

Cour d'appel  
fédérale



CANADA

Federal Court of  
Appeal

Date : 20090702

Dossier : A-521-08

Référence : 2009 CAF 224

**CORAM : LE JUGE EN CHEF RICHARD  
LE JUGE NOËL  
LA JUGE LAYDEN-STEVENSON**

**AFFAIRE INTÉRESSANT LA LOI SUR LES FRAIS D'UTILISATION,  
L.C. 2004, ch. 6, LA LOI SUR LES TÉLÉCOMMUNICATIONS,  
L.C. 1993, ch. 38 ET LE RÈGLEMENT DE 1995 SUR LES DROITS DE  
TÉLÉCOMMUNICATION, DORS/95-157;**

**ET LA DÉCISION CRTC 2006-71 DU CONSEIL DE LA  
RADIODIFFUSION ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS CANADIENNES  
ET L'AVIS PUBLIC DE TÉLÉCOM DU CRTC 2008-13;**

**ET UNE DEMANDE PRÉSENTÉE LE 26 MAI 2006 PAR ALIANT  
TELECOM INC. (DÉSORMAIS ALIANT REGIONAL  
COMMUNICATIONS, SOCIÉTÉ EN COMMANDITE) ET BELL  
CANADA POUR DEMANDER AU CONSEIL DE LA RADIODIFFUSION  
ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS CANADIENNES DE RÉVISER LE  
RÈGLEMENT ACTUEL SUR LES DROITS DE  
TÉLÉCOMMUNICATION;**

**ET UNE DEMANDE INTRODITE SOUS FORME DE RENVOI À LA  
COUR D'APPEL FÉDÉRALE EN VERTU DES PARAGRAPHES 18.3(1)  
ET 28(2) DE LA LOI SUR LES COURS FÉDÉRALES, L.R.C. 1985, ch. F-7,  
ET DE L'ARTICLE 14 DES RÈGLES DE PROCÉDURE DU CRTC EN  
MATIÈRE DE TÉLÉCOMMUNICATIONS, DORS/79-554**

Audience tenue à Ottawa (Ontario), le 9 juin 2009

Jugement rendu à Ottawa (Ontario), le 2 juillet 2009

MOTIFS DU JUGEMENT :

LE JUGE EN CHEF RICHARD

Y ONT SOUSCRIT :

LE JUGE NOËL  
LA JUGE LAYDEN-STEVENSON

Cour d'appel  
fédérale



CANADA

Federal Court of  
Appeal

Date : 20090702

Dossier : A-521-08

Référence : 2009 CAF 224

**CORAM : LE JUGE EN CHEF RICHARD  
LE JUGE NOËL  
LE JUGE LAYDEN-STEVENSON**

**AFFAIRE INTÉRESSANT LA LOI SUR LES FRAIS D'UTILISATION,  
L.C. 2004, ch. 6, LA LOI SUR LES TÉLÉCOMMUNICATIONS,  
L.C. 1993, ch. 38 ET LE RÈGLEMENT DE 1995 SUR LES DROITS DE  
TÉLÉCOMMUNICATION, DORS/95-157;**

**ET LA DÉCISION CRTC 2006-71 DU CONSEIL DE LA  
RADIODIFFUSION ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS CANADIENNES  
ET L'AVIS PUBLIC DE TÉLÉCOM DU CRTC 2008-13;**

**ET UNE DEMANDE PRÉSENTÉE LE 26 MAI 2006 PAR ALIANT  
TELECOM INC. (DÉSORMAIS ALIANT REGIONAL  
COMMUNICATIONS, SOCIÉTÉ EN COMMANDITE) ET BELL  
CANADA POUR DEMANDER AU CONSEIL DE LA RADIODIFFUSION  
ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS CANADIENNES DE RÉVISER LE  
RÈGLEMENT ACTUEL SUR LES DROITS DE  
TÉLÉCOMMUNICATION;**

**ET UNE DEMANDE INTRODUITE SOUS FORME DE RENVOI À LA  
COUR D'APPEL FÉDÉRALE EN VERTU DES PARAGRAPHEs 18.3(1)  
ET 28(2) DE LA LOI SUR LES COURS FÉDÉRALES, L.R.C. 1985, ch. F-7,  
ET DE L'ARTICLE 14 DES RÈGLES DE PROCÉDURE DU CRTC EN  
MATIÈRE DE TÉLÉCOMMUNICATIONS, DORS/79-554**

### **MOTIFS DU JUGEMENT**

#### **LE JUGE EN CHEF RICHARD**

[1] Il s'agit d'un renvoi formé par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (le CRTC) en vertu des paragraphes 18.3(1) et 28(2) de la *Loi sur les Cours fédérales*,

L.R.C. 1985, ch. F-7, et de l'article 14 des *Règles de procédure du CRTC en matière de télécommunications*, DORS/79-554, en vue d'obtenir l'avis de la Cour sur une question de droit portant sur l'application de la *Loi sur les frais d'utilisation*, L.C. 2004, ch. 6 aux modifications proposées du *Règlement de 1995 sur les droits de télécommunication*, DORS/95-157 (le Règlement sur les droits). Aliant Telecom Inc. (désormais Bell Aliant Communications régionales, société en commandite) et Bell Canada (collectivement désignées sous le nom de Bell) et Rogers Communications Inc. (Rogers) ont également présenté des observations dans la présente instance.

