

QUEEN
KE
2560
.T45
1977

MÉMOIRE

SOU MIS PAR

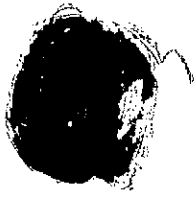
TÉLÉGLOBE CANADA

AU MINISTRE DES COMMUNICATIONS DU CANADA

AU SUJET DU PROJET INTITULÉ

LOI SUR LES TÉLÉCOMMUNICATIONS AU CANADA

LE 31 OCTOBRE 1977



MÉMOIRE
soumis par
TÉLÉGLOBE CANADA
AU MINISTRE DES COMMUNICATIONS DU CANADA
au sujet du projet intitulé
LOI SUR LES TÉLÉCOMMUNICATIONS AU CANADA

Industry Canada
Library Queen
JUL 13 1980
Industrie Canada
Bibliothèque Queen

~~COMMUNICATIONS CANADA
APR 15 1980
LIBRARY - BIBLIOTHÈQUE~~

KE
2560
+45
1947

UNIVERSITY OF TORONTO
LIBRARY
1947

TABLE DES MATIERES

	Page
<u>INTRODUCTION</u>	
1. Observations d'ordre général	1
2. Objet de ce mémoire	2
3. Plan de l'exposé	4
<u>I - LES CARACTÉRISTIQUES PARTICULIÈRES DE TÉLÉGLOBE</u>	
1. A titre de société de la Couronne	6
a) Le régime actuel	6
b) Le projet de loi-cadre sur les sociétés de la Couronne	8
2. A titre de télécommunicateur international	9
a) Son rôle et ses responsabilités	10
i) Activités internationales	11
a) La planification des réseaux	11
b) Le règlement des comptes avec les administrations étrangères	16
c) Le partage des coûts au sein du Commonwealth	19
d) Fluctuations des cours monétaires	22
ii) Activités intérieures	24
a) Les installations et leurs raccords au réseau canadien	24
b) La taxe de perception	26
iii) Rapport entre les deux types d'activités	30
3. Constat	32

	Page
II - <u>IMPACT DU PROJET SUR TÉLÉGLOBE</u>	
1. Portée globale du Bill C-43 dans sa forme actuelle	34
2. L'expérience américaine	40
3. Délégation de juridiction aux provinces	44
4. Conciliation partielle du projet avec les activités de la Société	45
a) Activités nationales de Téléglobe	45
b) Tarification	48
i) Sens du mot "taxe"	48
ii) Accords internationaux de répartition	50
iii) Accords nationaux de répartition	51
iv) Taxe de perception	52
III - <u>AMENDEMENTS PROPOSÉS</u>	56
IV - <u>COMMENTAIRES GÉNÉRAUX ET CONCLUSION</u>	66

INTRODUCTION

Au cours des derniers mois, le projet de loi (Bill C-43) concernant les télécommunications au Canada que le Ministre des communications déposait devant la Chambre des Communes du Canada pour première lecture le 22 mars 1977, a fait l'objet d'un examen attentif de la part de la Société. Ce mémoire vise à traduire les observations et les recommandations de la Société sur le sujet. Il s'agit là d'une question éminemment complexe et particulièrement spécialisée et nous osons espérer que ce mémoire saura traduire adéquatement les vues de la Société de manière à ce que le Ministre puisse, par la suite, apporter au projet de Loi les amendements qui nous apparaissent essentiels.

Étant donné leur complexité de même que la nature extrêmement spécialisée des affaires de la Société, il est à prévoir que le Ministre et ses collaborateurs souhaiteront obtenir des renseignements supplémentaires et examiner certaines des recommandations de la Société plus en détail; nous tenons à préciser que la Société se tient à l'entière disposition du Ministre et de ses collaborateurs à ce sujet.

1. Observations d'ordre général

Il conviendrait de préciser, dès le départ, que la Société estime que l'énoncé de politique qui se retrouve à l'article 3 du projet de Loi permettra de mieux saisir les objectifs généraux du gouvernement en matière de télécommunications et partant, aidera les télécommunicateurs à préciser l'orientation générale de la gestion de leurs entreprises respectives dont la responsabilité leur incombe en tout premier lieu. A certains égards,

cependant, les dispositions de la Loi risquent de compromettre l'application harmonieuse de cette politique canadienne des télécommunications soit du fait que les responsabilités respectives du gouvernement, de l'organisme de réglementation et des télécommunicateurs ne sont pas suffisamment départagées, soit du fait que la juridiction de l'un empiète sur celle des deux autres.

Il est à prévoir, cependant, qu'à la lumière des commentaires reçus des télécommunicateurs et autres organismes concernés le Ministre jugera opportun de remanier le projet de Loi de manière à éviter que ne soit compromise la réalisation des objectifs envisagés dans l'énoncé de politique par des modalités d'application inappropriées.

La Société a donc entrepris l'examen de ce projet de Loi dans un esprit constructif et a tenté de proposer les aménagements qu'elle estime essentiels, particulièrement du point de vue des télécommunications internationales en faisant valoir surtout les caractéristiques particulières qui s'attachent à ce secteur des télécommunications.

2. Objet de ce mémoire

Le projet intitulé Loi concernant les télécommunications au Canada (le projet) se présente comme une refonte de toutes les lois générales relatives aux télécommunications. Cela ressort clairement de l'article 83 et de l'annexe II, qui abrogent, remplacent ou rendent inopérantes, entre autres, la Loi sur la radio, la Loi sur les télégraphes, la Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, et les dispositions de la Loi sur les chemins de fer qui régissent les

télécommunicateurs de compétence fédérale.

Contrairement à l'ensemble des télécommunicateurs nationaux de compétence fédérale, Téléglobe Canada (Téléglobe ou la "Société") a toujours été soustraite à la plus importante de ces quatre lois générales. En effet si l'article 18 de sa Charte l'assujettit expressément à la Loi sur la radio ainsi qu'à la Partie III de la Loi sur les télégraphes, elle échappe en revanche à l'application de la Loi sur les chemins de fer, inapplicable à la Couronne et ses mandataires. Cette dernière loi est du reste la seule des trois qui confie au C.R.T.C. un rôle général de surveillance et de réglementation à l'égard des installations et services de télécommunications.

Il s'impose donc de reconnaître que ce secteur des télécommunications ayant été traditionnellement soustrait au régime de la réglementation, vu les caractéristiques particulières qu'il présente, il serait imprudent, voire dangereux, de modifier radicalement le régime actuel sans tenir compte des implications que de tels changements pourraient comporter.

L'objet principal de ce mémoire est donc de mettre en lumière les caractéristiques particulières du secteur des télécommunications internationales et, par voie de conséquence, de faire valoir la nécessité de reconnaître dans le texte de loi le régime particulier qui doit s'appliquer tant à la Société qu'aux services qu'elle dispense. Le réaménagement sollicité nous apparaît être non seulement compatible avec l'énoncé de politique contenu à l'article 3, mais également essentiel pour en assurer la réalisation harmonieuse. Plus particulièrement, il s'impose d'amender

le projet de loi de manière à ce que la société Téléglobe Canada ne soit assujettie que d'une façon restreinte et spécifique aux dispositions législatives et au surplus, d'adapter sa loi constitutive au nouveau contexte législatif qui découlera des dispositions de la loi C-43.

La Société estime d'autre part que ce réaménagement doit prendre la forme de modifications au texte même du Bill C-43 et que ces modifications doivent y être incorporées dès maintenant avant que le projet de loi ne soit à nouveau déposé pour première lecture devant la Chambre des Communes. La Société est en effet d'avis qu'il ne serait pas suffisant de procéder par décret du gouverneur en conseil aux termes des articles 4(2) et 5(2) et ce, pour trois motifs. Premièrement, une disposition législative - par opposition à un décret ministériel - présente un caractère de permanence plus grand dans un domaine où la stabilité s'impose. Deuxièmement, il n'est pas assuré que les pouvoirs de dispense mentionnés aux articles 4 et 5 se retrouveront dans la version finale de la loi lorsqu'elle aura été adoptée par le Parlement. Enfin et surtout, les caractères distinctifs de la Société sont tels qu'il s'impose de les intégrer à l'économie générale du nouveau cadre législatif. A ce sujet, qu'il nous soit permis d'ajouter que si l'on ne parvenait pas à préciser et à reconnaître effectivement les traits caractéristiques du secteur international, ainsi que le régime particulier qui doit y être appliqué, il s'imposerait d'envisager alternativement une disposition législative qui aurait pour effet d'exempter la Société et ses services dans leur totalité.

3. Plan de l'exposé

Le premier chapitre de ce mémoire montre en quoi les deux

caractères distinctifs de Téléglobe, comme société d'État et comme télécommunicateur international, règlent sa conduite tant sur la scène internationale qu'au plan intérieur. Dans une deuxième partie, nous visons à démontrer que le régime prévu au projet est irréconciliable avec le mandat de la Société sur le plan international alors que ses activités intérieures peuvent y être assujetties à certaines conditions. Viennent ensuite au chapitre III, la description des modifications suggérées au projet et, au chapitre IV, les considérations d'ordre plus général sur certains aspects du projet ainsi que la conclusion.

LES CARACTÉRISTIQUES PARTICULIÈRES DE TÉLÉGLOBE

1. A titre de société de la Couronne

A titre de société de la Couronne, Télélobe Canada est déjà soumise à un vaste ensemble de mécanismes de contrôle et de vérification auxquels échappent naturellement les télécommunicateurs du secteur privé; au surplus, le gouvernement a déjà annoncé par l'intermédiaire du bureau du Conseil privé son intention de resserrer davantage ses mesures de contrôle par le biais d'une nouvelle loi-cadre sur les sociétés de la Couronne. Bien que l'article 5(2) du Bill C-43 prévoit la possibilité de dispenser les mandataires de Sa Majesté de l'application totale ou partielle de la Loi, il conviendrait de préciser immédiatement le régime auquel on entend assujettir Télélobe Canada de manière à éviter le dédoublement des contrôles.

a) Le régime actuel

La Société Télélobe Canada (connue à l'origine sous le nom de Société canadienne des Télécommunications transmarines) fut créée par suite de l'adhésion du Canada aux accords intervenus entre les gouvernements des pays du Commonwealth concernant l'exploitation de leurs services respectifs de télécommunications extérieures. En effet, en 1948, ces gouvernements s'engageaient respectivement à acquérir la propriété des installations de télécommunications extérieures situées sur leur territoire et à en confier l'exploitation à un organisme d'État.

Un an plus tard, le Parlement canadien donnait suite à cet accord en édictant la Loi sur la Société canadienne des Télécommunications trans-marines, 13 Geo, VI c. 10, proclamée le 1er janvier 1950. Cette loi existe encore maintenant, sous la forme du chapitre C-11 des Statuts révisés du Canada 1970 intitulé Loi sur Téléglobe Canada, (la "Charte"). Malgré plusieurs amendements intervenus dans l'intervalle, les objets et pouvoirs de la Société n'ont pas varié sensiblement, bien qu'elle se nomme Téléglobe Canada depuis le 15 décembre 1975.

Téléglobe appartient à l'État canadien. Elle est aussi mandataire de la Couronne fédérale. La Charte le prévoit expressément. Aux termes de l'article 8, tous les biens qu'elle possède appartiennent à Sa Majesté et les actes qu'elle pose dans l'exercice de ses pouvoirs lient cette dernière. Les membres de son conseil d'administration sont nommés par le gouverneur en conseil, en vertu de l'article 6, et la pratique veut que l'un d'entre eux fasse partie du personnel du Ministère. Le paragraphe 3(9) oblige Téléglobe à se conformer aux instructions que lui donne, à l'occasion, le gouverneur en conseil ou le Ministre. Enfin, il résulte de l'article 12 que l'État est la seule source extérieure de financement de la Société.

