



Décision de télécom CRTC 2013-710

Version PDF

Ottawa, le 18 décembre 2013

Norouestel Inc. – Demande de révision et de modification de la décision de télécom 2012-644 concernant le service V-Connect

Numéro de dossier : 8662-N1-201305821

Dans la présente décision, le Conseil approuve la demande de Norouestel visant la modification d'une partie de la décision de télécom 2012-644. Il approuve également la demande de Norouestel visant l'abstention de la réglementation des services de réseau étendu par satellite dans son territoire d'exploitation.

Contexte

1. Dans la décision de télécom 2012-4, le Conseil a déterminé que le service V-Connect¹ de Norouestel Inc. (Norouestel) ne faisait pas l'objet d'une abstention de la réglementation et a ordonné à Norouestel de déposer ses tarifs relatifs à ce service. Par la suite, dans la décision de télécom 2012-644, le Conseil a rejeté la demande de Norouestel visant à faire réviser la conclusion tirée antérieurement selon laquelle le service V-Connect ne faisait pas l'objet d'une abstention de la réglementation. De plus, le Conseil a déterminé que les services de réseau étendu² constituaient le marché de produits pertinent pour le service V-Connect. Enfin, le Conseil a déterminé que Norouestel détenait un pouvoir de marché dans son territoire d'exploitation concernant la fourniture des services de réseau étendu, y compris du service V-Connect, et a rejeté la demande de Norouestel visant l'abstention, à l'avenir, de la réglementation du service V-Connect.

Demande

2. Le Conseil a reçu une demande de Norouestel, datée du 5 avril 2013, dans laquelle la compagnie demandait au Conseil de réviser et de modifier les conclusions relatives à l'abstention de la réglementation tirées dans la décision de télécom 2012-644.
3. Norouestel a indiqué que le Conseil avait commis une erreur dans la décision de télécom 2012-644 en ne séparant pas les services de réseau étendu en deux marchés de produits, soit les services fournis au moyen d'installations terrestres et les services fournis au moyen d'installations satellitaires. De plus, Norouestel a indiqué que le marché des services de réseau étendu par satellite offerts dans son territoire d'exploitation faisait l'objet d'une concurrence suffisante et a demandé au Conseil de

¹ Le service V-Connect est un service d'affaires de détail utilisé pour créer des réseaux étendus, en fournissant des connexions site à site pouvant couvrir de vastes superficies.

² Les réseaux étendus sont surtout achetés par les moyennes et grandes entreprises, les gouvernements et les associations et relient les réseaux locaux des clients à divers endroits.

s'abstenir de réglementer ces services, y compris le service V-Connect, dans son territoire d'exploitation.

4. Le Conseil a reçu des interventions au sujet de la demande de Norouestel de la part d'Ice Wireless Inc. et d'Iristel Inc. (collectivement Ice/Iristel) et de la Société TELUS Communications (STC). On peut consulter, sur le site Web du Conseil, le dossier public de l'instance, lequel a été fermé le 22 juillet 2013. 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.
5. Dans le bulletin d'information de télécom 2011-214, le Conseil a décrit les critères applicables aux demandes de révision et de modification déposées en vertu de l'article 62 de la *Loi sur les télécommunications (Loi)*. En particulier, le Conseil a déclaré que les demandeurs doivent démontrer qu'il existe un doute réel quant au bien-fondé de la décision initiale, résultant, par exemple : i) d'une erreur de droit ou de fait, ii) d'un changement fondamental dans les circonstances ou les faits depuis la décision, iii) du défaut de considérer un principe de base qui avait été soulevé dans l'instance initiale ou iv) d'un nouveau principe découlant de la décision.

