



Politique réglementaire de télécom CRTC 2009-428

Référence au processus : Avis de consultation de télécom 2009-303

Ottawa, le 20 juillet 2009

Procédure d'examen de propriété et de contrôle canadiens

Numéro de dossier : 8657-C12-200907751

Dans la présente décision, conformément aux Instructions, le Conseil précise un nouveau cadre relativement aux examens de propriété et de contrôle canadiens effectués en vertu de la Loi sur les télécommunications et du Règlement sur la propriété et le contrôle des entreprises de télécommunication canadiennes. Le Conseil estime qu'il convient d'adopter un mécanisme souple pour les examens de propriété et de contrôle et élabore un cadre comportant quatre types d'examens, lequel s'appliquera aux prochains examens de propriété et de contrôle.

Introduction

1. Dans *Appel aux observations – Procédure d'examen de propriété et de contrôle canadiens aux termes de l'article 16 de la Loi sur les télécommunications*, avis de consultation de télécom CRTC 2009-303 publié le 22 mai 2009, le Conseil a invité les parties à soumettre des observations sur les circonstances dans lesquelles il conviendrait d'amorcer un processus public auquel plusieurs parties seraient invitées à participer, processus visant à examiner la conformité d'une entreprise de télécommunication en ce qui a trait aux exigences en matière de propriété et de contrôle canadiens en vertu de la *Loi sur les télécommunications* (la *Loi*) et du *Règlement sur la propriété et le contrôle des entreprises de télécommunication canadiennes* (le *Règlement*).
2. Le Conseil a reçu des observations de Bell Canada, de la Canadian Cable Systems Alliance Inc. (CCSA), de Ciel Satellite Limited Partnership (Ciel), de Globalive Wireless Management Corporation (Globalive), de MTS Allstream Inc. (MTS Allstream), du Centre pour la défense de l'intérêt public (le PIAC), de Rogers Communications Inc. (RCI), de Shaw Communications Inc. (Shaw), de la Société TELUS Communications (STC) et de Vishal Malik.
3. On peut consulter sur le site Web du Conseil le dossier public de l'instance, lequel a été fermé le 15 juin 2009. On peut y accéder à l'adresse www.crtc.gc.ca, sous l'onglet *Instances publiques* ou au moyen du numéro de dossier indiqué ci-dessus.

Contexte

4. Le Conseil effectue des examens de propriété et de contrôle conformément au régime législatif incluant la *Loi* et le *Règlement* (collectivement le Régime de propriété et de contrôle). Selon l'article 16 de la *Loi*, une entreprise canadienne est admise à exploiter une entreprise de

télécommunication que si elle est la propriété de Canadiens et sous contrôle canadien, sous réserve des exceptions prévues au paragraphe 16(5) de la *Loi*. La *Loi* et le *Règlement* stipulent qu'en plus de la propriété et du contrôle de droit, l'entreprise de télécommunication doit être sous contrôle canadien de fait.

5. Même si le Régime de propriété et de contrôle expose de façon détaillée les règles d'admissibilité en matière de propriété et de contrôle canadiens, il n'établit pas la procédure à suivre pour examiner l'admissibilité d'une entreprise. Dans le passé, et en règle générale, le Conseil a procédé aux examens de propriété et de contrôle de manière confidentielle et bilatérale, avec l'entreprise concernée. En général, ce genre d'examen ne s'est pas traduit par la création d'un dossier public ni par la publication des motifs de la décision.

Y a-t-il lieu de maintenir confidentiels et bilatéraux, dans tous les cas, les examens de propriété et de contrôle effectués en vertu du Régime de propriété et de contrôle?

6. Shaw a fait valoir que le Conseil devrait effectuer les examens de propriété et de contrôle de manière à prévoir la publication d'un avis, la participation du public et la divulgation des motifs, ce qui apporterait une certitude à l'industrie. Dans la même veine, RCI a fait valoir que les examens devraient être réalisés dans le cadre d'un processus public accéléré et que les motifs devraient être divulgués lorsque l'examen porte sur des facteurs ou des éléments nouveaux. Bell Canada et la STC ont proposé que les examens de propriété et de contrôle soient publics et multipartites lorsqu'il s'agit d'examiner la conformité d'une nouvelle entreprise par rapport à l'article 16 de la *Loi*, ou lorsque la structure de gouvernance ou de propriété d'une entreprise existante subit des modifications ou une restructuration importantes.
7. La CCSA, Ciel, Globalive, MTS Allstream, le PIAC et Vishal Malik (collectivement Globalive et autres) ont fait valoir que les examens multipartites étaient inutiles et entraîneraient des retards indus, et que le Conseil devrait, dans tous les cas, continuer d'effectuer des examens de contrôle et de propriété de manière confidentielle et bilatérale avec l'entreprise concernée. De plus, MTS Allstream a indiqué que le Conseil devrait publier les motifs de ses décisions liées aux examens de propriété et de contrôle lorsque ses décisions sont favorables, et ce, afin de guider l'industrie et de lui offrir des garanties.