A titre d'entreprise d'État, Téléglobe est aussi soumise à des mécanismes de contrôle financier préalable et de vérification à posteriori qui ont pour effet de donner une sanction de l'État à ces programmes d'action et aux budgets qui en sont le reflet financier. En effet, aux termes de l'article 17 de la Charte, le budget annuel d'exploitation de la Société doit recevoir l'approbation du Ministre. Il résulte du paragraphe 9(2) et de la réglementation adoptée sous son empire que la Société a besoin

de l'approbation préalable du gouverneur en conseil pour conclure de nombreux contrats. Au surplus Téléglobe est soumise à la Loi sur l'administration financière, 1970, S.R.C., c. I. 10, qui complète la Charte en lui laissant toutefois la préséance. L'alinéa 70a) de cette loi oblige notamment la Société à déposer chaque année auprès du Ministre un budget d'immobilisations que celui-ci fait approuver par le gouverneur en conseil, sur la recommandation du ministre des Finances, pour ensuite le soumettre au Parlement. L'alinéa suivant stipule que le Conseil du Trésor peut prescrire la forme même de ce budget, sur recommandation conjointe du président du Conseil du Trésor et du Ministre. Enfin, l'article 16 de la Charte prévoit la vérification de ses comptes par le vérificateur général du Canada.

b) Le projet de loi-cadre sur les sociétés de la Couronne

En septembre dernier, le Bureau du Conseil privé publiait ses propositions concernant la direction, le contrôle et l'imputabilité des Corporations de la Couronne. La loi-cadre proposée aurait généralement préséance sur les lois organiques et contiendrait des dispositions nouvelles de même que des modifications substantielles à la Partie VIII de la Loi sur l'administration financière.

Le nouveau régime auquel on envisage de soumettre les corporations de la Couronne implique une accentuation générale des contrôles gouvernementaux. Qu'il suffise de souligner qu'aux termes de cette nouvelle loi-cadre, la Société devra orienter son action en fonction de la satisfaction des intérêts nationaux du Canada. Le gouverneur en conseil pourra émettre des directives d'ordre général aux sociétés de la Couronne, pour expliciter cet objectif. D'autre part, la Société devra obtenir

l'autorisation du gouverneur en conseil avant de créer ou d'acquérir une filiale et elle aura besoin de celle du ministre des Finances pour contracter valablement des emprunts sur les marchés financiers pour un terme excédant deux ans.

Au chapitre de la présentation de budgets et de rapports, les contraintes seraient d'autant plus lourdes que Téléglobe serait désormais visée non plus par l'annexe D, mais bien par l'annexe C de la Loi sur l'administration financière. Elle aurait à faire approuver son plan corporatif, son budget annuel d'exploitation et tout budget d'exploitation supplémentaire, son budget annuel d'immobilisations et tout budget d'immobilisations supplémentaire non seulement par le Ministre, mais aussi par le Conseil du Trésor et autres autorités gouvernementales. Enfin, les contrats, engagements ou autres accords entraînant des dépenses en immobilisations demeureraient sans effet s'ils ne figurent pas à un budget d'immobilisations approuvé. Il faut ajouter à cela la présentation d'états de comptes trimestriels, d'un rapport annuel et de tout autre rapport que pourrait exiger le Conseil du Trésor ou le ministre des Finances.

2. A titre de télécommunicateur international

Par définition même, un télécommunicateur international ne peut agir unilatéralement; il doit toujours agir de concert avec deux autres télécommunicateurs dont l'un est un organisme étranger qui de ce fait échappe nécessairement au contrôle d'un organisme de réglementation d'un autre pays; au surplus, l'exploitation des services de télécommunications extérieures s'effectue soit sous l'égide d'un organisme international ou en conformité d'accords internationaux auxquels s'ajoutent les accords qui

interviennent entre les administrations elles-mêmes soit dans un cadre bilatéral ou multilatéral. En règle générale, les équipements sont détenus en co-propriété avec les administrations des divers pays ou exploités par un consortium international ou conjointement. On comprendra que les négociations qui conduisent à ces accords d'exploitation doivent tenir compte des intérêts et des impératifs bien souvent divergents d'un pays à l'autre et que de ce fait, les décisions d'un organisme national de réglementation ne sauraient avoir de portée extra-territoriale et lier les administrations d'un autre pays souverain.

a) Son rôle et ses responsabilités

Aux termes des alinéas 7a), b) et e) de la Charte, Téléglobe est créée pour, entre autres, les fins suivantes: "établir, maintenir et exploiter, au Canada et ailleurs des services de télécommunications extérieures", "exercer l'entreprise de communications publiques ... entre le Canada et quelque autre endroit" et "coordonner les services de télécommunications extérieures du Canada aux services de télécommunications d'autres pays".

A l'exception principalement des services de télécommunications entre le Canada et les États-Unis (qui sont assurés par le truchement du réseau intégré nord-américain) Téléglobe Canada assure l'ensemble des services de télécommunications entre le Canada et l'étranger. De ce fait, Téléglobe doit concevoir et exploiter ses installations de manière à pouvoir satisfaire le public canadien tant du point de vue de l'acheminement des télécommunications en provenance du Canada qu'en provenance de l'étranger à destination du Canada. Accessoirement, elle doit aussi assurer le transit à

travers le Canada de certaines communications de télécommunicateurs étrangers destinées à un tiers-pays. Ce dernier rôle découle de la position géographique du Canada qui en fait la charnière entre l'Orient et l'Occident, répond à une politique de collaboration au sein du Commonwealth établie par le gouvernement canadien et découle enfin du régime de réciprocité qui assure les communications internationales de tous les pays.

A ces fins, Téléglobe doit continuellement traiter avec des télécommunicateurs étrangers et des organismes ou consortiums internationaux de télécommunications.

L'exposé qui suit vise donc à mettre en lumière d'une manière succincte mais aussi complète que possible le processus suivi au niveau international en matière de planification des réseaux, d'exploitation, de règlement des comptes et de partage des coûts d'exploitation.

i) Activités internationales

a) La planification des réseaux

Le raccordement des installations canadiennes de télécommunications à celles des autres pays de même que l'usage en commun d'installations internationales de communication et le partage des frais y afférents exigent une planification globale dans un contexte de concertation à l'échelle internationale aussi bien qu'à l'intérieur de l'entreprise comme telle.

Within each nation, the designated international carrier maintains a continuous long term planning process which generally consists of the definition of long term traffic demand to all nations, the identification of

possible facility alternatives to meet the demand and an analysis of the alternatives from the point of view of cost, quality of service and national policy objectives, leading to the selection of optimum solutions.

It is important to note however that the initial long term optimum plans developed internally by each international carrier are not and cannot be considered to be applicable until such time as the views of other members of the international community are sought and mutually agreed upon plans are developed.

The international facilities planning forums, within which mutually satisfactory plans are developed fall into five general categories:

- . The INTELSAT Forum.
- . The Commonwealth Telecommunications Organization.
- . The North Atlantic Area Operators Forums.
- . The Pacific Area Operators Forums.
- . Individual Bilateral Arrangements.

The nature of these forums is described below:

The INTELSAT Organization has established several mechanisms for the planning of space segment facilities. The determination of traffic

demand is performed by the gathering from each signatory of his projected forecast of traffic to be carried via the satellite system. At this initial demand establishment phase, it is necessary for each nation to enter into detailed bilateral negotiations with a view towards concluding mutually agreeable tentative plans for the distribution and exchange of traffic with correspondents.

Within INTELSAT, the tentatively agreed satellite system traffic demand is then subjected to study by a Planning Committee and a Technical Committee in which space segment alternatives are defined and analyzed following which optimum plans are selected and approved by the Board of Governors. Representatives of each administration are represented within the Technical and Planning Committees and the Board of Governors, to ensure that the plans chosen are optimized while taking into account the need for equitable treatment of all participants.

Following the adoption of long term space segment plans, circuit activation plans are agreed within regional INTELSAT operations forums known as the Operational Representatives. (Separate forums exist for the Atlantic, Pacific and Indian Ocean regions). Within these regional forums individual nations announce their intent to implement earth stations and then carry out bilateral negotiations with correspondents aimed at resolving interconnection and activation plans on an annual basis.

Again it should be noted that the individual plans of nations concerning earth station facilities can affect the global data base

as well as the planning of the space segment. Thus although iterative corrections can be made, it is obvious that to prevent total confusion the planning efforts of each nation within the Global Data base meeting, the Planning Committees, the Board of Governors, and the Regional Operational Representatives must be conducted with complete coordination and general continuity of overall position.

Within the Commonwealth Telecommunications Organization (C.T.O.), the facilities planning function resides within a committee named the Specialist Group on System Development. Within this Committee Commonwealth partners are encouraged to exchange long range planning views with the objective of identifying the need for facilities between administrations. Following the identification of opportunities for new cable facilities, the directly concerned parties are left with the initiative of coordinating with all parties concerned a feasibility study and to follow through where appropriate in the derivation of bilateral agreements.

The Organization is also active in the derivation of a short term (2-year) circuit distribution/network plan covering the routing of traffic between Commonwealth Partners. Such a network plan takes into account the plans of Commonwealth Partners as adopted within INTELSAT and as well the common objective of optimizing the use of facilities established by Commonwealth Partners acting in concert. The network plan so developed must take into account the Commonwealth Telecommunication Financial Arrangements which were designed to ensure an equitable distribution of network and facility costs between Commonwealth nations using the network.

Within the Atlantic and Pacific areas, major telecommunication operators derive long term cable plans through planning conferences held on a periodic basis. These plans must take into account agreements derived within other forums such as INTELSAT and the CIO. Within such major planning conferences, bilateral negotiations are conducted to derive inter-administration traffic demand and agreements concerning the implementation of new jointly-owned cable facilities including plans for annual activation of circuits within such cables over the lifetime of the facility.

Following implementation of a new cable system, the activation of circuits within the facility is left for bilateral agreement on annual basis between the owners of the system.

An overall international network plan must not only take into account the need for major trans-oceanic facilities, but must also incorporate a plan for routing of traffic within and between other countries. Within the Commonwealth, such a plan is normally derived within the Specialist Group on Network Operation. Outside of the Commonwealth the plan is derived in bilateral negotiations with the Administrations involved. This process of individual bilateral arrangements must be thoroughly integrated by each administration within its overall planning efforts in INTELSAT, the Commonwealth, and the Atlantic and Pacific Operators forums.

A la lumière de ce qui précède, on doit reconnaître la complexité particulière qui caractérise le processus de la planification au niveau

international, complexité attribuable d'une part à la multiplicité des organismes et administrations en cause et d'autre part, aux intérêts et objectifs bien souvent divergents de chacun. Il en découle que si les engagements qui doivent être pris à diverses étapes du processus étaient assujettis à l'approbation d'un organisme de réglementation nationale, une décision négative de la part de ce dernier aurait pour effet de provoquer une réaction en chaîne qui affecterait successivement l'ensemble des administrations étrangères et risquerait d'obliger celles-ci à reprendre l'ensemble du processus pour en arriver à un nouvel accord. La Société aurait de sérieuses difficultés à faire accepter son point de vue surtout si ce point de vue prenait la forme d'une décision coercitive d'un organisme national de réglementation. A l'expérience, la négociation bilatérale s'avère de loin le moyen le plus efficace pour faire triompher un point de vue national.

b) Le règlement des comptes avec les administrations étrangères

On peut facilement soupçonner l'importance et la complexité des mécanismes de règlement de comptes en application sur le plan international. Pour faciliter la discussion de cette question, il convient de faire remarquer qu'à l'extérieur du Commonwealth, le règlement des comptes s'effectue par le biais de la négociation d'une taxe de répartition alors que dans le cas des pays du Commonwealth, les accords visent à la fois le partage des coûts et le partage de la taxe de répartition. Nous traiterons donc tout d'abord de la taxe de répartition et plus loin, du régime particulier du Commonwealth concernant le partage des coûts d'exploitation.

