

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20130215

Dossier : A-309-12

Référence : 2013 CAF 44

**CORAM : LE JUGE EN CHEF BLAIS
LE JUGE MAINVILLE
LE JUGE WEBB**

ENTRE :

SOCIÉTÉ TELUS COMMUNICATIONS

appelante

et

**NOROUESTEL INC., BELL CANADA,
ROGERS CABLE COMMUNICATIONS INC.,
SASKATCHEWAN TELECOMMUNICATIONS ET
PRIMUS TELECOMMUNICATIONS CANADA INC.**

intimées

Audience tenue à Ottawa (Ontario), le 29 janvier 2013

Jugement rendu à Ottawa (Ontario), le 15 février 2013

MOTIFS DU JUGEMENT :

LE JUGE WEBB

Y ONT SOUSCRIT :

**LE JUGE EN CHEF BLAIS
LE JUGE MAINVILLE**



Date : 20130215

Dossier : A-309-12

Référence : 2013 CAF 44

**CORAM : LE JUGE EN CHEF BLAIS
LE JUGE MAINVILLE
LE JUGE WEBB**

ENTRE :

SOCIÉTÉ TELUS COMMUNICATONS

appelante

et

**NOROUESTEL INC., BELL CANADA,
ROGERS CABLE COMMUNICATIONS INC.,
SASKATCHEWAN TELECOMMUNICATIONS ET
PRIMUS TELECOMMUNICATIONS CANADA INC.**

intimées

MOTIFS DU JUGEMENT

LE JUGE WEBB

[1] La Cour est saisie d'un appel interjeté contre la décision en date du 14 mars 2012 (Ordonnance de télécom CRTC 2012-151) du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) approuvant, sous le régime de l'article 29 de la *Loi sur les télécommunications*, L.C. 1993, ch. 38 (la Loi) :

- (a) la modification à l'entente d'interconnexion et de services intervenue entre Norouestel Inc. (Norouestel) et Bell Canada;

- (b) l'entente de service 800 de départ conclue entre Norouestel et Rogers Cable Communications Inc. (Rogers);
- (c) l'entente de service 800 de départ conclue entre Norouestel et Saskatchewan Telecommunications (SaskTel).

Le CRTC a également jugé qu'il y avait lieu d'examiner l'approbation de ces ententes sous le régime de l'article 29 de la Loi et non de l'article 25. Dans les copies des ententes rendues accessibles au public, certaines des sommes payables aux termes des ententes étaient caviardées, mais elles avaient été divulguées au CRTC. En outre, le CRTC a conclu que Primus Telecommunications Canada Inc. (Primus) n'étant pas une entreprise de télécommunication, l'entente entre elle et Norouestel n'était pas visée par l'article 29 de la Loi.

[2] Se prévalant de l'article 64 de la Loi, la Société Telus Communications (Telus) a interjeté appel de cette décision. Elle soutient que l'approbation des ententes sous le régime de l'article 29 de la Loi n'exempte pas Norouestel des exigences prévues à l'article 25, et que les sommes payables à Norouestel par Bell Canada, Rogers et SaskTel doivent être incluses dans une tarification déposée (puis divulguée) conformément audit article 25. Telus reconnaît que l'article 29 de la Loi s'appliquait à ces ententes, mais elle fait valoir que l'article 25 est également applicable. Elle soutient aussi que, puisque le CRTC a jugé que l'entente entre Norouestel et Primus n'avait pas à être approuvée sous le régime de l'article 29 de la Loi, les sommes payables à Norouestel par Primus devaient être incluses dans une tarification déposée et approuvée sous le régime de l'article 25.

[3] Selon Telus, la norme de contrôle applicable est celle de la décision correcte, tandis que, pour Norouestel, c'est la norme de la décision raisonnable qui s'applique. En l'espèce, je

parviendrais à la même conclusion en application de l'une ou l'autre norme, de sorte qu'il n'est pas nécessaire de déterminer quelle est la norme appropriée.

