



Décision de télécom CRTC 2016-60

Version PDF

Ottawa, le 18 février 2016

Numéro de dossier : 8662-C182-201508235

Consortium des Opérateurs de Réseaux Canadiens Inc. – Demande de révision et de modification de la politique réglementaire de télécom 2015-177

Le Conseil rejette une demande du Consortium des Opérateurs de Réseaux Canadiens Inc. de réviser et de modifier certaines conclusions de la politique réglementaire de télécom 2015-177. Dans cette décision, le Conseil a déterminé, entre autres choses, qu'il ne serait pas approprié de rendre obligatoires les services d'accès de gros pour les exploitants de réseaux mobiles virtuels, et que le Conseil se fierait généralement au libre jeu du marché pour favoriser la création d'un marché concurrentiel pour ces services. Le Conseil a également déterminé qu'il ne rendrait pas obligatoire des tarifs généraux de gros pour les services de partage de pylônes et d'emplacements à ce moment, et qu'il compterait plutôt sur les pouvoirs existants que lui confère la loi pour résoudre les questions se rapportant aux tarifs et aux modalités pour de tels services.

Introduction

1. Le marché des services sans fil mobiles est le secteur le plus important et avec la croissance la plus rapide de l'industrie canadienne des télécommunications. En 2014, les services sans fil mobiles au Canada ont généré des revenus de 22 milliards de dollars, ce qui représentait près de la moitié des revenus totaux des services de télécommunication du pays¹. Le marché de détail des services sans fil offre aux Canadiens un éventail d'appareils, de plans et de forfaits. Le Canada compte environ 29 millions d'abonnés aux services sans fil mobiles qui comptent sur les services vocaux, de messagerie texte et de données accessibles sur leurs appareils sans fil pour répondre à leurs besoins en matière de communication.
2. Afin de satisfaire à la demande croissante pour les services sans fil mobiles, les fournisseurs de services sans fil ont investi 7,5 milliards de dollars dans leur infrastructure de réseaux sans fil en 2014, ce qui représentait plus de la moitié de tous les investissements relatifs aux réseaux dans le secteur des télécommunications².

¹ Selon des renseignements tirés du *Rapport de surveillance des communications* du CRTC, édition de 2015

² Également selon des renseignements tirés du *Rapport de surveillance des communications* du CRTC, édition de 2015. Les investissements de capitaux dans les services sans fil ont fait un bond important comparativement à 2013 par suite de la mise aux enchères du spectre dans la bande de 700 mégahertz détenu par Industrie Canada.

3. Dans l'avis de consultation de télécom 2014-76, le Conseil a amorcé une instance publique, qui comprenait une audience publique, dans le but de déterminer si le marché des services sans fil de gros était suffisamment concurrentiel et, dans la négative, déterminer quelles mesures réglementaires étaient nécessaires.
4. Cette instance publique a mené à la politique réglementaire de télécom 2015-177 dans laquelle le Conseil a conclu qu'il était nécessaire de rendre obligatoires et de réglementer les services d'itinérance de gros basés sur la technologie du système mondial de téléphonie mobile (GSM) [services d'itinérance de gros]³ fournis par certaines entreprises de services sans fil. Pour d'autres services sans fil mobiles de gros, le Conseil a généralement estimé que l'appui continu au libre jeu du marché et sa surveillance réglementaire existante demeuraient appropriés.
5. Les conclusions du Conseil énoncées dans la politique réglementaire de télécom 2015-177 visaient à favoriser une concurrence viable qui fournit des avantages pour les Canadiens, par exemple des tarifs raisonnables et des services novateurs, ainsi que l'innovation et l'investissement continu dans des réseaux sans fil mobiles de haute qualité.

Demande

6. Le Conseil a reçu une demande du Consortium des Opérateurs de Réseaux Canadiens Inc. (CORC), datée du 3 août 2015, dans laquelle le CORC réclamait que le Conseil revoie et modifie certaines conclusions de la politique réglementaire de télécom 2015-177⁴. Le CORC a fait valoir que de nombreux problèmes, notamment des erreurs de droit et de fait, soulevaient un doute réel quant au bien-fondé de cette décision, particulièrement en ce concerne la décision du Conseil de ne pas rendre obligatoires les services d'accès de gros pour les exploitants de réseaux mobiles virtuels (ERMV)⁵ et ses conclusions relatives aux services de partage de pylônes et d'emplacements⁶.

³ Les services d'itinérance de gros permettent aux clients des services de détail d'une entreprise de services sans fil (c.-à-d. le réseau d'origine) d'accéder automatiquement à des services vocaux, de messagerie texte et de données en utilisant le réseau d'une entreprise de services sans fil visité (c.-à-d le réseau hôte), y compris le réseau d'accès radioélectrique (RAR), lorsqu'ils sont à l'extérieur de la zone de couverture du réseau d'origine.

⁴ Dans cette décision, le Conseil a établi un cadre de réglementation régissant les services sans fil mobiles de gros.

⁵ Un ERMV est un fournisseur de services sans fil qui ne possède pas de spectre ou n'exploite pas son propre RAR. Il a plutôt recours au spectre et au RAR d'une entreprise de services sans fil et, dans certains cas, à d'autres installations et/ou services pour fournir des services sans fil mobiles aux consommateurs.

⁶ Les ententes de partage de pylônes et d'emplacements permettent à une entreprise de services sans fil d'installer de l'équipement sans fil sur des pylônes ou des emplacements d'autres entreprises de services sans fil dans des endroits où elle détient des licences d'utilisation du spectre. Ces ententes permettent à l'entreprise de services sans fil i) d'élargir son réseau de manière efficace et rentable et ii) de réduire au minimum le nombre de pylônes dans les collectivités.