La taxe de répartition (dénommée en anglais: Accounting Rate)

fait l'objet de négociations généralement bilatérales et vise essentiellement à déterminer la somme qu'une administration doit verser à une administration étrangère en guise de compensation pour l'utilisation de cette partie du réseau dont cette dernière est propriétaire et qu'on doit emprunter pour rejoindre le destinataire de la communication.

An "Accounting Rate" is a negotiated financial base on which two independent Administrations will account for the traffic which they exchange with each other. Often, the Accounting Rate is expressed in a neutral currency, with international applicability, so that the amounts of the payments and receipts do not vary with time because of exchange rate variations applying to one or the other of the parties.

In general, for any given traffic relationship there are six elements that influence the development of an accounting rate, taking into account the economic factors associated with the provision of service from originator to recipient. These are:

Origin

- . national extension - from user to the national terminal
- . terminal operating effort
- . transmission path to the midpoint of the traffic relationship

Destination

- . transmission path from the midpoint of the traffic relationship
- . terminal reception effort
- . national extension - from national terminal to user.

The relative importance of each of these factors is different for each of the services, and the class of traffic within a service.

In a theoretical way it would be desirable for the accounting rate pattern to reflect the economics of operation associated with each service and class of service. The generalized practice at the international level tends towards a broader general pattern of accounting rates rather than ones meticulously tied to economic profiles. This is particularly true because such profiles evolve and because of the complexities of negotiating such arrangements, it is preferable to review the accounting rate pattern only at relatively infrequent periods.

Either party to the negotiation of an accounting rate pattern is looking for one of the following:

- . the party generating the unbalance - (i.e. with the higher volume of traffic)

It is important to that party that the level of its outpayment for the unbalance has a reasonable correlation with the collections for the unbalance (with due regard to its costs);

- . the party receiving the unbalance - (i.e. with the lower volume of traffic)

It is important to that party that the level of its receipt for the unbalance has a reasonable correlation with the costs for handling that unbalance (with due regard for its own level of collections).

Since, in reality there is often a conflict in relation to either of these criteria, the ultimate agreed position derives from a bilateral

negotiation which does not lend itself to any form of National regulation.

It should also be pointed out that on most major traffic streams, since either party is providing one half of the facilities there is an equal division of the accounting rate - thus the bilateral negotiation situation. However, on a large number of traffic streams which are transit switched (but which do not represent the major portion of our business) the requirements of the transit Administrations must be borne in mind - thereby creating a multilateral environment for the development and division of accounting rates.

c) Le partage des coûts au sein du Commonwealth

A l'intérieur du Commonwealth, les questions financières se traitent d'une manière bien différente comme d'ailleurs c'est le cas des questions opérationnelles et techniques. En effet, comme il a été dit précédemment, les gouvernements des pays du Commonwealth se sont mis d'accord en 1948 pour établir un organisme commun chargé de promouvoir l'exploitation efficace et le développement des services extérieurs de télécommunications des pays membres. Cette organisation connue maintenant sous le nom de "Commonwealth Telecommunications Organization" fonctionne sous l'égide d'une Constitution à laquelle ont souscrit les pays membres et les questions financières se règlent suivant les prescriptions du "Commonwealth Telecommunication Organization Financial Agreement, 1973" (CTFA). Cet accord intervenu entre les gouvernements (et non entre les sociétés exploitantes) définit les principes fondamentaux qui doivent présider au partage des coûts et revenus afférant à l'exploitation des installations et provenant de leur exploitation. Fondamentalement, le CTFA

prévoit l'usage en commun des installations de chacun des pays membres et le partage des frais d'exploitation en proportion de l'usage que chacun des membres en fait. Cet accord intervenu entre les gouvernements a néanmoins délégué la mise au point des modalités d'application au Conseil de l'Organisation composé des représentants de chacune des sociétés exploitantes; il est à noter ici que ce Conseil ne peut agir que s'il y a accord unanime de tous les Membres, et par conséquent, cela signifie qu'en l'absence d'unanimité, les prescriptions antérieurement établies par le Conseil pour l'application du CTFA demeurent inchangées.

Enfin, il y a lieu de souligner que si le CTFA porte principalement sur le partage des coûts d'exploitation, il prévoit également que le Conseil peut mettre au point les règles à appliquer concernant le partage des revenus; cependant, dans l'éventualité où une administration considère la taxe de répartition ainsi établie par le Conseil comme insuffisante, elle peut négocier et conclure un accord bilatéral avec l'une ou plusieurs des autres administrations. Il s'agit là d'une exception à la règle de l'unanimité.

En conclusion, il convient de souligner que les règles et procédés comptables sont d'une extrême complexité et font l'objet d'études suivies par des spécialistes; elles touchent des sujets tels que la mise au point de méthodes uniformes pour le calcul des frais et leur partage, l'établissement des taux d'amortissement à appliquer et enfin la détermination des frais d'exploitation admissibles.

Pour illustrer non seulement la complexité de ces accords mais également les difficultés que leur mise au point présente, qu'il suffise de

mentionner que c'est en 1966 que les gouvernements du Commonwealth qui étaient alors réunis en conférence, se sont mis d'accord sur la nécessité de modifier fondamentalement les accords financiers en vigueur jusque là et connus sous le nom de "Wayleave Scheme". Ce n'est cependant qu'en 1972 que le Conseil a pu présenter à une deuxième conférence des gouvernements les résultats de ces études et encore, ces résultats ne portaient que sur les principes de base. On a toutefois convenu de les appliquer à compter du 1er avril 1973. Les questions les plus difficiles demeuraient en suspens et ce n'est qu'en 1977, suite à plusieurs années d'études approfondies, que le Conseil a réussi à se mettre d'accord sur la plupart des questions demeurées en suspens; cependant non seulement le Conseil n'a-t-il pas réussi à se mettre d'accord définitivement sur les plus épineuses de ces questions, mais encore a-t-il dû passer plusieurs séances plénières au cours d'une période de vingt-quatre à trente-six mois, à discuter, négocier et transiger pour en arriver finalement à un accord partiel rétroactif au 1er avril 1975. Certaines questions sont encore à l'étude, et non des moins sérieuses.

Comme ces négociations se font en séances plénières, et qu'à l'instar des autres instances internationales, l'accommodement et le compromis s'imposent, il est essentiel que les représentants de chaque administration aient l'autorité de négocier d'une manière concluante et définitive; si ce n'était le cas et que les accords étaient assujettis à la ratification d'un organisme national de réglementation, le processus deviendrait impossible à appliquer car il provoquerait un perpétuel recommencement des négociations étant donné qu'un accord ainsi convenu n'est satisfaisant pour les participants que parce qu'il représente un compromis acceptable à tous et non parce qu'il satisfait entièrement aux intérêts et objectifs de chacun.

d) Fluctuations des cours monétaires

De plus, vu le caractère international de l'industrie au sein de laquelle oeuvre Téléglobe, les fluctuations monétaires ont un impact financier appréciable. Étant donné que le Canada est principalement un exportateur de télécommunications, il est généralement débiteur en ce qui a trait aux règlements des comptes de revenu de trafic. Ces comptes de revenu de trafic sont libellés soit en Franc-or, en Livre sterling ou en Dollar des E.U.; bientôt, ils seront libellés en Droits de Tirage Spéciaux du Fonds Monétaire International.

Le fait que la Société soit généralement débitrice ajouté au fait que tout pays créancier a le choix de la devise de règlement signifie que les sommes que la Société doit verser périodiquement à ses créanciers peuvent être sensiblement affectées soit par les fluctuations (réévaluation ou dévaluation) des unités de comptes servant à établir les comptes mêmes, (i.e., Franc-or, Dollar U.S., Livre Sterling, D.T.S.) soit par les fluctuations du Dollar canadien en relation avec ces unités de comptes, soit enfin par les fluctuations des devises de règlements exigées par les pays créanciers (Dollar U.S., Mark allemand, Franc suisse, Yen japonais, etc.).

Il va sans dire que ces fluctuations influent sur le produit de la taxe de répartition et peuvent ainsi affecter les revenus escomptés lors des négociations de ces taxes.

Même à l'intérieur du Commonwealth, la fluctuation des cours monétaires a un impact précis sur chacune des administrations; cependant,

dans le but de minimiser cet impact, les partenaires du Commonwealth se sont récemment mis d'accord pour adopter comme devise de compte les Droits de Tirage Spéciaux (DTS), ou les Special Drawing Rights (SDR), établis par le Fonds Monétaire International. Antérieurement, les règlements de compte entre pays du Commonwealth se faisaient par le biais de la livre sterling et vu la dévaluation importante qu'a connue cette devise au cours des dernières années, les coûts d'utilisation du réseau ont augmenté considérablement pour l'ensemble des pays, notamment le Canada. En effet, vu cette dévaluation, la valeur des actifs, l'amortissement et les frais d'exploitation soumis par les 24 membres du CTFA se trouvaient à être convertis en livres sterling annuellement à des taux de plus en plus faibles; de plus, les sommes dues à la Société ont été versées mensuellement en livres sterling dont l'équivalent en dollars canadiens était d'autant plus faible que la dévaluation de la livre était importante et ce, malgré une utilisation constante de l'équipement de Téléglobe par ses partenaires du Commonwealth.

Bien que les décisions des gouvernements de dévaluer ou de réévaluer leurs devises soient prises unilatéralement, elles ont néanmoins un impact direct, dans le domaine des télécommunications, sur les sommes à verser à un autre pays avec lequel il correspond. Il est à prévoir que même si certaines mesures de protection peuvent être envisagées, cette situation continuera de présenter des difficultés sérieuses d'autant plus que les réformes du système monétaire international semblent vouloir préserver le principe de la flexibilité des taux de change, c'est-à-dire la devise flottante. L'ère des taux de change fixes comme on les a connus avant 1970 à la suite des accords de Bretton Woods est donc révolue, ce qui laisse entrevoir la possibilité de fluctuations importantes contre lesquelles un organisme de télécommunications sera toujours impuissant à se prémunir d'une manière complète.

ii) Activités intérieures

a) Les installations et leurs raccordements au réseau canadien

La Société ne peut aspirer à remplir sa mission qui consiste à fournir à la population canadienne un service de télécommunications internationales, que dans la mesure où elle réussit à permettre l'acheminement des communications depuis l'utilisateur canadien jusqu'à son correspondant étranger et vice versa. Il va sans dire cependant que pour y parvenir elle doit conclure une multiplicité d'accords tant avec les administrations canadiennes qu'étrangères pour s'assurer de la disponibilité de leurs équipements en vue de compléter les siens et de rejoindre ainsi l'utilisateur. Dans cette optique, le réseau international en est un d'un type bien particulier parce qu'il se compose d'équipements et d'installations dont la Société n'a pas, dans bien des cas, la propriété ni la responsabilité opérationnelle. L'efficacité du service de la Société dépend donc dans une large mesure des dispositions des accords intervenus avec les autres sociétés exploitantes car elle ne saurait, ne serait-ce que pour des raisons d'économie évidente, dédoubler inutilement les équipements des autres sociétés lorsque ceux-ci peuvent être utilisés efficacement. Il n'en demeure pas moins toutefois que la Société doit par le truchement de ses centres de commutation situés aux endroits stratégiques du réseau global, retenir un degré suffisant d'autonomie de manière à pouvoir à tout moment assurer la gestion du réseau international et ainsi prévenir la congestion, les pannes et enfin donner un service de qualité satisfaisant aux normes internationales et à des tarifs les plus économiques possibles.

