement touchée par la réparation demandée, tandis que la deuxième ne l'est pas.

[3] La troisième requête émane du procureur général. Il s'agit d'une requête en radiation de la demande. J'accueillerai la requête au motif que, dans les circonstances précises de l'espèce, le contrôle judiciaire ne serait pas un recours adéquat, principalement parce que les demanderesses se sont prévaluées d'autres voies de recours qui permettront le règlement des questions de fond soulevées dans la présente demande.

I. Contexte

[4] Le 20 août 2024, le CRTC a publié sa politique réglementaire de télécom portant le numéro CRTC 2024-180 et intitulée *Concurrence sur les marchés canadiens des services Internet*. En termes très généraux, cette politique a notamment pour effet de donner aux trois principales entreprises de télécommunication du Canada, à savoir Bell, Rogers et TELUS, un accès de gros aux infrastructures d'autres entreprises aux fins de l'offre de services Internet au public. J'appelle cette décision la « décision initiale » dans les présents motifs.

[5] Les demanderesses sont des entreprises de télécommunication de plus petite taille qui seraient tenues de donner un tel accès à Bell, Rogers et TELUS. Elles craignent que le fait de leur donner un tel accès permette à leurs concurrents d'en tirer un avantage indu, que cela les

écarte du marché et que la concurrence dans le domaine des services Internet s'en trouve affaiblie et donc que le public en paie le prix.

[6] Les demanderesse et d'autres acteurs de l'industrie ont contesté la décision initiale de deux façons. Ils ont demandé au CRTC de réviser sa décision, en vertu de l'article 62 de la *Loi sur les télécommunications*, LC 1993, c 38 [la Loi]. S'appuyant sur de nouvelles preuves, ils allèguent que le CRTC a commis plusieurs erreurs de droit et mal évalué l'incidence de sa nouvelle politique sur la concurrence dans le domaine des services Internet. De concert avec SaskTel, et en s'appuyant en grande partie sur les mêmes allégations, ils ont également demandé au gouverneur en conseil de modifier la décision initiale du CRTC, en application de l'article 12 de la Loi.

[7] Le 20 juin 2025, le CRTC a refusé de modifier la décision initiale : CRTC 2025-154. Essentiellement, il a conclu que rien ne permettait de croire que, à long terme, la nouvelle politique entraînerait un affaiblissement de la concurrence ou causerait un préjudice aux demanderesse. Il a également jugé qu'il n'y avait aucun doute réel quant à la validité de la décision initiale. À l'instar des parties, j'appelle cette décision la « décision de révision et de modification » dans les présents motifs.

[8] Le 6 août 2025, la ministre de l'Industrie a publié un communiqué dans lequel elle déclarait que le gouverneur en conseil n'exercerait pas son pouvoir de modifier la décision initiale du CRTC en application de l'article 12 de la Loi.

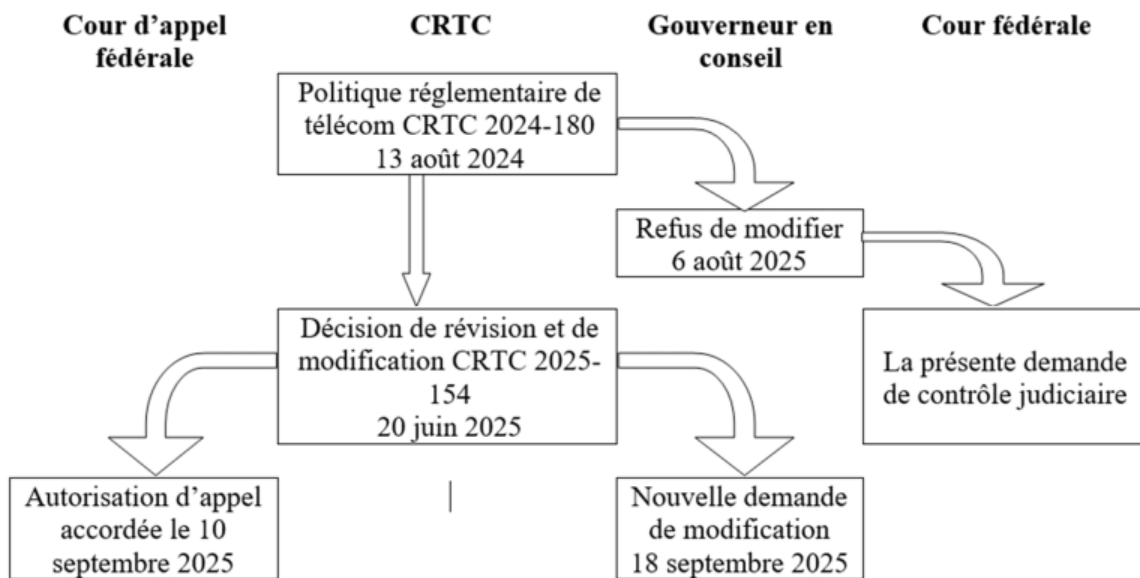
[9] Les demanderesse ont, en vertu de l'article 64 de la Loi, interjeté appel de la décision de révision et de modification devant la Cour d'appel fédérale. Elles allèguent que le CRTC s'est mépris dans son interprétation du *Décret donnant au CRTC des instructions sur une approche renouvelée de la politique de télécommunication*, DORS/2023-23 [les instructions de 2023], pris en application de l'article 8 de la Loi. Elles font également valoir que le CRTC n'a pas tenu compte de leurs principales observations, donnant lieu à une décision arbitraire ou à un manquement à son obligation d'équité procédurale. La demande d'autorisation a été accueillie le 10 septembre 2025, mais l'issue de l'appel n'est pas encore connue.