Questions

6. Le Conseil estime qu'il doit se prononcer, dans la présente décision, sur les questions suivantes :
 - I. Le Conseil a-t-il commis une erreur en n'établissant aucune distinction, dans le marché de produits des services de réseau étendu offerts dans le territoire d'exploitation de Norouestel, entre i) les services fournis au moyen d'installations terrestres et ii) les services fournis au moyen d'installations satellitaires?
 - II. Si les services de réseau étendu fournis au moyen d'installations satellitaires dans le territoire d'exploitation de Norouestel sont un marché de produits distinct, le Conseil devrait-il s'abstenir de réglementer ces services?
- I. Le Conseil a-t-il commis une erreur en n'établissant aucune distinction, dans le marché de produits des services de réseau étendu offerts dans le territoire d'exploitation de Norouestel, entre i) les services fournis au moyen d'installations terrestres et ii) les services fournis au moyen d'installations satellitaires?**
7. Norouestel a indiqué que le Conseil avait commis une erreur de fait dans la décision de télécom 2012-644 et a cité l'extrait suivant du paragraphe 24 :

[...] Enfin, le Conseil estime qu'il est peu probable que les clients établis dans des secteurs desservis par des installations terrestres, ou les clients qui pourraient être établis à la fois dans des collectivités desservies par voie terrestre et dans des collectivités éloignées desservies par satellite, passent aux mains d'un concurrent qui fournit le service uniquement par satellite.

Norouestel a indiqué que ce raisonnement aurait dû permettre d'en arriver à la conclusion que le marché de produits pertinent des services de réseau étendu dans le territoire d'exploitation de Norouestel pouvait se diviser entre les services de réseau étendu offerts au moyen i) d'installations terrestres et ii) d'installations satellitaires.

8. La STC s'est opposée à la demande présentée par Norouestel, faisant valoir que le Conseil n'avait commis aucune erreur dans la décision de télécom 2012-644. Elle a soutenu que le service V-Connect devait être traité comme un seul service généralisé, et non divisé en deux marchés de produits distincts. En outre, la STC a fait valoir qu'il n'existe aucune solution de rechange économique et concrète concernant le service V-Connect pour les clients des collectivités desservies tant par voie terrestre que par voie satellitaire, puisque ceux-ci doivent utiliser les services de Norouestel dans les collectivités desservies par voie terrestre. En outre, la STC a soutenu qu'utiliser les services de fournisseurs différents pour des portions des services de réseau étendu offerts par voie terrestre ou satellitaire ne serait pas une solution de rechange pratique pour un service généralisé.
9. En réponse, Norouestel a soutenu que l'affirmation de la STC selon laquelle il n'existe aucune solution de rechange concernant le service V-Connect n'est pas fondée. Elle a fait valoir qu'il était courant que les fournisseurs de services de réseau étendu à l'échelle nationale aient de multiples interfaces de réseau à réseau avec diverses entreprises afin de combler les lacunes des solutions concernant les services de réseau étendu de détail, et que l'interconnexion avec différentes entreprises pour des portions des services de réseau étendu par voie terrestre ou satellitaire dans le territoire d'exploitation de Norouestel ne différerait pas des solutions adoptées au Sud du Canada. De plus, Norouestel a indiqué qu'un concurrent doté d'installations satellitaires pouvait prendre des arrangements avec elle en ce qui a trait à la portion terrestre des services lorsque les clients préfèrent une interconnexion unique.

Résultats de l'analyse du Conseil

10. Dans la décision Télécom 94-19, le Conseil a fait remarquer que le marché de produits pertinent est le plus petit groupe de produits auquel une entreprise disposant d'un pouvoir de marché peut imposer, de façon rentable, une hausse de prix durable. La définition du marché de produits pertinent repose donc sur le caractère substituable des services en question.
11. Dans la décision de télécom 2012-644, le Conseil a estimé que les services de réseau étendu étaient le marché de produits pertinent du service V-Connect de Norouestel. Toutefois, il a également fait remarquer que, pour des vitesses comparables, les tarifs du service V-Connect par satellite sont supérieurs aux tarifs du service V-Connect par voie terrestre, et que ce dernier offre des options de vitesses vraiment supérieures à celles du service par satellite. Le Conseil a estimé qu'il est peu probable que les clients, établis dans les secteurs desservis par des installations terrestres, ou les clients qui pourraient être établis à la fois dans des collectivités desservies par voie terrestre et dans des collectivités desservies par voie satellitaire, passent aux mains d'un concurrent offrant uniquement le service par satellite.

