



## Politique réglementaire de télécom CRTC 2009-657

Référence au processus : Avis public de télécom 2008-19

Ottawa, le 21 octobre 2009

### Examen des pratiques de gestion du trafic Internet des fournisseurs de services Internet

Numéro de dossier : 8646-C12-200815400

*Dans la présente décision, le Conseil énonce ses décisions relativement à l'instance amorcée par l'avis public de télécom 2008-19 concernant les pratiques de gestion du trafic Internet (PGTI) auxquelles recourent les fournisseurs de services Internet (FSI). Le Conseil établit une approche fondée sur des principes et qui équilibre de façon adéquate la liberté des Canadiens d'utiliser Internet à des fins diverses et les intérêts légitimes des FSI à l'égard de la gestion du trafic ainsi généré sur leurs réseaux, conformément aux dispositions législatives, dont celles relatives à la protection de la vie privée.*

*Le Conseil a fondé sa décision sur les quatre principes suivants :*

#### *1. Transparence*

- Lorsque les FSI ont recours aux PGTI, ils doivent faire preuve de transparence à cet égard. Les consommateurs ont besoin de cette information afin de prendre des décisions éclairées sur les services Internet qu'ils achètent et utilisent.*
- Les pratiques de nature économique sont les PGTI les plus transparentes. Elles associent l'utilisation que font les consommateurs des services avec leur volonté de payer pour une telle utilisation, laissant ainsi le contrôle aux utilisateurs et permettant aux forces du marché de s'exercer.*

#### *2. Innovation*

- L'investissement destiné au réseau constitue l'outil fondamental pour remédier à la congestion du réseau et doit demeurer la première solution à laquelle les FSI ont recours; cependant, l'investissement seul ne permet pas d'éliminer le besoin de recourir à certaines PGTI. Le Conseil reconnaît que certaines mesures sont requises pour gérer le trafic Internet sur les réseaux des FSI, à certains points du réseau et à certains moments.*
- Lorsque les PGTI sont employées, elles doivent répondre strictement à un besoin précis.*

### 3. Clarté

- *Les FSI doivent s'assurer que les PGTI qu'ils utilisent ne constituent pas de la discrimination injuste ou une préférence indue. Le Conseil a établi un cadre relatif aux PGTI, assorti d'une approche claire et structurée, permettant d'évaluer si les PGTI actuelles et futures sont conformes au paragraphe 27(2) de la Loi sur les télécommunications (la Loi).*

### 4. Neutralité sur le plan de la concurrence

*En ce qui concerne les services de détail, les FSI peuvent continuer de recourir aux PGTI, sans autorisation préalable du Conseil. Le Conseil examinera de telles pratiques, les évaluant par rapport au cadre relatif aux PGTI, en fonction des préoccupations que suscitent principalement les plaintes des consommateurs.*

- *En ce qui concerne les services de gros, ils feront l'objet d'une analyse beaucoup plus poussée. Lorsqu'un FSI utilise des PGTI plus contraignantes pour ses services de gros que pour ses services de détail, il devra obtenir au préalable l'autorisation du Conseil avant de mettre en place de telles pratiques. Les PGTI de nature technique appliquées aux services de gros doivent être conformes au cadre relatif aux PGTI et ne pas avoir une incidence trop grande et disproportionnée sur le trafic des FSI secondaires.*

*Le Conseil prend également des mesures afin de garantir que les renseignements personnels seront utilisés strictement pour la gestion du trafic Internet et que de tels renseignements demeureront confidentiels.*

*Compte tenu de l'importance grandissante des services de transmission de données sans fil pour les Canadiens et le système de télécommunication, le Conseil annonce son intention d'amorcer prochainement un examen des mesures de réglementation qui s'appliquent à ces services en ce qui concerne les PGTI.*

*Enfin, le Conseil précise les cas où la PGTI qu'utilise un FSI permettrait ultimement à l'entreprise de régir le contenu ou d'influencer le sens ou l'objet des télécommunications. Dans de tels cas, le fournisseur devrait obtenir l'approbation préalable du Conseil, en vertu de l'article 36 de la Loi; toutefois, le Conseil n'examinerait pas de tels cas à la lumière du cadre relatif aux PGTI, car il ne s'agirait pas d'une question de discrimination ou de préférence.*

## **Introduction**

1. La disponibilité d'Internet a eu une incidence profonde sur les Canadiens et a changé fondamentalement le monde des communications. L'évolution rapide de toute une panoplie de services et d'applications Internet représente un progrès extraordinaire en matière d'accessibilité des ressources d'éducation, de divertissement et d'information. De plus, Internet joue un rôle important en économie, comme moteur de la productivité. Les gouvernements à l'échelle mondiale prennent des mesures afin qu'Internet occupe une place fondamentale au sein de la société et qu'il constitue un outil d'échanges privilégié pour les citoyens. On s'attend

à ce que les technologies de l'information et des communications soient utilisées de plus en plus pour soutenir les soins de santé, offrir des possibilités de formation, relier les membres des communautés et favoriser les échanges, promouvoir les activités culturelles et faciliter le commerce.

2. Un facteur essentiel dont il faut tenir compte lorsqu'on examine l'évolution d'Internet est la façon de préserver et de favoriser un environnement propice à l'innovation. L'innovation figure au cœur d'Internet. Internet a donné aux personnes la capacité d'innover en toute liberté. Il a dissocié certains éléments jadis inextricablement liés, par exemple :
  - la propriété des réseaux et les utilisations dont ils font l'objet;
  - les coûts d'exploitation des réseaux, évalués en milliards de dollars, et les coûts de développement de services et de produits fournis par l'entremise des réseaux, évalués quant à eux en millions de dollars.
3. La dissociation de la capacité d'innover de la propriété des réseaux, et les coûts d'innovation des coûts d'entretien des réseaux a mené à une innovation sans précédent. Grâce à Internet, le phénomène de l'innovation s'est répandu depuis le cœur des réseaux jusqu'à sa périphérie; plus concrètement, on a vu l'innovation se propager des grandes entreprises jusqu'aux des membres du public en général innovateurs tels Tim Berners-Lee, à qui l'on doit l'invention du World Wide Web. Le phénomène a eu pour effet de réduire le pouvoir des propriétaires de réseaux, jadis absolu. De plus, il a créé des problèmes; certains d'entre eux seront examinés plus loin.
4. Au cœur du débat entourant la « neutralité du Net » se trouve la question de savoir si l'innovation continuera à se manifester en périphérie des réseaux, sans autorisation. L'innovation rapide et incontrôlée se poursuivra-t-elle en télématique? Les citoyens continueront-ils d'avoir pleinement accès à l'innovation? Le Conseil l'espère sincèrement. Toutefois, en raison des capacités limitées de leurs réseaux, les entreprises ont des intérêts légitimes à l'égard de la gestion des réseaux. Pourront-elles développer des réseaux qui pourront supporter le trafic généré par l'innovation? Auront-elles, à leur tour, le droit d'innover?
5. Au Canada, le taux élevé d'abonnement aux services Internet à large bande et l'utilisation de services novateurs par les Canadiens ont entraîné une croissance constante du trafic Internet pendant la majeure partie de la décennie. Les données recueillies au cours de la présente instance indiquent que la croissance annuelle moyenne du trafic Internet sur les réseaux des fournisseurs de services Internet (FSI) au Canada est supérieure à 43 %, pour la période de 2005 à 2008. En réaction aux effets de cette croissance sur leurs réseaux, certains FSI ont mis en place des pratiques de gestion du trafic Internet (PGTI), lesquelles, à leur tour, ont soulevé des débats au sujet de leur bien-fondé et de leur conformité avec la *Loi sur les télécommunications* (la *Loi*). Les PGTI peuvent prendre des formes nombreuses et revêtir des approches multiples, y compris l'utilisation de technologies pour ralentir le débit du trafic ou l'établissement de liens entre le prix des services et leur consommation.