7. Le CORC a fondé sa demande, en partie, sur le cadre révisé concernant les services de gros qui a été mis en place par le Conseil dans la politique réglementaire de télécom 2015-326⁷, laquelle a été rendue publique après la publication de la politique réglementaire de télécom 2015-177.
8. Le CORC a demandé au Conseil qu'il rende obligatoires les services d'accès pour les ERMV à part entière⁸, et qu'il amorce une instance de suivi pour déterminer si les services de partage de pylônes et d'emplacements devraient être obligatoires et, le cas échéant, déterminer les modalités s'y rattachant.
9. Le Conseil a reçu des interventions concernant la demande du CORC de la part de Bell Mobilité inc. (Bell Mobilité), le Rogers Communications Partnership (RCP) et la Société TELUS Communications (STC) [collectivement les entreprises nationales de services sans fil]; MTS Inc., Saskatchewan Telecommunications et TBayTel (collectivement les entreprises régionales de services sans fil); Bragg Communications Incorporated, exerçant ses activités sous le nom d'Eastlink, Québecor Média inc., au nom de Vidéotron s.e.n.c., et WIND Mobile Corp. (collectivement les nouvelles entreprises sur le marché); Cogeco Câble inc. (Cogeco); la Clinique d'intérêt public et de politique d'Internet du Canada (CIPPIC); Mobilexchange Ltd.; OpenMedia Engagement Network (OpenMedia); Vaxination Informatique.
10. On peut consulter sur le site Web du Conseil le dossier public de l'instance, lequel a été fermé le 24 septembre 2015. On peut y accéder à l'adresse www.crtc.gc.ca ou au moyen du numéro de dossier indiqué ci-dessus.

Contexte

11. Compte tenu de la portée de la demande de révision et de modification du CORC à l'égard des services d'accès pour les ERMV ainsi que des services de partage de pylônes et d'emplacements, les renseignements généraux concernant ces services sont fournis ci-dessous.

Services d'accès pour les ERMV

12. Dans la politique réglementaire de télécom 2015-177, le Conseil a reconnu que le marché des services sans fil mobiles de détail était généralement compétitif dans de nombreuses régions du Canada, mais il a exprimé des craintes quant à la capacité des petites entreprises d'obtenir l'accès à des services sans fil mobiles de gros selon des tarifs et des modalités raisonnables. Étant donné que tout obstacle potentiel à cet accès pourrait nuire à l'atteinte de certains objectifs clés du Conseil, notamment une concurrence viable, le Conseil a conclu qu'il était nécessaire de passer en revue la question de l'abstention de la réglementation et le caractère obligatoire de la

⁷ Dans cette décision, le Conseil a établi un cadre de réglementation régissant les services filaires de gros.

⁸ Un ERMV qui fournit la majorité des éléments d'un réseau en excluant le RAR est appelé un « ERMV à part entière ».

fourniture de certains services sans fil mobiles de gros, y compris les services d'accès pour les ERMV.

13. Dans le cadre de sa décision, le Conseil a appliqué le critère des services essentiels établi dans la décision de télécom 2008-17⁹, ainsi que diverses considérations stratégiques, pour déterminer s'il fallait rendre obligatoire ou non un service sans fil mobile de gros donné.
14. Le Conseil a entrepris d'examiner les services d'itinérance de gros et les services d'accès pour les ERMV afin d'établir si une intervention réglementaire était requise pour assurer une concurrence viable sur le marché des services sans fil de détail. Le Conseil a noté que les services d'itinérance de gros fournissent un accès temporaire au réseau hôte par les clients finals d'une entreprise de services sans fil lorsque ces clients finals sont à l'extérieur de la zone de couverture de leur réseau d'origine. En revanche, les services d'accès de gros pour les ERMV fournissent aux clients finals de l'ERMV un accès permanent au réseau hôte.
15. Pour commencer, le Conseil a déterminé que les entreprises nationales de services sans fil possédaient un pouvoir sur le marché dans la fourniture de services d'itinérance de gros. Compte tenu des similitudes entre les services d'itinérance de gros et les services d'accès de gros pour les ERMV, le Conseil a déterminé qu'une conclusion quant au pouvoir sur le marché s'appliquerait aux deux types de services.
16. Ensuite, le Conseil a appliqué le critère des services essentiels aux services d'itinérance de gros et aux services d'accès de gros pour les ERMV simultanément, et a conclu que ces deux types de services étaient essentiels.
17. Pour terminer, le Conseil a estimé que sa conclusion sur le caractère obligatoire des services d'itinérance de gros et des services d'accès de gros pour les ERMV devrait prendre en considération les objectifs qu'il avait établis pour le marché des services sans fil mobiles, à savoir l'innovation et l'investissement continu dans des installations de télécommunication de haute qualité; la concurrence viable qui offre des avantages aux Canadiens, comme des tarifs raisonnables et des services novateurs; et la mise en œuvre de mesures réglementaires efficaces concernant les services sans fil mobiles de gros, ainsi que l'appui continu au libre jeu du marché lorsqu'il est pertinent de le faire.
18. En ce qui concerne les services d'itinérance sans fil de gros, après avoir conclu que de tels services devraient être obligatoires pour les entreprises nationales de services sans fil et compte tenu de l'abstention de la réglementation de ces services, le Conseil a examiné séparément les paragraphes 34(1), 34(2) et 34(3) de la *Loi sur les télécommunications (Loi)* pour déterminer si l'offre obligatoire de tels services devrait continuer à être visée par une abstention ou si elle devait être réglementée. Le Conseil a conclu que l'abstention continue de la réglementation des services d'itinérance de gros fournis par les entreprises nationales de services sans fil ne serait

⁹ Le critère des services essentiels prévoit l'examen du pouvoir sur le marché et de ses répercussions sur le marché de détail en aval, de même que la prise en considération de la possibilité de reproduire l'installation de gros sous-jacente.

pas conforme à la *Loi*; il a donc ordonné aux entreprises nationales de services sans fil de fournir de tels services aux autres entreprises de services sans fil sur une base réglementaire en appliquant les tarifs et les modalités définis dans la politique réglementaire de télécom 2015-177.