Les dispositions législatives

[4] Les articles 25, 26 et 29 de la Loi énoncent ce qui suit :

25. (1) L'entreprise canadienne doit fournir les services de télécommunication en conformité avec la tarification déposée auprès du Conseil et approuvée par celui-ci fixant — notamment sous forme de maximum, de minimum ou des deux — les tarifs à imposer ou à percevoir.

(2) Toute tarification commune entérinée par plusieurs entreprises canadiennes peut être déposée auprès du Conseil par une seule d'entre elles avec attestation de l'accord des autres.

(3) La tarification est déposée puis publiée ou autrement rendue accessible au public, selon les modalités de forme et autres fixées par le Conseil; celui-ci peut par ailleurs préciser les renseignements devant y figurer.

[...]

26. Dans les quarante-cinq jours ouvrables suivant le dépôt de la tarification par l'entreprise canadienne, le Conseil :

a) soit l'approuve — avec ou sans modifications —, lui en substitue une autre ou exige de l'entreprise qu'elle lui en substitue une autre;

b) soit la rejette;

c) soit rend publics, par écrit, les motifs pour lesquels il n'a pas encore

25. (1) No Canadian carrier shall provide a telecommunications service except in accordance with a tariff filed with and approved by the Commission that specifies the rate or the maximum or minimum rate, or both, to be charged for the service.

(2) A joint tariff agreed on by two or more Canadian carriers may be filed by any of the carriers with an attestation of the agreement of the other carriers.

(3) A tariff shall be filed and published or otherwise made available for public inspection by a Canadian carrier in the form and manner specified by the Commission and shall include any information required by the Commission to be included.

...

26. Within forty-five business days after a tariff is filed by a Canadian carrier, the Commission shall

(a) approve the tariff, with or without amendments, or substitute or require the carrier to substitute another tariff for it;

(b) disallow the tariff; or

(c) make public written reasons why the Commission has not acted under

pris l'une des mesures visées aux alinéas *a*) et *b*) et précise le délai dans lequel il a l'intention de le faire.

paragraph (*a*) or (*b*) and specify the period of time within which the Commission intends to do so.

[...]

...

29. Est subordonnée à leur approbation par le Conseil la prise d'effet des accords et ententes — oraux ou écrits — conclus entre une entreprise canadienne et une autre entreprise de télécommunication 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, ou d'autres installations qui y sont interconnectées, soit encore la répartition des tarifs et des autres recettes entre elles.

29. No Canadian carrier shall, without the prior approval of the Commission, give effect to any agreement or arrangement, whether oral or written, with another telecommunications common carrier respecting
(*a*) the interchange of telecommunications by means of their telecommunications facilities;
(*b*) the management or operation of either or both of their facilities or any other facilities with which either or both are connected; or
(*c*) the apportionment of rates or revenues between the carriers.

Les ententes avec Bell Canada, Rogers et SaskTel

[5] L'entente entre Norouestel Inc. et Bell Canada est une entente modificatrice datée du 1^{er} janvier 2010. Il s'agissait de la deuxième modification apportée à l'entente initiale datée du 1^{er} janvier 2003. Tel qu'elle est décrite dans le premier attendu de l'entente modificatrice soumise pour approbation, l'entente initiale visait [TRADUCTION] « l'interconnexion et la compensation de services entre Norouestel et Bell ». L'entente modificatrice remplaçait l'alinéa 4.1 (b) de la cédule C de l'annexe A de l'entente initiale (déjà modifiée) par ce qui suit :

[TRADUCTION]

(b) Pour le trafic qui lui est attribué, Bell Canada doit payer les frais suivants à Norouestel :

- (i) pour le trafic dans l'Arctique de l'Est, le TSAE [tarif des services d'accès des entreprises] groupé de Norouestel plus les frais de transport par satellite de substitution, comme il est indiqué à l'article 40 du Tarif CRTC 21480 de Norouestel;

- pour le trafic dans l'Arctique de l'Ouest, le TSAE groupé de Norouestel plus ses frais de transport à la minute de [**] par minute en 2010.