12. Comme les clients ne remplaceront vraisemblablement pas les services de réseau étendu par satellite par les services de réseau étendu par voie terrestre, le Conseil estime que le marché de produits des services de réseau étendu fournis au moyen d'installations satellitaires dans le territoire d'exploitation de Norouestel est distinct du marché de produits des services de réseau étendu fournis au moyen d'installations terrestres.
13. À la lumière de ce qui précède, le Conseil détermine qu'il existe un doute réel quant au bien-fondé de la décision relative au marché de produits pertinent des services de réseau étendu de Norouestel, y compris du service V-Connect. Par conséquent, le Conseil modifie la décision de télécom 2012-644 et détermine que les marchés de produits pertinents pour le service V-Connect de Norouestel sont les suivants : i) les services de réseau étendu fournis au moyen d'installations terrestres et ii) les services de réseau étendu fournis au moyen d'installations satellitaires.

II. Si les services de réseau étendu fournis au moyen d'installations satellitaires dans le territoire d'exploitation de Norouestel sont un marché de produits distinct, le Conseil devrait-il s'abstenir de réglementer ces services?

14. Norouestel a fait valoir ce qui suit :

- l'entreprise ne dispose pas d'un pouvoir de marché considérable dans le marché des services de réseau étendu par satellite dans son territoire d'exploitation;
- un concurrent est présent dans le marché des services de réseau étendu par satellite;
- les concurrents peuvent eux aussi accéder aux services de transport par satellite, puisque Télésat Canada (Télésat) est le fournisseur de la dorsale pour le transport par satellite;
- le marché des services de réseau étendu par satellite dans le territoire d'exploitation de Norouestel correspond aux critères d'abstention de la réglementation du Conseil énoncés dans la décision Télécom 94-19.

15. Ice/Iristel se sont opposées à l'abstention de la réglementation des services de réseau étendu par satellite de Norouestel. Elles ont fait valoir que le territoire d'exploitation de Norouestel manque de concurrents fournisseurs de services dotés d'installations de câblodistribution et d'installations terrestres de réseau de fibres pour le transport sur de longues distances comme il en existe dans le Sud du Canada. Par conséquent, Ice/Iristel ont soutenu qu'il serait prématuré que le Conseil s'abstienne de réglementer les services offerts par Norouestel.

16. En réplique, Norouestel a fait valoir que l'étendue de la concurrence dans son territoire d'exploitation par rapport aux régions dans le Sud du Canada et l'absence de

concurrents fournisseurs de services dotés d'installations de câblodistribution ne sont aucunement pertinents en ce qui a trait à la demande de Norouestel visant l'abstention de la réglementation des services de réseau étendu par satellite.

Résultats de l'analyse du Conseil

17. Le Conseil peut s'abstenir de réglementer en vertu du paragraphe 34(1) de la *Loi* lorsqu'il estime qu'une telle abstention est conforme aux objectifs de la politique énoncés à l'article 7 de la *Loi*, et il doit s'abstenir de réglementer, en vertu du paragraphe 34(2) de la *Loi*, s'il conclut que le cadre de la fourniture des services ou de la catégorie de services est, ou sera, suffisamment concurrentiel pour protéger les intérêts des utilisateurs. Le paragraphe 34(3) de la *Loi* exige, quant à lui, que le Conseil doit s'abstenir de réglementer s'il conclut que cela n'aura vraisemblablement pas pour effet de compromettre indûment la création ou le maintien d'un marché concurrentiel pour la fourniture des services ou de la catégorie de services.
18. Dans la décision Télécom 94-19, le Conseil a établi un cadre pour déterminer s'il convenait ou non de s'abstenir de réglementer les services en vertu de l'article 34 de la *Loi*. Dans ladite décision, le Conseil a fait remarquer que la première étape pour évaluer s'il convenait ou non de s'abstenir de réglementer consistait à définir le marché pertinent, lequel est formé essentiellement du plus petit groupe de produits et du secteur géographique où une entreprise disposant d'un pouvoir de marché peut imposer, de façon rentable, une hausse durable des prix. Le Conseil a également fixé les critères dont il faut tenir compte pour déterminer si un marché est concurrentiel. Ces critères comprennent notamment les parts de marché des entreprises dominantes et concurrentes, les conditions de l'offre et de la demande, la probabilité d'arrivée de nouveaux concurrents, les obstacles à cette arrivée et la preuve de rivalité.
19. À la lumière des conclusions tirées au paragraphe 13 ci-dessus, le Conseil estime que les services de réseau étendu par satellite sont le marché de produits pertinent. De plus, le Conseil estime que le territoire d'exploitation de Norouestel est le marché géographique pertinent des services de réseau étendu par satellite. Le Conseil fait remarquer que cette définition du marché géographique pertinent des services est conforme à la définition du marché géographique pertinent des services de réseau étendu des entreprises de services locaux titulaires, énoncée dans l'ordonnance 2000-553, et des services de réseau étendu de Norouestel, énoncée dans la décision de télécom 2012-644.
20. En ce qui a trait au critère de part de marché, le Conseil fait remarquer que la part de marché élevée est nécessaire, mais ne constitue pas une condition suffisante pour exercer un pouvoir de marché. Le Conseil estime que, d'après les éléments de preuve déposés à titre confidentiel au cours de l'instance, la part de marché de Norouestel a diminué de façon importante au cours des deux dernières années.
21. En ce qui concerne le critère relatif aux conditions de la demande, il repose sur la disponibilité de solutions de rechange concrètes aux services de réseau étendu par satellite de Norouestel, aussi bien que sur la possibilité pour les clients de changer de