19. En ce qui concerne les services d'accès pour les ERMV, le Conseil a conclu que le fait de rendre obligatoires ces services à ce moment i) porterait sérieusement atteinte aux investissements d'autres entreprises de services sans fil, notamment les nouvelles entreprises sur le marché, surtout à l'extérieur des noyaux urbains, et ii) découragerait vraisemblablement l'investissement par de telles entreprises puisque ces dernières pourraient compter sur ces services d'accès plutôt que d'investir dans leur propre infrastructure. Par conséquent, le Conseil a estimé que l'offre de services d'accès pour les ERMV devait continuer à être conditionnée principalement par le libre jeu du marché. De plus, le Conseil a établi certaines mesures réglementaires pour réduire les obstacles rencontrés par les ERMV de manière à faciliter leurs négociations commerciales avec les entreprises de services sans fil.

Services de partage de pylônes et d'emplacements

20. Dans la politique réglementaire de télécom 2015-177, le Conseil a évalué si les services de partage de pylônes et d'emplacements nécessitaient une intervention réglementaire accrue. Compte tenu de la difficulté de créer un registre des services de partage de pylônes et d'emplacements (c.-à-d. de compiler des renseignements détaillés sur des milliers de pylônes et d'emplacements), le Conseil n'était pas en mesure de déterminer si une entreprise de services sans fil donnée disposait d'un pouvoir sur le marché relativement à l'offre de tels services à un endroit donné, ni de déterminer si de tels services satisferaient au critère des services essentiels. Par conséquent, le Conseil a déterminé que le dossier de l'instance qui a mené à politique réglementaire de télécom 2015-177 (instance des services sans fil mobiles de gros) n'était pas suffisant pour i) déterminer si l'offre des services de partage de pylônes et d'emplacements devrait être obligatoire et ii) déterminer, le cas échéant, si ces services devraient être fournis conformément aux tarifs et modalités approuvés. Par conséquent, le Conseil a conclu qu'il ne rendrait pas obligatoire la fourniture de services de partage de pylônes et d'emplacements à ce moment.
21. Le Conseil a reconnu néanmoins que dans certaines situations où le nombre de pylônes ou d'emplacements disponibles était faible, il serait possible qu'une entreprise de services sans fil détienne un pouvoir sur le marché en ce qui concerne la fourniture de services de partage de pylônes et d'emplacements. Le Conseil a estimé qu'en une telle circonstance, les pouvoirs actuels que lui confère la loi suffiraient pour intervenir en cas de préoccupations quant aux tarifs et modalités des services de partage de pylônes et d'emplacements.

Critères de révision et de modification

22. Dans le bulletin d'information de télécom 2011-214, le Conseil a établi les critères qu'il utilise pour évaluer les demandes de révision et de modification déposées

conformément à l'article 62 de la *Loi*. Plus précisément, 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 :

- d'une erreur de droit ou de fait;
- d'un changement fondamental dans les circonstances ou les faits depuis la décision;
- du défaut de considérer un principe de base qui avait été soulevé dans l'instance initiale;
- d'un nouveau principe découlant de la décision.

Questions

23. Le Conseil a établi que sa décision de ne pas rendre obligatoires les services d'accès pour les ERMV soulevait les questions suivantes, sur lesquelles il doit se prononcer dans la présente décision :

- Le Conseil a-t-il commis une erreur de fait en donnant une interprétation erronée de la nature des ERMV à part entière ou aux effets potentiels que pourrait avoir la décision de rendre obligatoires les services d'accès pour les ERMV à part entière sur les investissements généraux dans les réseaux sans fil?
- Le Conseil a-t-il commis une erreur de droit en n'appliquant pas l'article 34 de la *Loi* en regard de ses conclusions relatives aux services d'accès pour les ERMV?
- Le Conseil a-t-il omis de tenir compte de principes associés aux services d'accès pour les ERMV qui ont été abordés au cours de l'instance ayant mené à la politique réglementaire de télécom 2015-177, ou qui ont découlé ultérieurement de cette décision?
- Est-ce que le critère révisé du Conseil pour rendre obligatoires les services de gros, établi dans la politique réglementaire de télécom 2015-326, aurait une incidence sur sa décision de ne pas rendre obligatoires les services d'accès pour les ERMV?

24. Le Conseil a établi que ses conclusions sur les services de partage de pylônes et d'emplacements soulevaient les questions suivantes, sur lesquelles il doit se prononcer dans la présente décision :

- Le Conseil a-t-il commis une erreur de droit en omettant de prendre une décision ou d'ordonner un processus de suivi relativement aux services de partage de pylônes et d'emplacements?

- Le Conseil a-t-il omis de considérer le principe de base selon lequel ses pouvoirs conférés par la loi et les processus découlant de cette dernière ne lui permettent pas de traiter les questions relatives aux services de partage de pylônes et d'emplacements?
- Le critère révisé du Conseil pour rendre obligatoires les services de gros, établi dans la politique réglementaire de télécom 2015-326, aurait-il une incidence sur ses conclusions dans la politique réglementaire de télécom 2015-177 relatives aux services de partage de pylônes et d'emplacements?

Le Conseil a-t-il commis une erreur de fait en donnant une interprétation erronée de la nature des ERMV à part entière ou aux effets potentiels que pourrait avoir la décision de rendre obligatoires les services d'accès pour les ERMV à part entière sur les investissements généraux dans les réseaux sans fil?