[6] Puisque la somme payable par Bell Canada à l'égard du trafic dans l'Arctique de l'Est figurait dans une tarification qui avait été publiée, elle n'est pas visée par le présent appel, lequel a été interjeté parce que la somme payable à l'égard du trafic dans l'Arctique de l'Ouest n'a pas été divulguée au public. Telus soutient que la somme payable par Bell Canada pour ce trafic aurait dû être inscrite dans une tarification (qui aurait été publiée) comme l'avait été la somme payable à l'égard du trafic dans l'Arctique de l'Est.

[7] Dans les ententes avec Rogers et SaskTel, les dispositions relatives aux paiements prévoient ce qui suit :

Rogers

[TRADUCTION]

3.1 Pour chaque minute de trafic sur la ligne 1-800, Rogers doit payer à Norouestel la somme des coûts suivants :

[...]

- b) Frais de transport et de transit d'accès aux liaisons entre points de transferts sémaphores
 - i) Pour tout le trafic sur la ligne 1-800 en provenance de la région de l'Ouest de Norouestel, Rogers doit payer à Norouestel des frais de transport et de transit d'accès de [**] par minute.
 - ii) Pour tout le trafic sur la ligne 1-800 en provenance de la région de l'Est de Norouestel, Rogers doit payer à Norouestel des frais de transport et de transit d'accès de [**] par minute.

SaskTel

[TRADUCTION]

3.1 Pour chaque minute de trafic sur la ligne 1-800, SaskTel doit payer à Norouestel la somme des coûts suivants :

...

3.2 a) Pour tout le trafic sur la ligne 1-800 en provenance de la région de l'Ouest de Norouestel, SaskTel doit payer à Norouestel des frais de transport et de transit d'accès de [**] par minute.

b) Pour tout le trafic sur la ligne 1-800 en provenance de la région de l'Est de Norouestel, SaskTel doit payer à Norouestel des frais de transport et de transit d'accès de [**] par minute.

[8] Selon Telus, l'article 25 de la Loi s'applique (en plus de l'article 29) aux sommes payables à Norouestel par Rogers et SaskTel en exécution de ces ententes.

La décision du CRTC

[9] Dans de brefs motifs, le CRTC a exposé sa décision approuvant sous le régime de l'article 29 de la Loi les ententes entre Norouestel et Bell Canada, Rogers et SaskTel et portant que les sommes que chacune de ces sociétés paierait à Norouestel resteraient confidentielles et ne seraient pas divulguées au public. Il a indiqué ce qui suit :

7. Le Conseil fait remarquer que l'article 29 de la Loi se rapporte aux ententes entre entreprises concernant la répartition des recettes entre entreprises. Le Conseil estime qu'il est clair que les tarifs négociés dans le cadre des ententes sont utilisés pour répartir les recettes entre les différentes parties aux ententes, recettes perçues des utilisateurs finals pour le paiement des appels interurbains et des appels 800.
8. Le Conseil fait remarquer qu'il a approuvé de nombreuses ententes entre entreprises qui contiennent le même type de tarifs négociés confidentiels pour la répartition des recettes, conformément à l'article 29 de la Loi. Le Conseil note également qu'il n'a pas exigé que ces taux soient tarifés. Il estime qu'il convient d'examiner l'approbation des ententes de Norouestel en vertu de l'article 29 et non de l'article 25 de la Loi, tel qu'il l'a fait auparavant concernant des ententes du même type.

9. Le Conseil estime que les tarifs négociés confidentiels figurant dans les ententes que Norouestel a conclues respectivement avec Bell Canada, RCCI et SaskTel sont raisonnables et ne semblent pas exercer une discrimination indue entre entreprises.

Analyse

[10] Telus soutient qu'aux termes des ententes que Norouestel a conclues avec Bell Canada, Rogers et SaskTel, celle-ci fournira des services de télécommunication. Les dispositions de la Loi définissant les services de télécommunication et des dispositions connexes sont reproduites dans l'annexe des présents motifs. L'article 25 de la Loi énonce que « [l]’entreprise canadienne doit fournir les services de télécommunication en conformité avec la tarification déposée auprès du Conseil et approuvée par celui-ci ... ». Telus avance que Norouestel ne pouvait donc pas fournir les services décrits dans les ententes susmentionnées tant que les sommes payables par Bell Canada, Rogers et SaskTel en exécution de ces ententes ne seraient pas tarifées conformément à l'article 25 de la Loi.

