



Décision de télécom CRTC 2012-188

Version PDF

Ottawa, le 30 mars 2012

ACTQ/OTA – Demande de sursis à l’application de certaines parties de la politique réglementaire de télécom 2011-291 et questions connexes

Numéro de dossier : 8680-A5-201201425

Dans la présente décision, le Conseil rejette la demande de l’ACTQ/l’OTA en vue de surseoir à l’application de certaines parties de la politique réglementaire de télécom 2011-291 et de diverses décisions du Conseil approuvant les plans de mise en œuvre de la concurrence locale dans les territoires de certaines petites ESLT. Le Conseil rejette également la demande visant la suspension du processus relatif à l’avis de consultation de télécom 2011-348.

L’opinion minoritaire de la conseillère Lamarre est jointe à la présente.

Introduction

1. Le Conseil a reçu une demande présentée par l’Association des Compagnies de téléphone du Québec inc. et l’Ontario Telecommunications Association (l’ACTQ/l’OTA), datée du 3 février 2012, au nom de 30 petites entreprises de services locaux titulaires (petites ESLT)¹, dans laquelle elles demandaient au Conseil :
 - a. de surseoir à l’application de certaines conclusions tirées de la politique réglementaire de télécom 2011-291² concernant les modifications apportées

¹ Se reporter à l’annexe pour obtenir une liste des petites ESLT représentées par l’ACTQ/l’OTA.

² Dans la politique réglementaire de télécom 2011-291, le Conseil a notamment présenté ses conclusions sur les cadres régissant la concurrence locale et la transférabilité des numéros de services sans fil (collectivement la concurrence locale) qui s’appliquent dans les territoires des petites ESLT. La réaffirmation du Conseil selon laquelle la concurrence locale doit être autorisée dans les territoires des petites ESLT constitue un élément fondamental des conclusions qu’il a tirées. Cependant, le Conseil a retenu certaines considérations particulières à l’endroit des petites ESLT visant à réduire l’incidence financière découlant de la mise en œuvre de la concurrence locale, notamment d’apporter des modifications au régime de subvention et de recouvrer les coûts liés à la mise en œuvre de la concurrence locale auprès des concurrents dans les territoires de certaines petites ESLT.

au régime de subvention³ et la mise en œuvre de la concurrence locale dans les territoires des petites ESLT⁴;

- b. de surseoir à l'application des décisions du Conseil approuvant les plans de mise en œuvre de la concurrence locale dans les territoires de certaines ESLT⁵;
- c. de suspendre l'instance visant l'examen du cadre de réglementation applicable aux petites ESLT, laquelle a été amorcée par l'avis de consultation de télécom 2011-348.

L'ACTQ/l'OTA réclament ces sursis et cette suspension jusqu'à ce que le gouverneur en conseil⁶ se prononce sur la demande écrite dont elles l'ont saisi en vue de faire modifier certaines conclusions contenues dans la politique réglementaire de télécom 2011-291 et dans la décision de télécom 2011-733⁷.

2. Le Conseil exige que les parties réclamant les sursis prouvent que leur demande répond aux critères établis par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Manitoba (Procureur général) c. Metropolitan Stores (MTS) Ltd.* [1987] 1 R.C.S. 110, modifiés par le jugement de la Cour dans l'affaire *RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)* [1994] 1 R.C.S. 311 (les critères RJR-MacDonald). Ces critères sont les suivants :
 - i. il existe une question sérieuse à trancher;
 - ii. le rejet du sursis causerait un préjudice irréparable aux parties qui en font la demande;
 - iii. la prépondérance des inconvénients, compte tenu de l'intérêt public, penche en faveur du sursis.
3. Le Conseil a reçu des observations au sujet de la demande de l'ACTQ/l'OTA de la part de Bell Canada et de Bell Aliant Communications régionales, société en commandite (collectivement les compagnies Bell), de Bragg Communications Inc. exerçant ses activités sous le nom d'EastLink (EastLink), de Cablovision Warwick

³ Le régime de subvention du service local est un mécanisme réglementaire visant à garantir que les entreprises titulaires sont dédommagées de façon adéquate pour la prestation de leurs services de résidence dans les zones de desserte à coût élevé, où le tarif du service local de résidence de base approuvé par le Conseil ne permet pas à l'entreprise de recouvrer les coûts liés à la fourniture du service.