fournisseurs de services. Le Conseil fait remarquer que, d'après les éléments de preuve versés au dossier de l'instance, un autre fournisseur se dispute avec Norouestel le marché des services de réseau étendu par satellite, avec succès. Le Conseil est d'avis que le succès du concurrent s'avère évident, comme en témoigne la baisse de la part de marché de Norouestel liée à de tels services. Selon le Conseil, la présence d'un concurrent dans le marché des services de réseau étendu par satellite indique que les clients disposent d'une solution de rechange concernant les services de réseau étendu par satellite offerts par Norouestel.

22. En ce qui concerne le critère relatif aux conditions de l'offre, le Conseil estime que la présence d'un concurrent dans le marché des services de réseau étendu par satellite indique qu'il existe des solutions de rechange pour fournir les services de réseau étendu par satellite qu'offre Norouestel. Le Conseil estime également que la part de marché déclinante de Norouestel dans le marché des services de réseau étendu par satellite indique que les concurrents peuvent accroître leur capacité.
23. Quant aux obstacles à l'arrivée de concurrents, le Conseil fait remarquer que Norouestel achète de la capacité de transport par satellite de Télésat pour fournir les services de réseau étendu par satellite. Le Conseil estime que Norouestel ne gère pas les installations dont les concurrents ont besoin pour fournir les services de réseau étendu par satellite, et que ceux-ci peuvent acheter de la capacité de transport par satellite de Télésat.
24. Enfin, quant au critère de la présence de rivalité, le Conseil fait remarquer que les éléments de preuve dans la présente instance témoignent de l'avancée de la concurrence dans le champ d'activités lié au marché des services de réseau étendu par satellite, dans le territoire d'exploitation de Norouestel. Par conséquent, le Conseil estime qu'il y a des preuves de rivalité et de concurrence au sein du marché des services de réseau étendu par satellite, dans le territoire d'exploitation de Norouestel.
25. Après avoir examiné les éléments de preuve versés au dossier de l'instance, le Conseil estime que Norouestel ne dispose pas d'un pouvoir de marché considérable dans le marché des services de réseau étendu par satellite dans son territoire d'exploitation.
26. À la lumière des considérations susmentionnées et conformément au paragraphe 34(1) de la *Loi*, le Conseil conclut, comme question de fait, que s'abstenir d'exercer ses pouvoirs et fonctions, dans la mesure indiquée dans la présente décision, en ce qui concerne les services de réseau étendu par satellite de Norouestel, serait conforme aux objectifs de la politique énoncés à l'article 7 de la *Loi*, en particulier aux alinéas 7c) et 7f)³.

³ Les objectifs de la politique cités et énoncés dans la *Loi* sont les suivants :
7c) accroître l'efficacité et la compétitivité, sur les plans national et international, des télécommunications canadiennes;
7f) favoriser le libre jeu du marché en ce qui concerne la fourniture de services de télécommunication et assurer l'efficacité de la réglementation, dans le cas où celle-ci est nécessaire.

