



Décision de télécom CRTC 2018-31

Version PDF

Ottawa, le 25 janvier 2018

Dossier public : 8662-P8-201702853

L'Association of Community Organizations for Reform Now Canada, la Fédération nationale des retraités et le Centre pour la défense de l'intérêt public – Demande de révision et de modification de la politique réglementaire de télécom 2016-496 concernant l'abordabilité

Le Conseil rejette une demande de l'Association of Community Organizations for Reform Now Canada, la Fédération nationale des retraités et le Centre pour la défense de l'intérêt public en vue de réviser et de modifier les conclusions que le Conseil a tirées dans la politique réglementaire de télécom 2016-496 concernant l'abordabilité des services de télécommunication.

Contexte

1. L'Association of Community Organizations for Reform Now Canada (ACORN), la Fédération nationale des retraités (FNR) et le Centre pour la défense de l'intérêt public (CDIP) [collectivement l'ACORN-FNR-CDIP] ont participé à l'instance ayant mené à la politique réglementaire de télécom 2016-496 (instance) au sein de l'Affordable Access Coalition (AAC)¹. Un élément important des arguments de l'AAC au cours de l'instance était qu'un mécanisme de financement des services abordables devrait être mis en œuvre pour assurer l'abordabilité des services de télécommunication pour les Canadiens à faible revenu.
2. Dans la politique réglementaire de télécom 2016-496, le Conseil a établi, entre autres choses :
 - un objectif du service universel : les Canadiens, dans les régions urbaines, ainsi que dans les régions rurales et éloignées, ont accès à des services vocaux et à des services d'accès Internet à large bande, sur des réseaux fixes et sans fil mobiles;
 - un mécanisme de financement d'infrastructure à large bande, en vertu du paragraphe 46.5(1) de la *Loi sur les télécommunications (Loi)*, pour aider à financer l'accès continu aux services de télécommunication de base qui font

¹ L'AAC est composée de cinq grands organismes d'intérêt public : l'ACORN, l'Association des consommateurs du Canada, le CDIP, le Council of Senior Citizens' Organizations of British Columbia et la FNR.

partie de l'objectif du service universel. Les détails de ce mécanisme seront établis dans une instance distincte.

3. Dans cette décision, le Conseil a reconnu que les ménages à faible revenu vivent des difficultés liées à l'abordabilité de leur accès aux services Internet à large bande. Le Conseil a aussi reconnu que les fournisseurs de services Internet (FSI) et les organismes communautaires ont commencé à mettre en place des solutions novatrices et que d'autres initiatives gouvernementales sont en cours de réalisation. Le Conseil a déterminé que la mise en place d'une solution exhaustive aux problèmes liés à l'abordabilité nécessiterait une approche multidimensionnelle qui comprendra la participation d'autres acteurs.

Demande

4. Le Conseil a reçu une demande de l'ACORN-FNR-CDIP, datée du 5 avril 2017, dans laquelle ils ont demandé au Conseil de réviser et de modifier la politique réglementaire de télécom 2016-496.
5. Plus précisément, l'ACORN-FNR-CDIP ont indiqué que i) la politique réglementaire de télécom 2016-496 contient six erreurs de droit qui créent un doute réel quant au bien-fondé des conclusions du Conseil concernant l'abordabilité des services de télécommunication et ii) le manque de mesures traitant cette abordabilité au sein du Budget fédéral du 22 mars 2017 constitue un changement fondamental dans les circonstances depuis la publication de la politique réglementaire de télécom 2016-496.
6. L'ACORN-FNR-CDIP ont indiqué que le Conseil avait commis une erreur quant à sa compétence et à l'application des objectifs de la politique canadienne de télécommunication énoncés à l'article 7 de la *Loi*. Ils ont ajouté que le Conseil s'était fondé, par erreur, sur le Programme d'innovation d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada (ISDE), comme le démontre la preuve, et que les observations présentées par le Conseil dans le cadre du Programme d'innovation contenaient, à tort, des motifs supplémentaires relativement à ses conclusions tirées dans la politique réglementaire de télécom 2016-496.
7. Par conséquent, l'ACORN-FNR-CDIP ont demandé que le Conseil fasse ce qui suit :
 - i) qu'il déclare le besoin et la pertinence d'un mécanisme de financement des services abordables pour les utilisateurs de services de télécommunication à faible revenu; ii) qu'il amorce des procédures de suivi pour établir un mécanisme de financement des services abordables.
8. Le Conseil a reçu des interventions appuyant généralement la demande de l'ACORN-FNR-CDIP du Réseau de communications Eeyou/de la Nation crie, du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (GTNO), de TekSavvy Solutions Inc. (TekSavvy) et d'un particulier. Le Conseil a reçu des interventions en opposition à la

demande de l'ACORN-FNR-CDIP de Bell Canada²; de Cogeco Connexion Inc. (Cogeco)³; du Consortium des Opérateurs de Réseaux Canadiens Inc. (CORC); du First Mile Connectivity Consortium (FMCC); de Québecor Média inc., au nom de Vidéotron ltée (Vidéotron)⁴; de Rogers Communications Canada Inc. (RCCI); de Shaw Communications Inc.; et de TELUS Communications Inc. (TCI)⁵.