Ainsi, si l'on fait abstraction des équipements de transmission situés à l'extérieur du pays (comme par exemple le réseau de satellites Intelsat et les câbles sous-marins) le secteur proprement canadien du réseau international se compose de quatre (4) types d'installations, à savoir les stations de câbles et les stations terriennes reliées au réseau Intelsat, les raccordements intérieurs (rearward facilities) entre ces stations et les centres de commutation de la Société situés à Montréal, Toronto et Vancouver, les centres de commutation eux-mêmes et enfin, le réseau intérieur canadien par lequel le trafic de départ est acheminé vers les centres de commutation de la Société et, en sens inverse, le trafic d'arrivée est distribué aux correspondants canadiens.

Les raccordements mentionnés ci-dessus que la Société a établis entre ses stations de câbles et ses stations terriennes d'une part et ses centres de commutation d'autre part, sont mis à la disposition de la société par les entreprises canadiennes sur une base commerciale et règle générale, les accords sont conclus par voie d'adjudication; ces équipements, bien qu'ils soient la propriété des sociétés exploitantes canadiennes, sont néanmoins utilisés indépendamment du réseau public commuté et servent à la fois à relier les installations de la Société et à acheminer le trafic de transit entre l'Asie, l'Océanie et l'Europe.

Par ailleurs, l'interface entre les centres de commutation de la Société et les réseaux intérieurs de même que les conditions financières auxquelles les sociétés canadiennes s'engagent à acheminer le trafic entre l'abonné et les centres de commutation et vice versa, font l'objet d'accords bilatéraux entre la Société et le Réseau Téléphonique Trans-Canadien (R.T.T.-T.C.T.S.) agissant pour le compte des sociétés téléphoniques

canadiennes d'une part, et les Chemins de fer Nationaux (C.N.) et le Canadien Pacifique (C.P.) d'autre part pour les services de télex et de télégraphe.

b) La taxe de perception

Les contrats conclus avec le RIT et le CN/CP dont fait état la section précédente visent entre autres l'établissement de la taxe de perception à l'abonné pour les services internationaux, de même que la rémunération des entreprises canadiennes pour l'acheminement de ce trafic vers les centres de commutation de la Société.

Ces accords sont essentiellement des accords de coopération et de coordination conclus de part et d'autre dans le but d'assurer un service international qui satisfasse aux besoins des Canadiens; bien que conclus entre télécommunicateurs, ces accords ne sont pas cependant de la nature des accords plus spécifiques par lesquels un télécommunicateur s'engage à fournir certains services à un autre et pour lesquels il perçoit des taxes ou des frais spéciaux au sens de l'article 57(5) du projet de loi.

En effet, aux termes de ces accords, Téléglobe a la responsabilité d'établir la taxe de perception internationale et les entreprises canadiennes, celle de la percevoir; sauf de très rares exceptions et bien qu'il s'avère essentiel de consulter les membres du RIT au préalable avant de modifier une taxe de perception, il s'agit là de la règle. Ainsi donc, la taxe internationale sur le trafic extrant ne peut être conçue comme pouvant se décomposer en deux sous-taxes réclamées par le télécommunicateur national et par Téléglobe pour leur portion respective du parcours. Elle

est, au contraire, une taxe unique établie, dans les circonstances ci-dessus mentionnées, par la Société à l'intention des usagers canadiens, et le fait qu'elle soit perçue généralement par les télécommunicateurs nationaux n'affecte pas la nature de cette taxe car ce mode de perception n'a été agréé que pour des raisons de commodité évidentes. Par ailleurs, la rémunération des télécommunicateurs canadiens est prélevée soit sur la taxe de perception sur le trafic de départ ou versée par Téléglobe à même le produit de la taxe de répartition pour le trafic d'arrivée.

Voyons maintenant comment la Société établit les taxes de perception et à quels principes elle fait appel pour les déterminer.

Tout d'abord, il est un principe reconnu à l'échelle internationale que la taxe de perception relève exclusivement du ressort des administrations individuelles de chaque pays et c'est pour cette raison que les accords internationaux tendent à dissocier, dans toute la mesure du possible, l'établissement des taxes de répartition des accords visant la répartition des coûts d'exploitation; par ailleurs, il est à noter que l'Union internationale des télécommunications recommande fortement aux administrations d'éviter, autant que possible, que les taxes de perception fixées dans deux pays différents pour un service semblable entre ces deux pays présentent une asymétrie trop importante. En effet, on a constaté que dans les cas où des écarts importants existaient entre les taxes pratiquées de part et d'autre entre deux pays correspondants, un déséquilibre significatif s'ensuivait entre les volumes de trafic, ce qui comporte des difficultés sérieuses tant sur le plan opérationnel que sur le plan comptable.

In the field of international telecommunications the establishment of collection charges, (taxe de perception), that is the price to be charged to the user of a given service in the country where the communication originates, is one of the few business elements which is a truly national matter. Whilst the International Telecommunications Union (ITU) recommends that Administrations minimize whenever possible the asymmetries in collection charges levied at either end of a relation, all countries guard jealously their right to establish such charges at a level which will accommodate their own particular needs and circumstances.

This is not to suggest that the development of collection charge structures is without sophistication or is an unbusiness-like exercise. Quite to the contrary, tariffs are established against the background of a number of commercial and social considerations. Furthermore, because the telecommunications environment is continually changing, existing tariff structures require periodic review while new services requiring fresh rating concepts are emerging constantly.

The tariffs, as established by the Corporation for its service offerings, fall into two basic categories - volume oriented and fixed. Services such as public telephone, telex and telegraph are rated on a volume oriented basis - the charge to the user depending primarily on usage. Some other services such as private leased circuits are provided on a fixed rental basis, independent of the level of actual usage.

First and foremost, the general principle in our tariff setting is that charges should be established at a just and reasonable level sufficient to ensure that over time, each service will make a contribution to the ROI

of the Corporation. It is always recognized however that some services, because of market conditions, are capable of being sold at a higher cost, thus making a comparatively greater contribution to the overall ROI. In reality this form of cross-subsidisation of less secure services is inevitable at any given point in time, and even desirable in order to ensure the maintenance of less profitable but essential services.

In addition to the foregoing, following is a listing of some of the major criteria used in establishing the charges for individual services. It should be noted however that depending on the service in question, some factors have a greater impact than others.

- Competitive Telecommunications Environment

the advances in technology have opened up alternative solutions for Canadian users of telecommunication services.

- Revenue Requirements of Connecting Carriers

both in Canada and abroad.

- Elasticity of Demand

the impact of a particular charge level on the demand for a given service.

- Value of Service

the benefits to be obtained by the user from a particular service relative to other services.

- Impact of Non-Telecommunications Competitive Services

the pressure of other services competing for our potential business, i.e.

postal service, messenger services, etc...

- Utilisation of Network Facilities

particularly in the international environment where charging practices can assist significantly in encouraging the movement of traffic from peak period to periods where demand is smaller, thus optimizing the utilization of facilities.

iii) Rapport entre les deux types d'activités

Nous osons espérer que l'exposé qui précède aura réussi à mettre en lumière le fait que pour assurer un service de télécommunications entre le Canada et l'étranger, la Société, à l'instar des autres télécommunicateurs internationaux, doit conclure une multiplicité d'accords qui peuvent toutefois se regrouper en deux grandes catégories, soit les accords conclus avec ses correspondants à l'étranger ou sous l'égide d'un organisme ou d'un accord international, soit avec des télécommunicateurs canadiens pour assurer d'une part, le raccordement intérieur des équipements internationaux et, d'autre part pour permettre l'acheminement du trafic de départ et d'arrivée à l'intérieur du Canada.

Dans ces négociations dites "internationales", la Société doit s'engager à se porter fort envers ses interlocuteurs de l'acheminement de leurs communications jusqu'au correspondant canadien à des conditions et à un coût prédéterminés, faute de quoi ces derniers auraient tôt fait de remettre en cause leurs propres engagements envers elle pour l'acheminement de ses messages sur leur territoire.

Sur le plan intérieur, la Société doit évidemment tenir compte des considérations d'ordre national mais elle ne saurait faire abstraction des engagements qu'elle a pris auprès d'organismes internationaux ou d'administrations étrangères. L'inverse est également vrai car dans ses négociations dites "internationales", la Société doit aussi prendre en considération ses obligations nationales.

Ces deux dimensions des activités de la Société se complètent évidemment mais on ne saurait cependant conclure, de cette interdépendance, que les deux types d'activités peuvent indistinctement se prêter à la réglementation. En effet, comme on a tenté de le démontrer plus tôt, la négociation internationale ne réussit à mener à un accord entre organismes semblables de pays souverains que dans la mesure où on réussit à réconcilier les objectifs et impératifs nationaux de chacun, reconnaissant qu'ils sont tous aussi légitimes les uns que les autres. Ceci ne peut s'accomplir que par la voie de la négociation et du compromis raisonnable entre administrations responsables, ce qui, de par sa nature même, est incompatible avec le rôle d'un organisme de réglementation à caractère quasi-judiciaire dont les décisions ne sont pas négociées mais imposées et ce, en fonction de la loi et des intérêts d'un seul pays. Par ailleurs, dans la mesure où on peut reconnaître la nature même des négociations internationales et tirer une ligne de démarcation entre les activités dites "internationales" et les activités dites "nationales", on peut envisager un régime de réglementation sur cette deuxième catégorie d'activités à condition toutefois de reconnaître qu'on ne saurait par le biais d'une réglementation des activités dites "nationales", rendre indirectement inopérants ou insatisfaisants les accords conclus sur le plan international.

3. Constat

Téleglobe se distingue donc de toutes les entreprises de télécommunications canadiennes sous deux aspects essentiels: le caractère exclusivement international de ses services et installations et sa qualité de mandataire de la Couronne du chef du Canada. Nous allons voir pourquoi ces deux caractères propres justifient un cadre législatif particulier pour la Société. Le droit actuel le reconnaît d'ailleurs implicitement.

IMPACT DU PROJET SUR TÉLÉGLOBE

Comme on l'a dit précédemment, la Société a abordé l'étude du Bill C-43 dans une optique constructive dans le but d'en arriver à déterminer la mesure dans laquelle les dispositions de cette nouvelle loi pourraient s'appliquer aux opérations de la Société. Par suite de cette étude, elle en arrive à la conclusion qu'à plusieurs égards, il existe une incompatibilité de nature entre certaines dispositions de la loi et le rôle régulateur de la CRIC d'une part et plusieurs des activités de la Société, vu leur caractère unique et particulier.

Les réserves que la Société entretient à l'endroit du projet de loi C-43 portent principalement sur des questions fondamentales qui découlent d'une part de son caractère gouvernemental et, d'autre part, du caractère international du service qu'elle dispense.

En raison de son caractère gouvernemental, la Société est d'avis qu'il s'impose d'éviter de dédoubler les mesures de contrôle et de vérification que l'on retrouve dans le Bill C-43 et dans les autres lois et règlements qui s'appliquent aux sociétés d'état; de plus et à moins de les harmoniser, les dispositions du Bill C-43 ou son application pourraient, en certaines circonstances, mettre en conflit les responsabilités de la Société découlant du mandat que lui a confié le Parlement, les obligations du Gouvernement canadien en vertu des accords auxquels il adhère ou, enfin, les directives ministérielles dont la Société peut être l'objet aux termes de sa propre loi.

La fonction régulatrice du CRIC et certaines autres dispositions de la loi sont incompatibles avec les impératifs de la négociation internationale et des accords bilatéraux et multilatéraux sans lesquels un télécommunicateur international ne saurait exercer son mandat; à ce sujet, il s'impose de reconnaître qu'un organisme national de réglementation, du fait que ses décisions ne peuvent avoir de portée extra-territoriale, ne peut anticiper que ses décisions pourront être mises en application si elles sont en conflit avec des décisions correspondantes prises par des organismes étrangers souverains. Sur le plan international, c'est le bon accord entre les nations et donc l'aptitude à réconcilier les objectifs et impératifs légitimes mais néanmoins divergents de plusieurs pays qui forme la base même des accords essentiels à l'exploitation d'un réseau international pour le bénéfice des ressortissants de chaque pays.