[2] Voici comment, dans l'avis public de télécom CRTC 2008-13, le CRTC a exposé la question à résoudre dans le cadre du présent renvoi :

#### **Questions en litige**

20. Il s'agit de déterminer si le fait de modifier ou de remplacer le *Règlement* [...] équivaudrait, au sens du paragraphe 4(1) de la *Loi sur les frais d'utilisation*, à établir ou à augmenter, à élargir l'application ou à prolonger la durée d'application des « frais d'utilisation », tels que définis à l'article 2 de la même loi.

21. Ainsi, il faut établir si tous les éléments constitutifs essentiels des « frais d'utilisation » - y compris le fait qu'ils doivent entraîner un « avantage direct » pour les parties qui paient ces frais - seraient présents.

22. La réponse à cette question aurait une incidence sur la procédure à suivre afin de modifier ou de remplacer le *Règlement* [...] Comme il est expliqué de manière plus détaillée dans l'annexe du présent avis, il existe deux approches possibles :

a) si les droits de télécommunication ne constituent pas des « frais d'utilisation », le Conseil devra se conformer aux exigences établies aux articles 68 et 69 de la *Loi* (qui prévoient une obligation de publier les projets de règlement d'imposition de droits afin de permettre au public de présenter des observations sur ceux-ci, ainsi qu'une obligation d'obtenir l'agrément du Conseil du Trésor avant d'imposer des droits à la suite d'un projet de règlement qui a été publié);

b) si les droits de télécommunication constituent des « frais d'utilisation », le Conseil devra, en plus de se conformer aux exigences établies dans le paragraphe a) précédent, remplir les exigences relatives à la mise en œuvre des « frais d'utilisation », lesquelles sont prévues par les articles 4 et suivants de la *Loi sur les frais d'utilisation*.

23. La réponse à cette question aurait également une incidence sur l'application des autres exigences à l'égard des frais d'utilisation dans la *Loi sur les frais d'utilisation*, notamment

celle prévoyant la réduction des droits qui servent à financer le fonctionnement du Conseil lorsque celui-ci ne respecte pas les normes de rendement.

Question faisant l'objet du renvoi

[3] La question faisant l'objet du renvoi à la Cour est la suivante :

Le fait de modifier ou de remplacer le *Règlement de 1995 sur les droits de télécommunication*, DORS/95-157 (le *Règlement*), de la manière envisagée dans la demande du 26 mai 2006 présentée par Aliant Telecom Inc. (désormais Bell Aliant Communications régionales, société en commandite) et Bell Canada (demande réclamant que le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes modifie le *Règlement*) et dans la Décision de télécom CRTC 2006-71, et tel que présenté plus en détail à l'annexe de l'Avis public de télécom CRTC 2008-13 du 15 octobre 2008, équivaldrait-il, au sens du paragraphe 4(1) de la *Loi sur les frais d'utilisation*, L.C. 2004, ch. 6, à établir ou à augmenter, à élargir l'application ou à prolonger la durée d'application des « frais d'utilisation », tels que définis à l'article 2 de la même loi?

[4] Pour les motifs qui suivent, je suis d'avis de répondre à cette question par la négative.

Contexte

[5] Les parties s'entendent sur les faits suivants.

[6] Le CRTC est chargé de réglementer la fourniture de services de télécommunication en conformité avec les objectifs de principe en matière de télécommunications qui sont énumérés à l'article 7 de la *Loi sur les télécommunications*, L.C. 1993.

[7] Aux termes du paragraphe 68(1) de la *Loi sur les télécommunications*, le CRTC peut, par règlement pris avec l'agrément du Conseil du Trésor, imposer des droits (des droits de télécommunication) — et en déterminer le mode de calcul ainsi que les modalités de paiement — afin de recouvrer tout ou partie des frais entraînés, selon lui, par l'exercice de ses pouvoirs et

fonctions dans le cadre de la *Loi sur les télécommunications*. Le règlement actuel est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 1995.

[8] Aux termes du règlement actuel, seules les entreprises canadiennes qui ont déposé une tarification auprès du CRTC sont tenues de payer des droits de télécommunication (Règlement sur les droits, article 3). Le paragraphe 2(1) de la *Loi sur les télécommunications* définit comme suit l'expression « entreprise canadienne » : « Entreprise de télécommunication qui relève de la compétence fédérale ». Les droits de télécommunication payables par une telle entreprise sont calculés en fonction du rapport qui existe entre ses recettes d'exploitation et l'ensemble de telles recettes de toutes les entreprises canadiennes (Règlement sur les droits, article 4).

[9] L'industrie canadienne des télécommunications compte aussi un grand nombre de fournisseurs de services de télécommunication (FST) qui ne paient pas de droits, soit parce qu'ils ne sont pas des entreprises canadiennes, soit parce qu'ils ne sont pas tenus de déposer une tarification.

[10] Le 26 mai 2006, Bell a saisi le CRTC d'une demande visant à faire réviser le Règlement sur les droits pour obliger tous les FST à payer des droits de télécommunication au prorata de leurs revenus provenant des services de télécommunication canadiens (RSTC). Bell affirme aussi que les modifications proposées au Règlement sur les droits devraient être examinées en tenant compte de la *Loi sur les frais d'utilisation*.

[11] Le 6 novembre 2006, en réponse à la demande présentée par Bell, le CRTC a rendu la décision de télécom CRTC 2006-71. Dans sa décision, le CRTC a conclu qu'il y avait lieu d'obliger tous les FST dont les RSTC sont égaux ou supérieurs à 10 millions de dollars à verser des droits

annuels, en fonction de leurs recettes d'exploitation, exprimés en pourcentage de leurs recettes. Il importe de souligner que les modifications proposées n'auraient pas en elles-mêmes pour effet d'augmenter les revenus annuels du CRTC, mais qu'elles auraient simplement pour effet d'augmenter le nombre d'entreprises tenues de verser des droits et de modifier la formule de calcul des revenus provenant des services de télécommunication.