6. Dans la décision de télécom 2008-108, le Conseil a examiné une plainte de l'Association canadienne des fournisseurs Internet déposée contre Bell Canada, un FSI principal<sup>1</sup>, en ce qui concerne le ralentissement, par Bell Canada, du trafic généré par les applications de partage de fichiers poste à poste. La décision se limitait au traitement accordé aux FSI secondaires<sup>2</sup> qui utilisent le Service d'accès par passerelle de Bell Canada, soit un service de gros<sup>3</sup>, pour offrir des services d'accès Internet concurrentiels à leurs propres clients.
7. Parallèlement à la décision de télécom 2008-108, le Conseil a publié l'avis public de télécom 2008-19 dans le but d'examiner les PGTI des FSI et d'établir si des mesures sont requises afin de garantir que de telles pratiques sont conformes à la *Loi*. L'instance avait comme objectif principal d'élaborer une politique établissant un juste équilibre entre la liberté des Canadiens d'utiliser le réseau Internet à des fins diverses et les intérêts légitimes des FSI à l'égard de la gestion du trafic ainsi généré sur leurs réseaux, conformément aux dispositions législatives, dont celles relatives à la protection de la vie privée.
8. Dans l'avis public de télécom 2008-19, le Conseil a sollicité des observations du public sur une série de questions liées à Internet et aux PGTI qu'utilisent les FSI. Les questions suivantes ont été examinées dans le cadre de l'instance et le seront dans la présente décision, soit :
  - I. Cadre permettant de déterminer les PGTI acceptables;
  - II. Approche de réglementation à l'égard des services de détail;
  - III. Divulgence des PGTI utilisées par les FSI aux clients des services de détail;
  - IV. Approche de réglementation des services de gros;
  - V. Protection de la vie privée;
  - VI. Caractère applicable des décisions aux services de transmission de données mobiles sans fil;
  - VII. Portée de l'article 36 de la *Loi*.
9. Selon le Conseil, l'issue de l'instance doit être l'établissement d'un juste équilibre entre les intérêts de la société à l'égard de l'innovation en télématique et les préoccupations tout aussi légitimes des entreprises à l'égard de la gestion du trafic ainsi généré. Pour cette raison, le Conseil estime nécessaire de mettre au point un cadre relatif à la gestion du trafic qui tienne compte de ces deux préoccupations concurrentes.

---

<sup>1</sup> Un FSI principal est un FSI canadien qui offre en général tant des services Internet de détail que des services de gros tarifés.

<sup>2</sup> Un FSI secondaire utilise les services tarifés de gros d'un FSI principal pour fournir, entre autres choses, ses propres services Internet de détail.

<sup>3</sup> Dans cette décision, le terme « service de gros » renvoie à un service tarifé qu'offre un FSI principal et qu'utilise un FSI secondaire pour fournir, entre autres choses, ses propres services Internet de détail.

10. Les Canadiens ont manifesté leur intérêt pour la question en déposant des observations auprès du Conseil tout au long du processus. Le Conseil a reçu 437 observations initiales, 35 observations en réplique et 34 répliques définitives de parties (entreprises et groupes de défense des intérêts des consommateurs) et de membres du public en général. De plus, une campagne en ligne a permis de recueillir 13 000 observations de membres du public en général, soumises au CRTC, par courriel. L'audience tenue en juillet 2009 a donné lieu à 26 présentations. Enfin, une consultation en ligne amorcée par le Conseil a permis de recueillir 1 400 observations supplémentaires de la part de membres du public en général.
11. On peut consulter sur le site Web du Conseil le dossier public de l'instance, lequel a été fermé le 28 juillet 2009. On peut y accéder à l'adresse [www.crtc.gc.ca](http://www.crtc.gc.ca), sous l'onglet *Instances publiques*, ou au moyen du numéro de dossier indiqué ci-dessus.

### **Contexte de réglementation**

12. Le Conseil fait remarquer que dans plusieurs décisions, y compris celles mentionnées dans l'ordonnance de télécom 99-592, il a conclu que le marché des services Internet de détail était suffisamment concurrentiel pour protéger les intérêts des utilisateurs. Le Conseil s'est donc abstenu de réglementer ces services conformément à l'article 34 de la *Loi*, mais a conservé les pouvoirs que lui confèrent notamment l'article 24 (en partie) et le paragraphe 27(2).
13. En revanche, le Conseil ne s'est pas abstenu de réglementer les services que les FSI principaux fournissent aux FSI secondaires, qui restent assujettis à l'approbation de leurs tarifs. Cette approche fait en sorte que les services dont les FSI secondaires ont besoin, en tant que concurrents des FSI principaux, leur sont fournis selon des modalités, des conditions et des tarifs conformes à la *Loi*.
14. Dans la décision de télécom 2008-108, le Conseil a tiré les conclusions suivantes concernant le lissage du trafic pour les applications poste à poste par Bell Canada dans le cas de son service d'accès par passerelle de gros, en s'appuyant sur le dossier de l'instance :
  - il incombe à Bell Canada de garantir l'exploitation efficace et efficiente de son réseau, et de pouvoir prendre des mesures en ce sens;
  - Bell Canada a établi que son réseau est congestionné pendant les périodes de pointe;
  - le lissage du trafic n'enfreint ni les articles 24 ou 36 ni les paragraphes 25(1) ou 27(2) de la *Loi*.

### **Les instructions**

15. Aux termes de l'article 47 de la *Loi*, le Conseil doit exercer ses pouvoirs et s'acquitter de ses fonctions conformément aux instructions de la gouverneure en conseil (les instructions). Selon les instructions<sup>4</sup>, le Conseil doit mettre en œuvre les objectifs de la politique de la *Loi* conformément à des modalités et des critères précis, notamment se fier, dans la plus grande

---

<sup>4</sup> *Décret donnant au CRTC des instructions relativement à la mise en œuvre de la politique canadienne de télécommunication*, C.P. 2006-1534, 14 décembre 2006

mesure du possible, au libre jeu du marché et faire en sorte que les mesures de réglementation de nature technique soient mises en œuvre, dans la plus grande mesure du possible, de manière symétrique et être neutres sur le plan de la concurrence.

16. Dans tous les cas où dans cette décision le Conseil a imposé des exigences réglementaires aux FSI, il était impossible de se fier au libre jeu du marché pour atteindre les objectifs de la politique de télécommunication. De plus, en imposant ces exigences, le Conseil a utilisé des mesures qui sont efficaces et proportionnelles à leur objectif et qui ne font obstacle au libre jeu du marché concurrentiel que dans la mesure minimale nécessaire pour atteindre les objectifs de la politique.
17. À cet égard, le Conseil est d'avis que le cadre relatif aux PGTI énoncé ci-dessous fait obstacle au libre jeu du marché dans la mesure minimale nécessaire, car les FSI seront libres de décider du type de PGTI à appliquer à leurs services, conformément à la *Loi*.
18. Le Conseil estime que les mesures de réglementation imposées dans la présente décision permettent d'atteindre les objectifs de la politique énoncés aux alinéas 7a), b), c), f), g), h) et i) de la *Loi*.
19. Les mesures de réglementation du Conseil énoncées dans la présente décision sont imposées de manière symétrique et neutre sur le plan de la concurrence dans la plus grande mesure du possible. Le Conseil fait remarquer que le cadre relatif aux PGTI servira à évaluer les PGTI de n'importe quel FSI lorsqu'une évaluation de ce genre s'avèrera nécessaire et qu'il les appliquera de manière symétrique et neutre sur le plan de la concurrence.

### **I. Cadre permettant de déterminer les PGTI acceptables**

20. Un large éventail de PGTI est mis à la disposition des FSI. Les PGTI actuellement utilisées par les FSI canadiens comprennent les approches de nature technique<sup>5</sup>, qui gèrent le trafic de manière à prévenir la congestion du réseau ou y répondre, ainsi que des approches de nature économique<sup>6</sup>, qui lient les tarifs du service Internet à la consommation de l'utilisateur final. En général, les FSI ont fait observer que pour offrir des services de détail différenciés, il est important qu'ils aient les moyens de décider des PGTI qu'ils appliqueront à leurs propres services Internet de détail.
21. Certaines parties, dont les groupes de défense des intérêts des consommateurs et des membres du public en général, ont fait valoir qu'en investissant dans la capacité réseau, les FSI n'auraient plus à dépendre autant des PGTI pour remédier à la congestion. Les FSI principaux ont répondu qu'à lui seul, l'investissement dans l'infrastructure ne serait pas suffisant pour régler le problème de la congestion. Ces FSI ont fait valoir que cet investissement constitue une solution fondamentale pour envisager la croissance du trafic et que d'importantes dépenses en capital sont consacrées chaque année aux infrastructures.

---

<sup>5</sup> Les PGTI de nature technique comprennent le ralentissement du trafic des utilisateurs, la priorisation du trafic et la détection des gros utilisateurs afin de limiter leur bande passante.

<sup>6</sup> Les PGTI de nature économique comprennent les limites de capacité mensuelle de la bande passante faisant en sorte que les utilisateurs qui dépassent un seuil prédéfini doivent payer davantage pour la bande passante utilisée, ainsi qu'une tarification en fonction du moment de la journée pour la bande passante utilisée.