Critères relatifs à la révision et à la modification

9. Dans le bulletin d'information de télécom 2011-214, le Conseil a précisé les critères qu'il utilise pour évaluer les demandes de révision et de modification déposées en vertu de l'article 62 de la *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

10. Le Conseil a déterminé que les questions suivantes devraient être examinées dans la présente décision⁶ :
 - Le Conseil a-t-il commis une erreur de droit ou de fait dans ses conclusions tirées dans la politique réglementaire de télécom 2016-496?
 - Est-ce qu'un changement fondamental dans les circonstances est survenu depuis la publication de la politique réglementaire de télécom 2016-496?

² Bell Canada est intervenue en son nom et au nom de Bell Aliant Communications régionales, société en commandite; de Bell Mobilité inc.; de Bell MTS; de Câblevision du Nord de Québec inc.; de DMTS; de KMTS; de NorthernTel, Limited Partnership; de Norouestel Inc.; d'Ontera; et de Télébec, Société en commandite.

³ Cogeco Connexion Inc. possède toutes les activités commerciales, y compris l'actif et le passif, de l'ancienne entreprise, Cogeco Câble Inc., laquelle a cessé d'exister le 1^{er} septembre 2016. Par souci de commodité, « Cogeco Connexion Inc. » est utilisé dans la présente décision.

⁴ Lors de la présente instance, des observations ont été déposées par Vidéotron s.e.n.c. Toutefois, depuis le 29 décembre 2017, tous les actifs et activités de Vidéotron s.e.n.c. ont été transférés à son affiliée, Vidéotron ltée, et Vidéotron s.e.n.c. a cessé d'exister. Par souci de commodité, « Vidéotron ltée » est utilisé dans la présente décision.

⁵ Lors de la présente instance, des observations ont été déposées par la Société TELUS Communications (STC). Toutefois, depuis le 1^{er} octobre 2017, les actifs de la STC ont été transférés légalement à TCI et la STC a cessé d'exister. Par souci de commodité, « TCI » est utilisé dans la présente décision.

⁶ Le président, M. Ian Scott, et la vice-présidente, M^{me} Caroline Simard, se sont retirés du processus décisionnel en raison de leurs antécédents d'emploi.

Le Conseil a-t-il commis une erreur de droit ou de fait dans ses conclusions tirées dans la politique réglementaire de télécom 2016-496?

Le Conseil a-t-il commis une erreur de droit en omettant de tenir compte adéquatement de sa compétence en matière d'abordabilité des services de télécommunication et en omettant d'exercer sa compétence à cet égard?

Positions des parties

11. L'ACORN-FNR-CDIP ont soutenu que le Conseil avait commis une erreur de droit en omettant de faire ce qui suit : i) de tenir compte adéquatement de sa compétence en ce qui concerne l'abordabilité des services de télécommunication; ii) d'exercer sa compétence et ses pouvoirs établis aux alinéas 7a), 7b) et 7h) de la *Loi*⁷.
12. Plus particulièrement, l'ACORN-FNR-CDIP ont fait valoir que même si les services d'accès Internet à large bande font actuellement l'objet d'une abstention de la réglementation, l'article 27 de la *Loi* oblige le Conseil à garantir des tarifs justes et raisonnables. Ils ont indiqué que selon le paragraphe 27(6) de la *Loi*, une entreprise canadienne peut, avec l'agrément du Conseil, fournir gratuitement ou moyennant un tarif réduit des services de télécommunication à des organismes de bienfaisance ou à des personnes défavorisées.
13. Selon l'ACORN-FNR-CDIP, le dossier de l'instance démontre que pour que les Canadiens à faible revenu puissent avoir accès aux services de télécommunication, plus particulièrement aux services Internet à large bande, ces services doivent être offerts à un tarif en deçà du prix coûtant et qu'un marché concurrentiel ne peut offrir des services à de tels tarifs.
14. Le GTNO a appuyé la demande de l'ACORN-FNR-CDIP. Il a ajouté que, traditionnellement, le Conseil avait assumé un rôle de leadership quant à l'abordabilité des services de télécommunication de base, notamment en mettant en place un régime de subvention du service local. Par conséquent, le Conseil devrait établir un plafond tarifaire semblable à celui établi à l'égard des services de téléphonie locale de résidence, ou un mécanisme de financement des services abordables comme l'a proposé l'AAC.
15. TekSavvy a également appuyé la demande de l'ACORN-FNR-CDIP, mais elle a fait valoir que i) les tarifs n'avaient pas encore atteint le niveau le plus faible possible sur le marché canadien sans compromettre la rentabilité durable et ii) si des tarifs en

⁷ Les objectifs cités de la politique sont les suivants : 7a) favoriser le développement ordonné des télécommunications partout au Canada en un système qui contribue à sauvegarder, enrichir et renforcer la structure sociale et économique du Canada et de ses régions; b) permettre l'accès aux Canadiens dans toutes les régions — rurales ou urbaines — du Canada à des services de télécommunication sûrs, abordables et de qualité; h) satisfaire les exigences économiques et sociales des usagers des services de télécommunication.

deçà du prix coûtant sont jugés nécessaires, ils devraient être atteints au moyen d'une subvention prévue précisément à cet effet.