1. Portée globale du Bill C-43 dans sa forme actuelle

Examinons brièvement de quels points de vue la Société serait assujettie au Bill C-43 s'il devait être adopté dans sa forme actuelle. La Société exploite en partie au Canada une "entreprise de télécommunications" suivant la définition de l'article 2(1) et est de ce point de vue un "télécommunicateur" au sens de l'article 2(2); on peut conclure que ses entreprises, installations et services, de compétence fédérale, sont assujettis à la loi aux termes de l'article 4(1). Sa qualité de mandataire de la Couronne n'y change rien, puisque l'article 5(1) étend l'application du projet aux mandataires de Sa Majesté, du chef du Canada ou d'une province, bien qu'il soit prévu, à l'article 5(2) qu'elle puisse être dispensée de l'application totale ou partielle de la loi.

Il n'existe qu'une restriction à cet assujettissement; l'article 2(1) définissant le terme "loi spéciale" comme ne comprenant ni la Charte ni la "Loi de la Télésat Canada", il en résulte que l'article 2(2) ne s'applique pas à ces deux lois. Leurs dispositions et celles de leurs règlements d'application prévaudront donc sur le projet et ses règlements d'application, en cas de conflit.

Cette préséance n'est toutefois pas suffisante pour préserver les caractères distinctifs que la Charte confère à Téléglobe en tant que télécommunicateur international et société d'État. Elle n'empêche pas en effet le projet de l'assujettir ainsi que ses entreprises, installations et services internationaux à des mécanismes qui ont été apparemment conçus en fonction des télécommunications nationales.

En effet, le projet confère au Bureau de la Commission de la radiotélévision et des télécommunications canadiennes (la "C.R.T.C.") (le "Bureau") des pouvoirs fort étendus de surveillance et de réglementation sur les télécommunicateurs assujettis à sa juridiction. Sont notamment soumises à l'approbation préalable du Bureau les modalités de tout contrat ou accord relevant d'une catégorie établie par règlement de ce dernier, et toute clause contractuelle ou règle par laquelle le télécommunicateur entend exclure ou restreindre sa responsabilité. Le projet attribue aussi au Bureau un pouvoir de surveillance et de réforme sur l'acquisition ou la cession, par quelque moyen que ce soit, d'une participation prépondérante dans toute affaire ou entreprise et sur la création ou l'établissement par tout moyen d'une nouvelle affaire ou entreprise, seul ou avec d'autres.

Le Bureau peut également établir des règlements concernant l'ordre d'acheminement des messages, fixant les formules pour déterminer les coûts de certains services et les méthodes comptables à utiliser pour l'application de la loi, enjoignant aux télécommunicateurs de déposer des rapports concernant divers aspects de leurs activités et établissant les modalités régissant la fourniture de services par les télécommunicateurs.

Enfin, le Bureau est habilité à prendre des décisions définissant les conditions de fourniture d'un service, délimitant l'aire géographique que pourra desservir un télécommunicateur, ordonnant, avec l'approbation du gouverneur en conseil, à un télécommunicateur de fournir tout service qu'il prescrit dans toute aire géographique qu'il détermine, enjoignant à un télécommunicateur de donner accès à ses services et installations et d'en permettre l'utilisation selon les modalités qu'il fixe, ordonnant à un télécommunicateur de permettre le raccordement ou l'adjonction d'autres installations aux siennes ou permettant d'offrir un service à l'essai et de façon limitée. Il peut aussi, avec l'approbation du gouverneur en conseil, interdire à un télécommunicateur d'étendre ou d'exploiter des installations ou d'offrir des services de télécommunication.

Du point de vue du caractère international de ces opérations, le Bill C-43, comme nous l'avons vu déjà, fera intervenir dans le processus de négociation et dans le mode d'exploitation auquel la Société doit s'astreindre conjointement avec ses homologues étrangers, des contraintes impraticables. Qu'il suffise de mentionner, à titre d'exemple, les accords auxquels la Société doit être partie en vue de sa participation à la construction de nouveaux équipements intercontinentaux, ses engagements auprès des organismes internationaux tels Intelsat, Commonwealth

Telecommunications Organization, etc., la planification des réseaux, la planification des acheminements, les politiques de diversité, de voies de secours, la conception des équipements d'interconnexion et de commutation, les accords portant sur les taxes de répartition et le partage des coûts etc.

Voilà autant d'exemples de mesures que la Société doit adopter et d'accords qu'elle doit conclure pour satisfaire aux prescriptions du mandat qui lui a été confié par sa loi organique. De ce point de vue, il est impératif de reconnaître que la Loi confie à la Société non seulement le soin d'exploiter un service de télécommunications extérieures pour le bénéfice du Canada mais également, aux termes de l'alinéa (e) de l'article 7¹ de sa loi organique, "de coordonner les services de télécommunications extérieures du Canada avec les services de télécommunications des autres pays". Cette disposition particulière de la loi organique de Téléglobe Canada traduit parfaitement bien le caractère particulier qui la distingue des autres télécommunicateurs en ce qu'elle doit non seulement dispenser un service mais également coordonner les services canadiens avec ceux des autres pays. Donc à cette fin, la Société, doit avoir non seulement la responsabilité, mais aussi l'autorité nécessaire, à l'instar des administrations avec lesquelles elle traite, pour conclure, en temps opportun, les accords appropriés autant pour la transmission des communications que pour leur réception.

D'ailleurs l'article 9(1) de sa Charte donne à la Société l'autorité nécessaire pour "accomplir les choses qu'elle juge utiles ou propres à la réalisation des objets indiqués à l'article 7, faire ses opérations au Canada et hors de ce pays, et, sans restreindre la généralité

de ce qui précède, ... (b) conclure des accords et arrangements avec quelque gouvernement, société, commission, personne ou autre corps exploitant des services de communications pour l'échange de messages, la mise en commun des intérêts, la division des droits et revenus, le partage des dépenses et, en général, pour l'avancement des affaires de la Société".

Il nous apparaît que ce soit aux articles 7 et 9 qu'on puisse retrouver la raison même de la création de la Société mandataire de la Couronne en 1950. On a voulu donner ainsi aux pays étrangers un interlocuteur officiel capable de prendre des engagements fermes au moment opportun dans le cadre des accords et des organisations dont le Canada est membre. En interposant un régime de réglementation auquel serait forcément assujetties les négociations de la Société, le pouvoir exécutif se trouverait à restreindre gravement non seulement ses propres prérogatives mais aussi la crédibilité de ses représentants.

Du point de vue de l'exploitation même des services, il faut reconnaître que la nature, la qualité et l'efficacité des services d'un télécommunicateur international sont tributaires de la capacité de réception des télécommunicateurs étrangers. Il doit aussi se conformer aux accords internationaux en ces matières et suivre les normes techniques des consortiums et organismes internationaux. Il lui serait donc pratiquement impossible de respecter en même temps les prescriptions d'un organisme national de réglementation.

Au surplus, pour les mêmes motifs, les installations et services de Téléglobe devraient être soustraits aux "normes de rendement relatives aux appareils et services de télécommunication" et aux "exigences techniques

requis des installations de radiocommunication" que le Ministre peut établir en vertu des alinéas 6(1)b) et 63(1)c) du projet, et même aux "normes techniques" fixées par le gouverneur en conseil en ce qui concerne les appareils et installations de radiocommunication, aux termes de l'alinéa 66g). Ces dispositions prévoient des règles générales. Au contraire, la Société a besoin d'un régime particulier que les mêmes autorités peuvent lui donner par des "instructions" suivant le paragraphe 3(9) de la Charte.

Toujours au sujet des pouvoirs du Bureau tels qu'ils sont énoncés à l'article 55 de la Loi, on y trouve certaines dispositions qui, en certaines circonstances, pourraient donner lieu à des décisions de la part du Bureau qui seraient incompatibles avec les mesures prises par la Société en conformité des dispositions de sa propre loi. Il s'agit plus particulièrement de l'article 55d) et de l'article 55f) qui autorise le Bureau à rendre des décisions "enjoignant le télécommunicateur de donner accès à ses services et installations et d'en permettre l'utilisation selon les modalités qu'il fixe;" ou "ordonnant à un télécommunicateur de permettre le raccordement de ses installations à d'autres installations ou équipements, selon les modalités qu'il définit:". Bien que l'on doive reconnaître que le Bill C-43 dans son article 2(2) indique clairement qu'au cas d'incompatibilité entre les deux lois, la loi de Télélobe Canada aura préséance sur celle des télécommunications, on peut néanmoins prévoir une incompatibilité de fait qui ne serait pas strictement une incompatibilité juridique étant donné qu'en ces domaines, le pouvoir de la Société est de "coordonner" alors que celui du Bureau est de "prendre des décisions enjoignant ou ordonnant". Il conviendrait donc de prendre les mesures nécessaires pour éviter les conflits d'ordre pratique en ce domaine.

2. L'expérience américaine

Les États-Unis sont actuellement à notre connaissance le seul pays où un organisme de réglementation exerce sur les télécommunicateurs internationaux le genre de contrôle auquel sont habituellement assujettis les télécommunicateurs nationaux exploitant sur le continent nord-américain. Il s'agit de la "Federal Communications Commission" (la "F.C.C."). Vu les interventions massives de cet organisme dans le processus de négociations internationales au cours des dernières années, il est intéressant de se pencher sur cette expérience pour en tirer les enseignements qui s'imposent.

Depuis 1970 environ, la FCC a, tour-à-tour, rendu des ordonnances visant à fixer les normes de partage de trafic entre câbles et satellites, la date de construction de câbles sous-marins, la mise en service de circuits intercontinentaux etc. Qu'on se souvienne en effet des décisions de la FCC concernant le câble transatlantique TAT-5, l'utilisation des satellites Intelsat IV, les câbles transatlantiques TAT-6 et plus récemment TAT-7, de même que la construction de câbles dans le Pacifique sans oublier, évidemment, l'utilisation par les "carriers" américains du câble canadien Cantat II.

Il serait trop long ici de narrer dans le détail tout le déroulement des interventions de la FCC et des négociations auxquelles les entreprises américaines, européennes et canadiennes ont participé de concert avec la FCC. Qu'il suffise tout simplement de signaler, à titre d'exemple, que les prescriptions établies par la FCC pour l'utilisation proportionnelle des câbles et des satellites allaient à l'encontre même des normes reconnues

comme suffisantes ou nécessaires par les européens ou les canadiens. Bien sûr, la FCC s'est préoccupée d'entendre les correspondants étrangers des administrations américaines mais il faut avouer que les représentations faites devant la FCC par ces dernières ont eu peu de succès. En effet, quoique la FCC agissait en toute bonne foi en considération des intérêts nationaux des États-Unis et quoiqu'elle se disait disposée à modifier son attitude en fonction des intérêts des étrangers, ces derniers, vu qu'ils ne pouvaient accepter de s'assujettir à la juridiction d'un organisme quasi-judiciaire d'un autre pays, s'en tenaient à une argumentation de principe et faisaient valoir la nécessité de reconnaître les accords intervenus par le biais de la négociation entre des administrations; hésitant, pour des motifs évidents, à reconnaître la juridiction d'un organisme de réglementation étranger, les administrations européennes et canadiennes ne pouvaient donc se présenter devant la FCC et déposer devant elle une argumentation et une preuve aussi rigoureuses que celles que les ressortissants américains sont tenus de présenter, de telle sorte que la FCC n'avait devant elle qu'une preuve technique partielle au soutien des prétentions étrangères.

Cette expérience s'est répétée à plusieurs reprises au cours des 5 ou 6 dernières années, ce qui a eu pour effet de créer des tensions et des dissensions sérieuses entre les administrations concernées de part et d'autre.