⁴ Les conclusions et les directives du Conseil contenues dans la politique réglementaire de télécom 2011-291, paragraphe 122, uniquement celles portant sur les petites ESLT, paragraphes 166 à 186, et annexe B.

⁵ Décisions de télécom 2012-35, 2012-36, 2012-37, 2012-38, 2012-39, 2012-40, 2012-41, 2012-42, 2012-43, 2012-44, 2012-45, 2012-46 et 2012-47. Cogeco Cable Inc. a informé le Conseil qu'elle ne s'établira pas dans les quatre territoires de petites ESLT mentionnés dans les décisions de télécom 2012-39, 2012-43, 2012-44 et 2012-46.

⁶ La demande écrite a été déposée le 3 février 2012.

⁷ Dans la décision de télécom 2011-733, le Conseil a refusé une demande de l'ACTQ, de l'OTA et de la CityWest Telephone Corporation visant la révision et la modification de certaines parties de la politique réglementaire 2011-291.

inc., de Cogeco Cable Inc. et de la Société TELUS Communications. On peut consulter sur le site Web du Conseil le dossier public de l'instance, lequel a été fermé le 27 février 2012. On peut y accéder à l'adresse www.crtc.gc.ca sous l'onglet *Instances publiques*, ou au moyen du numéro de dossier indiqué ci-dessus.

L'ACTQ/l'OTA ont-elles satisfait aux critères justifiant un sursis?

4. L'ACTQ/l'OTA ont indiqué que leur demande répondait aux trois critères justifiant l'approbation de leur demande de sursis.
5. L'ACTQ/l'OTA ont signalé que les conclusions du Conseil contenues dans la politique réglementaire de télécom 2011-291 soulèvent plusieurs questions sérieuses, qui consistent, en règle générale, à savoir si la mise en œuvre de ces conclusions entraînera des résultats qui ne sont pas conformes aux objectifs de la politique de télécommunication énoncés à l'article 7 de la *Loi sur les télécommunications (la Loi)*.
6. Pour ce qui est de la question de savoir si le rejet du sursis causerait un préjudice irréparable aux parties qui en font la demande, l'ACTQ/l'OTA ont indiqué que la mise en œuvre du régime de subvention et de recouvrement des coûts liés à la concurrence locale établi dans la politique réglementaire 2011-291 ne permettrait pas d'atténuer les répercussions financières découlant de la mise en œuvre de la concurrence locale. Elles ont ajouté que le régime aurait plutôt d'importantes répercussions financières néfastes sur leurs entreprises membres et qu'elles subiraient un préjudice irréparable en raison de la perte d'une importante part du marché. L'ACTQ/l'OTA ont également indiqué que l'application des conclusions menacerait leur viabilité financière à long terme et leur capacité à s'acquitter de leur obligation de servir⁸ tous les clients dans leurs territoires.
7. L'ACTQ/l'OTA ont indiqué que lorsque le Conseil a élaboré ce régime, il n'a pas tenu compte du fait que les coûts d'exploitation de leurs entreprises membres sont fixes, ce qui restreint leur capacité à réduire leurs coûts et limite leur capacité à augmenter les tarifs, ou du fait que les petites ESLT desservent uniquement les zones de desserte à coût élevé. L'ACTQ/l'OTA ont ajouté qu'en raison de ces facteurs, les petites ESLT dépendent davantage des subventions provenant du Fonds de contribution national que les grandes ESLT.
8. L'ACTQ/l'OTA ont fait valoir que la prépondérance des inconvénients penche en faveur du sursis, puisque leurs entreprises membres seraient touchées beaucoup plus durement que tous les autres concurrents potentiels, qui sont plus grands et qui jouissent d'une meilleure stabilité financière. L'ACTQ/l'OTA ont ajouté que le rejet du sursis aurait une incidence négative sur l'intérêt public, car il pourrait menacer l'accessibilité à des services de télécommunication de grande qualité qui sont fiables et abordables pour les Canadiens qui vivent dans des régions rurales dans lesquelles