25. Le CORC a soutenu que le Conseil a donné une interprétation erronée de la nature des ERMV à part entière en omettant de les différencier d'autres types d'ERMV, en ne tenant pas compte par le fait même des investissements potentiels dans les réseaux sans fil que de telles entreprises dotées d'installations pourraient réaliser dans le système des télécommunications au sens large. Le CORC a soutenu que cette interprétation erronée a exercé une influence déterminante sur le Conseil dans sa décision de ne pas rendre obligatoires les services d'accès pour les ERMV, ou au moins pour les ERMV à part entière¹⁰.
26. OpenMedia a soutenu pour sa part que le fait de rendre obligatoires les services d'accès pour les ERMV à part entière serait la décision appropriée, car les ERMV à part entière contribuent au maintien d'une concurrence viable et desservent des marchés complémentaires par rapport à ceux des entreprises régionales de services sans fil et des nouvelles entreprises sur le marché, ce qui atténue considérablement le risque pour l'investissement.
27. La CIPPIC, Cogeco, le CORC et OpenMedia ont soutenu que le dossier de l'instance des services sans fil mobiles de gros ne contenait pas suffisamment d'éléments de preuve pour démontrer l'effet négatif potentiel sur les investissements généraux dans les réseaux sans fil d'une décision du Conseil de rendre obligatoires les services d'accès pour les ERMV, ou au moins pour les ERMV à part entière. L'absence d'éléments de preuve suffisants annulait le raisonnement de principe étayant la décision du Conseil de ne pas rendre ces services obligatoires. Ces parties ont fait remarquer que le Conseil avait rejeté des préoccupations similaires quant à l'investissement lorsqu'il avait déterminé qu'il conviendrait de rendre obligatoires certains services filaires de gros dans la politique réglementaire de télécom 2015-326.

¹⁰ Les services d'accès pour les ERMV à part entière représentent un sous-ensemble des services d'accès pour les ERMV et ont pour but de répondre aux besoins en services des ERMV à part entière.

28. Les entreprises nationales de services sans fil, les entreprises régionales de services sans fil et les nouvelles entreprises sur le marché ont soutenu dans l'ensemble qu'au moment de rendre ces décisions dans la politique réglementaire de télécom 2015-177, le Conseil était pleinement conscient de l'existence de différents types d'ERMV, dont les ERMV à part entière. Ces parties ont ajouté que le Conseil a reconnu à juste titre l'effet négatif potentiel sur les investissements généraux dans les réseaux sans fil que pourrait avoir la décision de rendre obligatoires les services d'accès pour les ERMV à part entière. Certaines de ces parties ont soulevé la question de savoir si les ERMV à part entière pouvaient raisonnablement être considérés comme des « entreprises dotées d'installations », ou s'ils pouvaient apporter une contribution notable à la viabilité de la concurrence.
29. À l'appui de son opinion quant à l'effet qu'aurait sur l'investissement dans les réseaux le fait de rendre obligatoires les services d'accès pour les ERMV à part entière, Bell Mobilité a indiqué que les ERMV à part entière éviteraient jusqu'à 85 % des investissements en infrastructure de réseaux que doivent réaliser les entreprises de services sans fil.

Résultats de l'analyse du Conseil

30. Le Conseil est en désaccord avec la position du CORC selon laquelle il a donné une interprétation erronée de la nature des ERMV à part entière dans la politique réglementaire de télécom 2015-177. En réalité, au paragraphe 43 de cette décision, le Conseil a énoncé précisément les caractéristiques distinctives des ERMV à part entière et les a comparées avec celles des ERMV qui sont des revendeurs.
31. Dans cette décision, le Conseil a exposé les avantages et les risques associés au fait de rendre obligatoire la fourniture des divers types de services d'accès pour les ERMV, y compris des services d'accès offerts, collectivement, aux ERMV à part entière au lieu de services individuels. Cette position reposait sur la prémisse selon laquelle, quel que soit le type d'ERMV, y compris les ERMV à part entière, l'accès au RAR est obligatoire; ainsi, comme il est mentionné ci-dessus, la question de savoir si la fourniture de ces services d'accès devrait être obligatoire devait être examinée en premier. Par conséquent, le Conseil a appliqué le critère des services essentiels aux services d'accès et a conclu, en se fondant sur le dossier de l'instance des services sans fil mobiles de gros, que les services d'accès pour les ERMV fournis par Bell Mobilité, le RCP et la STC étaient essentiels. Ensuite, le Conseil a analysé les répercussions de la décision de rendre obligatoires les services d'accès pour les ERMV, que ce soit des ERMV à part entière ou d'autres ERMV, sur l'innovation, l'investissement et la concurrence viable.
32. Le Conseil a reconnu l'importance des investissements dans l'infrastructure des réseaux sans fil et a clairement indiqué que son objectif visant à encourager l'innovation et l'investissement continu dans des installations de télécommunication de haute qualité éclairerait son analyse.

33. Tel qu'il est énoncé aux paragraphes 112 à 118 de la politique réglementaire de télécom 2015-177, le Conseil a reçu des mémoires de nombreuses parties, notamment du CORC, concernant l'incidence sur l'investissement dans les réseaux de l'entrée des ERMV (y compris des ERMV à part entière) sur le marché des services sans fil si les services d'accès pour les ERMV étaient rendus obligatoires. Par exemple, certaines parties ont fait valoir que le fait de rendre obligatoire la fourniture de services d'accès pour les ERMV à part entière pourrait encourager leur entrée sur le marché des services sans fil, ce qui entraînerait l'avènement de services novateurs et des investissements dans les réseaux, par ces fournisseurs, de l'ordre de dizaines de millions de dollars par ERMV à part entière.
34. D'un autre côté, d'autres parties – nommément les entreprises régionales de services sans fil et les nouvelles entreprises sur le marché – ont indiqué que l'ampleur de leurs investissements actuels et prévus dans les réseaux sans fil, principalement dans l'accès aux réseaux (c.-à-d. le RAR), serait bien supérieure à celle des ERMV à part entière potentiels. Plus précisément, alors que les ERMV à part entière peuvent représenter des dizaines de millions de dollars d'investissements dans les réseaux, les entreprises régionales de services sans fil et les nouvelles entreprises sur le marché ont déjà investi et devraient, en général, continuer d'investir des centaines de millions de dollars dans les réseaux (excluant les coûts de spectre). Ces investissements dans les réseaux ont permis d'améliorer de façon marquée le paysage concurrentiel des services sans fil dans tout le pays et devraient continuer de le faire.
35. Étant donné que si le Conseil décidait de rendre obligatoires les services d'accès pour les ERMV, ou au moins pour les ERMV à part entière, les entreprises régionales de services sans fil ou les nouvelles entreprises sur le marché risqueraient de se fier à des installations louées réglementées au lieu d'investir elles-mêmes massivement dans les réseaux, et le recul des investissements dans les réseaux qui en découlerait pourrait alors dépasser les investissements positifs potentiels dans les réseaux effectués par des ERMV à part entière ou par d'autres fournisseurs similaires.
36. Par conséquent, le Conseil a déterminé que le fait de rendre obligatoires les services d'accès pour les ERMV, y compris les ERMV à part entière, nuirait fortement aux investissements dans les réseaux sans fil dans leur ensemble, et que de tels services ne devraient pas être rendus obligatoires.
37. Le Conseil a pleinement tenu compte des divers types d'ERMV, y compris les ERMV à part entière, et de leurs investissements connexes dans les réseaux, lorsqu'il a rendu sa décision de ne pas rendre obligatoire la fourniture de services d'accès pour les ERMV à part entière. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil n'a pas commis d'erreur de fait dans l'interprétation de la nature des ERMV à part entière ou des répercussions possibles qu'une décision de rendre obligatoires les services d'accès pour les ERMV à part entière pourrait avoir sur les investissements généraux dans les réseaux de services sans fil.