[10] Le 18 septembre 2025, les demanderesse, de concert avec SaskTel, ont présenté une nouvelle demande au gouverneur en conseil, cette fois pour que ce dernier annule ou modifie la décision de révision et de modification du CRTC. Dans leur demande, les demanderesse allèguent que la politique du CRTC est fondamentalement viciée, anticoncurrentielle et incompatible avec d'autres éléments de la politique canadienne de télécommunication. De plus, les demanderesse ont déposé une nouvelle preuve, à savoir un rapport d'expert sur l'incidence de la nouvelle politique sur la concurrence au sein de l'industrie des services Internet. Le gouverneur en conseil n'a pas encore rendu sa décision au sujet de cette deuxième demande.

[11] Enfin, les demanderesse ont soumis la présente demande de contrôle judiciaire à l'égard du refus du gouverneur en conseil de modifier la décision initiale. Elles font valoir que le gouverneur en conseil s'est mépris quant à la nature de leur demande, laquelle visait à faire modifier un élément précis de la décision initiale; qu'il n'a pas tenu compte de leurs observations détaillées relativement aux effets anticoncurrentiels de la politique du CRTC; et qu'il a rendu une

décision incompatible avec des décisions antérieures, notamment les instructions de 2023, sans fournir d'explications quant à ce revirement.

[12] Le diagramme ci-dessous illustre les différents recours et décisions dont il est fait mention plus haut :



[13] Le procureur général demande, par voie de requête, la radiation de la demande de contrôle judiciaire au motif que l'appel interjeté devant la Cour d'appel fédérale et la nouvelle demande présentée au gouverneur en conseil constituent des voies de recours adéquates pour les demanderesse.

[14] TELUS et SaskTel demandent, par voie de requête, d'être constituées défenderesses. Elles souhaitent que leurs requêtes respectives soient tranchées avant que n'ait lieu l'audition de la requête en radiation, afin de pouvoir présenter des observations sur cette dernière. En raison de contraintes d'horaire, j'ai ordonné que les trois requêtes soient entendues l'une après l'autre.

Comme je ne savais pas si j'allais être en mesure de trancher les requêtes de TELUS et SaskTel à l'audience, j'ai autorisé ces dernières à présenter des observations sur la requête en radiation.

II. Requêtes en vue d'être constituées partie ou intervenante à l'instance

[15] Examinons dans un premier temps les requêtes en vue d'être constituée partie. Pour les motifs qui suivent, la requête de TELUS en vue d'être constituée défenderesse sera accueillie, tandis que celle de SaskTel sera rejetée.

A. *Principes fondamentaux*

[16] Les règles de la Cour fédérale (et de la plupart des autres tribunaux) concernant la qualité pour agir et les personnes qui devraient être constituées défenderesses visent à garantir que le processus judiciaire est véritablement contradictoire. Autrement dit, les parties qui seront touchées par l'issue de l'instance et qui pourraient donc souhaiter présenter une preuve et des observations exhaustives doivent participer aux instances dont la Cour est saisie. Inversement, la présence de parties non touchées est découragée.

[17] L'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*, LRC (1985), c F-7, précise qui peut présenter une demande de contrôle judiciaire :

18.1 (1) Une demande de contrôle judiciaire peut être présentée par le procureur général du Canada ou par quiconque est directement touché par l'objet de la demande.

18.1 (1) An application for judicial review may be made by the Attorney General of Canada or by anyone directly affected by the matter in respect of which relief is sought.

[18] L'obligation voulant que le demandeur soit « directement touché » signifie que le contrôle judiciaire ne constitue un recours adéquat que si la décision contestée porte atteinte aux droits du demandeur ou entraîne pour lui des conséquences juridiques. En revanche, « [l]es actes administratifs qui ne portent pas atteinte aux droits des demandeurs ou n'entraînent pas de conséquences juridiques ne peuvent faire l'objet d'un contrôle judiciaire » : *Démocratie en surveillance c Commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique*, 2009 CAF 15 au paragraphe 10. Autrement dit, pour employer une expression consacrée, la décision contestée doit porter atteinte aux droits du demandeur, lui imposer des obligations ou entraîner pour lui des effets préjudiciables : *Forest Ethics Advocacy Association c Canada (Office national de l'énergie)*, 2013 CAF 236 au paragraphe 20 [*Forest Ethics*]; voir également *Démocratie en surveillance c Canada (Procureur général)*, 2021 CAF 133 au paragraphe 29; *O'Driscoll c Canada (Gendarmerie royale du Canada)*, 2025 CAF 206 au para 12.

[19] Pour que l'instance soit véritablement contradictoire, il importe de se pencher également sur la question des personnes qui doivent être constituées défenderesses. À ce sujet, la règle 303 des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106, est ainsi rédigé :

303 (1) Sous réserve du paragraphe (2), le demandeur désigne à titre de défendeur :	303 (1) Subject to subsection (2), an applicant shall name as a respondent every person
a) toute personne directement touchée par l'ordonnance recherchée, autre que l'office fédéral visé par la demande; [...]	(a) directly affected by the order sought in the application, other than a tribunal in respect of which the application is brought; ...