Résultats de l'analyse du Conseil

8. Comme il est indiqué précédemment, le Conseil a, en règle générale, effectué les examens de propriété et de contrôle de manière confidentielle et bilatérale. Dans un document daté du 16 octobre 1996 et joint à une lettre du secrétaire général du Conseil adressée à l'entreprise AT&T Canada – Services interurbains (la décision Unitel), le Conseil a d'abord examiné les obligations prévues par la législation en ce qui a trait à la procédure à suivre concernant les examens de propriété et de contrôle.

9. Dans cette décision, le Conseil a établi qu'il n'avait aucune obligation juridique d'amorcer une instance publique ou multipartite dans le cadre des examens de propriété et de contrôle. En particulier, il a établi que ni le Régime de propriété et de contrôle ni l'obligation de droit administratif en matière d'équité procédurale n'imposaient une telle obligation au Conseil. De plus, il a conclu à l'égard des faits relatifs à cette affaire qu'un processus d'examen public auquel des tiers seraient invités à participer était inutile.
10. Le Conseil fait remarquer que bien de l'eau a coulé sous les ponts depuis la publication de la décision Unitel, et que le paysage des télécommunications a beaucoup changé. De plus, il fait remarquer que, dans ce contexte, l'industrie du financement des sociétés a créé des structures générales plus complexes, des instruments et des mécanismes de financement qui jouent un rôle crucial dans l'établissement des nouvelles entreprises et dans les changements des structures de propriété ou de gouvernance des entreprises actuelles.
11. Le Conseil estime que, lorsqu'un examen en vertu du Régime de propriété et de contrôle concerne des structures de propriété ou de gouvernance qui sont complexes ou nouvelles, notamment celles impliquant des mécanismes de financement complexes ou nouveaux, la tenue d'une instance publique ou multipartite, ou la tenue d'un processus menant à un dossier public et à une décision publique, peut être, dans certains cas, dans l'intérêt public. Même si le Conseil n'a aucune obligation juridique de tenir de tels examens, il estime qu'un tel processus permet, dans certains cas, d'établir des précédents importants et de fournir une certaine garantie dont tous les acteurs de l'industrie ont besoin. Par exemple, une décision publique permettrait aux acteurs de l'industrie et au public en général de mieux comprendre la façon dont le Conseil interprète le Régime de propriété et de contrôle.
12. Le Conseil fait également remarquer que même si les indicateurs de contrôle demeurent constants lors de tous les examens, il est peu probable que les mêmes indicateurs soient des enjeux dans chaque cas, car la structure de propriété ou de gouvernance et le capital investi de chaque entreprise sont uniques. Les examens de propriété et de contrôle devront varier afin de tenir compte de la complexité ou de la nouveauté relative de la structure de propriété ou de gouvernance de l'entreprise examinée. Le Conseil précise que tous les examens ne nécessiteront pas un processus public ou multipartite. À cet égard, il signale ses obligations en vertu du *Décret donnant au CRTC des instructions relativement à la mise en œuvre de la politique canadienne de télécommunication*, C.P. 2006-1534, du 14 décembre 2006 (les Instructions), exigeant qu'il adopte des pratiques afin d'agir de façon plus efficace, éclairée et opportune.
13. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil estime qu'il est nécessaire d'établir un cadre souple qui est conforme aux obligations susmentionnées des Instructions et les besoins de l'industrie en matière de précédents. De plus, il estime qu'un cadre d'examen, comportant quatre types d'examens de propriété et de contrôle, offrirait un mécanisme de traitement différencié lui permettant de s'acquitter de ses obligations en vertu du Régime de propriété et de contrôle en fonction des caractéristiques de la structure de propriété ou de gouvernance de l'entreprise. Par conséquent, le Conseil fixe le cadre d'examen de propriété et de contrôle suivant, comportant quatre types d'examens :

Type 1 : examen confidentiel et bilatéral

Type 2 : examen bilatéral, par écrit et menant à la publication d'un dossier public et d'une décision

Type 3 : instance multipartite, par écrit et publique

Type 4 : audience multipartite et publique

	Processus incluant une audience	Processus multipartite	Dossier public	Décision publique
Type 1	Non	Non	Non	Non
Type 2	Non	Non	Oui	Oui
Type 3	Non	Oui	Oui	Oui
Type 4	Oui	Oui	Oui	Oui