[12] Dans sa décision, le CRTC a déclaré qu'il avait l'intention d'entamer les démarches nécessaires pour rédiger le projet de modification du Règlement sur les droits (décision de télécom CRTC 2006-71, aux paragraphes 48 et 49). Le CRTC ne s'est pas prononcé sur la question de savoir si la *Loi sur les frais d'utilisation* s'appliquait au processus de modification.

[13] Lors des délibérations interministérielles qui ont suivi la publication de la décision de télécom CRTC 2006-71, le CRTC a reçu des avis juridiques contradictoires quant à l'application de la *Loi sur les frais d'utilisation* aux modifications proposées. En conséquence, le CRTC a déclaré, dans l'avis public de télécom 2008-13, qu'il rouvrirait la décision 2006-71. Il a également précisé, dans l'avis public, qu'il renverrait à notre Cour la question de droit précitée. En attendant le résultat de l'instance de renvoi, le CRTC a suspendu son examen des modifications proposées (avis public de télécom CRTC 2008-13, au paragraphe 25).

#### Question en litige

[14] Ainsi qu'il est précisé dans la question précitée faisant l'objet du présent renvoi, la seule question à laquelle il faut répondre pour savoir si la *Loi sur les frais d'utilisation* s'applique aux modifications proposées au Règlement sur les droits est celle de savoir si les droits de

télécommunication constituent des « frais d'utilisation » au sens de l'article 2 de la *Loi sur les frais d'utilisation*.

« frais d'utilisation » Frais ou droits exigés pour un produit, la fourniture de procédés réglementaires, la mise à disposition d'une installation, la prestation d'un service fourni exclusivement par l'organisme de réglementation ou la délivrance d'une autorisation, d'un permis ou d'une licence, établis sous le régime d'une loi fédérale et qui entraînent un avantage direct pour la personne qui les paye.

"user fee" means a fee, charge or levy for a product, regulatory process, authorization, permit or licence, facility, or for a service that is provided only by a regulating authority, that is fixed pursuant to the authority of an Act of Parliament and which results in a direct benefit or advantage to the person paying the fee.

[15] L'article 2 définit par ailleurs les termes suivants que l'on trouve dans la définition des « frais d'utilisation » :

« avantage direct » Avantage pour le client payant les frais d'utilisation qui est soit propre à ce client, soit distinct des avantages — tout en leur étant supérieur — que pourrait aussi recevoir toute autre personne ou entreprise du fait du paiement de ces frais.

"direct benefit or advantage" means a benefit to the client paying the user fee with that benefit being either unique to that client or distinct from and greater than benefits that could also accrue to any other person or business as a result of that user fee being paid.

« organisme de réglementation » Ministère, agence, conseil, office, commission ou tout autre organisme qui est mentionné à l'annexe I, I.1 ou II de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, qui a le pouvoir, en vertu d'une loi fédérale, d'établir des frais d'utilisation. Lorsque la loi donne le pouvoir d'établir les frais au gouverneur en conseil ou à un ministre, l'expression s'entend de l'organisme qui les propose.

"regulating authority" means a department, agency, board, commission, or any other body mentioned in Schedule I, I.1 or II to the *Financial Administration Act* that has the power to fix a user fee under the authority of an Act of Parliament. Where the Act gives that power to the Governor in Council or a Minister, it means the body proposing the user fee.

### Thèse du CRTC

[16] Le CRTC soutient que les droits de télécommunication ne satisfont pas aux éléments requis pour répondre à la définition des « frais d'utilisation » que l'on trouve dans la *Loi sur les frais*

*d'utilisation*. Plus précisément, les droits en question ne sont pas exigés pour « un produit, la fourniture de procédés réglementaires, la mise à disposition d'une installation, la prestation d'un service fourni exclusivement par l'organisme de réglementation ou la délivrance d'une autorisation, d'un permis ou d'une licence ». Le CRTC soutient qu'à la différence des frais d'utilisation, qui sont exigés par l'État en contrepartie de l'utilisation de services ou d'installations publiques déterminés, les droits de télécommunication sont des redevances de nature réglementaire qui sont censées permettre au CRTC de récupérer tous les frais entraînés par la réglementation de l'industrie canadienne des télécommunications.

[17] Le CRTC affirme en outre qu'il ressort nettement de la définition que la loi donne des « frais d'utilisation » qu'il doit exister un lien direct entre le montant réclamé à chaque personne qui paie des droits et l'avantage qu'obtient cette personne. Suivant le CRTC, dans le cas des droits de télécommunication, on ne constate pas ce rapport entre le montant payé par un payeur de droits déterminé et les avantages que ce dernier reçoit. En fait, le CRTC soutient qu'il est possible, selon l'issue d'une décision ou d'une activité déterminée du CRTC, qu'un payeur de droits retire moins d'avantages que la personne qui ne paie pas de droits. Cette situation s'explique par le fait qu'il y a un grand nombre de personnes, et pas seulement des FST, qui prennent part aux instances du CRTC, notamment de grandes et de petites compagnies de téléphone, des intervenants chargés de défendre l'intérêt public, des associations de gens d'affaires, des autorités gouvernementales et des fournisseurs de service Internet.