27. Conformément au paragraphe 34(2) de la *Loi*, le Conseil conclut, comme question de fait, que les services de réseau étendu par satellite de Norouestel font l'objet d'une concurrence suffisante pour protéger les intérêts des utilisateurs et qu'ils devraient donc être soustraits à la réglementation dans la mesure indiquée dans la présente décision.
28. Conformément au paragraphe 34(3) de la *Loi*, le Conseil conclut, comme question de fait, que s'abstenir de réglementer les services de réseau étendu par satellite de Norouestel n'aura vraisemblablement pas pour effet de compromettre indûment le maintien d'un marché concurrentiel pour de tels services.

Portée de l'abstention

29. À la lumière des conclusions ci-dessus, le Conseil doit déterminer dans quelle mesure il convient de s'abstenir, en tout ou en partie, sous réserve de conditions ou sans condition, d'exercer les pouvoirs et fonctions que lui confèrent les articles 24, 25, 27, 29 et 31 de la *Loi*.

Article 24

30. Le Conseil conclut qu'il convient de conserver des pouvoirs suffisants, en vertu de l'article 24 de la *Loi*, pour imposer des conditions, comme discuté ci-dessous et au besoin à l'avenir, en ce qui concerne la fourniture des services de réseau étendu par satellite.
31. Le Conseil ordonne à Norouestel, comme condition de fourniture des services de réseau étendu par satellite, de garantir que les conditions actuelles concernant la divulgation à des tiers de renseignements confidentiels sur les clients continueront de s'appliquer.
32. De plus, le Conseil ordonne à Norouestel, comme condition de fourniture des services de réseau étendu par satellite, d'inclure, le cas échéant, dans tous les contrats et tous les arrangements visant les services faisant l'objet d'une abstention de la réglementation dans la présente décision, les conditions actuelles concernant la divulgation à des tiers de renseignements confidentiels sur les clients.

Article 25

33. D'après le dossier de l'instance, le Conseil estime qu'il convient de ne pas exiger que Norouestel dépose des tarifs à son approbation en ce qui a trait aux services faisant l'objet d'une abstention de la réglementation dans la présente décision. Par conséquent, le Conseil s'abstient d'exercer l'ensemble des pouvoirs et fonctions que lui confère l'article 25 de la *Loi*, en ce qui concerne les services de réseau étendu par satellite de Norouestel.

Article 27

34. Le Conseil estime qu'il est inutile d'appliquer les normes réglementaires pour des tarifs « justes et raisonnables » dans le cas de tarifs établis dans un marché concurrentiel. Par conséquent, il s'abstient d'exercer les pouvoirs et fonctions que lui confèrent les paragraphes 27(1) et 27(5) de la *Loi*. En outre, le Conseil s'abstient d'exercer les pouvoirs et fonctions qui lui confère le paragraphe 27(6) de la *Loi*, puisqu'il ne souhaite pas limiter la tarification des services faisant l'objet d'une abstention de la réglementation.
35. Toutefois, le Conseil estime qu'il doit conserver les pouvoirs que lui confèrent les paragraphes 27(2) et 27(4) de la *Loi* afin de garantir que Norouestel n'exerce aucune discrimination injuste à l'endroit d'autres fournisseurs de services ou de clients, ou ne se confère une préférence indue ou déraisonnable concernant la fourniture des services de réseau étendu par satellite.
36. Le Conseil estime également qu'il doit conserver les pouvoirs et fonctions que lui confère le paragraphe 27(3) de la *Loi* pour déterminer la conformité de l'entreprise par rapport aux dispositions qu'il a adoptées dans la présente décision.

Article 29

37. Le Conseil estime qu'il convient que Norouestel ne soit plus tenue d'obtenir l'approbation du Conseil pour conclure des ententes avec d'autres entreprises de télécommunication au sujet des services de réseau étendu par satellite faisant l'objet d'une abstention de la réglementation dans la présente décision. Par conséquent, le Conseil s'abstient d'exercer l'ensemble des pouvoirs et fonctions en vertu de l'article 29 de la *Loi* en ce qui a trait aux services de réseau étendu par satellite soustraits à la réglementation dans la présente décision.