Le Conseil a-t-il commis une erreur de droit en n'appliquant pas l'article 34 de la Loi en regard de ses conclusions relatives aux services d'accès pour les ERMV?

38. Cogeco, le CORC et OpenMedia ont soutenu que le Conseil avait le devoir d'appliquer l'article 34 de la *Loi* à son analyse en ce qui a trait aux services d'accès pour les ERMV, comme il l'a fait pour les services d'itinérance de gros. Ces parties ont généralement argué que si le Conseil avait effectué son analyse de cette façon, il aurait conclu que l'abstention de la réglementation des services d'accès pour les ERMV n'était plus appropriée et qu'il aurait rendu ceux-ci obligatoires pour les ERMV, ou à tout le moins pour les ERMV à part entière. Le CORC a fait valoir que le fait que le Conseil ait omis d'effectuer son analyse de cette façon constituait une erreur de droit.
39. Le CORC et OpenMedia ont également soutenu que le marché des services sans fil mobiles de détail n'est pas suffisamment concurrentiel et que l'abstention continue de la réglementation des services d'accès pour les ERMV n'a fait que détériorer l'état de la concurrence depuis la publication de la politique réglementaire de télécom 2015-177. Ces parties ont soutenu qu'il était nécessaire de rendre obligatoires, au minimum, les services d'accès pour les ERMV à part entière pour réaliser les objectifs de la politique canadienne de télécommunication énoncés dans la *Loi* et protéger les intérêts des usagers des services de télécommunication.
40. Plusieurs entreprises nationales de services sans fil, entreprises régionales de services sans fil et nouvelles entreprises sur le marché ont soutenu que dans la politique réglementaire de télécom 2015-177, le Conseil i) a implicitement effectué une analyse en vertu de l'article 34 de la *Loi* en ce qui a trait aux services d'accès pour les ERMV, et ii) a conclu que l'abstention de la réglementation de ces services serait conforme à l'article 34 de la *Loi*. Elles ont soutenu qu'il reste de nombreux éléments de preuve de la présence d'une vive concurrence dans les services sans fil mobiles de détail, notamment des parts de marché dynamiques, un éventail de choix de services, un comportement concurrentiel entre les entreprises et le maintien de l'innovation et de l'investissement dans ces services, qui démontrent qu'il n'est pas nécessaire que le Conseil rende obligatoires les services d'accès pour les ERMV.

Résultats de l'analyse du Conseil

41. La question de savoir i) s'il est approprié que le Conseil rende obligatoire un service de gros et celle de savoir ii) s'il convient de maintenir l'abstention de la réglementation d'un service de gros demeure acceptable sont deux questions distinctes ayant des fondements juridiques différents. Par conséquent, ces deux questions reposent sur des analyses différentes, bien que certains aspects de ces analyses (p. ex. l'évaluation du pouvoir sur le marché) soient similaires.
42. En bref, la question de savoir s'il faut rendre obligatoire ou non un service peut être réglée par l'application du critère des services essentiels ainsi que par une évaluation des considérations stratégiques pertinentes. Le paragraphe 27(2) de la *Loi* constitue le fondement juridique sous-jacent étant donné que le Conseil doit déterminer, dans le cas où le service n'est pas rendu obligatoire, si le fournisseur du service en question

s'accorderait une préférence indue ou s'il serait victime d'une discrimination injuste par rapport aux autres fournisseurs de services. Par contre, la question de savoir s'il convient de maintenir l'abstention de la réglementation peut être réglée par les considérations énoncées à l'article 34 de la *Loi* et par l'interprétation que le Conseil a faite de cet article au fil des ans.