#### Thèse de Bell

[18] Bell soutient que les droits de télécommunication constituent des frais d'utilisation au sens de la *Loi sur les frais d'utilisation* étant donné que le CRTC offre des services, y compris celui



consistant à trancher les différends, en plus de fournir des procédés réglementaires et de délivrer des autorisations, des permis et des licences. Bell affirme de surcroît que les personnes qui paient des droits obtiennent effectivement un avantage direct, en l'occurrence l'accès à une série de services et de procédés réglementaires. Cet avantage est « propre » à chaque FST, puisque chaque FST est différent.

[19] Bell n'est pas d'accord avec la prétention du CRTC suivant laquelle la *Loi sur les frais d'utilisation* exige qu'il y ait un lien entre le montant des droits payés par un FST et l'avantage que ce dernier retire. En tout état de cause, Bell soutient que la structure modifiée des droits exige l'existence d'un tel lien, étant donné que les droits du FST, qui sont calculés en fonction des recettes d'exploitation du FST, servent d'indicateur pour mesurer la capacité de ce FST de tirer un gain économique de sa participation à l'industrie des télécommunications. Suivant Bell, le fait que les FST dont les recettes d'exploitation sont inférieures à dix millions de dollars ne paient pas de droits n'est qu'une exception fondée sur le principe *de minimis* que le CRTC a introduite pour des raisons de commodité administrative.

#### Thèse de Rogers

[20] Rogers est d'accord avec Bell pour dire que les droits de télécommunication sont des frais d'utilisation au sens de la *Loi sur les frais d'utilisation* et elle souscrit pour l'essentiel aux arguments de Bell. Rogers ajoute que le fait que le CRTC « regroupe » ses frais pour récupérer les coûts entraînés par divers procédés ou services réglementaires ne devrait pas la soustraire au champ d'application de la *Loi sur les frais d'utilisation*. Rogers signale qu'interpréter la Loi en considérant qu'elle ne s'applique qu'aux frais individuels inciteraient les organismes de réglementation à se soustraire à l'application de la Loi en regroupant les frais afférents à un grand nombre de procédés

réglementaires. Rogers soutient qu'une telle façon de faire est contraire à l'esprit de la Loi, qui est de favoriser la transparence.

### Analyse

[21] Pour répondre à la question soumise à la Cour, il est important de garder à l'esprit le principe moderne d'interprétation des lois proposé par Driedger :

[TRADUCTION] Aujourd'hui il n'y a qu'un seul principe ou solution : il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur.

*Sullivan on the Construction of Statutes*, 5<sup>e</sup> éd. (Markham, Ontario, LexisNexis Canada, 2008) à la page 1.

[22] Les parties s'accordent toutes pour dire que, pour constituer des « frais d'utilisation », il doit s'agir de frais ou droits :

- a) exigés pour un produit, la fourniture de procédés réglementaires, la mise à disposition d'une installation, la prestation d'un service fourni exclusivement par l'organisme de réglementation ou la délivrance d'une autorisation, d'un permis ou d'une licence;
- b) établis sous le régime d'une loi fédérale;
- c) et qui entraînent un avantage direct pour la personne qui les paye.

[23] Les parties sont également toutes d'accord pour dire que le CRTC est un organisme de réglementation au sens de la *Loi sur les frais d'utilisation* et que les droits de télécommunication sont établis sous le régime d'une loi fédérale, la *Loi sur les télécommunications*.

*Jurisprudence applicable*

[24] Dans ses observations, le CRTC affirme que les arrêts de la Cour suprême du Canada *Première nation de Westbank c. British Columbia Hydro and Power Authority*, [1999] 3 R.C.S. 134 (*Westbank*) et *620 Connaught Ltd. c. Canada (P.G.)*, 2008 CSC 7, [2008] 1 R.C.S. 131 (*Connaught*) sont utiles pour l'interprétation de l'expression « frais d'utilisation ». Dans ces deux affaires, la Cour devait décider si les frais en question étaient des taxes ou des redevances de nature réglementaire en vue de décider s'ils excédaient le cadre de la compétence de l'organisme qui les avait imposés.

[25] Bien qu'aucune de ces affaires ne porte sur la *Loi sur les frais d'utilisation*, je relève que, dans l'arrêt *Westbank*, le juge Gonthier a expliqué qu'un prélèvement gouvernemental entre dans l'une ou l'autre des trois catégories suivantes : les taxes, les redevances de nature réglementaire et les frais d'utilisation, lesquels sont une sous-catégorie des redevances de nature réglementaire. Il a dit ce qui suit (au paragraphe 30) :

Même si, dans l'environnement réglementaire d'aujourd'hui, plusieurs redevances comportent des éléments de taxation et des éléments de réglementation, la tâche essentielle du tribunal est de déterminer si, de par son caractère véritable, l'objet principal du prélèvement est: (1) de taxer, c.-à-d., percevoir des revenus à des fins générales; (2) de financer ou de créer un régime de réglementation, c.-à-d., être une redevance de nature réglementaire ou être accessoire ou rattaché à un régime de réglementation; ou, (3) de recevoir paiement pour des services directement rendus, c.-à-d., être des frais d'utilisation.

[26] Dans l'arrêt *Telus Communications Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2005 CAF 409, 344 N.R. 219 (*Telus*), notre Cour a examiné les droits de télécommunication que le CRTC avait imposés à Telus. Bien qu'il emploie, partout dans sa décision, l'expression « frais d'utilisation » pour parler des droits de télécommunication, le juge Rothstein (alors juge à la Cour d'appel) a

expressément refusé d'appliquer la *Loi sur les frais d'utilisation* aux droits de télécommunication étant donné que cela n'était pas nécessaire pour trancher l'appel.