⁸ Aux termes de l'obligation de servir, l'entreprise titulaire est tenue de fournir le service téléphonique aux clients existants, aux nouveaux clients qui demandent le service là où l'entreprise titulaire a des installations et aux nouveaux clients qui demandent le service au-delà des limites à l'intérieur desquelles l'entreprise titulaire a des installations.

les entreprises membres de l'ACTQ/l'OTA offrent des services, ce qui est non conforme à la *Loi*.

9. Plusieurs intervenants ont indiqué qu'il n'y avait aucune question sérieuse à trancher découlant de la demande de sursis, soulignant que le Conseil s'est déjà penché attentivement sur les questions soulevées par L'ACTQ/l'OTA dans le cadre des instances qui ont mené à la politique réglementaire de télécom 2011-291 et à la décision de télécom 2011-733.
10. Les intervenants ont signalé que tout préjudice possible présumé par L'ACTQ/l'OTA ne serait pas irréparable. Ils ont ajouté que, si le gouverneur en conseil acquiesce à la demande écrite de L'ACTQ/l'OTA et exige des nouveaux concurrents qu'ils absorbent tous les coûts liés à la mise en œuvre de la concurrence locale, le paiement des coûts pourra être effectué de façon rétroactive. EastLink a fait remarquer que les montants des subventions pour 2011 ont été établis de façon provisoire et peuvent également être rajustés au besoin.
11. De plus, les intervenants ont indiqué que les entreprises membres de l'ACTQ/l'OTA auront la possibilité de récupérer les clients perdus et de regagner la part de marché perdue.
12. Les intervenants ont précisé que la prépondérance des inconvénients ne penche pas en faveur du sursis, puisqu'une plus grande concurrence est dans l'intérêt public et, si les conclusions du Conseil ne sont pas appliquées, les clients continueront de ne pas avoir d'autres options concurrentielles pour les services téléphoniques locaux dans les territoires touchés. Plusieurs intervenants ont ajouté qu'un sursis continuerait de constituer un désavantage sur le plan de la concurrence pour les concurrents qui desservent déjà ces territoires, étant donné qu'ils seraient dans l'incapacité d'offrir ces services.
13. L'ACTQ/l'OTA ont répliqué que la possibilité d'exiger des nouveaux concurrents qu'ils paient les coûts associés à la mise en œuvre de la concurrence locale sur une base rétroactive n'est pas une solution appropriée, car les entreprises membres de L'ACTQ/l'OTA ne disposent pas des ressources financières nécessaires pour absorber les pertes en attendant que des frais leur soient attribués dans des instances futures.
14. L'ACTQ/l'OTA ont également répliqué que leurs entreprises membres effectuent des investissements financiers importants afin de permettre la concurrence locale. L'ACTQ/l'OTA ont indiqué que si le gouverneur en conseil acquiesce à leur demande écrite et oblige un nouveau concurrent à absorber tous les coûts liés à la mise en œuvre de la concurrence locale, ce dernier pourrait décider qu'il n'est pas viable sur le plan financier de faire concurrence sur le territoire d'une petite ESLT. Dans ce genre de situation, une petite ESLT ne serait pas en mesure de recouvrer ses investissements.

15. L'ACTQ/l'OTA ont fait remarquer que les clients se trouvant dans les territoires desservis par les entreprises membres de L'ACTQ/l'OTA ne sont pas privés des avantages de la concurrence, étant donné qu'ils peuvent s'abonner à des services de téléphonie vocale auprès de fournisseurs de services de communication vocale sans fil et sur protocole Internet (VoIP).