[20] Ainsi que la Cour d'appel fédérale l'a indiqué au paragraphe 18 de l'arrêt *Forest Ethics*, le libellé de la règle 303 fait écho à celui de l'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales* du fait

que l'expression « directement touché » se retrouve dans les deux dispositions. Une importante distinction doit cependant être faite. Suivant l'article 18.1, le demandeur doit être directement touché par l'« objet de la demande », c'est-à-dire par la décision contestée. En revanche, le défendeur doit être directement touché « par l'ordonnance recherchée », autrement dit par la réparation que le demandeur cherche à obtenir. Par conséquent, lorsqu'il s'agit d'appliquer la règle 303,

[...] la question est de savoir si la réparation recherchée dans la demande de contrôle judiciaire aura une incidence sur les droits de la partie, lui imposera des obligations en droit ou lui causera d'une certaine manière un préjudice direct. Dans l'affirmative, la partie devrait être ajoutée à titre de défenderesse.

(*Forest Ethics*, au paragraphe 21)

[21] Il arrive que le demandeur ne désigne pas à titre de partie défenderesse chacune des personnes directement touchées, auquel cas toute partie intéressée peut présenter une requête au titre de la règle 104 :

104 (1) La Cour peut, à tout moment, ordonner :

[...]

b) que soit constituée comme partie à l'instance toute personne qui aurait dû l'être ou dont la présence devant la Cour est nécessaire pour assurer une instruction complète et le règlement des questions en litige dans l'instance; toutefois, nul ne peut être constitué codemandeur sans son consentement, lequel est notifié par écrit ou de telle

104 (1) At any time, the Court may

...

(b) order that a person who ought to have been joined as a party or whose presence before the Court is necessary to ensure that all matters in dispute in the proceeding may be effectually and completely determined be added as a party, but no person shall be added as a plaintiff or applicant without his or her consent, signified in writing or

autre manière que la Cour
ordonne.

in such other manner as the
Court may order.

B. *Requête de TELUS*

[22] TELUS est l'une des trois principales entreprises canadiennes de télécommunication. Il va sans dire – et personne ne le conteste vraiment – qu'elle tirera profit des effets de la politique du CRTC à l'origine de la présente demande. Devant le CRTC, TELUS est intervenue en faveur de la politique à la fois lors de l'audience initiale et en s'opposant à la demande de révision et de modification. Elle est désignée en tant qu'intimée dans l'appel que les demanderesse ont interjeté devant la Cour d'appel fédérale contre la décision de révision et de modification.

[23] Il ne fait aucun doute que TELUS est directement touchée par l'ordonnance recherchée dans le cadre de la présente demande. À l'heure actuelle, TELUS peut se prévaloir de la politique. S'il devait être fait droit à la demande, le gouverneur en conseil serait tenu de réviser la politique. Des modifications à la politique pourraient en découler, auquel cas TELUS pourrait perdre les droits qu'elle détient actuellement.

[24] Les demanderesse font toutefois valoir qu'il ne s'agit que de simples conjectures. Elles soutiennent que, même si la réparation recherchée était accordée, nul ne peut prédire quelle sera la décision du gouverneur en conseil après sa révision de la politique. Je ne saurais être du même avis. Est directement touché quiconque doit se défendre lorsque ses droits sont attaqués. L'on peut comparer la situation de TELUS à celle d'Enbridge dans l'affaire *Forest Ethics*. L'Office national de l'énergie avait refusé d'accorder à une personne l'autorisation d'intervenir au sujet de la demande d'approbation d'un projet de pipeline d'Enbridge. Cette personne, de concert avec un

groupe de défense de l'environnement, a présenté une demande de contrôle judiciaire à la Cour d'appel fédérale. La réparation recherchée par les demanderessees dans cette affaire n'allait pas directement entraîner le rejet de la demande d'Enbridge. La Cour d'appel fédérale a toutefois mentionné ce qui suit au paragraphe 24 de ses motifs :

[...] si la réparation demandée est accordée, il est possible que plusieurs personnes et organisations d'opinions différentes aient alors un droit de participation qu'elles n'avaient pas auparavant. L'Office pourrait accepter certains arguments des nouveaux participants, ce qui pourrait mener au rejet de la demande d'approbation du projet d'Enbridge. Le risque que cela se produise touche directement Enbridge, promotrice du projet.

[25] Il en découle que la possibilité d'une nouvelle contestation des droits d'une personne suffit pour que l'on considère que cette dernière est directement touchée au sens de la règle 303. De manière générale, les exigences énoncées à la règle 303 doivent être interprétées en gardant à l'esprit que la réparation habituelle, lorsqu'une demande de contrôle judiciaire est accueillie, est le renvoi de la question au décideur pour nouvel examen. L'incertitude entourant le résultat ultime ne saurait entraîner le défaut d'intérêt du défendeur aux fins de l'application de la règle 303.

[26] Ainsi, j'estime que TELUS est directement touchée par la réparation demandée et qu'elle doit donc être constituée comme défenderesse.

C. *Requête de SaskTel*

[27] SaskTel est une entreprise publique de télécommunication offrant ses services en Saskatchewan. Elle conteste la politique du CRTC. Elle figure notamment au nombre des

signataires de la demande de modification de la politique présentée au gouverneur en conseil, au même titre que les demanderesse en l'espèce. Elle a toutefois fait le choix de ne pas prendre part à la présente demande de contrôle judiciaire et notre Cour n'a pas été informée des raisons qui ont motivé ce choix.

[28] Il ne fait aucun doute que SaskTel est directement touchée par la décision du gouverneur en conseil. SaskTel reconnaît qu'elle aurait pu soumettre sa propre demande de contrôle judiciaire. Le délai pour la présentation d'une telle demande est cependant échu et SaskTel n'a sollicité aucune prorogation.

[29] SaskTel n'est pas pour autant directement touchée « par l'ordonnance recherchée », ce qui lui permettrait d'être constituée comme défenderesse en vertu de la règle 303(1)a). Si la demande était accueillie, il ne serait pas porté atteinte aux droits de SaskTel, aucune obligation ne lui serait imposée et la décision n'entraînerait pour elle aucun effet préjudiciable. Au contraire, il serait bénéfique pour SaskTel que la demande soit accueillie.