Article 31

38. Le Conseil estime qu'il convient que Norouestel puisse limiter sa responsabilité à l'égard des services de réseau étendu par satellite à l'instar d'un fournisseur de services non assujéti à la réglementation, et ce, sans obtenir l'approbation préalable du Conseil. Par conséquent, le Conseil s'abstient d'exercer l'ensemble de ses pouvoirs et fonctions en vertu de l'article 31 de la *Loi* en ce qui a trait aux services de réseau étendu par satellite faisant l'objet d'une abstention de la réglementation dans la présente décision.
39. À la lumière de ce qui précède, le Conseil déclare, en vertu du paragraphe 34(4) de la *Loi*, que les articles 24, 25, 27, 29 et 31 de la *Loi* ne s'appliquent pas aux services de réseau étendu par satellite de Norouestel, sous réserve de ce qui suit :
- les conditions énoncées dans la présente décision en vertu de l'article 24 de la *Loi*;
 - toute condition ultérieure que le Conseil peut imposer en vertu de l'article 24 de la *Loi*;

- les pouvoirs du Conseil en vertu des paragraphes 27(2) et 27(4) de la *Loi* afin de prévenir toute discrimination injuste et préférence déraisonnable ou indue, ou encore un désavantage de même nature;
- les pouvoirs et fonctions du Conseil que lui confère le paragraphe 27(3) de la *Loi* en vertu desquels il peut déterminer si l'entreprise s'est conformée aux dispositions prises dans la présente décision.

40. L'abstention de la réglementation prend effet à la date de la présente décision. Le Conseil ordonne à Norouestel de publier⁴ des pages de tarif modifiées reflétant les conclusions qu'il a tirées dans la présente décision, d'ici le **4 février 2014**.

Instructions

41. Le Conseil estime que les conclusions énoncées dans la présente décision sont conformes aux Instructions⁵ selon lesquelles le Conseil doit i) se fier, dans la plus grande mesure du possible, au libre jeu du marché comme moyen d'atteindre les objectifs de la politique; ii) lorsqu'il a recours à la réglementation, prendre des mesures qui sont efficaces et proportionnelles aux buts visés et qui ne font obstacle au libre jeu d'un marché concurrentiel que dans la mesure minimale nécessaire pour atteindre les objectifs de la politique et iii) lorsqu'il a recours à la réglementation, prendre des mesures qui ne découragent ni un accès au marché propice à la concurrence et efficace économiquement, ni n'encouragent un accès au marché non efficace économiquement.
42. Conformément au sous-alinéa 1a)(i) des Instructions, le Conseil, en s'abstenant de réglementer les services de réseau étendu par satellite de Norouestel, s'est fié, dans la plus grande mesure du possible, au libre jeu du marché comme moyen d'atteindre les objectifs de la politique énoncés aux alinéas 7c) et 7f) de la *Loi*.
43. Conformément au sous-alinéa 1a)(ii) des Instructions, le Conseil estime que les mesures réglementaires approuvées dans la présente décision sont efficaces et proportionnelles à leur but et qu'elles ne font obstacle au libre jeu d'un marché concurrentiel que dans la mesure minimale. En outre, conformément au sous-alinéa 1b)(ii) des Instructions, le Conseil estime que les conclusions qu'il a tirées dans la présente décision ne découragent ni un accès au marché propice à la concurrence et efficace économiquement, ni n'encouragent un accès au marché non efficace économiquement.

Secrétaire général

⁴ Les pages de tarif modifiées peuvent être déposées auprès du Conseil sans page de description ni demande d'approbation; une demande tarifaire n'est pas nécessaire.

⁵ *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

Documents connexes

- *Norouestel Inc. – Demande de révision et de modification de la décision de télécom 2012-4 concernant le service V-Connect*, Décision de télécom CRTC 2012-644, 26 novembre 2012
- *SSi Micro Ltd. – Demande concernant les services de connectivité de base de Norouestel Inc.*, Décision de télécom CRTC 2012-4, 5 janvier 2012
- *Lignes directrices révisées relatives aux demandes de révision et de modification*, Bulletin d'information de télécom CRTC 2011-214, 25 mars 2011
- *Abstention accordée pour les services de réseau étendu des compagnies de téléphone*, Ordonnance CRTC 2000-553, 16 juin 2000
- *Examen du cadre de réglementation*, Décision Télécom CRTC 94-19, 16 septembre 1994