22. Les parties ont généralement reconnu qu'une certaine gestion du trafic est nécessaire pour atténuer la congestion afin que tous les utilisateurs finals reçoivent un service Internet acceptable. Les parties ont également convenu en général que les FSI doivent utiliser des PGTI pour protéger l'intégrité de leurs réseaux contre les menaces à la sécurité de ceux-ci.
23. En revanche, certaines parties ont fait valoir que les PGTI peuvent s'avérer injustement discriminatoires envers les utilisateurs finals, les fournisseurs d'applications et les FSI secondaires et contrevenir au paragraphe 27(2) de la *Loi*<sup>7</sup>. Elles ont également fait valoir que les PGTI peuvent avoir un effet négatif sur l'expérience des utilisateurs d'Internet et freiner l'innovation sur Internet.
24. Certaines parties ont fait valoir que le Conseil devrait se prononcer sur le caractère acceptable de PGTI particulières ou de types de PGTI. De nombreuses parties ont avancé notamment que les PGTI propres à certaines applications<sup>8</sup> utilisées par les FSI enfreignent le paragraphe 27(2) de la *Loi*.
25. D'autres parties ont indiqué qu'en raison du large éventail des PGTI et l'évolution rapide de l'Internet, on devrait adopter des lignes directrices générales sur ce qui est acceptable et les appliquer au cas par cas.
26. Certaines parties ont indiqué qu'il est inutile d'avoir des lignes directrices et que le Conseil peut s'appuyer sur la *Loi* pour déterminer le caractère acceptable des PGTI. Elles ont soutenu que l'adoption de lignes directrices ou d'un cadre ferait obstacle au libre jeu du marché et serait donc contraire aux instructions.
27. En ce qui a trait au contenu d'un cadre, certaines parties ont indiqué qu'il devrait tenir compte des facteurs essentiels suivants :
  - La PGTI répond-elle à un objectif justifiable?
  - La PGTI est-elle liée de façon rationnelle ou étroitement adaptée à l'objectif?
  - La PGTI est-elle le moyen le moins contraignant pour atteindre l'objectif? Plus particulièrement, la PGTI permet-elle de réduire au maximum la discrimination ou la préférence? De même, la PGTI exerce-t-elle un contrôle minimal sur le contenu ou a-t-elle aussi peu d'effet que possible sur le sens ou l'objet du contenu?

---

<sup>7</sup> Le paragraphe 27(2) dispose que : « Il est interdit à l'entreprise canadienne, en ce qui concerne soit la fourniture de services de télécommunication, soit l'imposition ou la perception des tarifs y afférents, d'établir une discrimination injuste, ou d'accorder — y compris envers elle-même — une préférence indue ou déraisonnable, ou encore de faire subir un désavantage de même nature ».

<sup>8</sup> Les PGTI propres à une application sont celles qui détériorent ou privilégient une application, une catégorie d'applications ou un protocole par rapport à d'autres.

28. Certaines parties ont indiqué que ce cadre ne serait pas réaliste, car il serait difficile ou impossible de déterminer si la PGTI est la seule et meilleure méthode pour gérer le trafic. D'autres parties ont indiqué qu'en pratique, ce cadre n'exigerait pas que l'on adopte la meilleure méthode pour gérer le trafic, mais plutôt que cette méthode fasse partie d'un ensemble de solutions raisonnables.
29. Certaines parties ont proposé ce qu'elles ont appelé un « critère servant à déterminer le caractère raisonnable », selon lequel les FSI devraient montrer qu'ils ont fait des efforts raisonnables pour limiter l'impact négatif d'une PGTI sur les utilisateurs, les services, les protocoles et les applications. D'autres parties ont indiqué que ce critère ne conviendrait pas, car il n'évaluerait pas la PGTI à la lumière de la *Loi*.
30. Quant à savoir si un cadre devrait s'appliquer de façon neutre sur le plan de la technologie, les parties ont généralement convenu qu'il existe des différences importantes entre le sans fil et le filaire, plus précisément les limites de capacité des réseaux sans fil. Certaines de ces parties ont fait valoir en outre qu'en raison de difficultés techniques propres à la fourniture de l'accès Internet sans fil, il pourrait être nécessaire d'adopter des PGTI plus contraignantes pour assurer l'intégrité du réseau dans un environnement sans fil et que la réglementation symétrique serait donc trop contraignante. D'autres parties ont fait valoir que toute décision sur les PGTI devrait s'appliquer autant aux services Internet filaires que sans fil.
31. Certaines parties ont également demandé, en raison de leur petite taille, qu'elles ne soient pas assujetties aux mêmes exigences de réglementation que les autres FSI en ce qui concerne les PGTI qu'elles pourraient employer pour leurs services Internet de détail.
32. Les groupes de défense des intérêts des personnes handicapées ont fait valoir que ces personnes accèdent à Internet et l'utilisent différemment. Ces groupes ont demandé que le Conseil tienne compte des besoins spéciaux des personnes handicapées lorsqu'il se prononcera sur les PGTI.

#### **Résultats de l'analyse du Conseil**

33. Le Conseil fait remarquer que les PGTI peuvent influencer sur les applications, la performance des services Internet pour les utilisateurs et la concurrence dans la fourniture des services Internet de détail. Le Conseil fait également remarquer que certains des grands FSI au Canada ont appliqué des PGTI et que d'autres ont indiqué vouloir le faire. De plus, le Conseil fait remarquer qu'il existe un grand nombre de PGTI différentes et que les technologies associées évoluent rapidement.
34. Dans ces conditions et compte tenu de l'importance d'Internet pour les Canadiens, le Conseil estime nécessaire d'offrir un certain degré de certitude au sujet de l'application de la *Loi* aux PGTI.



### *Importance d'un investissement permanent dans les réseaux*

35. Le Conseil prend note des sommes que les FSI canadiens investissent dans l'infrastructure des réseaux et les encourage à continuer d'investir pour faire face aux nouvelles conditions causées en partie par la dépendance croissante à l'égard d'Internet et par l'utilisation de services innovateurs par les Canadiens.
36. Le Conseil fait remarquer que l'investissement dans la capacité réseau est un outil fondamental pour remédier à la congestion des réseaux et devrait continuer d'être la principale solution utilisée par les FSI. Mais le Conseil estime que l'investissement à lui seul n'éviterait pas la nécessité de recourir à certaines PGTI pour faire face aux limites de capacité temporaires du réseau, à l'évolution des conditions et pour permettre l'innovation dans les services.

### *Pas de règles rigides*

37. Compte tenu de la nature diverse et évolutive des réseaux, des services offerts et des besoins des utilisateurs, le Conseil estime qu'il ne serait pas approprié d'adopter des règles rigides sur les types de PGTI jugées acceptables. Mais le Conseil est d'avis que les FSI et les utilisateurs gagneraient à l'existence d'un cadre qui permettrait de décider si une PGTI donnée est conforme au paragraphe 27(2) de la *Loi*. Ce cadre offrirait des certitudes à l'industrie tout en permettant aux FSI et aux fournisseurs d'applications de continuer d'innover.

### *Élaboration d'un cadre relatif aux PGTI*

38. Le Conseil estime que pour bien évaluer une PGTI, un FSI doit d'abord la décrire et expliquer pourquoi elle est nécessaire et quels en sont le but et l'effet. La description devrait permettre également de savoir si la PGTI aboutit à une discrimination ou à une préférence.
39. Lorsqu'une PGTI aboutit à une discrimination ou à une préférence, le Conseil estime qu'il est important d'établir que la PGTI a été bien conçue et personnalisée afin de savoir si la discrimination ou la préférence est injuste ou induue.
40. Outre ces points, le Conseil fait remarquer ce qui suit :
  - les PGTI propres à des applications dégradent ou privilégient une application, une catégorie d'applications ou un protocole par rapport à d'autres et peuvent donc justifier une enquête aux termes du paragraphe 27(2) de la *Loi*.
  - en revanche, les PGTI de nature économique ne seraient normalement pas considérées comme injustement discriminatoires, car elles lient les tarifs du service Internet à la consommation de l'utilisateur final. De plus, les PGTI de nature économique offrent également une plus grande transparence aux utilisateurs que les PGTI de nature technique, car elles paraissent sur les factures mensuelles. En outre, ces pratiques correspondent à l'usage des consommateurs qui sont prêts à payer, ce qui permet aux utilisateurs de décider et au libre jeu du marché de s'exercer.

41. Concernant les demandes des parties voulant que les décisions du Conseil ne s'appliquent pas aux petits FSI et les demandes faites par les groupes de défense des intérêts des personnes handicapées, ainsi que les observations concernant les différentes technologies utilisées par les FSI, le Conseil estime que le cadre sera suffisamment souple pour tenir compte des conditions particulières de chaque FSI ainsi que des besoins spéciaux des personnes handicapées.
42. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil appliquera le cadre suivant.