Résultats de l'analyse du Conseil

16. En évaluant le bien-fondé des demandes de sursis, le Conseil note que l'ACTQ/l'OTA n'ont pas demandé au gouverneur en conseil de modifier la décision du Conseil d'autoriser la concurrence locale dans les territoires des petites ESLT. En fait, les conclusions du Conseil sur lesquelles le gouverneur en conseil doit se pencher concernent le montant des subventions que doivent recevoir les petites ESLT et le recouvrement des coûts liés à la mise en œuvre de la concurrence locale dans les territoires des petites ESLT.
17. Pour ce qui est du critère du préjudice irréparable, le Conseil fait remarquer que, conformément au paragraphe 12(1) de la *Loi*, le gouverneur en conseil doit se prononcer sur la décision de télécom 2011-733 d'ici novembre 2012. De plus, le Conseil note que les décisions relatives à la mise en œuvre de la concurrence locale à l'égard desquelles l'ACTQ/l'OTA demandent un sursis prévoient que la mise en œuvre de la concurrence locale doit être terminée au plus tard en juillet 2012. Étant donné ce court délai, le Conseil estime que l'ACTQ/l'OTA n'ont pas démontré que la poursuite de la mise en œuvre des décisions en question du Conseil, en l'absence d'un sursis, menacerait la viabilité financière des petites ESLT.
18. De plus, le Conseil fait remarquer que le montant des subventions pour l'année 2011 a été établi de manière provisoire et peut être modifié rétroactivement, au besoin. Le Conseil ajoute que si le gouverneur en conseil modifie les conclusions que le Conseil a tirées quant au recouvrement des coûts liés à la mise en œuvre de la concurrence locale dans les territoires des petites ESLT, il existe des mécanismes pour indemniser une petite ESLT, même si un concurrent potentiel décide de ne plus entrer dans le territoire de la petite ESLT. Le Conseil estime donc que tout préjudice ne serait pas irréparable.
19. Pour ce qui est du critère de la prépondérance des inconvénients, le Conseil fait remarquer qu'en l'absence d'un sursis, là où la concurrence serait mise en œuvre, les petites ESLT devraient probablement investir dans les installations et assumer des coûts avant que le gouverneur en conseil ne se prononce sur la demande de l'ACTQ/l'OTA. Toutefois, comme il a été mentionné précédemment, il existe des mécanismes pour indemniser les petites ESLT si le gouverneur en conseil modifie les conclusions du Conseil.
20. Le Conseil estime que la concurrence présente d'importants avantages pour les clients, comme des services novateurs, et a déterminé que ces avantages devaient être offerts aux clients demeurant dans les territoires des petites ESLT. De plus, le Conseil estime que retarder la mise en œuvre de la concurrence locale dans les

territoires des petites ESLT désavantagerait les concurrents potentiels des petites ESLT, car ils ne pourraient toujours pas offrir une série de services de communication comparables.

21. Le Conseil estime donc que la prépondérance des inconvénients, qui tient compte de l'intérêt public et en particulier des avantages pour les clients, penche en faveur de la mise en œuvre immédiate des conclusions du Conseil à l'étude.
22. Par conséquent, le Conseil conclut que i) l'ACTQ/l'OTA n'ont pas démontré que leurs entreprises membres subiraient un préjudice irréparable si leurs demandes de sursis étaient rejetées, et que ii) la prépondérance des inconvénients penche en faveur du rejet des demandes de sursis⁹.
23. À la lumière de ce qui précède, le Conseil **rejette** les demandes de l'ACTQ/l'OTA i) en vue de surseoir à l'application de certaines conclusions de la politique réglementaire de télécom 2011-291 et à l'application de certaines décisions du Conseil approuvant les plans de mise en œuvre de la concurrence locale dans les territoires de certaines petites ESLT, et ii) en vue de suspendre l'examen du cadre de réglementation applicable aux petites ESLT.
24. De plus, le Conseil exige que les petites ESLT auxquelles s'appliquent les décisions du Conseil approuvant les plans de mise en œuvre de la concurrence locale susmentionnées¹⁰ consignent tous les coûts associés à la mise en œuvre de la concurrence locale dans leurs territoires. Ces renseignements aideront le Conseil dans l'éventualité où le gouverneur en conseil décide de modifier les conclusions tirées par le Conseil.
25. L'opinion minoritaire de la conseillère Lamarre est jointe à la présente.