[27] Bien que ces décisions renferment des renseignements généraux utiles, la question à laquelle il faut répondre dans le cadre du présent renvoi est celle de savoir si les droits de télécommunication constituent des frais d'utilisation au sens de l'article 2 de la *Loi sur les frais d'utilisation*. Je constate qu'aucune des parties n'a fait valoir devant notre Cour que les trois types de prélèvements gouvernementaux dont il est question dans l'arrêt *Westbank* ne s'appliquent plus, de sorte que la *Loi sur les frais d'utilisation* viserait tous les prélèvements gouvernementaux qui ne sont pas des taxes.

#### *Cadre législatif*

[28] Pour déterminer si les droits de télécommunication sont des « frais d'utilisation », on doit tenir compte des objectifs en matière de télécommunications énumérés dans la *Loi sur les télécommunications* et des pouvoirs que cette loi confère au CRTC.

[29] L'article 7 de la *Loi sur les télécommunications* confie au CRTC la mission de favoriser l'atteinte des objectifs suivants :

*a)* favoriser le développement ordonné des télécommunications partout au Canada en un système qui contribue à sauvegarder, enrichir et renforcer la structure sociale et économique du Canada et de ses régions;

*(a)* to facilitate the orderly development throughout Canada of a telecommunications system that serves to safeguard, enrich and strengthen the social and economic fabric of Canada and its regions;

*b)* permettre l'accès aux Canadiens dans toutes les régions — rurales ou urbaines — du Canada à des services de télécommunication sûrs, abordables et de qualité;

*(b)* to render reliable and affordable telecommunications services of high quality accessible to Canadians in both urban and rural areas in all regions of Canada;

<p>c) accroître l'efficacité et la compétitivité, sur les plans national et international, des télécommunications canadiennes;</p>	<p>(c) to enhance the efficiency and competitiveness, at the national and international levels, of Canadian telecommunications;</p>
<p>d) promouvoir l'accèsion à la propriété des entreprises canadiennes, et à leur contrôle, par des Canadiens;</p>	<p>(d) to promote the ownership and control of Canadian carriers by Canadians;</p>
<p>e) promouvoir l'utilisation d'installations de transmission canadiennes pour les télécommunications à l'intérieur du Canada et à destination ou en provenance de l'étranger;</p>	<p>(e) to promote the use of Canadian transmission facilities for telecommunications within Canada and between Canada and points outside Canada;</p>
<p>f) favoriser le libre jeu du marché en ce qui concerne la fourniture de services de télécommunication et assurer l'efficacité de la réglementation, dans le cas où celle-ci est nécessaire;</p>	<p>(f) to foster increased reliance on market forces for the provision of telecommunications services and to ensure that regulation, where required, is efficient and effective;</p>
<p>g) stimuler la recherche et le développement au Canada dans le domaine des télécommunications ainsi que l'innovation en ce qui touche la fourniture de services dans ce domaine;</p>	<p>(g) to stimulate research and development in Canada in the field of telecommunications and to encourage innovation in the provision of telecommunications services;</p>
<p>h) satisfaire les exigences économiques et sociales des usagers des services de télécommunication;</p>	<p>(h) to respond to the economic and social requirements of users of telecommunications services; and</p>
<p>i) contribuer à la protection de la vie privée des personnes.</p>	<p>(i) to contribute to the protection of the privacy of persons.</p>

[30] Il est acquis aux débats que les droits de télécommunication visent des activités qui, selon le CRTC, peuvent être rattachées à ses activités de télécommunication, y compris la réalisation des objectifs susmentionnés. Pour aider le CRTC à remplir son mandat, la *Loi sur les télécommunications* lui confère de vastes pouvoirs qui lui permettent d'offrir divers procédés et services réglementaires et de délivrer des permis. Ainsi, le CRTC peut :

- par ordonnance, soustraire toute catégorie d'entreprises canadiennes à l'application de la *Loi sur les télécommunications* et trancher toute question relative à l'observation d'une condition d'une telle ordonnance (article 9);
- attribuer, suspendre ou révoquer une licence de services de télécommunication internationale et prévoir ou modifier les conditions de la licence (articles 16.3 et 16.4);
- approuver, modifier ou rejeter le dépôt de la tarification d'une entreprise canadienne (article 26);
- assujettir à des conditions l'offre et la fourniture des services de télécommunication par une entreprise canadienne (article 24);
- approuver les accords et ententes conclus entre des entreprises canadiennes sur soit l'acheminement de télécommunications par leurs installations de télécommunication respectives, soit la gestion ou l'exploitation de celles-ci, ou de l'une d'entre elles, soit encore la répartition des tarifs et des autres recettes entre elles (article 29);
- obliger une entreprise canadienne à lui communiquer dans des rapports périodiques tous les renseignements qu'il juge nécessaires pour l'application de la *Loi sur les télécommunications* (alinéa 37(1)b));
- ordonner à une entreprise canadienne de raccorder ses installations de télécommunication à une autre installation de télécommunication (article 40);
- sur demande d'un intéressé, instruire et trancher toute question relative à une interdiction, obligation ou autorisation découlant de la partie II de la *Loi sur les télécommunications* (sauf en ce qui a trait aux câbles sous-marins), de la partie III ou de la partie IV (article 48);

- s'abstenir d'exercer — en tout ou en partie et aux conditions qu'il fixe — les pouvoirs et fonctions dont font état les articles 24, 25, 27, 29 et 31 de la *Loi sur les télécommunications* (article 34);
- de façon générale, trancher toute question touchant les tarifs et tarifications des entreprises canadiennes ou les services de télécommunication qu'elles fournissent (alinéa 32g)).