[30] SaskTel fait cependant valoir que l'existence d'un préjudice n'est pas requise et qu'il lui suffit d'être touchée de manière favorable ou défavorable. Je ne saurais souscrire à ce point de vue. Il ressort clairement de l'arrêt *Forest Ethics* qu'il est essentiel, suivant le critère énoncé par la Cour d'appel fédérale, que l'ordonnance recherchée porte préjudice au défendeur. S'il en était autrement, à quoi servirait-il de faire une distinction entre le demandeur et le défendeur?

[31] S'appuyant sur la décision *Douglas c Canada (Procureur général)*, 2013 CF 451 [*Douglas*], SaskTel allègue également qu'il n'est pas nécessaire que les intérêts du défendeur soient contraires à ceux du demandeur. Je reconnais qu'il peut parfois en être ainsi, particulièrement si, par excès de prudence, le demandeur désigne des défendeurs qui ne répondent pas au critère énoncé à la règle 303 et que personne ne s'y oppose. L'on ne saurait toutefois en conclure que SaskTel devrait être constituée défenderesse en l'espèce du simple fait que ses intérêts vont dans le sens de ceux des demanderesses.

[32] Si je comprends bien, SaskTel s'appuie également sur son statut de signataire de la demande présentée au gouverneur en conseil pour affirmer qu'elle devrait être désignée défenderesse dans toute contestation de la décision du gouverneur en conseil. En effet, selon une décision que la Cour d'appel fédérale a rendue avant l'adoption de la règle 303, toutes les parties à une instance devant un office fédéral devraient être désignées comme parties lorsque l'affaire donne lieu à un contrôle judiciaire : *Tetzlaff c Canada (Ministre de l'Environnement)*, [1992] 2 CF 215 à la p 227 [*Tetzlaff*]. Il n'est pas nécessaire de déterminer si l'arrêt *Tetzlaff* s'applique toujours malgré l'adoption de la règle 303. Je me contente d'affirmer, comme notre Cour l'a fait au paragraphe 19 de la décision *Douglas*, que les personnes visées par une procédure inquisitoire ou non contradictoire ne doivent pas être désignées en tant que parties défenderesses dans une demande de contrôle judiciaire, à moins qu'elles ne soient directement touchées par la réparation demandée.

[33] Conformément à la règle 104(1)b), peut être constituée comme partie à l'instance toute personne dont la présence est nécessaire pour assurer l'instruction complète et le règlement des

questions en litige. Dans ses prétentions écrites, SaskTel fait valoir que sa présence est nécessaire du fait qu'elle était partie aux procédures devant le CRTC et le gouverneur en conseil. Comme je l'explique plus haut, le fait qu'une personne était partie à l'instance sous-jacente ne démontre pas à lui seul que cette personne est touchée par la réparation recherchée. SaskTel n'a avancé aucun autre motif pour démontrer que sa présence est nécessaire.

[34] Subsidiairement, SaskTel souhaite obtenir l'autorisation d'intervenir. Elle n'a toutefois pas insisté sur ce point à l'audience. Je ne puis désigner SaskTel en tant qu'intervenante puisqu'elle n'a pas expliqué en quoi « sa participation aidera à la prise d'une décision sur toute question de fait et de droit se rapportant à l'instance », ainsi que l'exige la règle 109(2)b). Qui plus est, la présentation d'une requête en intervention ne saurait se substituer à la présentation d'une demande de contrôle judiciaire lorsque le délai de prescription pour la présentation d'une telle demande est échu : *Tsleil-Waututh Nation c Canada (Procureur général)*, 2017 CAF 102 aux paragraphes 36 à 46.

III. Requête en radiation

[35] Malgré l'habile plaidoyer de l'avocate des demanderesse, j'accueillerai la requête du procureur général en radiation de la demande. Le contrôle judiciaire revêt un aspect discrétionnaire. En raison du contexte procédural complexe de la présente affaire, la présente demande de contrôle judiciaire ne constitue pas un recours adéquat. Je me dois donc d'exercer mon pouvoir discrétionnaire afin d'y mettre un terme. La raison principale est le fait que les demanderesse se sont prévaluées d'autres voies de recours adéquates. En outre, le fait que le

CRTC a rendu une décision subséquente sur les mêmes questions rend aussi la demande théorique et prive celle-ci d'utilité pratique.

A. *Principes fondamentaux*

1) Restrictions discrétionnaires en matière de contrôle judiciaire

[36] Le contrôle judiciaire constitue un recours discrétionnaire : *Canadien Pacifique Ltée c Bande indienne de Matsqui*, [1995] 1 RCS 3 aux paragraphes 30 et 31 (le juge en chef Lamer, s'exprimant au nom de la majorité sur ce point) [*Matsqui*]; *Strickland c Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 37, [2015] 2 RCS 713 [*Strickland*] aux paragraphes 37 et 38; *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 RCS 653 [*Vavilov*] au paragraphe 139; *Yatar c TD Assurance Meloche Monnex*, 2024 CSC 8 aux paragraphes 51 à 56 [*Yatar*]. En d'autres mots, la Cour n'accorde pas automatiquement réparation dès lors que le demandeur fait la démonstration de l'illégalité de la décision contestée. Elle ne doit pas se contenter d'examiner les intérêts individuels du demandeur. Elle doit tenir compte des considérations de principe (ou des valeurs) qui permettent de décider si le contrôle judiciaire constitue un recours adéquat dans les circonstances. Au nombre de ces considérations de principe, mentionnons l'allocation optimale des ressources judiciaires et administratives limitées et le respect des procédures prévues par le législateur : Donald JM Brown et John M Evans, avec la collaboration de David Fairlie, *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, 2^e éd (Toronto : Thomson Reuters, feuilles mobiles) aux § 3.1 et 3.9 [Brown et Evans]; Paul Daly, *Understanding Administrative Law in the Common Law World* (Oxford : Oxford University Press, 2021) aux p 163 à 170, 174, 180. La question déterminante concerne la

pertinence et le caractère opportun du contrôle judiciaire dans les circonstances : *Strickland*, au paragraphe 43.