[11] Telus a invoqué des décisions antérieures du CRTC (ou de l'organisme l'ayant précédé), mais elle n'en a mentionné aucune où le CRTC (ou l'organisme l'ayant précédé) a établi expressément que, lorsqu'une entente est approuvée sous le régime de l'article 29 de la Loi, toute somme payable en vertu de cette entente doit aussi être tarifée conformément à l'article 25 de la Loi. Elle a cité, plus particulièrement, le passage suivant de la décision de la Commission des transports du Canada dans *Union Telephone Co. Ltd. v. Bell Telephone Co. of Canada* (1954), 71 CRTC 81 :

[TRADUCTION]

L'article 380 de la *Loi sur les chemins de fer*, S.R.C. 1952, ch. 234, fait obligation à Bell de déposer les tarifs qu'elle demande au public et d'obtenir l'approbation

de la Commission à leur égard. De plus, tous les contrats, marchés et arrangements en matière d'échange de communications et de services, de répartition des recettes et d'administration, d'exploitation et de mise en service sont subordonnés à l'approbation de la Commission.

[12] Dans cette affaire, Union Telephone Co. Ltd. (Union) demandait à la Commission d'ordonner à Bell Telephone Co. of Canada de payer pour l'utilisation des installations de Union lors d'appels interurbains. Il ne s'agissait pas d'une demande d'approbation d'entente existante, et les commentaires précités de la Commission me paraissent être de simples commentaires généraux relatifs à la loi applicable. Les mots [TRADUCTION] « [d]e plus » signifient simplement qu'il s'agit d'une autre exigence de la loi et ne doivent pas être considérés comme une interprétation de l'application des deux dispositions dans une situation comme celle qui fait l'objet du présent appel.

[13] La Cour suprême du Canada a exposé ce qui suit dans *Hypothèques Trustco Canada c. Canada*, 2005 CSC 54, [2005] 2 R.C.S. 601 :

10. Il est depuis longtemps établi en matière d'interprétation des lois qu'« 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 » : voir *65302 British Columbia Ltd. c. Canada*, [1999] 3 R.C.S. 804, par. 50. L'interprétation d'une disposition législative doit être fondée sur une analyse textuelle, contextuelle et téléologique destinée à dégager un sens qui s'harmonise avec la Loi dans son ensemble. Lorsque le libellé d'une disposition est précis et non équivoque, le sens ordinaire des mots joue un rôle primordial dans le processus d'interprétation. Par contre, lorsque les mots utilisés peuvent avoir plus d'un sens raisonnable, leur sens ordinaire joue un rôle moins important. L'incidence relative du sens ordinaire, du contexte et de l'objet sur le processus d'interprétation peut varier, mais les tribunaux doivent, dans tous les cas, chercher à interpréter les dispositions d'une loi comme formant un tout harmonieux.

[14] Le montant payable par les utilisateurs finals, ainsi que le reconnaissent toutes deux Telus et Norouestel, faisait l'objet d'une tarification qui :

- (a) soit aurait été déposée et approuvée en application de l'article 25 de la Loi,
- (b) soit aurait été exemptée par le CRTC des exigences de dépôt et d'approbation sous le régime de l'article 34 de la Loi.

Les sommes visées par les ententes entre Norouestel et Bell Canada, Rogers et SaskTel ne sont payables que lorsque des appels sont faits et, comme l'a indiqué le CRTC, les ententes ne font que répartir les recettes (s'agissant de taux tarifés ou exemptés) générées par de tels appels. Je ne pense pas que, si l'on interprète la Loi comme un tout harmonieux, l'assujettissement des sommes payables aux termes de ces ententes à l'article 25 et à l'article 29 de la Loi permette la réalisation de l'objet de la Loi et de l'intention du législateur; Norouestel serait alors tenue d'obtenir deux approbations à l'égard des sommes payables par Bell Canada, Rogers et SaskTel. En approuvant les ententes entre Norouestel et Bell Canada, Rogers et SaskTel sous le régime de l'article 29 de la Loi, le CRTC a approuvé les sommes que chacune de ces entreprises devait payer à Norouestel. Obliger le CRTC à approuver une fois de plus les mêmes sommes sous le régime de l'article 25 ne constituerait pas une interprétation raisonnable de la Loi.