16. Les parties adverses ont soutenu que les erreurs de droit alléguées n'étaient pas de nature juridique, mais qu'il s'agissait plutôt de désaccords quant à l'interprétation de la politique faite par le Conseil. Plus précisément, ces parties ont fait valoir ce qui suit :
 - l'ACORN-FNR-CDIP ont mal cité l'alinéa 7b) de la *Loi* en omettant les mots « de qualité ». Cette omission modifie le contexte prévu, selon lequel un équilibre est nécessaire entre le prix et la qualité;
 - toutes les dispositions de la *Loi* doivent être prises en compte, y compris l'alinéa 7f) qui vise à favoriser le libre jeu du marché, l'article 27 qui porte sur des tarifs justes et raisonnables, et l'article 34 qui porte sur l'abstention de la réglementation;
 - le Conseil dispose du pouvoir discrétionnaire nécessaire pour appliquer les diverses dispositions de la *Loi* à l'appui de ses objectifs stratégiques.
17. Bell Canada et d'autres parties ont fait valoir que le Conseil avait pleinement tenu compte de sa compétence et que l'abordabilité était l'une des questions principales de l'instance.
18. RCCI, appuyée par d'autres parties, a indiqué que même si le Conseil s'est abstenu de réglementer le tarif de détail des services Internet à large bande ou de créer le mécanisme de financement des services abordables proposé par l'AAC, il a tout de même atteint un équilibre réglementaire et a pleinement tenu compte de la question de l'abordabilité pour les Canadiens à faible revenu. RCCI a ajouté que l'article 7 de la *Loi* établit les objectifs de la politique et ne peut pas être utilisé pour étayer des allégations d'erreurs de droit.
19. Les parties adverses, y compris le CORC, ont indiqué que l'abordabilité est liée au niveau de revenu des utilisateurs finals et non aux coûts que les fournisseurs de services doivent assumer pour produire et vendre les services. Par conséquent, pour qu'un service soit abordable, il n'est pas nécessaire qu'il soit vendu à un tarif en deçà du prix coûtant.

Résultats de l'analyse du Conseil

20. Dans les paragraphes 191 à 195 de la politique réglementaire de télécom 2016-496, le Conseil a reconnu i) la proposition de l'AAC qu'une subvention à l'abordabilité est requise et ii) l'avis de l'AAC selon lequel des limites sur les prix du marché ne seraient pas suffisantes pour satisfaire aux besoins des utilisateurs finals à faible revenu. Plus précisément, le Conseil a fait valoir que la plupart des FSI ont généralement reconnu les difficultés vécues par certains consommateurs vulnérables au moment de payer leurs services de télécommunication, mais ils étaient d'avis que ces difficultés découlent de conditions socioéconomiques plus larges et non

exclusivement des prix établis pour les services de télécommunication. Le Conseil est d'accord avec les FSI et demeure de l'avis que la concertation des efforts d'une diversité d'intervenants est essentielle à la progression de l'abordabilité.

21. Les arguments de l'ACORN-FNR-CDIP relativement à l'abordabilité ne font référence qu'à une seule question qui a été examinée dans un contexte beaucoup plus vaste. Le Conseil utilise une approche décisionnelle holistique et polycentrique qui nécessite de tenir compte i) d'un grand nombre de considérations et d'intérêts interdépendants, ainsi que ii) de diverses dispositions et objectifs stratégiques de la *Loi*. De ce fait, dans la politique réglementaire de télécom 2016-496, le Conseil n'a pas tiré ses conclusions en ne tenant compte que de certaines dispositions de la *Loi* comme le sous-entendent les demandeurs. Il a plutôt adopté un point de vue holistique, tenant compte de toutes les dispositions de la *Loi*, y compris des objectifs de la politique énoncés à l'article 7.
22. Plus précisément, dans la politique réglementaire de télécom 2016-496, le Conseil a évalué les objectifs énoncés à l'article 7 de la *Loi*. Ces objectifs en eux-mêmes ne confèrent aucun pouvoir. Le Conseil a également pris en compte d'autres dispositions de la *Loi*, lesquelles confèrent des pouvoirs. Ce faisant, le Conseil a choisi d'accorder la priorité à l'accès aux services Internet à large bande. Le Conseil réitère qu'un délai supplémentaire est requis pour pouvoir déterminer si la question de l'abordabilité peut être réglée par le libre jeu du marché.
23. Par conséquent, le Conseil n'a pas commis une erreur de droit en omettant de tenir compte adéquatement de sa compétence en matière d'abordabilité des services de télécommunication et en omettant d'exercer sa compétence à cet égard.

Le Conseil a-t-il commis une erreur de droit en s'appuyant sur une solution exhaustive en matière d'abordabilité?