14. Le Conseil est d'avis que l'approche consistant à examiner les demandes de manière confidentielle et bilatérale (examen de type 1) avec l'entreprise concernée continuera d'être le processus le plus souvent employé. Ce type d'examen fournit un équilibre approprié entre l'efficacité et la rigueur requise pour les examens de routine des structures de propriété ou de gouvernance qui offrent peu de valeur de précédent, étant donné qu'aucune question soulevée n'est complexe ou nouvelle. Dans ce type d'examen, le Conseil examinera simplement les documents probants soumis par une entreprise et rendra une décision confidentielle.
15. Le Conseil amorcera un examen bilatéral, par écrit et menant à la publication d'un dossier public et d'une décision (examen de type 2) lorsque la structure de propriété ou de gouvernance est de nature complexe ou nouvelle, de sorte que, de l'avis du Conseil, sa conclusion aura une valeur de précédent pour les acteurs de l'industrie et le public en général. Dans ce cas, le Conseil procédera à un examen de type 1 et rendra publics le dossier et la décision, une fois l'examen conclu.
16. Une instance multipartite, par écrit et publique (examen de type 3) sera amorcée lorsque la structure de propriété ou de gouvernance est de nature complexe ou nouvelle, de sorte que, de l'avis du Conseil, sa conclusion aura une valeur de précédent pour les acteurs de l'industrie et le public en général, et lorsque le Conseil estimera de plus que les observations de tiers permettront d'étoffer le dossier de la preuve. Dans ce type d'examen, la documentation déposée par l'entreprise examinée sera accessible au public, aux fins d'observations. Une fois l'examen conclu, le Conseil rendra une décision publique.

17. Enfin, dans des circonstances exceptionnelles, le Conseil tiendra une audience multipartite et publique (examen de type 4), lorsque la structure de propriété ou de gouvernance est de nature complexe ou nouvelle, de sorte que, de l'avis du Conseil, sa conclusion aura une valeur de précédent pour les acteurs de l'industrie et le public en général, et lorsqu'il estimera que les observations de tiers permettront d'étoffer le dossier de la preuve et que la comparution des parties facilitera la constitution du dossier de la preuve et l'examen des éléments de preuve. Dans ce type d'examen, le dossier probant que l'entreprise examinée a déposé sera accessible au public, aux fins d'inspection. Les tierces parties pourront déposer des observations écrites sur les éléments de preuve et pourront demander à comparaître de vive voix. Une fois l'examen conclu, le Conseil rendra une décision publique.
18. Dans le cas des examens de type 2, 3 ou 4, le Conseil publiera un avis public annonçant la tenue de l'examen.
19. Le Conseil note les préoccupations de Globalive et autres selon lesquelles un processus public entraînerait des retards inutiles et selon lesquelles certaines parties pourraient chercher à persuader le Conseil de procéder d'office à des examens plus longs afin d'en tirer des avantages concurrentiels. Le Conseil estime que le cadre souple établi dans la présente décision lui permettra de choisir le processus adéquat pour chaque entreprise examinée, de sorte qu'il pourra en arriver à une décision éclairée tout en employant le processus le plus efficace. De plus, le Conseil établit que lorsque la propriété et le contrôle d'une entreprise sont examinés en vertu d'un examen de type 3 ou 4, l'instance doit se dérouler le plus rapidement possible. Lorsqu'une tierce partie cherche à comparaître dans le cadre d'un examen de type 4 concernant l'admissibilité d'une entreprise en vertu du Régime de propriété et de contrôle, celle-ci doit démontrer au Conseil la valeur de sa participation à l'audience et expliquer pourquoi sa participation par écrit serait insuffisante. Le Conseil permettra la participation à l'audience de la tierce partie seulement s'il estime qu'elle serait dans l'intérêt public.

Conclusion

20. Le Conseil estime que la souplesse qu'offre le cadre ci-dessus s'avère nécessaire afin qu'il puisse s'acquitter de manière efficace de son mandat en vertu du Régime de propriété et de contrôle, car il tient compte de la variation inhérente d'une structure de propriété ou de gouvernance à l'autre. De plus, il considère que le cadre susmentionné lui permettra de trouver le juste équilibre entre un processus de décision efficient et un processus de réglementation cohérent.

Secrétaire général

Ce document est disponible, sur demande, en média substitut, et peut également être consulté en version PDF ou en HTML sur le site Internet suivant : <http://www.crtc.gc.ca>