43. Par conséquent, la première question est de savoir si un service de gros donné doit être rendu obligatoire et, le cas échéant, la prochaine question est de savoir s'il faut réglementer ou s'abstenir de réglementer ce service.
44. Dans la politique réglementaire de télécom 2015-177, le Conseil a déterminé que les services d'itinérance de gros devaient être rendus obligatoires pour les entreprises nationales de services sans fil en vertu de l'application du critère des services essentiels et des considérations stratégiques pertinentes. Étant donné que les services d'itinérance de gros avaient fait l'objet d'une abstention de la réglementation à ce moment, le Conseil a procédé à l'analyse, conformément à l'article 34 de la *Loi*, à savoir s'il était approprié de maintenir cette abstention, ou si les tarifs et les modalités de ces services fournis par Bell Mobilité, le RCP et la STC devaient être réglementés.
45. Inversement, le Conseil a déterminé que la fourniture des services d'accès pour les ERMV, y compris les services d'accès pour les ERMV à part entière, ne devait pas être rendue obligatoire, en se fondant sur l'application de ses considérations stratégiques. Par conséquent, le Conseil a déterminé qu'en fait aucune préférence indue ou discrimination injuste ne résulterait du caractère non obligatoire des services d'accès pour les ERMV. À ce titre, le Conseil n'avait pas à décider si une entreprise de services sans fil, qui choisirait de fournir des services d'accès pour les ERMV, devrait le faire en fonction des tarifs et modalités approuvés. Le Conseil a estimé que le libre jeu du marché devrait dicter dans une large mesure les tarifs et les modalités en vertu desquels les services sont offerts. Par conséquent, le Conseil n'avait pas à mener une analyse liée à l'article 34 de la *Loi*.
46. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil n'a pas commis d'erreur de droit en n'appliquant pas l'article 34 de la *Loi* à ses conclusions concernant les services d'accès pour les ERMV, y compris les services d'accès pour les ERMV à part entière.

Le Conseil a-t-il omis de tenir compte de principes associés aux services d'accès pour les ERMV qui ont été abordés au cours de l'instance ayant mené à la politique réglementaire de télécom 2015-177, ou qui ont découlé ultérieurement de cette décision?

47. La CIPPIC, Cogeco, le CORC et OpenMedia ont soutenu que le Conseil n'a pas tenu compte de certains principes et enjeux lorsqu'il a rendu sa décision de ne pas rendre obligatoires les services d'accès pour les ERMV. Ces enjeux incluaient i) les investissements positifs potentiels que les ERMV à part entière pourraient faire, ii) le besoin de réglementer en faveur d'un marché concurrentiel pour les services d'accès pour les ERMV, iii) le pouvoir discrétionnaire du Conseil de limiter le caractère obligatoire des services d'itinérance de gros aux entreprises nationales de services sans fil et iv) l'incidence de la décision du Conseil de rendre obligatoires les services

d'itinérance de gros sur ses conclusions subséquentes touchant les services d'accès pour les ERMV.

48. Les entreprises nationales de services sans fil, les entreprises régionales de services sans fil et les nouvelles entreprises sur le marché n'étaient généralement pas d'accord pour dire que les enjeux soulevés par la CIPPIC, Cogeco, le CORC et OpenMedia devraient être reconnus comme des principes dont aurait dû tenir compte le Conseil, ou ont soutenu que ces enjeux ont généralement été pris en compte par le Conseil lorsque celui-ci a rendu ses décisions.

Résultats de l'analyse du Conseil

49. Le Conseil n'estime pas que les enjeux soulevés par les parties susmentionnées constituent des principes « de base » ou généralement reconnus. De plus, les parties n'ont pas démontré que le Conseil a omis de tenir compte des enjeux indiqués ci-dessus.
50. Par exemple, et comme il est décrit ci-dessus, l'évaluation du Conseil selon laquelle le fait de rendre obligatoires les services d'accès pour les ERMV pourrait avoir une incidence négative sur les investissements généraux des réseaux sans fil incluait nécessairement l'examen des investissements positifs potentiels que les ERMV à part entière pourraient faire. Dans l'ensemble, toutefois, le Conseil a déterminé que les avantages de rendre obligatoires les services d'accès pour les ERMV étaient neutralisés par les répercussions sur les investissements généraux dans les réseaux sans fil. De plus, la décision du Conseil de se fier dans une large mesure au libre jeu du marché pour offrir un marché concurrentiel aux services d'accès pour les ERMV tenait nécessairement compte de l'état actuel de la concurrence dans le marché des services sans fil.
51. En outre, il ressort clairement de la conclusion du Conseil selon laquelle les services d'itinérance de gros devaient être obligatoires lorsqu'ils étaient fournis par les entreprises nationales de services sans fil que le Conseil était ouvert à la possibilité que les services d'accès pour les ERMV puissent aussi être limités aux entreprises nationales de services sans fil. De plus, le Conseil s'attendait à ce que ses conclusions concernant les services d'itinérance de gros permettraient aux petites entreprises de services sans fil comme les nouvelles entreprises sur le marché de devenir une autre source viable pour la fourniture des services pour les ERMV, ce qui démontre que le Conseil a envisagé l'interaction entre ces types de services lorsqu'il a rendu ses décisions. La décision du Conseil de retirer les restrictions pour les ERMV qui s'appliquent aux services d'itinérance de gros offerts par les entreprises nationales de services sans fil donne une preuve supplémentaire que le Conseil a tenu compte de cette relation.
52. Compte tenu de ce qui précède, aucun motif ne permet de conclure que le Conseil a omis de considérer les enjeux précisés comme des principes au moment de rendre sa décision de ne pas rendre obligatoires les services d'accès pour les ERMV.

Est-ce que le critère révisé du Conseil pour rendre obligatoires les services de gros, établi dans la politique réglementaire de télécom 2015-326, aurait une incidence sur sa décision de ne pas rendre obligatoires les services d'accès pour les ERMV?

53. Le CORC a soutenu que le critère révisé pour rendre obligatoires les services de gros établi dans la politique réglementaire de télécom 2015-326 appuierait le caractère obligatoire des services d'accès pour les ERMV à part entière, étant donné que le critère des services essentiels est resté le même et que les considérations stratégiques supplémentaires ciblées dans le cadre révisé¹¹ appuieraient le caractère obligatoire de tels services. OpenMedia a de plus indiqué que le caractère obligatoire des services d'accès pour les ERMV serait cohérent avec le cadre révisé.
54. Certaines entreprises nationales de services sans fil, entreprises régionales de services sans fil et nouvelles entreprises sur le marché ont soutenu que le cadre établi dans la politique réglementaire de télécom 2015-326 était seulement conçu pour s'appliquer aux services filaires de gros. D'autres ont soutenu que les considérations stratégiques ciblées dans ce cadre appuieraient le fait de ne pas rendre obligatoires les services d'accès pour les ERMV.