Positions des parties

24. L'ACORN-FNR-CDIP ont fait remarquer que, dans la politique réglementaire de télécom 2016-496, le Conseil a souligné l'importance des services Internet à large bande de même que les difficultés qu'éprouvent les ménages à faible revenu pour accéder à ces services. Cependant, le Conseil a choisi de ne pas agir parce qu'il a déterminé ce qui suit : i) une solution exhaustive nécessitant la participation de nombreux autres intervenants était nécessaire; ii) il ne voulait pas gêner l'avancement d'autres initiatives des secteurs privé et public.
25. L'ACORN-FNR-CDIP ont indiqué que le fait que le Conseil n'ait pas imposé d'exigences réglementaires en matière d'abordabilité pourrait empêcher la création d'une solution exhaustive puisque les FSI ne feraient pas davantage que ce qui est commercialement raisonnable. L'ACORN-FNR-CDIP ont soutenu que des initiatives d'entreprises, de même que d'autres initiatives gouvernementales et de groupes communautaires, ne garantiraient pas un accès à des services abordables d'accès Internet à large bande à tous les Canadiens à faible revenu.

26. Vidéotron, appuyée par RCCI, TCI et TekSavvy, a indiqué que le Conseil avait déjà pris des mesures pour accroître la concurrence (p. ex. le Code sur les services sans fil établi dans la politique réglementaire de télécom 2017-200; la réglementation des services sans fil mobiles de gros établie dans la politique réglementaire de télécom 2015-177; la réglementation des services filaires de gros établie dans la politique réglementaire de télécom 2015-326), ce qui devrait, en fin de compte, favoriser l'abordabilité des services Internet à large bande. La société a noté que, durant l'instance, plusieurs intervenants ont souligné la complexité des questions d'abordabilité et les couches multiples des politiques gouvernementales, plus particulièrement en ce qui a trait à l'imposition et à l'aide sociale.
27. Le CORC a soutenu que le Conseil devrait attendre de voir si les améliorations apportées au régime actuel des services de gros et les initiatives en matière d'abordabilité dirigées par l'industrie sont efficaces avant de déterminer si des mécanismes de subvention supplémentaires sont nécessaires.

Résultats de l'analyse du Conseil

28. Dans la politique réglementaire de télécom 2016-496, le Conseil a reconnu que les efforts actuels du marché n'ont pas entièrement résolu la question de l'abordabilité des services Internet à large bande pour les Canadiens à faible revenu et que l'abordabilité constitue l'un des écarts qui empêchent de nombreux Canadiens de profiter de l'économie numérique. Le mécanisme de financement du Conseil relatif à la large bande, ainsi que le programme Un Canada branché et le Programme d'innovation de l'ISDE, devraient être complémentaires aux initiatives industrielles, communautaires et gouvernementales actuelles et nouvelles.
29. La capacité des forces du marché et des efforts coordonnés à régler la question de l'abordabilité n'a pas encore été pleinement vérifiée. Les initiatives entreprises par divers intervenants n'en sont qu'à leurs débuts, et les efforts communs, y compris les partenariats entre les gouvernements locaux, les groupes communautaires et les acteurs de l'industrie, pourraient donner lieu aux solutions requises. Par exemple, les programmes Branché sur le succès de Rogers et Branché pour l'avenir de TELUS offrent aux Canadiens à faible revenu admissibles l'accès à un service Internet à large bande abordable. De telles initiatives, combinées aux solutions concurrentielles novatrices qui pourraient découler des politiques susmentionnées du Conseil en matière d'accès aux services de gros, favoriseront une meilleure abordabilité des services Internet à large bande. Par conséquent, le Conseil demeure d'avis qu'il n'est pas souhaitable de gêner l'avancement des initiatives des multiples intervenants.
30. Le Conseil a examiné les préoccupations en matière d'abordabilité soulevées par l'AAC au cours de l'instance, il y a répondu de façon adéquate dans la politique réglementaire de télécom 2016-496 et il les a transmises au gouvernement du Canada dans les observations qu'il a présentées dans le cadre du Programme d'innovation, à la demande du ministre d'ISDE. Les observations présentées par le Conseil dans le cadre du Programme d'innovation sont abordées plus en détail ci-dessous.

31. Par conséquent, le Conseil n'a pas commis une erreur de droit en s'appuyant sur une solution exhaustive en matière d'abordabilité.

Le Conseil a-t-il commis une erreur de droit en prenant des mesures relativement aux questions de disponibilité et d'accessibilité, mais pas relativement à la question de l'abordabilité?