En adoptant cette attitude qu'elle croit légitime pour des considérations d'ordre intérieur, la F.C.C. en visant l'intérêt public américain, a nui de fait à l'intérêt public international. Le gouvernement américain lui-même en est venu à voir d'un mauvais oeil le rôle joué par la

F.C.C. en matière de télécommunications internationales. Ainsi, dans une lettre qu'il adressait le 31 août 1977 au président de la F.C.C., le Bureau de la politique des télécommunications du Bureau exécutif du Président des États-Unis écrivait ce qui suit:

"The U.S. has already created considerable ill-will in foreign communications circles with its cable/satellite policies. This has and will have adverse consequences for the U.S. Typical of such difficulties is the decision of European and South American Administrations to route the Columbus I cable to Venezuela instead of the Virgin Islands in order to avoid U.S. jurisdiction. Such loss of participation in major international cable projects is a serious blow to the U.S. and belies any assumption that the U.S. can control international telecommunication planning."

L'exécutif américain reconnaît que la F.C.C. n'est pas habilitée à jouer sur le plan international le rôle que celle-ci prétend s'arroger à titre de prolongement de sa juridiction intérieure. Ceci appert d'un extrait du témoignage de monsieur J.M. Richardson, directeur du Bureau des Communications du ministère américain du Commerce le 22 mars 1977 devant le sous-comité des communications du comité de la Chambre des Représentants sur le commerce extérieur et entre États:

"Most of the difficulties we are experiencing today in international telecommunications are not traceable to deficiencies in the industry structure. Rather, they appear to be largely the result of a regulatory process which has been outpaced by technological progress, growing market size, expanding service categories, and varying degrees of competition."

Quant au projet de la F.C.C. de s'engager dans la planification à long terme de l'établissement et de l'usage d'ouvrages internationaux de communication, ce même haut fonctionnaire fit connaître en ces termes l'attitude officielle de son ministère le 1er septembre 1977:

"We oppose this proposal because its adoption would constitute excessive, rather than effective, regulation. The Commission proposes to act in an area that, in our opinion, is part of the role of industry."

Sous plusieurs rapports, la situation du Canada diffère profondément de celle des Etats-Unis en matière de télécommunications internationales, et ce sont autant de raisons d'écarter le modèle américain.

Premièrement, le Canada est dans une position beaucoup plus faible que les États-Unis vis-à-vis la communauté internationale des télécommunications. Contrairement à ceux-ci, il n'est nullement en mesure d'imposer ses vues et ses intérêts par l'importance de son trafic. Si les interventions ou les décisions du Bureau avaient pour effet de contraindre ou retarder la réalisation des projets que Téléglobe élabore avec ses partenaires étrangers, ceux-ci auraient tôt fait de se diriger vers les États-Unis. Le Canada risquerait de perdre les avantages qu'il tire de la participation étrangère dans la construction et l'usage de ses nouvelles installations de communication, et même éventuellement d'être empêché d'en établir, faute de partenaire.

Par ailleurs, il n'existe pas aux États-Unis d'entreprise d'État chargée des télécommunications outremer. Celles-ci y sont assurées par plusieurs entreprises privées rivales. Ce n'est pas le cas chez nous. La Charte confie expressément à Téléglobe la tâche de coordonner les communications extérieures du Canada avec celles des autres pays.

Nous osons espérer avoir fait la démonstration que, dans le domaine international, l'intervention d'un organisme de réglementation, vu

le processus de négociation qui s'impose, aurait pour effet d'amener celui-ci au delà des limites de son rôle de régulateur et l'amènerait forcément à s'immiscer dans la gestion et l'exploitation du service étant donné que le télécommunicateur international dessert le territoire conjointement et ce de concert avec d'autres télécommunicateurs étrangers et souverains et qu'au surplus le service ne peut être assuré que dans la mesure où un accord intervient entre ces télécommunicateurs. Ces principes et ces caractéristiques excluent donc nécessairement toute possibilité d'action unilatérale ou coercitive de la part d'aucun des pays concernés.

3. Délégation de juridiction aux provinces

Aux termes de l'article 7, complété par l'alinéa 21(2)b) du projet, le Ministre peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil, négocier avec le gouvernement d'une province un accord confiant à l'organisme de réglementation de cette province l'exercice de pouvoirs ou attributions qui appartiennent au Ministre ou à la Commission, y compris ceux du Bureau, avec ou sans obligation de se conformer au projet ou à ses règlements d'application.

Constitutionnellement le service international de télécommunication relève exclusivement de la compétence fédérale. Donc, vu le principe à l'effet que l'accessoire doit suivre le principal, tous les aspects particuliers de ce service qui à la rigueur, s'ils étaient pris isolément, pourraient être considérés comme étant de juridiction provinciale, doivent aussi relever de la compétence fédérale. Au surplus, du strict point de vue pratique, les difficultés auxquelles ce mémoire a fait allusion en ce qui a trait au service international, s'aggraveront

encore davantage si par suite d'un accord conclu par le ministre, les organismes provinciaux en arrivaient à être autorisés à exercer quelque autorité que ce soit sur les activités de la Société. Par conséquent, il conviendrait, vu l'importance de cette question, de stipuler clairement dans la Loi que les accords que le ministre peut être autorisé à conclure en vertu des articles 7 et 21(2)b), ne pourraient en aucun cas affecter Téléglobe Canada ou le service international, à quelques égards que ce soit, directement ou indirectement.

4. Conciliation partielle du projet avec les activités de la Société

En dépit de ce qui précède, Téléglobe Canada croit néanmoins qu'elle peut se conformer à certaines dispositions du projet dans la mesure cependant qu'elles ne sont pas inconciliables avec son mandat, les dispositions de sa propre loi et enfin, le caractère international de ses activités dont il a été fait état dans ce mémoire.

a) Activités nationales de Téléglobe

Comme nous avons dit précédemment, on peut à la rigueur et pour les fins de réglementation accepter de faire une distinction entre l'aspect international des activités de Téléglobe Canada et leur aspect purement national. Ayant fait cette distinction, on peut en principe également envisager d'assujettir l'aspect national à la réglementation de la CRIC. On peut englober dans cet aspect national, la détermination des taxes de perception (collection rates), les accords conclus avec les télécommunicateurs canadiens pour l'acheminement du trafic à l'intérieur du pays, et les accords visant les installations de raccordement intérieur

(rearward facilities).

Même si conceptuellement ce partage semble logique et, à première vue, facile à définir, il n'en ira pas nécessairement ainsi lorsque viendra le temps de tirer la ligne de démarcation précise entre les deux et de préciser ce concept en langage législatif. Il s'agit, comme nous l'avons démontré, d'une question éminemment complexe au sujet de laquelle il n'existe aucune tradition ou précédent car c'est la première fois, à notre connaissance, qu'on aborde le sujet. Vu son importance cependant, il s'imposerait d'en examiner les modalités attentivement et à ce sujet, la Société se tient à l'entière disposition du Ministre et de ses collaborateurs pour en arriver à fixer les textes législatifs à recommander.

Une fois accepté le principe à l'effet que le processus national de réglementation est incompatible avec le caractère international du service que dispense la Société vu l'intervention nécessaire d'administrations étrangères échappant au contrôle de la CRTC, il est essentiel de traduire dans les textes législatifs d'une manière adéquate les dispositions qui sont requises afin d'éviter que la CRTC, en exerçant sa juridiction sur les domaines qui peuvent se prêter à la réglementation, ne règle indirectement l'aspect international.

A titre d'exemple, prenons le cas d'une requête portant sur la taxe de perception canadienne à prélever des abonnés canadiens pour le service international; il va sans dire que parmi tous les facteurs dont on doit tenir compte dans l'établissement de cette taxe, se retrouvent les accords conclus avec les administrations étrangères concernant la taxe de

répartition (accounting rate) et le partage des coûts d'exploitation. S'il advenait que la CRTC, pour une raison ou pour une autre, en arrive à la conclusion que ces accords internationaux ne sont pas entièrement acceptables, elle pourrait conclure que la taxe de perception ne peut être fixée au niveau proposé par la Société. Ainsi, tout en restreignant sa juridiction, techniquement parlant, à l'aspect national des activités de la Société, la CRTC se trouverait à réglementer néanmoins l'aspect international.

Dans ces circonstances, on ne peut que conclure que le texte de loi doit être tel qu'il permette d'incorporer dans la base tarifaire pour fin de détermination de la taxe de perception, les implications financières des accords conclus par la Société relativement à la taxe de répartition et le partage des coûts d'exploitation. Si l'on ne parvenait pas à préciser le langage législatif nécessaire à cette fin, la Société n'aurait d'autre alternative que de demander, purement et simplement, une exemption totale des dispositions de la loi à tous égards.

Enfin, malgré les précautions que l'on pourra prendre dans la rédaction des textes et leur interprétation, il serait prudent de se protéger contre toute possibilité éventuelle de conflit entre l'aspect national et l'aspect international qui n'aurait pour effet que de nuire au développement des télécommunications canadiennes; il serait donc opportun de réserver au Ministre le pouvoir d'adresser au Bureau des directives particulières sur le caractère international de certaines installations de la Société, ou tout simplement pour l'obliger à accepter les engagements pris par la Société conformément aux accords internationaux auxquels adhère le Gouvernement du Canada et dont les implications financières se retrouvent

dans les budgets approuvés par les autorités gouvernementales conformément à la loi organique de Téléglobe et à la loi sur l'Administration financières.

b) Tarifification

Malgré certaines réserves, la Société ne veut toutefois pas opposer d'objection à ce que le Bureau exerce son contrôle sur l'établissement de ses taxes à venir. Cependant, avant d'aborder ce sujet, il convient de préciser certaines notions qui ne ressortent pas assez clairement du projet.

i) Sens du mot "taxe"

Le projet donne au terme "taxe" une portée plus large que son acception usuelle. En effet, le paragraphe 2(1) précise qu'en ce qui concerne un télécommunicateur, ce terme "s'entend de tout droit, frais ou redevance établi pour la fourniture d'un service par le télécommunicateur et également de toute condition à laquelle la fourniture de ce service est soumise". Peu importe à qui ou par qui les droits, frais ou redevances sont réclamés ou payés. Ce peut être aussi bien d'un usager canadien que d'un télécommunicateur étranger. La définition ne fait aucune distinction. Dans tous les cas, le paragraphe 57(1) et l'article 62 exigent l'approbation préalable du Bureau pour toute nouvelle taxe, et le paragraphe 57(5) permet au Bureau d'approuver des taxes ou frais spéciaux pour les services fournis par un télécommunicateur à un autre.