[37] Il va sans dire que pouvoir discrétionnaire n'est pas synonyme de pouvoir arbitraire. Il convient plutôt d'exercer le pouvoir discrétionnaire d'une manière raisonnée et judiciaire. Au fil du temps, les tribunaux ont donc cerné certaines circonstances dans lesquelles le contrôle judiciaire ne constituerait normalement pas un recours adéquat. Des catégories sont apparues pour décrire ces circonstances, et des critères ont parfois été énoncés de manière à orienter les tribunaux dans l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire. Toutefois, l'émergence de principes reconnus entourant des catégories précises n'enlève rien à la nature fondamentalement discrétionnaire de l'évaluation. Ainsi que le fait observer le juge en chef Lamer au paragraphe 37 de l'arrêt *Matsqui*, « il appartient aux cours de justice, dans des circonstances particulières, de cerner et de soupeser les facteurs pertinents »; voir également *Strickland*, au paragraphe 45.

[38] La catégorie sur laquelle le procureur général se fonde principalement, à savoir l'existence d'une autre voie de recours adéquate, illustre bien l'interaction entre les catégories établies et la nature discrétionnaire de l'exercice. Le principe de base est le suivant : la Cour ne devrait pas instruire la demande de contrôle judiciaire si une autre voie de recours s'offre au demandeur.

[39] Le plus souvent, ce principe s'applique lorsque la décision contestée peut faire l'objet d'un appel administratif. Dans l'arrêt *Harelkin c Université de Regina*, [1979] 2 RCS 561 [*Harelkin*], la Cour suprême du Canada déclare que les demandeurs doivent habituellement se

prévaloir de leur droit d'appel prévu par la loi avant de recourir au contrôle judiciaire. Voir également les paragraphes 32 à 37 de l'arrêt *Matsqui*. L'on renvoie souvent à l'idée d'épuisement des recours administratifs pour désigner cette application précise du principe des autres voies de recours adéquates : *CB Powell Limited c Canada (Agence des services frontaliers)*, 2010 CAF 61 au paragraphe 31. Une autre sous-catégorie concerne l'interdiction presque absolue de recourir au contrôle judiciaire pour contester une décision administrative de nature interlocutoire. C'est ce que l'on appelle le principe de la prématurité : *Dugré c Canada (Procureur général)*, 2021 CAF 8 au paragraphe 35 [*Dugré*].

[40] Le principe des autres voies de recours adéquates ne se limite toutefois pas à ces deux sous-catégories, pas plus qu'il n'écarte le pouvoir discrétionnaire de la Cour de décider si le contrôle judiciaire se veut une voie de recours adéquate dans les circonstances propres de l'affaire. La description que fait la Cour suprême de ce principe ne se limite pas à des catégories en particulier : *Strickland*, aux paragraphes 40 à 45. La Cour suprême reconnaît plutôt aux juges un vaste pouvoir discrétionnaire lorsqu'il s'agit pour eux de déterminer s'il existe une autre voie de recours adéquate dans les circonstances. Au paragraphe 42 de cet arrêt, la Cour suprême indique que, pour qu'une autre voie de recours soit adéquate, « il n'est pas nécessaire que la procédure ou la réparation soit identique à celle que permet d'obtenir le contrôle judiciaire ». Elle donne en outre des exemples de facteurs pertinents à prendre en considération lorsqu'il s'agit de déterminer si une autre voie de recours adéquate existe :

[...] la commodité de l'autre recours, la nature de l'erreur alléguée, la nature de l'autre tribunal qui pourrait statuer sur la question et sa faculté d'accorder une réparation, l'existence d'un recours adéquat et efficace devant le tribunal déjà saisi du litige, la célérité, l'expertise relative de l'autre décideur, l'utilisation économique des ressources judiciaires et les coûts.

[41] L'arrêt *Strickland* porte plus précisément sur une demande de contrôle judiciaire visant l'adoption, par le gouverneur en conseil, de lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants. La Cour suprême a jugé qu'une autre voie de recours, à savoir une action en divorce devant une cour supérieure provinciale, constituait une autre voie de recours adéquate comme solution de rechange à la demande de contrôle judiciaire devant la Cour fédérale. Il s'ensuit que les autres voies de recours adéquates ne se limitent pas à l'appel administratif de la décision contestée, ni même aux recours administratifs en général : voir également *Brown et Evans*, au § 3.9.

[42] D'autres motifs reconnus peuvent justifier l'exercice, par la Cour, de son pouvoir discrétionnaire de ne pas instruire une demande de contrôle judiciaire. Ainsi, la Cour ne se penchera pas sur une question devenue théorique à la suite d'événements survenus après la prise de la décision contestée : *Phillips c Nouvelle-Écosse (Commission d'enquête sur la tragédie de la mine Westray)*, [1995] 2 RCS 97 aux paragraphes 4 et 12; *Canada (Commissaire à l'information) c Canada (Commission d'examen des exportations de biens culturels)*, 2002 CAF 150. La Cour peut également refuser d'accorder la réparation demandée si celle-ci devait n'être d'aucune utilité : *Iris Technologies Inc c Canada (Procureur général)*, 2024 CSC 24 au paragraphe 58 [*Iris Technologies*]; voir également *Brown et Evans*, au § 3.35.