Secrétaire général

Documents connexes

- *Wightman Telecom Ltd. – Mise en œuvre de la concurrence locale concernant Bragg Communications Inc., exerçant ses activités sous le nom d'EastLink*, Décision de télécom CRTC 2012-47, 24 janvier 2012
- *La Compagnie de Téléphone Upton Inc. – Mise en œuvre de la concurrence locale concernant Cogeco Cable Inc.*, Décision de télécom CRTC 2012-46, 24 janvier 2012
- *Tuckersmith Communications Co-operative Limited – Mise en œuvre de la concurrence locale concernant Bragg Communications Inc., exerçant ses*

⁹ À la lumière des conclusions du Conseil concernant les critères RJR-MacDonald du préjudice irréparable et de la prépondérance des inconvénients, le Conseil n'a pas besoin de déterminer si l'ACTQ/l'OTA ont satisfait au premier critère RJR-MacDonald (question sérieuse à trancher).

¹⁰ À l'exception des décisions de télécom 2012-39, 2012-43, 2012-44 et 2012-46

activités sous le nom d'EastLink, Décision de télécom CRTC 2012-45, 24 janvier 2012

- *La Compagnie de Téléphone de St-Victor – Mise en œuvre de la concurrence locale concernant Cogeco Cable Inc., Décision de télécom CRTC 2012-44, 24 janvier 2012*
- *Le Téléphone de St-Éphrem inc. – Mise en œuvre de la concurrence locale concernant Cogeco Cable Inc., Décision de télécom CRTC 2012-43, 24 janvier 2012*
- *Sogetel inc. – Mise en œuvre de la concurrence locale concernant Cogeco Cable Inc., Décision de télécom CRTC 2012-42, 24 janvier 2012*
- *Mornington Communications Co-operative Limited – Mise en œuvre de la concurrence locale concernant Bragg Communications Inc., exerçant ses activités sous le nom d'EastLink, Décision de télécom CRTC 2012-41, 24 janvier 2012*
- *Téléphone Milot inc. – Mise en œuvre de la concurrence locale concernant Cogeco Cable Inc., Décision de télécom CRTC 2012-40, 24 janvier 2012*
- *La Compagnie de Téléphone de Lambton Inc. – Mise en œuvre de la concurrence locale concernant Cogeco Cable Inc., Décision de télécom CRTC 2012-39, 24 janvier 2012*
- *Hay Communications Co-operative Limited – Mise en œuvre de la concurrence locale concernant Bragg Communications Inc., exerçant ses activités sous le nom d'EastLink, Décision de télécom CRTC 2012-38, 24 janvier 2012*
- *Téléphone Guèvremont inc. – Mise en œuvre de la concurrence locale concernant Cogeco Cable Inc., Décision de télécom CRTC 2012-37, 24 janvier 2012*
- *CoopTel – Mise en œuvre de la concurrence locale concernant Cogeco Cable Inc., Décision de télécom CRTC 2012-36, 24 janvier 2012*
- *Bruce Telecom – Mise en œuvre de la concurrence locale concernant Bragg Communications Inc., exerçant ses activités sous le nom d'EastLink, et de la transférabilité des numéros de service sans fil concernant Rogers Communications, au nom de Rogers Wireless, Décision de télécom CRTC 2012-35, 24 janvier 2012*
- *L'ACTQ, l'OTA et CityWest – Demande de révision et de modification de la politique réglementaire de télécom 2011-291 concernant des conclusions qui*

touchent les petites entreprises de services locaux titulaires, Décision de télécom CRTC 2011-733, 28 novembre 2011

- *Examen du cadre de réglementation applicable aux petites entreprises de services locaux titulaires et questions connexes*, Avis de consultation de télécom CRTC 2011-348, 26 mai 2011, modifié par les Avis de consultation CRTC 2011-348-1, 5 juillet 2011, 2011-348-2, 28 novembre 2011 et 2011-348-3, 21 décembre 2011
- *Obligation de servir et autres questions*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2011-291, 3 mai 2011, modifiée par la Politique réglementaire de télécom CRTC 2011-291-1, 12 mai 2011