***Cadre relatif aux PGTI***

43. Lorsqu'un FSI répond à une plainte au sujet d'une PGTI qu'il a appliqué, il devra utiliser le cadre relatif aux PGTI. Ce faisant, il devra :
  - décrire la PGTI utilisée, ainsi que sa raison d'être, son objectif et son effet et indiquer si elle donne lieu à une discrimination ou à une préférence.
  - si une PGTI donne lieu à une discrimination ou à une préférence :
    - démontrer que la PGTI est conçue de manière à répondre au besoin et à atteindre l'objectif et l'effet en question sans plus;
    - établir que la PGTI donne lieu à la discrimination ou à la préférence la moins importante qu'il est raisonnablement possible;
    - démontrer que le tort causé à un FSI secondaire, à un utilisateur final ou à une autre personne est aussi faible qu'il est raisonnablement possible;
    - expliquer pourquoi, dans le cas d'une PGTI de nature technique, des investissements dans le réseau ou des approches de nature économique à eux seuls ne pourraient pas raisonnablement satisfaire au besoin et atteindre efficacement le même objectif que la PGTI.

Lorsqu'un FSI demande l'approbation préalable du Conseil pour appliquer une PGTI, le cadre s'appliquera également.

***PGTI utilisées pour assurer la sécurité du réseau ou temporairement employées pour protéger l'intégrité du réseau***

44. Le Conseil fait remarquer que les FSI canadiens se sont servis de certaines PGTI pour assurer la sécurité et l'intégrité de leur réseau. Plus précisément, ces PGTI ont servi à protéger les utilisateurs contre des menaces au réseau comme des logiciels malveillants, des pourriels et la distribution de matériel illicite. De l'avis du Conseil, ces activités ne déclencheront vraisemblablement pas de plaintes ou ne susciteront pas de préoccupations en vertu de la *Loi* et sont un élément nécessaire de l'exploitation d'un réseau de FSI.

45. Par conséquent, dans cette décision, le Conseil ne traite ni des PGTI utilisées uniquement pour assurer la sécurité du réseau ni de celles utilisées temporairement<sup>9</sup> pour faire face à des conditions de trafic imprévisibles (p. ex. des augmentations soudaines du trafic à la suite d'événements internationaux et de pannes du réseau du FSI) afin de protéger l'intégrité du réseau.

## **II. Approche de réglementation à l'égard des services de détail**

46. Conformément à l'approche de réglementation actuelle, selon laquelle les services Internet de détail ne font pas l'objet de réglementation, les FSI principaux peuvent continuer d'appliquer les PGTI aux services Internet de détail comme ils l'entendent sans devoir obtenir l'autorisation préalable du Conseil. Cette approche reste valable en raison notamment du grand nombre de FSI. Le changement de cette approche reviendrait à faire obstacle au libre jeu du marché et conduirait à une réglementation inefficace, ce qui est contraire aux instructions.
47. Le Conseil, de lui-même ou après avoir reçue une plainte crédible, peut examiner une PGTI en se servant du cadre relatif aux PGTI ci-dessus. Cette façon de procéder est fréquemment appelée approche de réglementation *a posteriori* (c'est-à-dire fondée sur une plainte).
48. Pour que le Conseil évalue une plainte concernant une PGTI appliquée aux services Internet de détail, le plaignant devrait faire la preuve que la PGTI ne satisfait pas aux exigences du cadre et expliquer pourquoi. Le Conseil fait remarquer qu'il incombe au plaignant d'établir que la PGTI exerce une discrimination ou donne lieu à une préférence ou à un désavantage. Cependant, en vertu du paragraphe 27(4) de la *Loi*, il incombe au FSI dont la PGTI est examinée d'établir que la discrimination, la préférence ou le désavantage n'est pas injuste, indu ou déraisonnable. Par conséquent, le FSI principal devra démontrer, dans sa réponse à la plainte, pourquoi sa PGTI satisfait aux exigences du cadre.

### **Caractère applicable du cadre aux FSI secondaires offrant des services Internet de détail**

49. Le Conseil fait remarquer que les FSI secondaires peuvent appliquer des PGTI à leurs services Internet de détail et que cette pratique peut avoir bon nombre des mêmes effets que celles utilisées par les FSI principaux. Le Conseil estime donc que les FSI secondaires devraient être assujettis au même cadre que celui qui s'applique aux services de détail offerts par les FSI principaux.
50. Pour que le cadre relatif aux PGTI s'applique à tous les FSI, qu'ils soient des entreprises canadiennes ou non, le Conseil ordonne à tous les FSI principaux, comme condition à la fourniture de services de gros aux FSI secondaires, d'inclure dans leurs contrats de service ou autres arrangements avec les FSI secondaires, l'obligation que ces derniers respectent les exigences du paragraphe 27(2) de la *Loi* concernant les PGTI qu'ils utilisent.

---

<sup>9</sup> Dans le contexte de la présente décision, le terme « temporairement » désigne le temps minimum requis pour régler un problème.

### **III. Divulgence des PGTI utilisées par les FSI aux clients des services de détail**

51. Au cours de l'instance, de nombreuses parties ont évoqué la question de savoir si les FSI devraient communiquer leurs PGTI à leurs clients des services de détail et, dans ce cas, la forme que ces communications devraient prendre.
52. Les parties ont généralement convenu du principe de transparence dans la divulgation des PGTI aux clients des services de détail des FSI, mais ont exprimé des opinions divergentes quant à la nature et la portée de l'information à communiquer et sur le caractère obligatoire de cette démarche.
53. De nombreuses parties, dont les groupes de défense des intérêts de consommateurs et des membres du public en général, se sont dites favorables à la divulgation des PGTI s'appliquant aux services de détail et ont fait valoir qu'une divulgation adéquate donnerait aux consommateurs les outils nécessaires pour faire des choix éclairés. Certaines de ces parties ont fait valoir qu'une divulgation adéquate comprendrait une description détaillée de la PGTI, les seuils qui déclencheraient son application et son impact.
54. En revanche, certains FSI se sont opposés à l'adoption d'exigences en matière de divulgation des PGTI aux clients des services de détail. Certains FSI ont fait valoir que le libre jeu du marché dicterait les degrés adéquats de divulgation et que l'obligation réglementaire de divulgation des PGTI imposerait un fardeau inutile.
55. Concernant les PGTI de nature économique comme les plafonds de téléchargement mensuels<sup>10</sup>, les parties ont généralement convenu qu'il est possible de divulguer l'information sur la tarification liée à ces pratiques. Certaines parties ont fait valoir que les FSI devraient également fournir aux utilisateurs une méthode pour vérifier l'utilisation de la bande passante qui soit facile à utiliser, facile à comprendre et qui fournisse une information en temps réel.

#### **Résultats de l'analyse du Conseil**

56. Le Conseil estime vital que les FSI divulguent l'information sur les PGTI appliquées aux services de détail aux consommateurs pour leur permettre de prendre des décisions éclairées quant à leurs services Internet. Le Conseil fait remarquer que certains FSI qui appliquent des PGTI de nature technique pour leurs services de détail ne divulguent pas actuellement ces pratiques aux consommateurs, ou seulement de façon limitée.
57. Le Conseil fait remarquer que plusieurs facteurs influent sur les vitesses Internet, notamment le nombre d'abonnés, la technologie utilisée et le mode de mise en œuvre des services Internet<sup>11</sup>. Le Conseil fait remarquer en outre que les PGTI peuvent également influencer sur les vitesses Internet des utilisateurs et est d'avis que ceux-ci devraient être informés de cet impact.

---

<sup>10</sup> Les plafonds de téléchargement mensuels sont des limites prédéfinies de volume de trafic autorisé par connexion. Une surcharge peut être imposée en cas de dépassement de la limite.

<sup>11</sup> Un certain nombre d'outils en ligne permettent aux consommateurs de vérifier les vitesses de téléchargement de leur connexion Internet à un moment donné.

### *Divulgence des PGTI de nature économique*

58. Le Conseil fait remarquer que les FSI divulguent déjà l'information sur les PGTI de nature économique et s'attend à ce qu'ils continuent de le faire. Le Conseil estime que les outils de suivi de l'utilisation en temps réel des utilisateurs sont des éléments importants des PGTI de nature économique en informant les clients de leur utilisation réelle et en leur permettant de la vérifier par rapport aux PGTI de nature économique appliquées par les FSI.

### *Divulgence des PGTI de nature technique*

59. Concernant la divulgation par les FSI des PGTI de nature technique à leurs clients des services de détail, le Conseil estime que cette communication devrait informer suffisamment les consommateurs au sujet des PGTI et de leur impact sur les services Internet de détail.
60. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil ordonne aux FSI principaux, comme condition à la fourniture de services Internet de détail, de communiquer à leurs clients des services de détail, de façon claire et évidente sur leur site Web, l'information relative à leurs PGTI de nature technique<sup>12</sup>. Les FSI doivent également divulguer ces informations en ligne dans les documents de marketing pertinents, les contrats avec les clients et les modalités de service. La divulgation en ligne devrait comprendre l'information suivante :
- les raisons de l'adoption de la PGTI;
  - les personnes touchées par la PGTI;
  - le moment où la gestion du trafic Internet se produira;
  - le type de trafic Internet (p. ex. application, catégorie d'applications, protocole) qui fera l'objet de la gestion;
  - comment la PGTI influera sur l'expérience Internet de l'utilisateur, notamment l'effet sur les vitesses.
61. La divulgation claire et évidente des PGTI de nature technique sur les sites Web des FSI principaux doit paraître au moins **30 jours** avant l'application d'une PGTI de nature technique ou le changement d'une PGTI existante. Pour ce qui est des changements d'ordre administratif ou des changements qui conduisent à des PGTI de nature technique moins contraignantes (voir la description ci-dessous au paragraphe 87), aucun préavis minimum n'est requis pour la divulgation tant qu'il a été fait au moment de l'application.