2) Requêtes en radiation de la demande de contrôle judiciaire

[43] Suivant la règle 221(1)a), la déclaration qui « ne révèle aucune cause d'action ou de défense valable » peut être radiée. Cette disposition des Règles s'applique certes aux actions, mais un principe analogue s'applique aux demandes de contrôle judiciaire. Ainsi, à la page 600

de l'arrêt *David Bull Laboratories (Canada) Inc c Pharmacia Inc*, [1995] 1 CF 588 (CA), la Cour d'appel fédérale affirme qu'elle pourrait radier un avis de demande de contrôle judiciaire qui est « manifestement irrégulier au point de n'avoir aucune chance d'être accueilli »; voir également *Canada (Revenu national) c JP Morgan Asset Management (Canada) Inc*, 2013 CAF 250, [2014] 2 RCF 557 [*JP Morgan*] aux paragraphes 47 et 48; *Iris Technologies*, au paragraphe 26.

[44] Ce critère est respecté lorsqu'une restriction discrétionnaire au contrôle judiciaire s'applique : *Wenham c Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 199 au paragraphe 36. Comme la Cour suprême l'a récemment indiqué, au paragraphe 54 de l'arrêt *Yatar* :

Si, dans l'examen de la demande, le juge conclut à l'existence de l'un des motifs discrétionnaires justifiant de ne pas accorder une réparation, il peut refuser d'examiner au fond la demande de contrôle judiciaire [...]

[45] Plus particulièrement, la demande de contrôle judiciaire peut être radiée au stade préliminaire s'il existe une autre voie de recours adéquate : *Çolakoğlu Metalurji AS c Altasteel Inc*, 2024 CF 831 au paragraphe 48, conf par 2025 CAF 29. Il en va de même si la demande est prématurée (*Dugré*) ou si la Cour n'a pas compétence (*JP Morgan*). Lorsqu'il convient de le faire, la radiation de la demande « favorise l'efficacité » et la proportionnalité : *R c Imperial Tobacco Canada Ltée*, 2011 CSC 42, [2011] 3 RCS 45 au paragraphe 20.

B. *Application des principes à l'espèce*

[46] La présente demande doit être radiée parce qu'elle ne constitue pas un recours adéquat dans les circonstances de l'espèce. Afin de justifier l'exercice de mon pouvoir discrétionnaire de

mettre fin à la demande, il me faut décrire l'interaction complexe de plusieurs facteurs dans la présente affaire. S'il me fallait choisir une seule catégorie pour justifier l'exercice de mon pouvoir discrétionnaire, mon choix s'arrêterait sur le principe des autres voies de recours adéquates. Il s'agit de la catégorie la plus pertinente en l'espèce et c'est sans doute pour cette raison que le procureur général y concentre ses efforts. Certains facteurs pertinents peuvent néanmoins être associés au principe du caractère théorique et à celui de l'absence d'utilité.

[47] Il est utile d'amorcer l'analyse en faisant référence au diagramme qui figure au paragraphe [12] ci-dessus. L'une des branches de cet arbre procédural débute avec la décision initiale du CRTC et se poursuit avec la première décision du gouverneur en conseil pour aboutir à la présente demande de contrôle judiciaire. Le contrôle judiciaire constituerait fort probablement une voie de recours adéquate si le diagramme ne comportait aucune autre branche. Le simple fait que le CRTC puisse réexaminer (ou « réviser et modifier ») sa propre décision ne devrait normalement pas représenter un obstacle au contrôle judiciaire : voir, par analogie, *Ellis-Don Ltd c Ontario (Commission des relations de travail)*, 2001 CSC 4, [2001] 1 RCS 221 au paragraphe 57; *Ré:Sonne c Conseil du secteur du conditionnement physique du Canada*, 2014 CAF 48, [2015] 2 RCF 170 aux paragraphes 85 à 88.

[48] L'on ne saurait toutefois faire abstraction du fait que l'arbre comporte une autre branche puisque les demandresses ont effectivement demandé la révision de la décision initiale du CRTC. La décision de révision et de modification qui en a découlé a fait naître de nouvelles voies de recours, dont les demandresses se sont effectivement prévaluées. Compte tenu de la façon dont le CRTC a traité, dans la décision de révision et de modification, les questions que les

demandereses avaient soulevées, les recours prévus pour contester cette décision constituent, pour les demandereses, d'autres voies de recours adéquates. Autrement dit, la stratégie procédurale adoptée par les demandereses permet à la Cour d'appel fédérale et au gouverneur en conseil de se pencher sur les questions soulevées au vu d'un dossier plus étoffé et à la lumière d'une évaluation plus récente effectuée par le CRTC.

[49] Pour mieux comprendre cela, examinons de plus près la décision de révision et de modification. Les demandereses et d'autres parties prenantes ont présenté des observations détaillées, remettant en question le bien-fondé de la décision initiale du CRTC. Elles ont déposé de nouvelles preuves quant à l'incidence possible de la décision initiale sur la concurrence dans le marché des télécommunications. Le CRTC a lui-même sollicité une panoplie de parties prenantes dans le but d'obtenir une preuve exhaustive. Il a conclu que la décision initiale devait rester la même, notamment parce que les entreprises de grande envergure n'avaient conquis qu'une mince fraction du marché à l'extérieur de leurs territoires traditionnels et que, selon les projections les plus réalistes, les plus petites entreprises, comme les demandereses, ne seraient pas écartées du marché. Il a également conclu que la décision initiale n'était pas incompatible avec les instructions de 2023.