Petites ESLT représentées par l'ACTQ et l'OTA

Entreprises membres de l'ACTQ

CoopTel
La Cie de Téléphone de Courcelles Inc.
La Compagnie de Téléphone de Lambton Inc.
La Compagnie de Téléphone de St-Victor
La Compagnie de Téléphone Upton Inc.
Le Téléphone de St-Éphrem inc.
Sogetel inc.
Téléphone Guèvremont inc.
Téléphone Milot inc.

Entreprises membres de l'OTA

Brooke Telecom Co-operative Ltd.
Bruce Telecom
CityWest Telephone and Cable Corp.
Cochrane Telecom Services
Dryden Municipal Telephone System
Execulink Telecom Inc.
Gosfield North Communications Co-operative Limited
Hay Communications Co-operative Limited
Huron Telecommunications Co-operative Limited
Lansdowne Rural Telephone Co. Ltd.
Mornington Communications Co-operative Limited
Nexicom Telecommunications Inc.
Nexicom Telephones Inc.
North Frontenac Telephone Corporation Ltd.
NRTC Communications
Ontera
Quadro Communications Co-operative Inc.
Roxborough Telephone Company Limited
Tuckersmith Communications Co-operative Limited
Wightman Telecom Ltd.
WTC Communications

Opinion minoritaire de la conseillère Suzanne Lamarre

1. Contrairement à mes collègues de la majorité, j'aurais accueilli favorablement les demandes de l'ACTQ et de l'OTA puisqu'il s'agit selon moi d'une question évidente d'équité, évidence soutenue par l'analyse des faits en l'espèce à la lumière des critères applicables.
2. Avec respect, j'estime que l'analyse faite par le Conseil pour rejeter les demandes de sursis en ce qui concerne l'application de certaines conclusions de la politique réglementaire de télécom 2011-291 et l'application de certaines décisions du Conseil approuvant les plans de mise en œuvre de la concurrence locale dans les territoires de certaines petites ESLT comporte des lacunes importantes qui conduisent ainsi à une conclusion erronée.
3. Par ailleurs, la décision de ne pas suspendre l'examen du cadre de réglementation applicable aux petites ESLT entrepris dans l'avis de consultation de télécom 2011-348 n'est pas motivée et est en totale contradiction avec une récente décision prise sur le même sujet par le Conseil.
4. Finalement, il est du devoir du CRTC de donner plein effet à toutes les dispositions pertinentes de la *Loi sur les télécommunications* (la *Loi*) qu'il doit mettre en œuvre au meilleur de ses compétences, et pour remplir ainsi ce devoir, les demandes de sursis et de suspension auraient dû être accordées.

Contexte

5. Les requérants ont déposé auprès du Conseil une demande de sursis de la politique réglementaire de télécom 2011-291, confirmée par la décision de télécom 2011-733 dont appel auprès du gouverneur en conseil, et une demande de sursis des plans de mise en œuvre de ladite politique. Ils ont aussi déposé une demande de suspension d'un examen d'un cadre réglementaire connexe.
6. Le gouverneur en conseil se chargera de tirer les conclusions qu'il voudra en temps opportun sur le fond des questions de politique réglementaire qui lui ont été soumises. Entretemps, c'est au Conseil qu'il convient de déterminer si, en vertu des règles de droit applicables et des faits en l'espèce, les demandes de sursis et celle de suspension sont justifiées ou non.
7. Le rôle du Conseil face à la demande des requérants et aux objections des intervenants est de s'assurer que :
 - les droits d'appel des requérants prévus par la *Loi* sont préservés, autant dans leur forme que dans leurs effets;
 - la mise en œuvre de la décision d'introduire la concurrence pour le service de téléphonie de base local dans les territoires des petites ESLT sera faite de manière ordonnée;

- les décisions du Conseil ne priveront de ses effets aucune disposition de la *Loi* applicable et pertinente en l'espèce.
8. C'est dans cet état d'esprit que j'aborde l'analyse qui suit.