Résultats de l'analyse du Conseil

55. Dans la politique réglementaire de télécom 2015-326, le Conseil a établi un cadre révisé pour déterminer si les services de gros devaient être rendus obligatoires ou non, en fonction de l'application du critère des services essentiels¹², en plus de l'évaluation de diverses considérations stratégiques. Le Conseil a indiqué qu'il pourrait décider de ne pas rendre obligatoire la fourniture des services de gros qui répondent au critère des services essentiels si l'application des considérations stratégiques menait à cette conclusion.
56. À l'intérieur de ce cadre révisé, le Conseil a ciblé « l'innovation et l'investissement » en tant que considérations stratégiques qui exigent d'examiner si le caractère obligatoire d'un service de gros en particulier pourrait avoir une incidence sur le niveau d'innovation et d'investissement dans les réseaux de pointe ou émergents.
57. Dans la politique réglementaire de télécom 2015-177, le Conseil a décidé de ne pas rendre obligatoires les services d'accès pour les ERMV à part entière en raison de l'incidence négative sur le niveau global d'innovation et d'investissement, qui l'emporterait vraisemblablement sur tout investissement positif fait par les ERMV à part entière.

¹¹ Dans le cadre de cette décision, le Conseil a établi trois considérations stratégiques afin d'éclairer, de soutenir ou d'infirmer une décision de rendre obligatoire la fourniture d'un service de gros, notamment si le fait de rendre obligatoire ou non le service ferait progresser les intérêts du bien public, de l'interconnexion ainsi que de l'innovation et l'investissement.

¹² Voir les paragraphes 34 à 46 de la politique réglementaire de télécom 2015-326 pour une description plus détaillée de la manière dont le critère des services essentiels a été appliqué.

58. De la même façon, si le Conseil avait appliqué le cadre révisé concernant les services de gros établi dans la politique réglementaire de télécom 2015-326 lorsqu'il considérait s'il devait ou non rendre obligatoires les services d'accès pour les ERMV à part entière, les considérations stratégiques concernant « l'innovation et l'investissement » auraient fourni un fondement approprié pour ne pas le faire.
59. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil ne trouve aucune preuve pour appuyer l'opinion selon laquelle le cadre révisé concernant les services de gros établi dans la politique réglementaire de télécom 2015-326 aurait eu une incidence importante sur la décision du Conseil de ne pas rendre obligatoires les services d'accès pour les ERMV, y compris ceux pour les ERMV à part entière.

Le Conseil a-t-il commis une erreur de droit en omettant de prendre une décision ou d'ordonner un processus de suivi relativement aux services de partage de pylônes et d'emplacements?

60. Le CORC a soutenu que le défaut du Conseil d'évaluer le pouvoir sur le marché et d'appliquer le critère des services essentiels pour les services de partage de pylônes et d'emplacements dans la politique réglementaire de télécom 2015-177 a constitué un défaut de celui-ci de s'acquitter de ses obligations prévues par la loi. De l'avis du CORC, le Conseil ayant reconnu qu'il pouvait y avoir des situations où une entreprise exerçait un pouvoir sur le marché pour certains pylônes et emplacements, il avait l'obligation légale d'effectuer une évaluation réglementaire complète visant les services de partage de pylônes et d'emplacements.
61. Le CORC a aussi indiqué que si le Conseil n'estimait pas que le dossier de l'instance des services sans fil mobiles de gros fournissait suffisamment d'éléments de preuve pour rendre une décision par rapport aux services de partage de pylônes et d'emplacements, il aurait dû lancer un processus de suivi.
62. Les entreprises nationales de services sans fil, les entreprises régionales de services sans fil et les nouvelles entreprises sur le marché ont généralement soutenu que les preuves contenues dans le dossier de l'instance des services sans fil mobiles de gros étaient insuffisantes pour permettre au Conseil d'effectuer les évaluations nécessaires et, surtout, de conclure que le cadre réglementaire existant régissant les services de partage de pylônes et d'emplacements était inefficace.
63. La STC a argué que le Conseil avait i) pris en compte les circonstances entourant les services de partage de pylônes et d'emplacements, y compris l'avantage relatif d'examiner chaque pylône ou emplacement sur une base individuelle et ii) conclu que les avantages de cet exercice ne seraient pas proportionnels au résultat, conformément aux Instructions¹³.

¹³ Décret donnant au CRTC des instructions relativement à la mise en œuvre de la politique canadienne de télécommunication, C.P. 2006-1534

Résultats de l'analyse du Conseil

64. Bien que le Conseil ait reconnu dans la politique réglementaire de télécom 2015-177 qu'il peut y avoir des situations où une entreprise de services sans fil pourrait détenir un pouvoir sur le marché par rapport à un autre fournisseur de services sans fil relativement aux services de partage de pylônes et d'emplacements, le potentiel de détenir un pouvoir sur le marché ne démontre pas à lui seul qu'il existe des cas particuliers de pouvoir sur le marché ni qu'on a véritablement exercé un pouvoir sur le marché ou abusé de celui-ci, au détriment des utilisateurs finals de ce service.
65. En réalité, les preuves soumises lors de l'instance des services sans fil mobiles de gros ont démontré que de nombreuses entreprises de services sans fil avaient la capacité de s'approvisionner elles-mêmes ou de négocier avec succès un accès aux pylônes et emplacements auprès d'autres entreprises de services sans fil. De plus, étant donné que le Conseil peut imposer des conditions relatives aux services de partage de pylônes et d'emplacements, en vertu des pouvoirs actuels que lui confère la loi, et faire des constats de discrimination injuste ou de préférence indue en ce qui a trait à la fourniture de tels services, le Conseil a déterminé qu'aucune intervention réglementaire accrue n'était requise.
66. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil n'a pas commis une erreur de droit comme allégué par le CORC.

Le Conseil a-t-il omis de considérer le principe de base selon lequel ses pouvoirs conférés par la loi et les processus découlant de cette dernière ne lui permettent pas de traiter les questions relatives aux services de partage de pylônes et d'emplacements?