[15] L'alinéa 7f) de la Loi étaye selon moi cette interprétation. Voici le texte de cette disposition :

7. La présente loi affirme le caractère essentiel des télécommunications pour l'identité et la souveraineté canadiennes; la politique canadienne de télécommunication vise à :

[...]

f) favoriser le libre jeu du marché en ce qui concerne la fourniture de services de télécommunication et assurer l'efficacité de la

7. It is hereby affirmed that telecommunications performs an essential role in the maintenance of Canada's identity and sovereignty and that the Canadian telecommunications policy has as its objectives

...

(f) to foster increased reliance on market forces for the provision of telecommunications services and to ensure that regulation, where required,

réglementation, dans le cas où celle-ci est efficient and effective; est nécessaire;

Ce ne serait pas réglementer avec efficience et efficacité que d'obliger Norouestel à obtenir deux approbations relativement aux sommes qui lui sont payables aux termes des ententes conclues entre elle et Bell Canada, Rogers et SaskTel.

[16] Telus a avancé que, pour l'application de l'article 25 de la Loi, il ne faudrait que déposer les sommes, non les faire approuver. Il me semble toutefois qu'on ne puisse scinder l'article 25 de la Loi en deux. L'exigence du dépôt et celle de l'approbation sont toutes deux incluses à l'article 25, et l'article 26 prévoit que le dépôt de la tarification est suivi du processus d'approbation. Il n'est pas possible de scinder l'article 25 en deux parties – l'une exigeant le dépôt et l'autre, l'approbation – étant donné, en particulier, que l'article 26 réintroduirait l'exigence d'approbation.

[17] Par conséquent, il ne me paraît pas fondé de modifier la décision du CRTC relative aux ententes entre Norouestel et Bell Canada, Rogers et SaskTel. La déférence est de mise à l'égard des décisions du CRTC déterminant lequel des articles 25 ou 29 s'applique à une situation donnée.

L'entente avec Primus

[18] Dans sa lettre en date du 26 août 2011 adressée au CRTC, Telus a soulevé la question de l'application de l'article 25 de la Loi à quatre ententes, dont l'une était l'entente intervenue entre Norouestel et Primus. Dans cette entente, Primus s'engage à payer des sommes non divulguées à

l'égard du trafic 1-800 provenant des régions ouest et est desservies par Norouestel. Le CRTC a estimé que, puisque Primus était un revendeur (et non une entreprise de télécommunication), l'article 29 de la Loi ne s'appliquait pas à l'entente. Telus n'a pas contesté cette décision. Toutefois, le CRTC n'a pas examiné si l'article 25 s'appliquerait aux sommes payables par Primus aux termes de cette entente. L'article 29 s'applique s'il y a une entente entre une « entreprise [de télécommunication] canadienne » et une « autre entreprise de télécommunication », tandis que l'article 25 s'applique lorsqu'une entreprise [de télécommunication] canadienne (en l'espèce, Norouestel) fournit un service de télécommunication et ne précise pas le bénéficiaire du service. Par conséquent, la raison pour laquelle l'article 29 de la Loi ne s'applique pas (Primus n'est pas une entreprise de télécommunication) ne jouerait pas à l'égard de l'article 25 puisque Norouestel est une entreprise de télécommunication canadienne.

[19] Puisque l'article 29 de la Loi ne s'appliquait pas, on ne peut soutenir que deux approbations seraient nécessaires si l'article 25 de la Loi devait s'appliquer aux sommes payables à Norouestel par Primus.