Demandes de sursis pour l'application de la politique réglementaire de télécom 2011-291 et ses plans de mise en œuvre

9. Je suis d'accord avec la majorité que les critères applicables sont ceux établis par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Manitoba (Procureur général) c. Metropolitan Stores (MTS) Ltd.* [1987] 1 R.C.S. 110, modifiés par le jugement de la Cour dans l'affaire *RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)* [1994] 1 R.C.S. 311 (les critères RJR-MacDonald).
10. J'estime cependant que les critères n'ont pas été soumis à une analyse rigoureuse, ce qui a mené à une conclusion erronée. Je me propose donc de revoir dans l'ordre les trois critères : la question sérieuse, le dommage irréparable et la prépondérance des inconvénients.

Question sérieuse

11. Assez curieusement, le Conseil ne porte aucune attention à ce critère, ce dont pourraient se plaindre autant les intervenants que les requérants puisque dès lors qu'on estime qu'il n'y a pas de question sérieuse devant nous, il n'est pas nécessaire de vérifier les deux autres critères. Comme il n'y a aucune explication donnée par la majorité et que les deux autres critères ont été analysés, on pourra en déduire qu'elle estimait que le sérieux de la question allait de soi.
12. Pour ma part, je préfère m'en tenir de manière stricte à l'ordre établi par la Cour suprême ainsi qu'à son enseignement voulant que, sauf lorsque la demande est futile ou vexatoire, le juge saisi de la requête de sursis doit généralement passer à l'analyse des deux autres critères. Dans le cas présent, les demandes de sursis surviennent dans le contexte d'une demande de modification déposée auprès du gouverneur en conseil, demande faite en vertu du paragraphe 12(1) de la *Loi*, à l'intérieur des délais prévus et dont le résultat pourrait changer, voire annuler, une politique réglementaire en vigueur et avoir une incidence importante sur le développement de nombreuses entreprises de télécommunication, titulaires et concurrentes. Il n'y a donc rien de futile ni de vexatoire aux demandes de sursis des requérants et il est ainsi nécessaire de passer à l'analyse des deux autres critères.

Dommage irréparable

13. L'analyse que fait la majorité du dommage irréparable que subirait les requérants est incomplète. Les arguments et faits qui militent en faveur de cette position sont ignorés au profit exclusif de ceux qui militent en faveur du rejet de cette position.
14. Ainsi au paragraphe 17 de la décision on instrumentalise l'échéance octroyée au gouverneur en conseil au paragraphe 12(1) de la *Loi* pour rendre une décision de

manière à nier toute possibilité de dommage irréparable. En d'autres mots, on estime que le temps écoulé jusqu'au moment où le gouverneur en conseil rendrait sa décision au jour de l'échéance ultime et déciderait en faveur des requérants, que ce temps dis-je serait en lui-même insuffisant pour avoir causé des dommages irréparables. C'est bien possible que le dommage qui se créerait pendant ce temps serait réparable mais l'échéance seule est insuffisante pour tirer cette conclusion, encore faudrait-il se baser sur des données objectives quelconques de ce qui se passe pendant ce temps-là pour en tirer ce constat. Or aucune donnée ni autre explication n'est produite par la majorité pour soutenir sa conclusion.