Positions des parties

32. L'ACORN-FNR-CDIP ont soutenu que le Conseil n'avait pas pris de mesures concernant la question de l'abordabilité des services de télécommunication, citant la nécessité d'une approche multidimensionnelle, mais qu'il avait estimé convenable d'intervenir pour régler les questions de la disponibilité et de l'accessibilité des services Internet à large bande. L'ACORN-FNR-CDIP ont indiqué que les questions de la disponibilité et de l'accessibilité avaient également nécessité une approche multidimensionnelle faisant appel à divers intervenants.
33. L'ACORN-FNR-CDIP ont fait valoir que le Conseil avait interprété la *Loi* de façon à utiliser sa compétence pour établir le mécanisme de financement des services à large bande et imposer des exigences en matière d'accessibilité aux fournisseurs de services sans fil. Ainsi, le Conseil aurait dû interpréter la *Loi* de la même façon pour favoriser l'abordabilité des services de télécommunication pour les Canadiens à faible revenu.
34. Bell Canada, le FMCC et d'autres parties adverses ont indiqué que le versement de subventions aux ménages à faible revenu constitue un service social qui requiert des systèmes d'administration et de soutien complexes et spécialisés. Ils ont soutenu que les programmes de services sociaux sont de compétence provinciale et que la création d'un fonds pour l'abordabilité pourrait entraîner des problèmes sur les plans de l'administration et de la compétence pour le Conseil et le gouvernement fédéral. Ces parties ont précisé que le Conseil devrait plutôt utiliser son influence pour signaler les problèmes en matière d'abordabilité et encourager les gouvernements à créer des programmes connexes. Le FMCC a ajouté que le Conseil avait tiré la bonne conclusion dans la politique réglementaire de télécom 2016-496 en déterminant que d'autres parties étaient mieux placées que lui pour mettre en œuvre des solutions en matière d'abordabilité.
35. Le CORC a signalé que le paragraphe 27(6) de la *Loi* habilite le Conseil à autoriser la prestation de services de télécommunication à un tarif réduit, mais que le Conseil n'est pas tenu de l'obliger. TCI a soutenu qu'il y aurait eu erreur de droit si le Conseil avait été tenu de rendre une décision en particulier. Cependant, dans le cadre de l'instance, le Conseil n'était pas tenu d'en arriver au résultat attendu par les demandeurs.

Résultats de l'analyse du Conseil

36. Durant l'instance, le Conseil a entendu de nombreux intervenants appartenant à des groupes variés, y compris des groupes représentant les Canadiens à faible revenu, les

collectivités rurales et éloignées et les personnes handicapées. Conformément à son approche décisionnelle polycentrique susmentionnée, le Conseil a tenu compte de divers facteurs comme la portée, la compétence, les initiatives existantes et les parties les plus aptes à mettre en œuvre, le plus efficacement possible, des mesures en matière d'abordabilité.

37. La prestation de services de télécommunication modernes dans les régions mal desservies du Canada nécessitera des investissements de plusieurs milliards de dollars. Le Conseil a pleinement analysé la question de l'abordabilité des services de télécommunication, mais il a dû déterminer un ordre de priorité selon lequel les mesures devaient être mises en œuvre, et par qui, pour permettre l'atteinte des objectifs de la *Loi*. Le Conseil a établi que la disponibilité et l'accessibilité étaient des priorités absolues. Il a donc déterminé que, bien que le développement du système de télécommunication soit une responsabilité partagée, il était nécessaire que le Conseil se dote d'un mécanisme de financement des services à large bande et que certaines mesures d'accessibilité soient mises en œuvre.
38. Le Conseil a traité l'abordabilité dans la politique réglementaire de télécom 2016-496 en établissant, par exemple, que le dossier de cette instance « démontre que divers acteurs, y compris les FSI et les organismes communautaires, ont commencé à mettre en place des solutions novatrices pour répondre aux besoins variés des consommateurs à faible revenu. Le Conseil est conscient que ses cadres réglementaires doivent être suffisamment souples pour permettre la mise en place de ces solutions et souhaite éviter la prise de mesures réglementaires qui viendraient par inadvertance gêner l'avancement d'autres initiatives des secteurs privé et public. » Le Conseil maintient cette position et est d'accord que la provision de subventions pour les ménages à faible revenu est un service social qui nécessite des systèmes d'administration et d'appui complexes et spécialisés menés par tous les paliers de gouvernement.
39. Cette souplesse, bien qu'elle ne constitue pas le résultat attendu par les demandeurs, est conforme aux objectifs énoncés dans les Instructions⁸, lesquels mettent l'accent sur le fait qu'il faut se fier, dans la plus grande mesure du possible, au libre jeu du marché afin de garantir que les mesures réglementaires sont efficaces et proportionnelles au but visé ainsi qu'à ceux de la politique énoncés à l'article 7 de la *Loi*. En outre, bien que le paragraphe 27(6) de la *Loi* habilite le Conseil à autoriser la prestation de services de télécommunication à un tarif réduit, le Conseil n'est pas tenu de l'obliger.
40. Par conséquent, le Conseil n'a pas commis une erreur de droit en prenant des mesures relativement aux questions de disponibilité et d'accessibilité, mais pas relativement à la question de l'abordabilité.

⁸ *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

Le Conseil a-t-il commis une erreur de droit en se fondant sur le Programme d'innovation alors qu'il ne figurait pas au dossier de l'instance?