Considérant la définition du mot "taxe" qu'on retrouve à l'article 2 de la loi et considérant au surplus les dispositions du sous-alinéa 57(5),

on ne peut que conclure qu'entre télécommunicateurs, la rémunération de l'un pour les services rendus par l'autre, sera considérée comme une "taxe". Or, pour assurer un service ininterrompu depuis l'abonné jusqu'au destinataire étranger et vice versa, Téléglobe Canada passe avec les télécommunicateurs canadiens et étrangers des accords d'interconnexion qui, forcément, sont des accords entre télécommunicateurs aux termes desquels est fixée la rémunération des télécommunicateurs canadiens et étrangers pour leur participation à l'acheminement d'une communication d'un abonné à l'autre. Vu le sens qu'on donne au mot "taxe" dans le Bill C-43, cette rémunération devient, du point de vue juridique, une "taxe". Dans ce cas précis, la Société est d'avis qu'il ne peut s'agir d'une taxe au sens strict de la loi et que bien au contraire la rémunération versée par Téléglobe aux télécommunicateurs canadiens et étrangers n'est que la considération monétaire des accords conclus entre eux. En effet, la notion de taxe présuppose une relation de fournisseur à abonné et il est clair que Téléglobe Canada ne peut dans les circonstances être considérée comme un abonné des télécommunicateurs canadiens non plus que ces derniers ne peuvent être considérés comme des abonnés de Téléglobe Canada pour l'acheminement au Canada du trafic en provenance de l'étranger. Au surplus, si la notion de taxe était maintenue et devait régir ce type d'accords entre télécommunicateurs, c'est aux terme de l'article 57 que le Bureau l'approuverait et ce, sur requête du fournisseur de ces services, soit le télécommunicateur canadien. Nous sommes d'avis, étant donné la nature de ces accords, qu'une démarche auprès du Bureau ne peut être unilatérale sauf, à la rigueur, dans l'éventualité où les télécommunicateurs canadiens et Téléglobe Canada ne parvenaient pas à s'entendre. Donc, il s'imposerait de reconnaître que ces accords entre télécommunicateurs sont d'une nature particulière et que la rémunération de l'un à l'autre pour les services

qu'ils se rendent mutuellement, aux termes de ces accords, devrait être considérée tout simplement comme la considération monétaire de ces accords. Si cette rémunération allait être considérée comme une taxe de la nature de celle qu'un télécommunicateur perçoit de ses abonnés, le fournisseur aurait la liberté de prendre une initiative unilatérale devant le Bureau dès qu'il souhaiterait augmenter cette rémunération; de telles initiatives unilatérales nous apparaissent ici tout-à-fait contre-indiquées, vu la nature de ces accords qui portent sur l'échange de télécommunications. Par contre, les accords de Téléglobe Canada avec les télécommunicateurs canadiens qui visent les raccordements intérieurs (rearward facilities) pourraient, à juste titre, faire l'objet d'une taxe au sens du Bill C-43 à moins qu'on ne préfère également les considérer comme faisant partie des accords prévus à l'article 58.

ii) Accords internationaux de répartition

Suivant cette acception, les droits, frais et redevances que Téléglobe touche des télécommunicateurs étrangers sur le trafic d'arrivée constitueraient des "taxes" au sens du projet. Mais elles ne le font pourtant pas au sens strict du terme. La Société ne fixe pas en effet ces sommes unilatéralement. Elles ne sont que la considération pécuniaire des accords d'échange de trafic avec les pays étrangers. Comme nous l'avons vu, ces sommes font l'objet d'ententes bilatérales de répartition qui établissent non seulement ce que la Société peut exiger des télécommunicateurs étrangers, mais également ce qu'elle doit leur verser pour les services qu'ils lui rendent dans la direction opposée. Sous ce second aspect, les accords en question échappent à l'application du paragraphe 57(1), puisque la définition du terme "taxe" contenue au

paragraphe 2(1) exclut la rétribution de services fournis par un télécommunicateur étranger. En conséquence, les arguments qui militent en faveur d'une exemption générale pour les contrats internationaux de Téléglobe s'appliquent avec autant de force ici.

iii) Accords nationaux de répartition

Suivant la version actuelle du projet, la somme retenue par les télécommunicateurs canadiens pour assurer la liaison entre les usagers canadiens et les centres de commutation internationale de la Société, constituerait également une "taxe". A proprement parler, elle n'est pourtant pas plus une taxe que les sommes établies en vertu des accords internationaux de répartition. Elle ne constitue en fait que la considération pécuniaire des accords d'interconnexion qui permettent l'acheminement des communications internationales jusqu'à ou depuis l'utilisateur. Ces accords définissent toutes les conditions de l'interconnexion: lieu, normes techniques du service offert, etc. Accessoirement, ils établissent aussi les modalités de perception de la taxe globale auprès de l'utilisateur, et le mode de partage de cette taxe entre les partenaires qui ont contribué à son acheminement. On y prévoit donc non seulement ce que les télécommunicateurs canadiens peuvent retenir à même les taxes perçues des usagers canadiens, mais encore ce que la Société doit leur verser à même les sommes reçues des télécommunicateurs étrangers sur le trafic d'arrivée.

Dans ce contexte, il y a lieu de modifier le projet pour distinguer les accords de répartition des taxes proprement dites et les assujettir à un régime particulier. Ainsi, aucun télécommunicateur ne

pourra modifier unilatéralement la part qui lui revient sur les revenus d'une communication internationale et s'adresser seul au Bureau à cette fin comme ce serait le cas si ce type d'accord tombait sous le coup de l'article 57(5). Cette conséquence paraît d'autant plus souhaitable que le projet n'oblige pas le Bureau dans un tel cas à tenir une audience publique, ni même à donner avis de la demande d'approbation. Ce régime reconnaîtrait la nature essentiellement bilatérale des accords de répartition et en favoriserait la négociation avant que l'on ne s'adresse au Bureau. Le projet pourrait soit exiger l'approbation du Bureau pour tous les accords d'interconnexion, soit lui laisser le soin de statuer sur ce sujet par un règlement en vertu de l'alinéa 58(1)b). Il faudrait toutefois modifier cette disposition pour indiquer que l'approbation des contrats d'interconnexion comprend toujours leurs modalités pécuniaires, et ce par dérogation à l'article 57. En cas de différend irréductible, l'une ou l'autre partie pourrait s'adresser au Bureau pour obtenir une ordonnance d'interconnexion. Les aspects pécuniaires seraient alors étudiés en même temps que toutes les autres considérations pertinentes après un préavis convenable au partenaire éventuel.

Cette solution n'empêcherait nullement de toujours considérer comme "taxes" les frais établis par un télécommunicateur pour un service particulier ou pour la location d'installations à un autre télécommunicateur comme par exemple, en ce qui a trait à l'utilisation des installations de raccordement intérieur (rearward facilities).

iv) Taxe de perception

En ce qui concerne la taxe de perception internationale proprement

dite, c'est-à-dire le prix unique que doit payer l'usager canadien pour l'ensemble d'une communication internationale, nous avons vu que c'est Téléglobe qui la détermine aux termes de ses contrats avec les télécommunicateurs canadiens. Puisque la fixation de la taxe internationale participe du cadre contractuel intérieur de la Société, et qu'elle est perçue des usagers canadiens, Téléglobe reconnaît qu'elle peut être soumise à l'approbation du Bureau. Un tel contrôle se justifie aussi du fait que sur le plan international, l'établissement des taxes de perception relève exclusivement de chaque pays. En effet, bien que l'U.I.T. recommande aux administrations nationales de réduire autant que possible l'écart entre la taxe imposée dans un sens et dans l'autre pour la même communication, tous les pays ont jusqu'ici préservé jalousement leur droit d'établir ces taxes suivant leurs besoins et principes propres selon les circonstances.

Dans l'établissement de cette taxe, la Société se fonde nécessairement sur trois facteurs principaux:

- a) ce que les accords internationaux de répartition l'obligent à verser aux télécommunicateurs étrangers pour leur concours à la transmission de la communication,
- b) la rémunération à verser aux télécommunicateurs intérieurs pour assurer la liaison entre les usagers canadiens et les centres de commutation du réseau international,
- c) la somme que Téléglobe a besoin de garder pour ses fins, une fois les autres télécommunicateurs rémunérés.

Le premier de ces trois facteurs échappe absolument à la compétence du Bureau, pour les raisons que nous avons déjà examinées. Une fois établi dans le cadre de négociations internationales, il constitue un coût incompressible pour Téléglobe. Quant au second, selon le remaniement suggéré, la CRIC pourra toujours le revoir à titre d'élément des contrats d'interconnexion. Reste donc la portion résiduaire qui revient à Téléglobe. Même sous ce dernier aspect, le Bureau ne devrait exercer qu'un contrôle restreint sur les taxes établies par Téléglobe à cause des deux caractères propres de cette dernière comme télécommunicateur international et société de la Couronne.

En ce qui concerne l'aspect international des activités de la Société, nous avons vu dans quelles conditions elle négocie les contrats relatifs à la transmission de ses messages et à l'établissement de ses installations et pourquoi ceux-ci doivent être soustraits au contrôle du Bureau. Du reste, sa participation à des consortiums et organismes internationaux limite considérablement sa marge de manoeuvre en ce qui concerne ses méthodes de calcul de coût, ses méthodes comptables, ainsi que l'établissement, le mode de financement et l'utilisation partagée de nouvelles installations. Toutes ces considérations sont directement pertinentes à l'analyse des taxes d'un télécommunicateur ordinaire, mais le Bureau ne devrait pas leur appliquer ses critères habituels ni les modifier d'office, pas plus que la Société n'est libre de les établir unilatéralement. En somme, il ne faut pas que l'examen des taxes de la Société serve de prétexte à une remise en cause de ses engagements sur le plan international, et notamment quant à l'établissement d'ouvrages, à l'acheminement du trafic et au partage d'installations avec les frais et revenus y afférents.

Là comme ailleurs, la seule alternative à ce régime particulier demeure l'exemption totale. Autrement, toute autre exemption qui aurait pu lui être accordée serait vidée de toute portée réelle.

Mais il y a plus. En tant que société de la Couronne, Téléglobe est tenue d'obéir aux directives du gouverneur en conseil et du Ministre. Ces derniers examinent et approuvent annuellement, avec le concours du Conseil du Trésor le cas échéant, ses budgets d'exploitation et d'immobilisations. Ils fixent donc implicitement le résultat financier que la Société doit atteindre. Nous avons vu du reste que le contrôle du gouvernement sur la Société s'accentuera encore avec l'adoption d'une nouvelle loi sur les corporations de la Couronne. Dans ce contexte, le Bureau ne peut pas jouer à l'égard de la Société le rôle qu'on lui attribue à l'égard de l'entreprise privée.

Sous quelqu'angle qu'on les considère, les taxes de la Société ne peuvent faire l'objet que d'un contrôle particulier du Bureau, essentiellement pour lui permettre de s'assurer qu'elles résultent bien des contingences ci-haut mentionnées, mais sans pouvoir influencer ces contingences elles-mêmes, et qu'elles se conforment aux critères de non-discrimination énoncés par l'article 57. Aussi serait-il bon que la loi elle-même fixe les bornes particulières du contrôle du Bureau sur les taxes internationales de Téléglobe.

AMENDEMENTS PROPOSÉS

Les modifications suggérées par Téléglobe sont de deux ordres. Les unes ont pour but le maintien de ses caractéristiques distinctives tandis que les autres à l'instar des recommandations déjà présentées par l'Association Canadienne des Entreprises de Télécommunication tendent à une amélioration générale du projet au bénéfice de tous les télécommunicateurs et du public en général.

A - Les principales modifications propre à Téléglobe prendraient la forme d'amendements aux articles 4, 57 et 58 qui se liraient comme suit:

1 - Paragraphe 4(1) est amendé en remplaçant, dans la première ligne les mots: "du paragraphe (2)" par les mots "des paragraphes (2) et (3)";

- L'article 4 est amendé en ajoutant après le paragraphe 2 le paragraphes suivants:

"(3) La présente loi ne s'applique pas à Téléglobe Canada ni à ses entreprises, installations et services sauf en ce qui a trait:

a) aux accords entre Téléglobe Canada et d'autres télécommunicateurs au Canada pour

l'échange de télécommunications entre leurs systèmes respectifs, y compris la considération monétaire de tels accords;

b) aux accords autres que ceux dont il est fait mention au sous-alinéa (a) du présent article entre Téléglobe Canada et un autre télécommunicateur, pour la fourniture à l'un par l'autre de services de télécommunications, y compris les taxes ou frais que le Bureau peut approuver aux termes de l'alinéa 52 (5) pour de tels services;

c) à toute taxe projetée, autre que les taxes ou frais visés à l'alinéa (b) du présent article, imposée à quelque personne que ce soit au Canada pour tels service, lesquelles taxes projetées devront être soumises par Téléglobe Canada à l'approbation du Bureau conformément aux alinéas 57 (1), (2), (3) et (4).

(4) Le Ministre peut adresser à la Commission et au Bureau des instructions concernant l'exercice de la compétence que leur confèrent les sous-alinéas (a), (b) et (c) du présent article."

et en anglais ...