---

<sup>12</sup> Cette information, ou les liens qui y mènent, devrait être fournie sur des pages Web décrivant les offres de service Internet de détail réelles; par exemple, dans la description des vitesses, des liens devraient mener vers une page décrivant comment les PGTI sont susceptibles d'influer sur ces services.

62. Les FSI principaux doivent divulguer les PGTI de nature technique qui s'appliquent déjà à leurs services Internet de détail, en fournissant l'information indiquée au paragraphe 60 ci-dessus, s'ils ne l'ont pas encore fait, dans les **30 jours** de la date de la présente décision.

*Exigences de divulgation pour les FSI secondaires*

63. Pour que les clients des FSI secondaires reçoivent le même degré d'information que ceux des FSI principaux au sujet des PGTI de nature technique appliquées à leurs services, le Conseil estime que les FSI secondaires devraient également respecter les exigences de divulgation mentionnées ci-dessus en tenant compte des changements suivants.
64. Pour les PGTI de nature technique déjà appliquées par les FSI principaux aux services de gros, les FSI secondaires sont tenus de fournir l'information mentionnée au paragraphe 60 à leurs clients des services de détail dans les **30 jours** suivant la publication des pages de tarif révisées d'un FSI principal ou, dans les cas où la PGTI doit d'abord être approuvée, dans les **30 jours** suivant l'approbation du Conseil.
65. Lorsqu'un FSI principal apporte des changements d'ordre administratif à ses PGTI de nature technique s'appliquant aux services de gros ou apporte des changements qui conduisent à une PGTI moins contraignante, le FSI secondaire doit communiquer les changements le plus tôt qu'il est raisonnablement possible suivant la publication des pages de tarif révisées du FSI.
66. Par conséquent, les FSI principaux sont tenus, comme condition à la fourniture de services de gros aux FSI secondaires, d'inclure dans leurs contrats de service ou autres arrangements avec ces derniers l'obligation pour ces derniers de respecter les exigences de divulgation pour les FSI offrant les services de détail décrits dans la présente décision.

*Accessibilité des informations divulguées*

67. Les informations divulguées doivent être affichées sur les sites Web des FSI conformément aux décisions sur l'accessibilité précisées dans la politique réglementaire de radiodiffusion et de télécom 2009-430, afin que l'information communiquée soit raisonnablement accessible aux personnes handicapées.

**IV. Approche de réglementation des services de gros**

68. Les groupes de défense des intérêts des consommateurs, les FSI principaux, les FSI secondaires et des membres du public en général ont déposé de nombreuses observations concernant l'approche de réglementation relative aux PGTI appliquées aux services de gros, notamment sur la question de savoir si l'approche devrait être différente de celle adoptée pour les services Internet de détail.
69. Plusieurs parties, y compris certains groupes de défense des intérêts des consommateurs, des FSI secondaires et des Canadiens, ont affirmé que toute forme de PGTI imposée aux services de gros par les FSI principaux contreviendrait au paragraphe 27(2) de la *Loi*. Ces parties ont allégué qu'un tel comportement serait anticoncurrentiel et empêcherait les FSI secondaires de mettre au point des services particuliers les distinguant des FSI principaux, ce qui donnerait à

ces derniers une préférence induite. Certaines parties ont aussi indiqué que le Conseil devrait prescrire l'accessibilité de services de gros sans PGTI afin de favoriser la concurrence dans le marché des services Internet de détail.

70. Des FSI principaux et secondaires ont affirmé qu'en raison de l'architecture de certains services de gros offerts par les FSI principaux, le trafic de leurs services respectifs peut traverser les mêmes portions du réseau (c'est-à-dire, un réseau partagé). Ces FSI ont aussi allégué que dans certains cas, au sein d'un réseau partagé, le trafic d'un FSI secondaire peut gêner le trafic du FSI principal et inversement. Les FSI principaux ont généralement affirmé que, pour cette raison, les PGTI appliquées à leurs propres services de détail permettant de limiter la congestion du réseau doivent aussi s'appliquer aux services de gros fournis aux FSI secondaires.
71. Certains des FSI principaux ont en outre allégué que l'imposition de PGTI aux services de gros est appropriée, qu'il n'en découle aucune préférence induite et qu'elle peut même être nécessaire pour préserver l'intégrité de leurs réseaux. Ces parties ont aussi généralement affirmé qu'il n'y avait pas lieu de faire de distinction entre les décisions relatives aux PGTI appliquées aux services de détail et aux services de gros.
72. Un certain nombre de parties ont reconnu qu'il était approprié pour les FSI principaux d'aviser les FSI secondaires de la nature et de l'effet des PGTI qui s'appliqueront aux services offerts aux FSI secondaires. Certaines parties appuyaient l'idée d'étendre à tous les FSI principaux les exigences relatives au préavis proposées par Bell Canada, telles qu'elles sont énoncées dans la décision de télécom 2008-108. D'autres parties ont affirmé qu'aucune intervention en matière de réglementation n'était nécessaire en ce qui concerne ces préavis.

#### **Résultats de l'analyse du Conseil**

73. Le Conseil fait remarquer que les parties ont des opinions divergentes en ce qui a trait à l'application des PGTI aux services de gros.
74. Le Conseil fait aussi remarquer que certains services de gros offerts par les FSI principaux sont conçus de sorte que le trafic du FSI secondaire utilisant le service de gros et celui du service Internet de détail du FSI principal traversent les mêmes portions du réseau. Le Conseil souligne de plus que, dans la plupart des cas, ces catégories de services de gros ne sont pas conçues de manière à garantir que le trafic du FSI secondaire ne gênera pas le trafic du FSI principal fournissant le service de gros, et réciproquement.
75. Le Conseil est d'avis que, à la lumière de l'effet que le trafic d'un FSI secondaire peut avoir sur le trafic du FSI principal offrant le service de gros et en raison des différences entre les architectures de réseau et de services, l'application de certaines PGTI aux services de gros serait acceptable.
76. Le Conseil s'attend à ce que les FSI principaux et les FSI secondaires collaborent en vue d'élaborer des pratiques mutuellement acceptables en matière d'application des PGTI. Le Conseil juge que les questions d'ordre technique ou autre peuvent se régler par la collaboration, avant et après l'application des PGTI relatives aux services de gros.

***PGTI de nature économique appliquées aux services de gros***

77. Le Conseil fait remarquer qu'aucune partie n'a allégué qu'il serait approprié de s'abstenir d'autoriser la tarification relativement aux PGTI de nature économique appliquées aux services de gros. Comme le Conseil continue de réglementer les tarifs des services de gros, et que les PGTI de nature économique appliquées aux services de gros couvrent l'imposition de tarifs pour la fourniture de ces services, la *Loi* prescrit qu'ils soient compris dans les tarifs approuvés par le Conseil. À la lumière de ce qui précède, le Conseil souligne que les FSI principaux doivent continuer de déposer les propositions relatives aux tarifs et d'obtenir l'autorisation préalable du Conseil pour l'application à leurs services de gros de PGTI de nature économique.
78. Le Conseil souligne que l'évaluation de ces PGTI de nature économique se fera au moyen des principes ordinaires d'approbation des tarifs.

***PGTI de nature technique appliquées aux services de gros***

79. Le Conseil est d'avis que les PGTI de nature technique appliquées à leurs services de gros par les FSI principaux peuvent nuire à la fourniture des services Internet de détail des FSI secondaires. En particulier, le Conseil fait remarquer que les PGTI de nature technique peuvent avoir un effet disproportionné sur la capacité des FSI secondaires à offrir des services différenciés sur mesure à leur clientèle particulière, diminuant ainsi l'innovation et le choix proposé aux consommateurs. Le Conseil est donc d'avis que des mesures sont nécessaires pour éviter ces éventuels effets indésirables.
80. De l'avis du Conseil, dans le cadre de la présente analyse, il est approprié de faire la distinction entre trois catégories de PGTI de nature technique appliquées aux services de gros :
1. les PGTI qui ne sont pas plus contraignantes que celles appliquées par le FSI principal à ses propres services Internet de détail et qui n'ont pas d'effet important et disproportionné sur le trafic du FSI secondaire;
  2. les PGTI qui sont plus contraignantes que celles appliquées par le FSI principal à ses propres services Internet de détail;
  3. les PGTI qui, bien que n'étant pas plus contraignantes que celles appliquées par le FSI principal à ses propres services Internet de détail, pourraient avoir un effet important et disproportionné sur le trafic du FSI secondaire.