Positions des parties

41. L'ACORN-FNR-CDIP ont soutenu qu'en faisant référence au Programme d'innovation dans la politique réglementaire de télécom 2016-496, le Conseil a commis une erreur de droit en se fondant sur des éléments de preuve publiés le 14 juin 2016, soit après la date de clôture du dossier, le 13 juin 2016. L'ACORN-FNR-CDIP ont fait valoir que les parties n'avaient donc pas pu se prononcer sur une question qui, selon elles, avait une influence sur les conclusions du Conseil, ce qui constituait un manquement aux règles de justice naturelle.
42. Bell Canada et d'autres parties adverses ont indiqué que le Conseil ne s'était pas fondé sur le Programme d'innovation et qu'il n'avait pas fourni les motifs de ses conclusions dans les observations qu'il a présentées dans le cadre du Programme d'innovation. Elles ont précisé que la question de l'abordabilité avait été expressément examinée au cours de l'instance et que le Conseil avait sollicité les observations de toutes les parties quant aux rôles que divers intervenants gouvernementaux pourraient jouer relativement à cette question.
43. Bell Canada a signalé que dans l'avis de consultation de télécom 2015-134-5, le Conseil a reporté l'échéance pour le dépôt des mémoires finals (du 2 mai 2016 au 13 juin 2016) et a demandé directement aux parties de déposer des observations sur une stratégie nationale de développement d'un réseau à large bande pour le Canada. Bell Canada a indiqué que l'AAC avait ainsi eu la possibilité de se prononcer sur les mêmes questions que celles soulevées dans le Programme d'innovation. La société a conclu que l'affirmation de l'ACORN-FNR-CDIP, selon laquelle les règles de justice naturelle avaient été enfreintes, était incorrecte puisque les parties ne s'étaient pas vu refuser la possibilité d'être entendues sur une question qui a eu une influence sur les conclusions du Conseil.

Résultats de l'analyse du Conseil

44. Par l'intermédiaire de l'avis de consultation de télécom 2015-134-5, le Conseil a donné aux parties l'occasion de donner leur opinion sur les aspects relatifs à l'abordabilité de la stratégie nationale de développement d'un réseau à large bande pour le Canada, ce qui équivaut aux observations sollicitées dans le cadre du Programme d'innovation. En outre, la présente instance de révision et de modification a donné à l'ACORN-FNR-CDIP une autre occasion de formuler des observations sur la question de l'abordabilité et sur le Programme d'innovation.
45. Tous les résultats de l'analyse du Conseil présentés dans la politique réglementaire de télécom 2016-496 étaient fondés uniquement sur les éléments de preuve présentés au cours de l'instance. Le Conseil estime que le Programme d'innovation ne constituait pas un élément de preuve dans le cadre de l'instance comme l'ont fait valoir l'ACORN-FNR-CDIP; en fait, le Conseil a simplement mentionné, dans la politique réglementaire de télécom 2016-496, que le Programme d'innovation

constituait une initiative gouvernementale complémentaire. Le Conseil s'est vu demander par le ministre d'ISDE de présenter un résumé de l'instance dans le cadre du Programme d'innovation, ce qu'il a fait.

46. Par conséquent, le Conseil ne s'est pas fondé sur le Programme d'innovation et ne l'a pas utilisé comme élément de preuve pour tirer ses conclusions dans la politique réglementaire de télécom 2016-496. Il n'a donc pas commis d'erreur de droit à cet égard.

Le Conseil a-t-il commis une erreur de droit en produisant des conclusions tirées de l'instance dans les observations qu'il a présentées dans le cadre du Programme d'innovation?

Positions des parties

47. L'ACORN-FNR-CDIP ont fait valoir que la capacité des parties à interjeter appel de la politique réglementaire de télécom 2016-496 avait été entravée puisque le Conseil avait produit une partie des conclusions tirées lors de l'instance dans les observations qu'il a présentées dans le cadre du Programme d'innovation. Selon ces parties, le Conseil a, dans ses observations, cité des arguments et des éléments de preuve présentés à l'audience par l'AAC, reléguant ainsi ces éléments de preuve au statut de documents non officiels plutôt que de les prendre en compte dans sa décision.
48. L'ACORN-FNR-CDIP ont soutenu que l'AAC n'avait pas été informée que ses opinions sur la question de l'abordabilité des services de télécommunication seraient reléguées à une fonction distincte et non judiciaire du Conseil, et que ces gestes constituaient un manquement aux règles de justice naturelle.
49. Bell Canada a indiqué que le Conseil n'avait pas commis d'erreur en produisant ses conclusions relatives à l'instance à l'extérieur de la politique réglementaire de télécom 2016-496. En fait, le contenu de la décision du Conseil est semblable à celui des observations qu'il a présentées dans le cadre du Programme d'innovation; tant la décision que les observations soulignent la nécessité d'appliquer, à l'égard de la question de l'abordabilité, une approche multidimensionnelle qui mobilisera de nombreux intervenants.
50. Le CORC et RCCI ont appuyé ce point de vue, soutenant que les observations présentées par le Conseil dans le cadre du Programme d'innovation exprimaient simplement l'opinion du Conseil sur les questions soulevées dans la politique réglementaire de télécom 2016-496 et que toutes les conclusions tirées par le Conseil lors de l'instance étaient contenues dans cette décision.
51. Cogeco a indiqué que l'ACORN-FNR-CDIP avaient confondu les conclusions du Conseil présentées dans la politique réglementaire de télécom 2016-496 avec des observations factuelles et contextuelles présentées à ISDE par le Conseil. Cogeco a fait remarquer qu'au cours de l'instance, bon nombre de participants, y compris Bell Canada et la Canadian Cable Systems Alliance Inc., ont demandé au Conseil de communiquer au gouvernement du Canada ce qui avait été entendu.