- Subsection 4 (1) is amended by deleting, in the first line, the words: "subsection (2)" and by substituting therefor the words "subsections (2) and (3)";

- Section 4 is amended by adding after subsection (2) thereof, the following subsections:

- "(3) This Act shall not apply to Teleglobe Canada or to any of its undertakings, facilities and services except in respect of:
 - a) agreements between Téléglobe Canada and any other telecommunication carrier in Canada for the interchange of telecommunications between their respective systems, including the monetary consideration thereof;

 - b) agreements, other than those referred to in sub-paragraph (a) of this section, between Téléglobe Canada and another telecommunication carrier, for the provision to one by the other of telecommunication services, including the special tariffs or charges that the Executive Committee may approve pursuant to subsection 57(5) for such services;

 - c) any proposed tariff, other than the tariffs or charges referred to in subsection (b) of this section, to be charged to any person in Canada

for such services, which proposed tariffs shall be submitted by Télélobe Canada to the Executive Committee for its approval, pursuant to section 57 (1), (2), (3) and (4).

(4) The Minister may issue instructions to the Commission or the Executive Committee in relation to the exercise of their jurisdiction pursuant to subsections (a), (b) and (c) of this section."

2 - L'article 57 est amendé en ajoutant le paragraphe qui suit:

"(6) Sous réserve du paragraphe 4 (3), le Bureau devra, en rendant une décision au terme de cet article, considérer comme admissibles pour fins d'approbation de toute taxe projetée soumise par Télélobe Canada, les frais encourus ou les engagements pris par Télélobe Canada aux termes de tout accord international conclu par le gouvernement du Canada ou par Télélobe Canada conformément à tel accord, ou figurant aux budgets d'établissement ou d'exploitation de Télélobe Canada approuvés conformément à la Loi sur Télélobe Canada ou la Loi sur l'administration financière."

et en anglais:

- Section 57 is amended by adding the following subsection:

"(6) Subject to subsection 4 (3), the Executive Committee

shall, in rendering a decision pursuant to section 57, allow as proper expenditure for the purpose of approval of any proposed tariff submitted by Teleglobe Canada expenditures incurred or commitments made by Teleglobe Canada pursuant to any international agreement entered into by the Government of Canada or by Teleglobe Canada pursuant to any such agreement or appearing in the capital or operating budget of Teleglobe Canada approved in accordance with the Teleglobe Canada Act or the Financial Administration Act."

3 - L'article 58 est amendé en ajoutant le paragraphe suivant:

"c) La considération monétaire et les modalités de tout contrat ou accord projetées entre Téléglobe Canada et un autre télécommunicateur visant l'échange de télécommunications entre leurs systèmes respectifs ou la fourniture par l'un à l'autre d'équipements ou de services;"

et en anglais:

"(c) The monetary consideration and the terms and conditions of each proposed contract or agreement between Teleglobe Canada and another telecommunication carrier for the interchange of telecommunications between their respective systems or the provision by one to the other of facilities or services;"

L'article 58 est aussi amendé en ajoutant:

"Téleglobe Canada est dispensée des dispositions de l'alinéa 58(1)b) en ce qui a trait à tout contrat ou accord conclu avec une organisation internationale aux termes d'un accord auquel le Gouvernement du Canada est partie ou en ce qui a trait à tout accord conclu avec un télécommunicateur exploitant à l'extérieur du Canada."

et en anglais:

"Teleglobe Canada is exempted from the application of section 58(1)(b) in relation to any contract or agreement entered into with any International Organization pursuant to any agreement to which the Government of Canada adheres or in relation to any contract with any telecommunicator operating outside Canada."

B - En dehors de la Partie V, la Société suggère certains remaniements accessoires en ce qui la concerne.

1 - Les deux premiers concernent les pouvoirs de réglementation du Ministre en matière de normes de rendement et ceux du gouverneur en conseil en matière de radiocommunications. Il s'agirait tout d'abord d'ajouter à l'article 6 le paragraphe suivant:

"(4) Téleglobe Canada n'est tenue de respecter les normes de rendement établis en vertu du présent article que dans la

mesure où elles sont compatibles avec la capacité de réception ou d'émission de ses correspondants étrangers."

- 2 - De même, on ajouterait à l'article 66 le deuxième paragraphe suivant:

"(2) Télélobe Canada n'est tenue de se conformer aux règlements établis en vertu du présent article que s'ils sont compatibles avec ses engagements, présents et futurs, envers toute entreprise ou au sein de tout consortium ou organisme de télécommunication extérieur au Canada, et avec la réglementation internationale, présente ou future, en la matière."

- 3 - Une autre modification concerne aussi les pouvoirs du Ministre aux termes de l'article 6. L'alinéa 6 (1)d), autorise celui-ci à prendre toute mesure nécessaire pour assurer, par voie de réglementation internationale ou autrement, les droits de Sa Majesté du chef du Canada en matière de télécommunication, et consulter la Commission à ce sujet.

Si l'on conçoit bien que la Commission puisse jouer un rôle consultatif auprès du Ministre en matière de radiodiffusion ou de télécommunications en général, il apparaît que la Société serait particulièrement compétente pour jouer semblable rôle en matière de télécommunications internationales, en raison du mandat que lui confie sa



Charte, et de son expérience sur le plan international. La Société a toujours agi en étroite collaboration avec le Ministre et le Ministère. La modification du projet dans le sens proposé donnerait donc la sanction législative à une pratique actuelle et ne pourrait qu'en favoriser la continuation. Elle améliorerait également la coordination des activités du Ministre avec celles de la Société sur la scène internationale.

La Société propose donc que l'on modifie l'alinéa 6 (1)d pour qu'il se lise ainsi:

"6(1)d) Prendre toute mesure nécessaire pour assurer, par voie de réglementation internationale ou autrement, les droits de Sa Majesté du chef du Canada en matière de télécommunication et consulter à ce sujet la Commission ou Téléglobe Canada s'il s'agit de télécommunications internationales."

4 - Enfin, au sujet des accords que prévoit l'article 7 avec les gouvernements des provinces, il y aurait lieu de modifier l'alinéa (2) de cet article pour qu'il se lise ainsi:

"7(2) Aucun accord négocié conformément au paragraphe (1) ne peut être conclu par le Ministre sans l'approbation préalable du gouverneur en conseil donné par décret, ni toucher les services de télécommunication entre le Canada et l'étranger non plus que les installations et services de

Télélobe Canada."

Nous avons proposé les modifications qui précèdent dans le cadre du projet, mais rien n'empêcherait de modifier plutôt l'article 7 de l'annexe II du projet, pour les incorporer à la Charte, étant donné que celle-ci a préséance.

C - Il existe par ailleurs deux autres suggestions de modification qui sont d'un ordre plus général et qui devraient dans tous les cas être apportées au projet.

1 - Il serait essentiel d'amender l'alinéa 58 (1)b) en y ajoutant au début, les mots: "la considération monétaire"

2 - La Société remarque d'autre part que deux articles de la Partie VIII traitent de la validité des taxes établies avant l'entrée en vigueur du projet. L'article 80 le fait dans le cadre d'une énumération et l'article 82 de façon particulière. Le texte ne laisse voir aucune justification pour cette double mention, et elle ne peut être qu'une source de confusion, sinon d'incompatibilité. Télélobe suggère donc la suppression du mot taxe à l'article 80.

3 - L'abrogation des lois actuelles concernant les télécommunications commande par ailleurs une modification à la Charte.

Dans l'état actuel de la législation, Télélobe possède le

pouvoir d'ériger, d'entretenir et d'exploiter des installations: elle jouit aussi des privilèges que l'article 22 du projet de loi confère aux personnes visées. Toutefois l'abrogation des lois actuelles concernant les télécommunications bouleverse cette situation et à moins de modification de sa loi organique, Téléglobe perdrait ces pouvoirs et privilèges dont elle a besoin. Il y a donc lieu de modifier la loi organique de Téléglobe pour lui conserver de façon claire le pouvoir d'ériger, d'exploiter et d'entretenir des installations de télécommunication, y compris le privilège d'accès prévu à l'article 22.

COMMENTAIRES GÉNÉRAUX ET CONCLUSION

Même si le présent mémoire tend principalement à la sauvegarde des caractères propres de Téléglobe, elle n'en partage pas moins les préoccupations exprimées par les autres télécommunicateurs en marge du projet, en particulier les commentaires et recommandations de l'Association Canadienne des Entreprises de Télécommunications.

Ainsi la Société souhaite le maintien du droit d'appel judiciaire prévu actuellement par l'article 64 de la Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970 c. L-1. Ce recours ne fait pas double emploi avec les pouvoirs réservés au gouverneur en conseil par l'article 11 du projet, et il semble mieux adapté à l'examen de questions de droit et de compétence.

Les décisions prévues par les articles 55 et 56 du projet peuvent entraîner des conséquences d'une extrême gravité pour un télécommunicateur. Malgré cela, l'alinéa 27 (2)e) autorise le Bureau à les prendre sans aucune audition préalable, publique ou autre. Il est vrai que ces matières exigent une certaine souplesse dans les mécanismes d'enquête et d'audition. Une enquête publique serait même inopportune dans certains cas. La Société croit toutefois que les autres télécommunicateurs ont raison de demander des garanties minimales. Le mieux serait de prévoir qu'en ces matières, le Bureau doit tenir une audition publique, à moins que les parties intéressées y renoncent et qu'à son avis l'intérêt public ne l'exige pas.

La Société partage aussi le souci d'accroître la publicité qui

doit entourer l'exercice des attributions du Bureau. Non seulement les projets de règlements édictés en vertu de l'article 61, mais aussi ceux qu'il peut établir en vertu de tout autre article devraient faire l'objet d'une publication préalable. Nonobstant le paragraphe 61 (3), tout projet de règlement devrait être publié de nouveau dans sa forme finale dans la Gazette du Canada s'il a subi des modifications. Il serait également opportun d'assujettir à une certaine publicité l'exercice des pouvoirs de décision prévus aux articles 55 et 56 tout particulièrement.

Comme les autres télécommunicateurs, Téléglobe souhaite que certains rapports remis au Bureau demeurent confidentiels.

Elle s'interroge également sur le double emploi et l'incompatibilité éventuelle entre la faculté du Ministre d'édicter des règlements pour établir des normes de rendement relatives aux appareils et services de télécommunication, en vertu de l'alinéa 6 (1)b), et le pouvoir du Bureau de faire des règlements établissant les modalités régissant la fourniture de services par les télécommunicateurs en vertu de l'alinéa 61 (1)f).

En matière de tarifs, Téléglobe croit aussi qu'il serait bon que le projet précise que la taxe doit être juste et raisonnable non seulement pour celui qui la paie, mais également à l'égard du télécommunicateur qui en a besoin pour poursuivre et étendre ses activités, et dont les capitaux ainsi que l'esprit d'entreprise méritent une rémunération. La Société partage au surplus les préoccupations des autres télécommunicateurs quant aux retards éventuels dans l'approbation des taxes. Comme cette approbation est préalable à leur perception, la loi devrait obliger le Bureau à se

prononcer en toute diligence. Elle voit également avantage à ce qu'on modifie le paragraphe 57 (5) pour permettre dans certains cas des tarifs préférentiels ou l'usage gratuit d'installations.

Sur un plan plus général, Téléglobe partage l'opinion unanime des télécommunicateurs sur le rôle de la C.R.T.C. et de son Bureau: ils doivent réglementer l'industrie sans s'immiscer dans sa gestion et mettre en pratique les politiques gouvernementales élaborées par l'État sans prétendre imposer les leurs, sauf à jouer un rôle consultatif à l'occasion.

En soumettant le présent mémoire Téléglobe n'a d'autre souci que de bien servir l'État et l'ensemble des canadiens. Elle est à l'entière disposition du Ministre, tant pour en discuter avec lui-même et ses collaborateurs que pour étayer encore davantage son argumentation si la chose s'avérait utile ou nécessaire.