*Première catégorie : pas plus contraignantes et peu susceptibles d'avoir un effet important et disproportionné*

81. Aucune approbation préalable du Conseil n'est nécessaire en ce qui a trait à la première catégorie de PGTI de nature technique. Le Conseil est d'avis que, dans les cas où la question du caractère approprié de ces PGTI se poserait, l'approche axée sur les plaintes décrite au paragraphe 47 de la présente convient.



*Deuxième catégorie : plus contraignantes*

82. La seconde catégorie de PGTI de nature technique soulève des craintes de discrimination injuste et le Conseil devrait par conséquent les approuver avant leur application, en s'inspirant du cadre relatif aux PGTI.

*Troisième catégorie : pouvant avoir un effet important et disproportionné*

83. En ce qui a trait à la troisième catégorie de PGTI de nature technique, le Conseil fait remarquer que les PGTI de nature technique appliquées aux services de gros peuvent avoir un effet plus prononcé sur un FSI secondaire et ses utilisateurs finals que sur le FSI principal. De l'avis du Conseil, certaines PGTI de nature technique peuvent donc avoir un effet important et disproportionné sur le trafic du FSI secondaire sans être plus contraignantes que les PGTI appliquées aux propres services Internet de détail du FSI principal.
84. Dans de tels cas, le Conseil presse le FSI principal d'établir la portée et les conséquences possibles des effets sur le trafic du FSI secondaire. Le FSI principal peut procéder à l'application des PGTI s'il est assuré qu'elles n'auront pas d'effet important et disproportionné sur le trafic du FSI secondaire. Dans ces cas, le FSI principal peut, sans y être tenu, rechercher une décision préalable du Conseil. Toute partie concernée peut cependant déposer une plainte auprès du Conseil.

*Résumé du traitement des PGTI de nature technique appliquées aux services de gros*

85. Par conséquent, le Conseil n'exigera d'autorisation préalable que dans le cas des PGTI de nature technique appliquées aux services de gros par les FSI principaux qui sont plus contraignantes que celles appliquées à leurs propres services Internet de détail. L'application de toutes les autres PGTI de nature technique appliquées à leurs services de gros par les FSI principaux peut se faire sans l'approbation préalable du Conseil.
86. Si le Conseil reçoit une plainte relative à une PGTI de nature technique appliquée par un FSI principal à ses services de gros, pratique n'ayant pas été préalablement approuvée par le Conseil, et que celui-ci est d'avis, à première vue, qu'une telle pratique aurait probablement un effet important et disproportionné sur le trafic du FSI secondaire, ou qu'elle est plus contraignante que celle appliquée par le FSI principal à ses propres services de détail, il peut ordonner au FSI principal de cesser immédiatement cette pratique en attendant une décision définitive du Conseil sur la question.

*Changements apportés aux PGTI de nature technique*

87. Si un FSI propose d'apporter un changement à une PGTI de nature technique ayant obtenu une approbation préalable, et que le changement est une question d'ordre administratif ou donne lieu à une PGTI moins contraignante, le Conseil est d'avis qu'une approbation préalable n'est pas nécessaire. En pareil cas, le Conseil se sera déjà assuré que la PGTI est conforme au cadre relatif aux PGTI. Il n'est donc pas nécessaire d'examiner un changement qui ne modifiera pas la PGTI ou qui en atténuera l'effet. Voici, de l'avis du Conseil, en quoi consiste ce type de changements :

- une réduction de la période d'application de la PGTI;
- une diminution du nombre ou des catégories d'applications pour lesquelles des restrictions ou un ralentissement du trafic s'applique;
- une augmentation des vitesses de transmission offertes dans le cadre d'une PGTI de nature technique limitant ou ralentissant le trafic;
- une changement d'ordre administratif à la tarification (c'est-à-dire, la correction d'erreurs typographiques).

*Abstention d'approbation de tarifs concernant certaines PGTI*

88. À la lumière de ce qui précède, le Conseil constate ce qui suit :

- Conformément au paragraphe 34(1) de la *Loi*, il serait conforme à l'objectif de la politique sur les télécommunications énoncé à l'alinéa 7 f) de la *Loi* de s'abstenir d'appliquer l'exigence du paragraphe 25(1) de la *Loi*, c'est-à-dire que les FSI principaux déposent une demande auprès du Conseil et obtiennent une approbation préalable :
  - dans le cas des tarifs relatifs à des PGTI de nature technique appliquées aux services de gros n'étant pas plus contraignantes que celles appliquées par le FSI principal à ses propres services de détail;
  - dans le cas de changements apportés à des tarifs relatifs à des PGTI de nature technique approuvées, changements qui sont d'ordre administratif ou qui donneraient lieu à une PGTI moins contraignante.
- Conformément au paragraphe 34(3) de la *Loi*, une abstention de cet ordre ne nuirait pas indûment à l'établissement ou à la perpétuation d'un marché concurrentiel de fourniture de services de gros par les FSI principaux aux FSI secondaires.

*Exigences relatives aux préavis et à l'information pour les services de gros*

89. Du fait que les PGTI peuvent avoir un effet sur la fourniture des services Internet de détail des FSI secondaires, le Conseil juge important que les FSI principaux communiquent un préavis et des renseignements de base sur les PGTI aux FSI secondaires utilisant leurs services.
90. Si un FSI principal propose d'appliquer des PGTI de nature technique assujetties à l'approbation préalable du Conseil ou d'apporter un changement qui y est assujetti, il est tenu de préciser ces PGTI dans la tarification qu'il propose. Afin d'accorder un préavis suffisant aux FSI secondaires, le FSI principal doit prévoir dans sa demande une date d'entrée en vigueur proposée postérieure d'au moins **30 jours** à la date de la décision du Conseil et signifier copie de sa demande à ses clients des services de gros au moment du dépôt.

91. Dans le cas des PGTI de nature technique appliquées aux services de gros qui n'exigent pas d'approbation préalable du Conseil, le Conseil juge qu'une description des PGTI dans la tarification des FSI principaux est le meilleur moyen de transmettre l'information aux FSI secondaires. Par conséquent, les FSI principaux sont tenus, en tant que condition de livraison du service, de publier une mise à jour des pages de tarifs décrivant ces PGTI. Les FSI principaux doivent publier des versions révisées des pages de tarifs et en signifier copie à leurs clients de gros au moins **60 jours** avant l'application des PGTI ou des changements aux PGTI.
92. Si le FSI principal propose des changements aux PGTI de nature technique appliquées aux services de gros d'ordre administratif, ou qui donnent lieu à des PGTI moins contraignantes, il doit mettre à jour sa tarification et en expédier copie à ses clients des services de gros au moment de la mise en œuvre des changements. Aucun préavis n'est exigé.
93. Le Conseil souligne que, dans les cas où l'approbation préalable du Conseil n'est pas nécessaire, le dépôt des versions révisées des pages de tarifs auprès du Conseil ne constitue en aucun cas une approbation préalable des PGTI par le Conseil. Les tarifs doivent indiquer clairement que les PGTI qui y sont décrites ne sont pas approuvées par le Conseil et que la modification des tarifs n'est qu'à titre informatif.
94. De l'avis du Conseil, les tarifs relatifs aux services de gros des FSI principaux devraient, dans tous les cas de PGTI de nature technique, inclure au minimum les renseignements indiqués dans le paragraphe 60 de la présente. Le Conseil juge qu'une telle information permettra aux FSI secondaires de s'acquitter de leurs propres obligations en matière de divulgation à leurs clients (telle qu'elles sont exposées dans le paragraphe 63 de la présente) relativement aux PGTI de nature technique appliquées aux services de gros qu'ils utilisent.
95. Les FSI principaux qui appliquent des PGTI de nature technique à leurs services de gros sont tenus de publier une version révisée des pages de tarifs ou de déposer pour approbation préalable des avis de modification tarifaire, conformément aux directives énoncées précédemment, dans les **30 jours** de la date de la présente décision.