[50] Ces questions sont essentiellement les mêmes que celles dont, de l'avis des demandereses, le gouverneur en conseil n'aurait pas tenu compte dans la décision qui fait l'objet de la présente demande de contrôle judiciaire. En réalité, l'analyse ayant mené à la décision de révision et de modification concernant ces questions remplace celle qui a mené à la décision initiale. C'est donc dire que les motifs de la décision de révision et de modification sont

le reflet du plus récent raisonnement du CRTC concernant la justification de la politique contestée.

[51] Il s'ensuit donc que les contestations de la décision de révision et de modification devant la Cour d'appel fédérale et auprès du gouverneur en conseil constituent des voies de recours adéquates pour les demanderesse. Les facteurs que la Cour suprême énonce dans l'arrêt *Strickland* étayaient cette conclusion. Ensemble, l'appel et la demande au gouverneur en conseil permettent de pleinement faire valoir les préoccupations des demanderesse. Plus particulièrement, ces dernières pourront soutenir que l'analyse menée par le CRTC au sujet de l'incidence de la politique sur la concurrence était déficiente et ne tenait pas compte des instructions de 2023. De plus, notre Cour ne possède pas l'expertise de la Cour d'appel fédérale et du gouverneur en conseil en matière de télécommunication. Ces deux entités sont déjà saisies des questions et il est peu probable que notre Cour soit en mesure de les trancher plus rapidement qu'elles. Enfin, l'allocation des ressources judiciaires sera optimisée si les demanderesse se concentrent sur ces deux voies de recours.

[52] La présente affaire soulève également la question du caractère théorique et de l'absence d'utilité. Certes, la décision initiale reste en vigueur puisqu'elle n'a pas été modifiée, mais les motifs accompagnant la décision de révision et de modification représentent le raisonnement le plus récent du CRTC au sujet des questions de fond soulevées par les demanderesse. Comme je l'explique plus haut, ces motifs remplacent les motifs de la décision initiale, lesquels ont été examinés dans l'analyse ayant mené à la décision du gouverneur en conseil qui fait l'objet de la présente demande de contrôle judiciaire. Il est difficile de saisir ce que l'on peut accomplir en

contestant un raisonnement périmé. L'on peut donc conclure au caractère théorique de la présente demande, un peu à l'image de la conclusion tirée dans l'arrêt *Vidéotron Télécom Ltée c Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier*, 2005 CAF 90 aux paragraphes 12 à 15. L'utilité de la présente demande peut également être remise en question pour les mêmes motifs.

[53] Les demandresses font néanmoins valoir que seule la présente demande de contrôle judiciaire peut permettre de régler le principal problème entourant la décision du gouverneur en conseil, à savoir qu'elle n'est pas motivée et ne tient pas compte de l'essentiel de leurs prétentions. La Cour se doit cependant d'apprécier « la nature véritable de la demande » ou sa « nature essentielle » : *JP Morgan*, aux paragraphes 49 et 50. Dans leur demande, les demandresses ont évidemment utilisé des formulations propres au contrôle judiciaire, parlant notamment de l'inintelligibilité de la décision ou encore de l'interprétation erronée de leurs principales prétentions. Le fond des questions qu'elles soulèvent dans la présente demande ne s'en trouve toutefois pas changé. Il s'agit, sur le fond, des mêmes questions que celles qui sont traitées dans la décision de révision et de modification et, par extension, les mêmes que celles qui sont soulevées devant la Cour d'appel fédérale et dans la deuxième demande au gouverneur en conseil. La Cour suprême, dans l'arrêt *Strickland*, affirme que, pour qu'une autre voie de recours soit adéquate, il n'est pas nécessaire que la réparation soit identique à celle que permet d'obtenir le contrôle judiciaire. Certes, les demandresses auraient préféré que le refus du gouverneur en conseil d'exercer le pouvoir discrétionnaire que lui confère l'article 12 de la Loi soit accompagné de motifs exhaustifs plutôt que d'un communiqué de cinq paragraphes. Il ne s'agit cependant pas de l'élément central ou de la « nature essentielle » de la présente demande. Le fait que la Cour

d'appel fédérale et le gouverneur en conseil ne soient pas en mesure de se pencher sur le caractère insuffisant des motifs ne rend pas inadéquates ces autres voies de recours.

[54] S'appuyant sur l'arrêt *McDowell c Automatic Princess Holdings, LLC*, 2017 CAF 126, [2018] 3 RCF 445 [*McDowell*], les demandereses allèguent que « [l]e fait qu'un recours différent prévu par une disposition légale distincte puisse donner le même résultat ne fait pas intervenir la règle des autres voies de recours adéquates » (au paragraphe 25). De manière plus générale, elles font valoir que, comme dans l'affaire *Harelkin*, le principe des autres voies de recours adéquates ne fait obstacle au contrôle judiciaire que si l'autre voie de recours présumée s'inscrit dans le processus administratif visé. Elles avancent que le processus administratif [TRADUCTION] « a pris fin » lors du prononcé de la décision du gouverneur en conseil qui fait l'objet de la présente demande, puisque la Loi ne prévoit aucun droit d'appel. Je ne souscris pas à cet argument.