[20] Par ailleurs, rien n'indiquait qu'une décision fondée sur l'article 34 de la Loi relative à un service de télécommunication que Norouestel devait fournir à Primus portait que l'article 25 de la Loi ne s'appliquait pas aux sommes payables à Norouestel par Primus à l'égard de ce service. Par conséquent, il y a lieu de renvoyer l'affaire au CRTC pour qu'il détermine si l'article 25 de la Loi doit s'appliquer aux sommes payables par Primus aux termes de l'entente conclue avec

Norouestel. Le CRTC devrait examiner s'il demandera des observations additionnelles de Telus, Norouestel ou Primus sur ce point.

Conclusion

[21] Je rejetterais donc l'appel avec dépens en ce qui a trait aux ententes entre Norouestel et Bell Canada, Rogers et SaskTel. Je renverrais l'affaire au CRTC en ce qui a trait à l'entente entre Norouestel et Primus, pour qu'il détermine si l'article 25 de la Loi s'applique aux sommes payables aux termes de cette entente.

« Wyman W. Webb »

j.c.a.

« Je suis d'accord.
Pierre Blais, juge en chef »

« Je suis d'accord.
Robert M. Mainville, j.c.a. »

Traduction certifiée conforme
Mario Lagacé, jurilinguiste

Annexe
au dossier A-309-12
15 février 2013

Extraits de l'article 2 de la *Loi sur les télécommunications*, L.C. 1993, ch. 38

« télécommunication » La transmission, l'émission ou la réception d'information soit par système électromagnétique, notamment par fil, câble ou système

“telecommunications” means the emission, transmission or reception of intelligence by any wire, cable, radio, optical or other electromagnetic system, or by any similar technical

radio ou optique, soit par tout autre procédé technique semblable.

system;

« entreprise de télécommunication » Propriétaire ou exploitant d'une installation de transmission grâce à laquelle sont fournis par lui-même ou une autre personne des services de télécommunication au public moyennant contrepartie.

“telecommunications common carrier” means a person who owns or operates a transmission facility used by that person or another person to provide telecommunications services to the public for compensation;

« installation de télécommunication » Installation, appareils ou toute autre chose servant ou pouvant servir à la télécommunication ou à toute opération qui y est directement liée, y compris les installations de transmission.

“telecommunications facility” means any facility, apparatus or other thing that is used or is capable of being used for telecommunications or for any operation directly connected with telecommunications, and includes a transmission facility;

« service de télécommunication » Service fourni au moyen d'installations de télécommunication, y compris la fourniture — notamment par vente ou location —, même partielle, de celles-ci ou de matériel connexe.

“telecommunications service” means a service provided by means of telecommunications facilities and includes the provision in whole or in part of telecommunications facilities and any related equipment, whether by sale, lease or otherwise;

« fournisseur de services de télécommunication » La personne qui fournit des services de télécommunication de base, y compris au moyen d'un appareil de transmission exclu.

“telecommunications service provider” means a person who provides basic telecommunications services, including by exempt transmission apparatus;

« installation de transmission » Tout système électromagnétique — notamment fil, câble ou système radio ou optique — ou tout autre procédé technique pour la transmission d'information entre des points d'arrivée du réseau, à l'exception des appareils de transmission exclus.

“transmission facility” means any wire, cable, radio, optical or other electromagnetic system, or any similar technical system, for the transmission of intelligence between network termination points, but does not include any exempt transmission apparatus.

COUR D'APPEL FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : A-309-12

INTITULÉ : Société Telus Communications c.
Norouestel Inc. et autres

LIEU DE L'AUDIENCE : Ottawa (Ontario)

DATE DE L'AUDIENCE : Le 29 janvier 2013

MOTIFS DU JUGEMENT : LE JUGE WEBB

Y ONT SOUSCRIT : LE JUGE EN CHEF BLAIS, LE
JUGE MAINVILLE

DATE DES MOTIFS : Le 15 février 2013

COMPARUTIONS :

Michael H. Ryan
Stephen R. Schmidt

POUR L'APPELANTE

Nicholas McHaffie

POUR L'INTIMÉE
NOROUESTEL INC.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Conseiller juridique principal en matière de
réglementation
Société TELUS Communications
Ottawa (Ontario)

POUR L'APPELANTE

Stikeman Elliott LLP
Ottawa (Ontario)

POUR L'INTIMÉE
NOROUESTEL INC.