Résultats de l'analyse du Conseil

52. Le Conseil a répondu à une demande du ministre d'ISDE de présenter des observations dans le cadre du Programme d'innovation, y compris un résumé des observations des parties et des conclusions tirées lors de l'instance. Les observations, qui ont été présentées le 21 décembre 2016 (soit à la date à laquelle la politique réglementaire de télécom 2016-496 a été publiée), résumaient les points de vue exprimés par les parties relativement à la disponibilité et à l'adoption de services Internet à large bande à l'échelle du Canada, notamment relativement aux écarts en matière d'accès découlant de problèmes liés à l'infrastructure, à l'abordabilité et aux compétences numériques.
53. L'ACORN-FNR-CDIP ont eu raison de faire remarquer que le Conseil avait résumé les éléments de preuve présentés à l'instance par l'AAC et par d'autres parties dans les observations qu'il a présentées dans le cadre du Programme d'innovation. Toutefois, ces éléments de preuve et les préoccupations connexes ont également été pris en compte séparément dans le cadre du processus décisionnel au cours de l'instance.
54. En incluant les arguments de l'AAC dans la présentation du Conseil dans le cadre du Programme d'innovation, le Conseil visait à reconnaître les préoccupations de l'AAC et à attirer l'attention sur l'avis du Conseil selon lequel, comme il a énoncé dans la politique réglementaire de télécom 2016-496, « le Conseil ne peut, à lui seul, éliminer tous les écarts dans la disponibilité et l'adoption des services d'accès Internet à large bande qui ont été relevés au cours de la présente instance. Même si la *Loi* confère au Conseil de larges pouvoirs pour réglementer la fourniture de services de télécommunication, d'autres acteurs sont mieux placés pour mettre en œuvre des solutions permettant de combler certains de ces écarts. » Le Conseil demeure de cet avis et encourage d'autres initiatives menées par l'industrie telles que celles décrites ci-dessus par RCCI et TCI.
55. Par conséquent, le Conseil n'a pas commis une erreur de droit en produisant des conclusions tirées de l'instance dans les observations qu'il a présentées dans le cadre du Programme d'innovation.

Le Conseil a-t-il commis une erreur de droit en se fondant sur le Programme d'innovation pour traiter les besoins en matière d'abordabilité des services de télécommunication?

Positions des parties

56. L'ACORN-FNR-CDIP ont affirmé que le Conseil a pour mandat, selon l'alinéa 7b) de la *Loi*, de promouvoir l'abordabilité des services de télécommunication. Ils ont précisé que le Programme d'innovation ne traite que de la nécessité de garantir aux Canadiens à faible revenu l'accès à des services Internet à haute vitesse abordables, tandis que le mécanisme de financement des services abordables proposé par l'AAC lors de l'instance offrait aux Canadiens à faible revenu diverses possibilités pour

satisfaire aux besoins variés des familles en matière de services de télécommunication.

57. L'ACORN-FNR-CDIP ont soutenu que même si le Conseil avait mis l'accent essentiellement sur les services Internet à haute vitesse au cours de l'instance, il avait tout de même examiné une gamme de services de télécommunication et que, par conséquent, il n'aurait pas dû se fonder sur le Programme d'innovation, dont la portée se limitait aux services Internet à haute vitesse.
58. Cogeco a soutenu que le Conseil ne s'était pas fondé sur la portée du Programme d'innovation pour évaluer les besoins des ménages à faible revenu en matière de services de télécommunication. La société a indiqué que les références faites au Programme d'innovation dans la politique réglementaire de télécom 2016-496 ne servaient qu'à établir des parallèles entre les conclusions énoncées dans la décision et les observations présentées par le Conseil dans le cadre du Programme d'innovation.
59. Le CORC et TCI ont indiqué que les allégations formulées par l'ACORN-FNR-CDIP relativement à une erreur de droit à ce sujet devraient être rejetées. Le CORC a soutenu que les références faites par le Conseil au Programme d'innovation dans la politique réglementaire de télécom 2016-496 ne faisaient pas partie des motifs des conclusions subséquentes.

Résultats de l'analyse du Conseil

60. Le Conseil ne s'est fondé d'aucune façon sur le Programme d'innovation du gouvernement du Canada pour tirer ses conclusions dans la politique réglementaire de télécom 2016-496. Au contraire, comme il a été mentionné précédemment, le Conseil a mené l'instance et a fait état de ses conclusions séparément, et sa décision est complémentaire au Programme d'innovation, plus particulièrement en ce qui concerne le domaine d'action « livrer concurrence dans un monde numérique ».
61. En répondant à une demande du ministre d'ISDE de présenter des observations dans le cadre du Programme d'innovation, le Conseil a participé à un événement connu du public qui s'est déroulé au sein de l'industrie. Le Programme d'innovation a pour but d'améliorer l'accès à des services Internet à haute vitesse abordables. Cette initiative ne représente qu'un des nombreux éléments possibles d'une stratégie fédérale sur l'abordabilité des services à large bande à l'échelle nationale.
62. Par conséquent, le Conseil ne s'est pas fondé sur le Programme d'innovation pour traiter les besoins en matière d'abordabilité des services de télécommunication.