## **V. Protection des renseignements personnels**

96. Dans l'avis public de télécom 2008-19, le Conseil a sollicité des observations sur la nécessité d'établir des règles supplémentaires visant la protection des renseignements personnels et les répercussions de ces règles. Plusieurs parties ont déposé des observations sur l'effet qu'ont les PGTI sur la protection des renseignements personnels.
97. Des groupes de défense des intérêts des consommateurs ont plaidé pour des dispositions sur la protection des renseignements personnels allant au-delà des exigences de la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques (LPRPDE)*. Selon eux, des dispositions supplémentaires sont nécessaires pour protéger les renseignements personnels obtenus par le recours à certaines PGTI et aux technologies associées, y compris l'inspection approfondie des paquets. Sans ces protections, ont-ils allégué, on pourrait recueillir, conserver et éventuellement utiliser les renseignements personnels sans notification et consentement à des fins autres que celle de la gestion du trafic. Ils considéraient qu'il s'agissait d'une atteinte à la vie privée. Le Commissariat à la protection de la vie privée du

Canada a répondu à ces préoccupations, soulignant que des questions de protection des renseignements personnels se posent dès qu'on recueille des renseignements personnels, y compris dans les situations où des organisations ont accès à des renseignements personnels au moyen de l'inspection approfondie des paquets.

98. Les FSI, d'autre part, se sont opposés à l'adoption de nouvelles dispositions visant la protection des renseignements personnels. Ils ont généralement allégué que la législation en vigueur sur la protection des renseignements personnels, comme la *LPRPDE* ainsi que leurs propres politiques et pratiques d'entreprise en matière de protection des renseignements personnels étaient suffisantes pour répondre aux questions relatives à la protection des renseignements personnels soulevées dans le cadre de la présente instance.
99. Les FSI ont généralement affirmé que toute information (autre que l'utilisation de largeur de bande) recueillie à partir du trafic du réseau aux fins de la gestion du trafic est réunie de façon cumulative et qu'en tant que telle, elle ne peut être associée à une adresse de protocole Internet ou à un utilisateur particulier. En outre, les FSI qui déploient présentement la technologie d'inspection approfondie des paquets sur leurs réseaux ont allégué que ces technologies servaient exclusivement à des fins de gestion du trafic et non à la surveillance du contenu et des communications des utilisateurs, pas plus qu'à recueillir, à utiliser ou à conserver des renseignements personnels. Cependant, les parties ont généralement convenu que les technologies d'inspection approfondie des paquets permettaient l'accès et la gestion de divers renseignements sur l'utilisateur transmis sur les réseaux des FSI.

#### **Résultats de l'analyse du Conseil**

100. Le Conseil fait remarquer que les préoccupations relatives à la protection des renseignements personnels exprimées au cours de l'instance se fondent sur les utilisations possibles des technologies auxquelles ont recours les FSI pour l'application des PGTI plutôt que sur leur utilisation présente. Le Conseil souligne aussi, cependant, que certaines technologies donnent la capacité de recueillir et d'utiliser des renseignements personnels dans le cadre des PGTI et que l'information obtenue de cette manière peut être tirée du flux du trafic du réseau, sans que le consommateur en ait connaissance ou y donne son consentement. Pour ces raisons, le Conseil est d'avis que certaines PGTI suscitent des préoccupations en matière de protection de la vie privée ayant trait à la cueillette et à l'utilisation des renseignements personnels.
101. Le Conseil fait remarquer qu'il a, à l'occasion d'un certain nombre de décisions, instauré des mesures de réglementation visant à protéger les données des clients et les renseignements personnels des consommateurs. Dans la décision de télécom 2006-15, modifiée par le décret de la gouverneure en conseil, *Décret modifiant la Décision télécom CRTC 2006-15*, C.P. 2007-532, 4 avril 2007 (la décision de télécom 2006-15 modifiée), le Conseil a jugé que la protection des renseignements personnels des clients des services de télécommunication était de plus en plus importante en raison de l'avènement de nouvelles technologies et de l'émergence du commerce électronique, qui permettent de traiter, de réorganiser et d'échanger plus facilement l'information.
102. Le Conseil fait remarquer que les parties s'étant opposées aux dispositions relatives à la protection des renseignements personnels l'ont fait en alléguant que l'existence de la *LPRPDE*

rendait toute disposition supplémentaire inutile. Le Conseil est cependant d'avis, compte tenu de l'alinéa 7*i*) de la *Loi*, que son rôle relativement à la protection des renseignements personnels dans l'industrie des télécommunications est complémentaire à celui du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada. Le Conseil croit que, dans le cadre de la présente instance et à l'instar de la décision de télécom 2003-33 et de la décision de télécom 2006-15 modifiée, il serait approprié d'imposer une norme plus élevée que ce que propose la *LPRPDE* afin d'assurer une protection plus complète des renseignements personnels aux clients des services de télécommunication.

103. À la lumière de ce qui précède, le Conseil juge approprié d'instaurer des dispositions relatives à la vie privée afin de protéger les renseignements personnels. Le Conseil ordonne par conséquent à tous les FSI principaux, en tant que condition de la fourniture de services Internet de détail, de ne pas utiliser à d'autres fins les renseignements personnels recueillis dans le but de gérer le trafic et de ne pas divulguer ces renseignements.
104. Afin de s'assurer que les clients des FSI secondaires jouiront du même degré de protection des renseignements personnels que celui accordé aux clients des FSI principaux, le Conseil ordonne à tous les FSI principaux, en tant que condition de la fourniture de services de gros aux FSI secondaires, d'inclure, dans les contrats de service ou les autres arrangements les liant aux FSI secondaires, l'exigence que ces derniers n'utilisent pas les renseignements personnels recueillis à d'autres fins que celui de la gestion du trafic et ne divulguent pas ces renseignements.
105. Le Conseil fait remarquer que les FSI utilisent des données cumulatives aux fins de la planification et de l'architecture des réseaux et s'attend à ce qu'elles continuent à faire de même à ces fins.

## **VI. Caractère applicable des conclusions aux services de données sans fil mobiles**

106. Dans l'avis public de télécom 2008-19, le Conseil a prévu que ses conclusions dans le cadre de la présente instance s'appliqueraient de manière neutre sur le plan de la technologie.
107. Dans la décision de télécom 96-14 et dans les décisions subséquentes, le Conseil s'est abstenu de réglementer les services de données sans fil mobiles qui servent, entre autres choses, à fournir un accès Internet aux abonnés des services sans fil mobiles. Le Conseil a établi que certains articles de la *Loi* ne s'appliqueraient pas dans le cas de ces services, notamment l'article 24 et le paragraphe 27(2).
108. Certaines parties ont affirmé que tous les FSI de détail devraient être assujettis au paragraphe 27(2) de la *Loi* et ont demandé au Conseil de revenir sur sa décision de s'abstenir de réglementer les services de données sans fil mobiles.

109. Les parties ont généralement convenu qu'il existait d'importantes différences entre les réseaux sans fil et les réseaux filaires, principalement les restrictions de capacité des réseaux sans fil. Certaines de ces parties ont en outre allégué que les défis techniques particuliers de la fourniture de l'accès Internet sans fil pourraient indiquer que des PGTI plus contraignantes sont nécessaires dans l'environnement sans fil afin de préserver l'intégrité des réseaux.
110. Certaines parties ont affirmé que toute analyse relative aux PGTI devrait s'appliquer de manière symétrique aux services Internet filaires et sans fil alors que d'autres ont allégué que, compte tenu des caractéristiques particulières des réseaux sans fil, une réglementation symétrique serait trop contraignante.

### **Résultats de l'analyse du Conseil**

111. Le Conseil fait remarquer, tel que le signale le rapport commandé à Heavy Reading dans le cadre de la présente instance<sup>13</sup>, « l'énorme croissance des services mobiles à large bande — et du trafic » et que cette croissance « est la tendance la plus manifeste dans les réseaux mobiles aujourd'hui, tendance qui conduit à une nouvelle réflexion sur les moyens de gérer le trafic ».
112. Le Conseil reconnaît les contraintes particulières en matière de capacité des réseaux sans fil mobiles et observe que ces contraintes, combinées à la croissance rapide des services de données sans fil mobiles, sont susceptibles d'entraîner une congestion à mesure qu'augmente le volume du trafic de données sans fil mobiles. Les FSI envisageront de plus en plus des PGTI de nature économique et technique pour répondre à l'utilisation accrue et à l'évolution des flux de trafic sur leurs réseaux sans fil mobiles.
113. Le Conseil souligne aussi qu'une réglementation neutre sur le plan de la technologie s'accorde à l'orientation de la politique et croit qu'une approche cohérente de l'évaluation des PGTI et la divulgation de ces pratiques font partie d'une approche neutre sur le plan de la technologie.
114. Le Conseil fait remarquer en outre que, selon le dossier de la présente instance, les FSI offrant des services de données sans fil mobiles ont indiqué appliquer à ces services uniquement des PGTI de nature économique. Comme on l'a indiqué précédemment, les PGTI de nature économique sont transparentes et sont peu susceptibles de soulever des préoccupations, puisqu'elles associent les tarifs des services Internet à la consommation par l'utilisateur final.
115. Enfin, le Conseil souligne que la présente instance ne constitue pas un outil adéquat pour réviser la politique relative à l'abstention de la réglementation sur les services de données sans fil mobiles. Cependant, compte tenu du rôle de plus en plus important de ces services pour les télécommunications au Canada, ainsi qu'aux fins de l'application d'une réglementation neutre sur le plan de la technologie aux PGTI, le Conseil a l'intention de procéder à un nouvel examen, à une date ultérieure, de l'opportunité d'appliquer de nouveau l'article 24 et le paragraphe 27(2) de la *Loi* aux services de données sans fil mobiles.