67. Le CORC a soutenu qu'il y a des indications claires que les pouvoirs du Conseil conférés par la loi et les processus réglementaires découlant de cette dernière, tels que ses mécanismes de règlement des différends, sont insuffisants pour surmonter les obstacles à l'entrée sur le marché associés aux services de partage de pylônes et d'emplacements, et qu'il était inapproprié de continuer de se fier sur ces mécanismes.
68. Les entreprises nationales de services sans fil, les entreprises régionales de services sans fil et les nouvelles entreprises sur le marché ont généralement soutenu que les pouvoirs existants du Conseil, auxquels s'ajoute le régime existant de partage de pylônes et d'emplacements d'Industrie Canada, sont suffisants pour régler toute question associée à ces services.

Résultats de l'analyse du Conseil

69. Non seulement aucune preuve n'a été fournie au cours de l'instance des services sans fil mobiles de gros pour établir que l'accès concurrentiel aux services de partage de pylônes et d'emplacements faisait problème, aucune preuve n'a été fournie depuis cette instance pour démontrer que les pouvoirs existants du Conseil ont été ou seront insuffisants pour traiter toute question associée aux services de partage de pylônes et d'emplacements. Par exemple, le Conseil n'a reçu aucune demande relative aux tarifs

et aux modalités visant les services de partage de pylônes et d'emplacements depuis la publication de la politique réglementaire de télécom 2015-177.

70. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil n'a pas omis de considérer le principe de base selon lequel ses pouvoirs conférés par la loi et les processus découlant de cette dernière ne lui permettent pas de traiter les questions relatives aux services de partage de pylônes et d'emplacements.

Le critère révisé du Conseil pour rendre obligatoires les services de gros, établi dans la politique réglementaire de télécom 2015-326, aurait-il une incidence sur ses conclusions dans la politique réglementaire de télécom 2015-177 relatives aux services de partage de pylônes et d'emplacements?

71. Le CORC a soutenu que le critère du Conseil pour rendre obligatoires les services de gros, tel qu'il a été révisé dans la politique réglementaire de télécom 2015-326, appuierait le fait de rendre obligatoires les services de partage de pylônes et d'emplacements, puisque la considération stratégique à l'égard des « services de bien public » pourrait servir à appuyer une décision de rendre obligatoires les services de partage de pylônes et d'emplacements, et que ceci entraînerait l'établissement de modalités pour ces services.
72. Certaines entreprises nationales de services sans fil et nouvelles entreprises sur le marché étaient en désaccord avec le mémoire du CORC. Bell Mobilité a soutenu que le critère du Conseil pour rendre obligatoires les services de gros, établi dans la politique réglementaire de télécom 2015-326, n'est pas pertinent pour déterminer s'il convient de rendre obligatoires les services de partage de pylônes et d'emplacements, étant donné que de tels services sont déjà obligatoires conformément aux conditions de licence d'Industrie Canada.

Résultats de l'analyse du Conseil

73. Si le Conseil appliquait le cadre révisé concernant les services de gros établi dans la politique réglementaire de télécom 2015-326, il ne serait pas en mesure de déterminer si les services de partage de pylônes et d'emplacements devraient être rendus obligatoires ou non, étant donné le manque de preuves à l'appui du critère établissant le pouvoir sur le marché ou le caractère essentiel de tels services. Il s'agit d'une position similaire à celle où le Conseil s'est trouvé dans l'instance qui a mené à la politique réglementaire de télécom 2015-177.
74. Comme il est noté dans la politique réglementaire de télécom 2015-326, le Conseil peut faire appel à des considérations stratégiques – y compris celles concernant la fourniture de « services de bien public » – pour appuyer divers résultats (p. ex. afin d'éclairer, de soutenir ou d'infirmer une décision de rendre obligatoire).
75. En outre, même si le Conseil avait effectué une analyse conformément à la politique réglementaire de télécom 2015-326 et déterminé que les services de partage de pylônes et d'emplacements devaient être rendus obligatoires, le Conseil aurait eu le loisir de conclure que des ententes négociées, ainsi que le règlement de différends par

l'entremise du Conseil, constituaient la meilleure approche réglementaire pour traiter ces questions, comme le Conseil l'a déterminé dans la politique réglementaire de télécom 2015-177, plutôt que l'établissement de tarifs et de modalités pour ces services.

76. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil ne trouve aucune preuve pour appuyer l'opinion selon laquelle le critère révisé pour rendre obligatoires les services de gros, établi dans la politique réglementaire de télécom 2015-326 aurait une incidence importante sur les conclusions du Conseil énoncées dans la politique réglementaire de télécom 2015-177 relatives aux services de partage de pylônes et d'emplacements.

Conclusion

77. Compte tenu de tout ce qui précède, le Conseil conclut qu'il n'y a pas de doute réel quant au bien-fondé des décisions qu'il a rendues dans la politique réglementaire de télécom 2015-177, et **rejette** la demande présentée par le CORC.

Secrétaire générale

Documents connexes

- *Examen du cadre des services filaires de gros et des politiques connexes*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2015-326, 22 juillet 2015, modifiée par la Politique réglementaire de télécom CRTC 2015-326-1, 9 octobre 2015
- *Cadre de réglementation régissant les services sans fil mobiles de gros*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2015-177, 5 mai 2015
- *Examen des services sans fil mobiles de gros*, Avis de consultation de télécom CRTC 2014-76, 20 février 2014, modifié par les Avis de consultation de télécom 2014-76-1, 25 avril 2014; 2014-762-2, 5 septembre 2014
- *Lignes directrices révisées relatives aux demandes de révision et de modification*, Bulletin d'information de télécom CRTC 2011-214, 25 mars 2011
- *Cadre de réglementation révisé concernant les services de gros et la définition de service essentiel*, Décision de télécom CRTC 2008-17, 3 mars 2008