Est-ce qu'un changement fondamental dans les circonstances est survenu depuis la publication de la politique réglementaire de télécom 2016-496?

Contexte

63. Le budget fédéral de 2017 a été publié le 22 mars 2017. Dans ce budget, le gouvernement du Canada proposait d'investir 13,2 millions de dollars sur 5 ans dans

un nouveau programme d'accès abordable. Un des éléments du programme est un portail en ligne confidentiel qui permettrait aux FSI de vérifier l'admissibilité des Canadiens à faible revenu à un programme d'aide calculée en fonction des ressources ou à d'autres initiatives connexes entreprises par des groupes commerciaux ou sociocommunautaires.

Positions des parties

64. L'ACORN-FNR-CDIP ont fait valoir que même si le nom du programme semble suggérer une aide financière pour les Canadiens à faible revenu, il ne fournit en réalité que les fonds pour la création d'un outil sans assurer que les questions liées à l'abordabilité seront réglées.
65. L'ACORN-FNR-CDIP ont soutenu que le Conseil s'était abstenu de traiter de la question de l'abordabilité dans la politique réglementaire de télécom 2016-496 en grande partie parce qu'il attendait que le gouvernement fédéral établisse une nouvelle stratégie complète. Ils ont précisé qu'il est maintenant clair que le gouvernement du Canada n'a aucunement l'intention de créer une subvention pour faciliter l'accès des Canadiens à faible revenu aux services à large bande et aux autres services de télécommunication, et que cet argument est étayé par l'absence d'un tel mécanisme dans le Programme d'innovation et dans le budget fédéral de 2017.
66. L'ACORN-FNR-CDIP ont suggéré que le portail en ligne proposé pourrait toutefois appuyer le mécanisme de financement des services abordables présenté par l'AAC au cours de l'instance. L'ACORN-FNR-CDIP ont donc demandé au Conseil, compte tenu de ces nouvelles circonstances, d'amorcer une nouvelle instance portant précisément sur la création, à l'échelle nationale, d'un mécanisme complet de financement des services abordables déterminé en fonction des ressources, comme le proposait l'AAC.
67. Bell Canada et d'autres parties adverses ont fait valoir que le portail en ligne ne montre pas que le gouvernement fédéral n'a pas l'intention de créer une subvention; il doit plutôt être perçu comme une première étape ou comme un outil visant à appuyer les mécanismes mis en œuvre par d'autres ordres de gouvernement.
68. TCI et Vidéotron ont soutenu que l'ACORN-FNR-CDIP avaient contesté trop rapidement la politique réglementaire de télécom 2016-496, dont la mise en œuvre doit s'échelonner sur plusieurs années, ainsi que les mesures du budget fédéral de 2017 n'ayant pas encore été mises à l'essai.

Résultats de l'analyse du Conseil

69. Dans la politique réglementaire de télécom 2016-496, le Conseil a établi ses attentes portant sur le temps requis pour mesurer la réussite (c.-à-d. l'atteinte de l'objectif du service universel), en reconnaissant qu'une solution exhaustive est requise et que de nombreux acteurs devraient y participer. Plus précisément, le Conseil a déclaré que, compte tenu de l'état de l'infrastructure de télécommunication actuelle au Canada, il prévoit, en se basant sur les critères énoncés dans cette décision, que les services

d'accès Internet à large bande fixes seront disponibles à 90 % des emplacements canadiens d'ici la fin de 2021, et aux 10 % d'emplacements canadiens restants d'ici 10 à 15 ans.

70. Le programme d'accès abordable mentionné dans le budget fédéral de 2017 constitue l'un des nombreux éléments possibles d'une stratégie fédérale sur les services à large bande. Grâce au soutien de plusieurs intervenants différents, le portail en ligne du programme d'accès abordable proposé constitue une première étape appropriée dans l'élaboration de l'approche multidimensionnelle requise. Par conséquent, le budget fédéral de 2017 ne constitue pas une modification fondamentale des circonstances depuis la publication de la politique réglementaire de télécom 2016-496.
71. Par conséquent, un changement fondamental dans les circonstances n'est pas survenu depuis la publication de la politique réglementaire de télécom 2016-496.

Conclusion

72. Compte tenu de tout ce qui précède, le Conseil **rejette** la demande de l'ACORN-FNR-CDIP visant à réviser et à modifier la politique réglementaire de télécom 2016-496 concernant l'abordabilité.

Secrétaire général

Documents connexes

- *Examen du Code sur les services sans fil*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2017-200, 15 juin 2017
- *Les services de télécommunication modernes : La voie d'avenir pour l'économie numérique canadienne*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2016-496, 21 décembre 2016
- *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 de télécommunication de base*, Avis de consultation de télécom CRTC 2015-134, 9 avril 2015; modifié par les Avis de consultation de télécom CRTC 2015-134-1, 3 juin 2015; 2015-134-2, 22 décembre 2015; 2015-134-3, 14 janvier 2016; 2015-134-4, 9 mars 2016 et 2015-134-5, 28 avril 2016
- *Lignes directrices révisées relatives aux demandes de révision et de modification*, Bulletin d'information de télécom CRTC 2011-214, 25 mars 2011