[31] L'exercice, par le CRTC, des pouvoirs relatifs aux services, permis et procédés réglementaires en matière de télécommunications peut procurer des avantages à des personnes qui ne paient pas de droits. Dans le passé, le CRTC a exercé ses pouvoirs de manière à :

- accorder un rabais de 50 pour 100 aux utilisateurs d'appareils de télécommunication pour sourds (ATS) dans le cas des appels interurbains effectués par des abonnés ayant une déficience auditive ou un trouble de la parole (ordonnance 2000-17 du CRTC (19 janvier 2000));
- obliger les compagnies de téléphone à fournir, sur demande, aux abonnés qui sont aveugles, les factures et les encarts de facturation en média substitut (« Plus grande accessibilité aux médias substitués par les personnes aveugles » (8 mars 2002), décision de télécom CRTC 2002-13);
- ordonner l'accès aux téléphones payants, et notamment ordonner la mise en œuvre d'un programme d'installation de téléscripteurs pour certains téléphones payants pour en faciliter l'accès aux personnes ayant des déficiences (« Accès au service de téléphones payants » (15 juillet 2004), décision de télécom CRTC 2004-47);
- permettre aux services publics d'utiliser les numéros et les adresses se trouvant dans les bases de données 9-1-1 pour améliorer l'efficacité des services d'avis publics d'urgence par

téléphone (« Utilisation de l'information E9-1-1 pour fournir le service d'avis à la communauté évolué » (28 février 2007), décision de télécom CRTC 2007-13);

- créer une liste nationale de numéros de télécommunication exclus (« Cadre applicable aux Règles sur les télécommunications non sollicitées et la liste nationale de numéros de télécommunication exclus ») (3 juillet 2007), décision de télécom CRTC 2007-48).

\* \* \*

[32] De toute évidence, les droits de télécommunication servent à payer de nombreux procédés et services réglementaires qui ne procurent aucun avantage à la personne qui les paie et encore moins un « avantage direct ». Certains peuvent même avoir des effets préjudiciables sur la personne qui les paie. Cependant, comme le CRTC le souligne dans ses observations, la personne qui paie les droits est quand même tenue d'assumer sa part des coûts annuels des activités de télécommunication du CRTC. Je relève par ailleurs que ces procédés et services réglementaires ne sont pas de simples services et procédés accessoires à ceux qui procurent effectivement un avantage aux personnes qui paient des droits.

[33] Je ne veux pas laisser entendre que la personne qui paie des droits doit se voir assurer qu'elle en retirera un avantage pour qu'on puisse considérer qu'un prélèvement gouvernemental constitue des « frais d'utilisation » au sens de la *Loi sur les frais d'utilisation*. J'estime toutefois que la *Loi sur les télécommunications* établit un cadre réglementaire complexe, et non de simples procédés ou services réglementaires comme ceux que prévoit la *Loi sur les frais d'utilisation*.

[34] Rogers affirme que si la Cour retient la définition des « frais d'utilisation » préconisée par le CRTC, on encouragerait les organismes de réglementation à « regrouper » leurs frais pour pouvoir recouvrer les coûts entraînés par plusieurs procédés réglementaires, se soustrayant ainsi à



l'application de la *Loi sur les frais d'utilisation*. Aucune des parties n'a toutefois laissé entendre que le CRTC cherchait à soustraire les droits de télécommunication proposés à l'application de la *Loi sur les frais d'utilisation*. De plus, le législateur fédéral a accordé au CRTC non seulement le pouvoir d'administrer divers procédés réglementaires, mais aussi le pouvoir plus large de gérer l'industrie des télécommunications au Canada et de mettre en œuvre les objectifs en matière de télécommunication énumérés à l'article 7 de la *Loi sur les télécommunications*.

[35] L'attention de la Cour a également été attirée sur le sommaire législatif qui accompagne la *Loi sur les frais d'utilisation*. On y lit ce qui suit :

Le texte soumis à l'examen et à l'approbation du Parlement des frais d'utilisation imposés par les autorités publiques fédérales. Il assure également une plus grande transparence dans l'exercice de leurs activités de recouvrement des coûts et d'établissement des frais en exigeant des consultations participatives auprès des clients et autres bénéficiaires des services avant l'établissement ou la modification des frais d'utilisation.

[36] Bien que les droits de télécommunication échappent à l'examen minutieux du Parlement, le Règlement sur les droits doit, aux termes du paragraphe 68(1) de la *Loi sur les télécommunications*, être approuvé par le Conseil du Trésor. Compte tenu de la nature du Conseil du Trésor, qui est un comité du cabinet créé par la loi, le contrôle supplémentaire prévu par la *Loi sur les frais d'utilisation* n'était pas censé s'appliquer au Règlement sur les droits. En ce qui concerne l'objectif de transparence énoncé dans la loi, le paragraphe 69(1) de la *Loi sur les télécommunications* exige que les projets de règlement soient publiés dans la *Gazette du Canada* et que « les intéressés se [voient] accorder la possibilité de présenter au Conseil leurs observations à cet égard ».