---

<sup>13</sup> On peut consulter le texte intégral du rapport sur le site Web du Conseil : <http://www.crtc.gc.ca/PartVII/fra/2008/8646/fsi-isp.pdf>

116. Entre-temps, le Conseil s'attend à ce que les FSI utilisant des services de données sans fil mobiles offrent des services d'accès Internet conformément aux conclusions de la présente décision.

## **VII. Portée de l'article 36 de la *Loi***

117. L'article 36 de la *Loi* énonce que les entreprises doivent avoir l'approbation du Conseil pour régir le contenu ou influencer le sens ou l'objet des télécommunications qu'elles acheminent. Certaines parties ont allégué que certaines PGTI utilisées par les FSI contreviennent à l'article 36.
118. En général, les parties ont affirmé que l'article 36 de la *Loi* était important pour s'assurer que les FSI respectent leur rôle d'entreprises de télécommunication. Certaines parties ont affirmé que les PGTI visant à bloquer<sup>14</sup> ou à perturber la transmission du trafic Internet seraient interdites aux termes de l'article 36 sans l'approbation préalable du Conseil. Les FSI étaient généralement en désaccord avec l'opinion que leurs PGTI bloquaient ou perturbaient le trafic et ont en outre allégué que l'article 36 ne s'appliquait pas si les consommateurs donnaient leur consentement explicite à l'utilisation des PGTI.
119. La principale divergence d'opinion entre les parties reposait sur la question de savoir si les PGTI ralentissant la transmission du trafic Internet régissaient le contenu ou influençaient le sens ou l'objet des télécommunications au sens de l'article 36. La plupart des FSI et des fournisseurs d'équipement alléguaient que le ralentissement de la transmission des télécommunications ne faisait pas intervenir l'article 36, car il n'impliquait pas de contrôle éditorial du contenu ou de refus d'accès au contenu.
120. À l'opposé, les groupes de défense des intérêts des consommateurs, les fournisseurs de contenu ainsi que certains FSI secondaires alléguaient qu'en ralentissant la livraison du contenu, les FSI régissaient de fait ce contenu et influençaient le sens et l'objet des télécommunications. Selon les mémoires de ces parties, la notion de contrôle du contenu est plus vaste que le seul contrôle éditorial. Ces parties ont en outre affirmé que, en ce qui a trait aux applications de partage de fichiers poste à poste, l'objet des télécommunications était la livraison efficace du contenu, mais que cet objet était contrecarré par le lissage du trafic, qui ralentit la transmission des fichiers poste à poste.

### **Résultats de l'analyse du Conseil**

#### ***Blocage du trafic Internet***

121. Le Conseil fait remarquer que la plupart des parties conviennent que les actions des FSI entraînant un blocage pur et simple de l'accès au contenu seraient interdites aux termes de l'article 36 à moins d'approbation préalable du Conseil.

---

<sup>14</sup> Le blocage du contenu désigne le fait pour un FSI d'empêcher un utilisateur d'avoir accès au contenu de son choix ou une PGTI qui coupe de fait la connexion de l'utilisateur à un site Web ou à une application en ligne.

122. Le Conseil constate que les PGTI qui entraîneraient un blocage de la livraison de contenu à un utilisateur final ne peuvent être appliquées sans l'approbation préalable du Conseil. Une approbation aux termes de l'article 36 ne pourrait être accordée que si elle favorisait l'atteinte des objectifs de la politique sur les télécommunications prévus à l'article 7 de la *Loi*. Interprétées à la lumière des objectifs de la politique, les PGTI entraînant le blocage du trafic Internet ne pourraient être approuvées que dans des situations exceptionnelles, car elles impliquent un refus d'accès aux services de télécommunication.

***Retardement ou ralentissement du trafic Internet***

123. Comme on l'a indiqué précédemment, des PGTI de nature technique présentement déployées par certains FSI ralentissent le trafic généré par les applications de partage de fichiers poste à poste.
124. Le Conseil fait remarquer que la mesure dans laquelle on retarde une application ou un service peut avoir un effet sur sa performance. En outre, les retards de transmission peuvent avoir un effet plus marqué sur certaines catégories d'applications ou de services que sur d'autres. Pour ces raisons, il est important d'établir quelles catégories de trafic et/ou d'applications seraient touchées par les retards de transmission.
125. Dans le cas du trafic audio ou vidéo exigeant une livraison rapide (c'est-à-dire, la transmission audio ou vidéo en temps réel comme dans le cas des services de vidéoconférence et de services de communication vocale sur protocole Internet [VoIP]), les PGTI induisant des retards ou de la gigue<sup>15</sup> sont susceptibles d'entraîner une dégradation du service. Le Conseil est d'avis que, si une dégradation perceptible se produit, cela revient à régir le contenu et à influencer l'objet et le sens des télécommunications en question.
126. Par conséquent, le Conseil conclut que l'utilisation de PGTI entraînant une dégradation perceptible du trafic Internet exigeant une livraison rapide exigera l'approbation préalable du Conseil aux termes de l'article 36 de la *Loi*.
127. En ce qui concerne le contenu n'exigeant pas de livraison rapide, le Conseil est d'avis que l'utilisation de PGTI retardant ce trafic n'exige pas d'approbation aux termes de l'article 36 de la *Loi*. Le Conseil est cependant d'avis que le trafic n'exigeant pas de livraison rapide peut être ralenti dans une telle mesure que cela revient à un blocage du contenu et, par conséquent, à régir le contenu et à influencer l'objet et le sens des télécommunications. Dans un tel cas, l'article 36 de la *Loi* s'appliquerait et l'approbation préalable du Conseil serait nécessaire.

---

<sup>15</sup> La gigue est une variation temporelle aléatoire du signal. La gigue provoque une fluctuation dans les moments d'arrivée des paquets, ce qui entraîne une distorsion du signal. La meilleure illustration en est la retransmission saccadée des signaux VoIP voyageant sur une grande distance.



***Le cadre relatif aux PGTI ne s'appliquera pas aux plaintes formulées aux termes de l'article 36 concernant les PGTI***

128. Le Conseil souligne que, selon son analyse dans la présente décision, les parties peuvent déposer des plaintes concernant les PGTI pouvant faire intervenir l'article 36 de la *Loi*, et que les FSI doivent obtenir l'approbation préalable du Conseil pour l'utilisation des PGTI si elle fait intervenir l'article 36 de la *Loi*. Dans de tels cas, on n'aura pas recours au cadre relatif aux PGTI pour évaluer l'utilisation de ces PGTI, étant donné qu'il ne s'agit pas de discriminer ou d'accorder une préférence, mais de régir le contenu et d'influencer l'objet ou le sens des télécommunications.

Secrétaire général

**Documents connexes**

- *Accessibilité des services de télécommunication et de radiodiffusion, Politique réglementaire de radiodiffusion et de télécom CRTC 2009-430, 21 juillet 2009*
- *Examen des pratiques de gestion du trafic Internet des fournisseurs de services Internet, Avis public de télécom CRTC 2008-19, 20 novembre 2008, tel que modifié par l'Avis public de télécom CRTC 2008-19-1, 11 février 2009; Avis public de télécom CRTC 2008-19-2, 12 février 2009; Avis public de télécom CRTC 2008-19-3, 18 mars 2009; Avis public de télécom CRTC 2008-19-4, 16 juillet 2009*
- *Demande de l'Association canadienne des fournisseurs Internet relative au lissage du trafic du service d'accès par passerelle de gros par Bell Canada, Décision de télécom CRTC 2008-108, 20 novembre 2008*
- *Abstention de la réglementation des services locaux de détail, Décision de télécom CRTC 2006-15, 6 avril 2006, telle que modifiée par le décret C.P. 2007-532, 4 avril 2007*
- *Clause de confidentialité des entreprises canadiennes, Décision de télécom CRTC 2003-33, 30 mai 2003, telle que modifiée par la Décision de télécom CRTC 2003-33-1, 11 juillet 2003*
- *Abstention de la réglementation pour les services Internet de détail, Ordonnance Télécom CRTC 99-592, 25 juin 1999*
- *Réglementation des services de télécommunications sans fil mobiles, Décision Télécom CRTC 96-14, 23 décembre 1996*

*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>.*