[55] Dans l'affaire *McDowell*, la Cour d'appel fédérale a fait droit à une demande de contrôle judiciaire visant une décision interlocutoire de la Commission des oppositions des marques de commerce. L'application du principe de la prématurité, c'est-à-dire l'interdiction de soumettre les décisions interlocutoires à un contrôle judiciaire, sauf dans des circonstances exceptionnelles, a été soulevée. La Cour fédérale avait affirmé que l'absence d'autres voies de recours adéquates pouvait constituer une circonstance exceptionnelle. C'est dans ce contexte très précis que la Cour d'appel fédérale a écrit le passage cité plus haut. L'arrêt *McDowell* met l'accent sur la prématurité et l'on ne saurait en conclure qu'il énonce quelque règle stricte quant aux autres voies de recours qui pourraient s'avérer adéquates dans d'autres contextes. En vérité, il serait

difficile de concilier une telle règle stricte avec la nature discrétionnaire du contrôle judiciaire, que décrit la Cour suprême dans les arrêts *Matsqui* et *Strickland*. Au surplus, la Cour d'appel fédérale a elle-même conclu qu'une autre voie de recours adéquate peut découler d'une disposition législative qui ne fait pas partie de celles qui encadrent le processus administratif en litige : *JP Morgan*, au paragraphe 90.

[56] Doit être écartée pour les mêmes motifs la thèse plus générale des demanderesses selon laquelle ne peuvent être qualifiées d'adéquates que les voies de recours associées au processus administratif en litige. Il ne faut pas confondre le principe général des autres voies de recours adéquates et l'idée plus précise d'épuisement des recours administratifs. Dans l'arrêt *Strickland*, la Cour suprême nous enseigne que le principe des autres voies de recours adéquates ne s'applique pas uniquement lorsque le demandeur cherche à se soustraire à l'appel administratif, même s'il s'agit de l'application la plus courante (voir également *Brown et Evans*, au § 3.9).

[57] En somme, une restriction discrétionnaire au contrôle judiciaire s'applique manifestement à la présente affaire, principalement en raison de l'existence d'autres voies de recours adéquates, combinée à des éléments associés au caractère théorique et à l'absence d'utilité de la demande. La demande n'a par conséquent « aucune chance d'être accueillie » et doit donc être radiée.

IV. Dispositif

[58] Pour les motifs qui précèdent, la requête de TELUS en vue d'être constituée défenderesse sera accueillie; la requête de SaskTel en vue d'être constituée défenderesse ou intervenante sera rejetée; et la requête du procureur général en radiation sera accueillie.

[59] Le procureur général demande les dépens à l'égard de la requête en radiation et de la requête de SaskTel en vue d'être constituée partie ou intervenante. Rien ne justifie que je m'écarte de la règle habituelle selon laquelle les dépens sont accordés à la partie qui a gain de cause. Ainsi, les demanderesses paieront au procureur général les dépens afférents à la requête en radiation, tandis que SaskTel paiera au procureur général les dépens afférents à la requête qu'elle a présentée en vue d'être constituée partie ou intervenante.

[60] Les demanderesses ont adopté une approche ambivalente à l'égard de la requête de TELUS en vue d'être constituée défenderesse. Elles ont néanmoins fait valoir que TELUS n'était pas touchée par le résultat de la présente demande. Comme je le mentionne plus haut, je ne suis pas du même avis. J'estime donc que les demanderesses se sont dans les faits opposées à la requête de TELUS et qu'elles doivent en assumer les dépens.

ORDONNANCE dans le dossier n° T-3245-25

LA COUR REND L'ORDONNANCE suivante :

1. La requête de TELUS Communications Inc. en vue d'être constituée défenderesse est accueillie.
2. La requête de Saskatchewan Telecommunications en vue d'être constituée défenderesse ou intervenante est rejetée.
3. La requête du procureur général en radiation de l'avis de demande est accueillie.
4. Les demanderesses sont condamnées aux dépens en faveur de TELUS Communications Inc. relativement à la requête que cette dernière a présentée en vue d'être constituée défenderesse.
5. Saskatchewan Telecommunications est condamnée aux dépens en faveur du procureur général relativement à la requête qu'elle a présentée en vue d'être constituée défenderesse ou intervenante.
6. Les demanderesses sont condamnées aux dépens en faveur du procureur général relativement à la requête en radiation que ce dernier a présentée.

« Sébastien Grammond »

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-3245-25

INTITULÉ : COGECO COMMUNICATIONS INC. ET BRAGG
COMMUNICATIONS INC., faisant affaire sous le nom
EASTLINK c LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU
CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : OTTAWA (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 11 DÉCEMBRE 2025

ORDONNANCE ET MOTIFS : LE JUGE GRAMMOND

**DATE DE
L'ORDONNANCE ET DES
MOTIFS :** LE 7 JANVIER 2026

COMPARUTIONS :

Olga Redko
Anthony Breton
Jessica Michelin
Paul Daly

POUR LES DEMANDERESSES

Sara Gauthier
Thomas Swerdfager

POUR LE DÉFENDEUR

Ewa Krajewska
Brandon Chung

POUR LA DÉFENDERESSE PROPOSÉE
TELUS COMMUNICATIONS INC.

Simon Bieber
Jocelyn Howell

POUR LA DÉFENDERESSE PROPOSÉE
SASKATCHEWAN TELECOMMUNICATIONS

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

IMK S.E.N.C.R.L
Montréal (Québec)

POUR LES DEMANDERESSES

Procureur général du Canada
Ottawa (Ontario)

POUR LE DÉFENDEUR

Henein Hutchison Robitaille LLP
Toronto (Ontario)

POUR LA DÉFENDERESSE PROPOSÉE
TELUS COMMUNICATIONS INC.

Adair Goldblatt Bieber LLP
Toronto (Ontario)

POUR LA DÉFENDERESSE PROPOSÉE
SASKATCHEWAN TELECOMMUNICATIONS