Conclusion

[37] En conséquence, je suis d'avis de répondre comme suit à la question posée dans le cadre du présent renvoi :

Le fait de modifier ou de remplacer le *Règlement de 1995 sur les droits de télécommunication*, DORS/95-157 (le *Règlement*), de la manière envisagée dans la demande du 26 mai 2006 présentée par Aliant Telecom Inc. (désormais Bell Aliant Communications régionales, société en commandite) et Bell Canada (demande réclamant que le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes modifie le *Règlement*) et dans la Décision de télécom CRTC 2006-71, et tel que présenté plus en détail à l'annexe de l'Avis public de télécom CRTC 2008-13 du 15 octobre 2008, équivaudrait-il, au sens du paragraphe 4(1) de la *Loi sur les frais d'utilisation*, L.C. 2004, ch. 6, à établir ou à augmenter, à élargir l'application ou à prolonger la durée d'application des « frais d'utilisation », tels que définis à l'article 2 de la même loi?

Réponse : Non.

«John D. Richard »

---

Juge en chef

« Je suis d'accord.

Marc Noël, j.c.a. »

« Je suis d'accord.

Carolyn Layden-Stevenson, j.c.a. »

## Appendice

### ***Loi sur les télécommunications, L.C. 1993, ch. 38.***

**68.** (1) Le Conseil peut, par règlement pris avec l'agrément du Conseil du Trésor, imposer des droits — et en déterminer le mode de calcul ainsi que les modalités de paiement — afin de recouvrer tout ou partie des frais entraînés, selon lui, par l'exercice de ses pouvoirs et fonctions dans le cadre de la présente loi ou d'une loi spéciale.

(2) Les droits payables dans le cadre du présent article constituent une créance de Sa Majesté du chef du Canada, dont le recouvrement peut être poursuivi à ce titre devant tout tribunal compétent.

**69.** (1) Les projets de règlement visés aux articles 67 et 68 sont publiés dans la *Gazette du Canada* au moins soixante jours avant la date prévue pour leur entrée en vigueur, les intéressés se voyant accorder la possibilité de présenter au Conseil leurs observations à cet égard.

(2) Une seule publication suffit, que le projet ait ou non été modifié.

**68.** (1) The Commission may, with the approval of the Treasury Board, make regulations prescribing fees, and respecting their calculation and payment, for the purpose of recovering all or a portion of the costs that the Commission determines to be attributable to its responsibilities under this Act or any special Act.

(2) Fees required to be paid under this section constitute a debt due to Her Majesty in right of Canada and may be recovered in a court of competent jurisdiction.

**69.** (1) Any regulations proposed to be made under section 67 or 68 shall be published in the *Canada Gazette* at least sixty days before their proposed effective date, and a reasonable opportunity shall be given to interested persons to make representations to the Commission with respect to the proposed regulations.

(2) Proposed regulations that are modified after publication need not be published again under subsection (1).

### ***Loi sur les frais d'utilisation, L.C. 2004, ch. 6.***

**4.** (1) Avant d'établir ou d'augmenter les frais d'utilisation, d'en élargir l'application ou d'en prolonger la durée d'application, l'organisme de réglementation doit :

a) prendre des mesures raisonnables pour aviser de la décision projetée les clients et les autres organismes de réglementation qui ont des clients

**4.** (1) Before a regulating authority fixes, increases, expands the application of or increases the duration of a user fee, it must

(a) take reasonable measures to notify clients, and other regulating authorities with a similar clientele of the user fee proposed to be fixed, increased,

semblables;

b) donner aux clients ou aux bénéficiaires des services la possibilité de présenter des suggestions ou des propositions sur les façons d'améliorer les services auxquels les frais d'utilisation s'appliquent;

c) mener une étude d'impact afin de déterminer les facteurs pertinents et prendre en considération les conclusions de cette étude dans sa décision d'établir ou de modifier les frais d'utilisation;

d) expliquer clairement aux clients la façon dont les frais d'utilisation sont établis et en indiquer les composantes de coût et de recette;

e) établir un comité consultatif indépendant pour le traitement des plaintes déposées par les clients au sujet des frais d'utilisation ou de leur modification;

f) établir pour l'évaluation du rendement de l'organisme de réglementation des normes comparables à celles établies par d'autres pays avec lesquels une comparaison est pertinente.

(2) En plus des mesures exigées au paragraphe (1), le ministre doit faire déposer devant chaque chambre du Parlement une proposition qui contient les renseignements suivants :

a) une description du produit, du procédé réglementaire, de l'installation, du service, de l'autorisation, du permis ou de la licence auxquels les frais d'utilisation projetés s'appliquent;

b) les raisons de la modification

expanded in application or increased in duration;

(b) give all clients or service users a reasonable opportunity to provide ideas or proposals for ways to improve the services to which the user fee relates;

(c) conduct an impact assessment to identify relevant factors, and take into account its findings in a decision to fix or change the user fee;

(d) explain to clients clearly how the user fee is determined and identify the cost and revenue elements of the user fee;

(e) establish an independent advisory panel to address a complaint submitted by a client regarding the user fee or change; and

(f) establish standards which are comparable to those established by other countries with which a comparison is relevant and against which the performance of the regulating authority can be measured.

(2) In addition to subsection (1), the Minister must cause to be tabled in each House of Parliament a proposal

(a) explaining in respect of what service, product, regulatory process, facility, authorization, permit or licence the user fee is being proposed;

(b) stating the reason for any proposed

proposée des frais d'utilisation;

change in user fee rate;

c) les normes de rendement établies aux termes de l'alinéa (1)f ainsi que le niveau de rendement déjà atteint;

(c) including the performance standards established in accordance with paragraph (1)(f), as well as the actual performance levels that have been reached;

d) une estimation du montant total des frais d'utilisation que l'organisme de réglementation compte percevoir au cours des trois exercices suivant la prise d'effet des frais d'utilisation et une indication des coûts que ces frais permettront de recouvrer;

(d) giving an estimate of the total amount that the regulating authority will collect in the first three fiscal years after the introduction of the user fee, and identifying the costs that the user fee will cover; and

e) une description du comité consultatif indépendant établi aux termes de l'alinéa (1)e) et du traitement accordé aux plaintes visées à l'article 4.1.

(e) describing the establishment of an independent advisory panel in accordance with paragraph (1)(e) and describing how any complaints received under section 4.1 were dealt with.

(3) Si le montant des frais d'utilisation proposés par le ministre aux termes du paragraphe (2) est supérieur aux frais d'utilisation en vigueur dans un pays avec lequel la comparaison visée à l'alinéa (1)f) est pertinente, le ministre doit donner dans sa proposition une justification de l'écart.

(3) If the amount of user fee being proposed by the Minister pursuant to subsection (2) is higher than that existing in a country with which a comparison referred to in paragraph (1)(f) is relevant, the Minister must as part of the proposal being made give reasons for the difference.

(4) Le comité est saisi d'office de toute proposition déposée en application du paragraphe (2).

(4) Every proposal tabled under subsection (2) is deemed referred to the Committee.

**5.** Le comité peut examiner une proposition reçue aux termes du paragraphe 4(4) relative à des frais d'utilisation et présenter au Sénat ou à la Chambre des communes, selon le cas, un rapport faisant état de ses recommandations quant aux frais d'utilisation appropriés, sous réserve des dispositions de l'article 5.1.

**5.** The Committee may review a proposal for a user fee referred to it pursuant to subsection 4(4) and submit to the Senate or the House of Commons, as the case may be, a report containing its recommendation as to the appropriate user fee, subject to the provisions of section 5.1.

**5.1** Si, pour un exercice donné, le rendement d'un organisme de réglementation à l'égard de frais d'utilisation est inférieur aux normes de rendement qu'il a établies pour cet exercice dans une proportion dépassant dix pour cent, ces frais d'utilisation sont réduits d'un pourcentage — d'au plus cinquante pour cent — équivalent à l'insuffisance du rendement. La réduction s'applique à partir du jour où le rapport visé au paragraphe 7(1) qui est relatif à l'exercice est déposé jusqu'au dépôt du rapport suivant.

**6.** (1) Le Sénat ou la Chambre des communes peut, par résolution, approuver, rejeter ou modifier les recommandations du comité visées à l'article 5.

(2) Si le comité n'a pas fait rapport de ses recommandations au Sénat ou à la Chambre des communes, selon le cas, dans les vingt premiers jours de séance suivant le dépôt de la proposition visée au paragraphe 4(2), il est réputé avoir présenté un rapport recommandant l'approbation des frais d'utilisation proposés.

**5.1** Where a regulating authority's performance in a particular fiscal year in respect of a user fee does not meet the standards established by it for that fiscal year by a percentage greater than ten per cent, the user fee shall be reduced by a percentage equivalent to the unachieved performance, to a maximum of fifty per cent of the user fee. The reduced user fee applies from the day on which the annual report for the fiscal year is tabled under subsection 7(1) until the day on which the next annual report is tabled.

**6.** (1) The Senate or the House of Commons may pass a resolution approving, rejecting or amending the recommendation made by the Committee pursuant to section 5.

(2) If, within twenty sitting days after the tabling of a proposal under subsection 4(2), the Committee fails to submit a report containing its recommendation to the Senate or the House of Commons, as the case may be, the Committee is deemed to have submitted a report recommending that the proposed user fee be approved.

**COUR D'APPEL FÉDÉRALE**  
**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER**

**DOSSIER :** A-521-08

**(AFFAIRE INTÉRESSANT UNE DEMANDE INTRODUITE SOUS FORME DE RENVOI À LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE EN VERTU DES PARAGRAPHES 18.3(1) ET 28(2) DE LA *LOI SUR LES COURS FÉDÉRALES, L.R.C. 1985, ch. F-7, ET DE L'ARTICLE 14 DES RÈGLES DE PROCÉDURE DU CRTC EN MATIÈRE DE TÉLÉCOMMUNICATIONS*)**

**LIEU DE L'AUDIENCE :** Ottawa (Ontario)

**DATE DE L'AUDIENCE :** Le 9 juin 2009

**MOTIFS DU JUGEMENT :** LE JUGE EN CHEF RICHARD

**Y ONT SOUSCRIT :** LE JUGE NOËL  
LA JUGE LAYDEN-  
STEVENSON

**DATE DES MOTIFS :** Le 2 juillet 2009

**COMPARUTIONS :**

John F. Rook, c.r. et Ranjan K. Agarwal

POUR LE DEMANDEUR  
(CONSEIL DE LA  
RADIODIFFUSION ET DES  
TÉLÉCOMMUNICATIONS  
CANADIENNES)

Melanie Schweizer et Noel Peacock

POUR LA DÉFENDERESSE (BELL  
CANADA)

Leslie J. Milton

POUR LA DÉFENDERESSE  
(ROGERS COMMUNICATIONS  
INC.)

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :**

Bennett Jones s.r.l.  
Toronto (Ontario)

Service du contentieux de Bell Canada  
Mississauga (Ontario)

Fasken Martineau Dumoulin s.r.l.  
Ottawa (Ontario)

POUR LE DEMANDEUR  
(CONSEIL DE LA  
RADIODIFFUSION ET DES  
TÉLÉCOMMUNICATIONS  
CANADIENNES)

POUR LA DÉFENDERESSE (BELL  
CANADA)

POUR LA DÉFENDERESSE  
(ROGERS COMMUNICATIONS  
INC.)