15. La donnée, ou explication, dont on dispose, et que l'on doit mentionner est celle fournie par les requérants dans leur demande auprès du gouverneur en conseil et reprise en réplique par les intervenants, à savoir qu'on s'attend, pour les petites ESLT, à une perte moyenne de part de marché de 10 % dans la première année de l'arrivée de la concurrence dans les territoires où elle est présentement annoncée, si les conditions prévues à la politique réglementaire sont maintenues. Cette perte moyenne peut-elle constituer un dommage irréparable en attendant une décision, hypothétiquement en faveur des requérants, de la part du gouverneur en conseil au plus tard à la fin novembre 2012? Pour répondre à cette question, on doit considérer deux éléments qui sont aussi ignorés dans la décision majoritaire.
16. D'abord le 10 % en question est une **moyenne**. Et une moyenne est constituée d'un ensemble de données qui seront soit supérieures soit inférieures à cette moyenne. Ce ne sera pas 10 % pour tous de manière uniforme.
17. Ensuite, l'ACTQ et l'OTA représentent ensemble presque une **trentaine d'entreprises distinctes**. La moyenne de 10 % s'applique à un peu moins d'une vingtaine d'entre elles qui ont **entre un peu plus de 3 000 et un peu moins de 20 000 abonnés**. Pour les fins de la discussion, notons que ceci se traduit par une moyenne d'abonnés de 7502 avec un écart type de 4518 abonnés!
18. Uniquement avec ces quelques données d'ordre général, on peut logiquement s'attendre à ce que certaines entreprises perdent peu et d'autres beaucoup plus. On pourrait dès lors s'inquiéter du fait que certaines entreprises, probablement celles qui ont un peu plus de 3000 abonnés et doivent donc obligatoirement investir pour la mise en œuvre de la concurrence sans disposer pour autant d'un grand nombre de clients, soient les plus vulnérables à un point tel qu'une décision du gouverneur en conseil en novembre 2012 arrive trop tard et que l'une d'entre elles ait dû entretemps faire la cession de ses biens. Ceci constituerait à coup sûr un dommage irréparable puisqu'il s'agirait de la disparition d'une entreprise.
19. Cependant les requérants n'ont pas déposé de preuve directe pour soutenir la possible survenance d'un **tel scénario d'ici novembre 2012** puisque les prévisions financières déposées dans le cadre de la demande au gouverneur en conseil sont consolidées pour les entreprises représentées par l'OTA et l'ACTQ. Toute instinctive que soit cette inquiétude, je dois quand même la mettre de côté.

20. Je suis donc d'avis comme la majorité qu'une décision favorable du gouverneur en conseil permettra, le cas échéant, de corriger rétroactivement le dommage anticipé dans l'intervalle par les requérants puisque les montants de subventions ont été déterminés de manière provisoire et pourront être ajustés si la décision du gouverneur en conseil va en ce sens.
21. Ceci dit, les requérants ont fait la preuve qu'il y aura effectivement dommage irréparable dans au moins un cas particulier sans que cette preuve soit renversée par les intervenants ni par les commentaires du Conseil dans la présente décision.
22. En effet, si nous n'accordons pas de sursis, les petites ESLT devront continuer à investir dans les territoires où les concurrents ont annoncé leur venue, avec comme échéance juillet 2012. Si à la suite de la décision du gouverneur en conseil, il est établi que les concurrents doivent assumer les coûts de la mise en œuvre de la concurrence dans les territoires de toutes les petites ESLT ou à tout le moins dans un plus grand nombre de territoires que ce qui est actuellement prévu par la politique réglementaire de télécom 2011-291, les concurrents annoncés pourront choisir, **sans qu'on puisse en aucun temps leur en faire reproche**, de se désister.
23. La majorité affirme qu' « *il existe des mécanismes pour indemniser une petite ESLT, même si un concurrent potentiel décide de ne plus entrer dans le territoire de la petite ESLT* » mais s'abstient d'en identifier un seul, alors que dans l'autre situation analysée elle a pris soin de préciser que les montants de subventions pourraient être ajustés rétroactivement pour compenser la perte de revenus. Si la majorité ne peut pas à ce stade-ci identifier le remède, force est d'admettre qu'il n'y en a aucun.
24. La preuve du préjudice irréparable est donc faite ici.

Prépondérance des inconvénients

25. Alors que dans l'analyse des dommages irréparables faite par le Conseil, l'échéance de la décision du gouverneur en conseil était si rapprochée qu'elle ne pouvait être nuisible de manière irréparable au requérant, en revanche elle est tellement éloignée qu'elle cause un inconvénient important pour les concurrents à venir et l'intérêt public!
26. Je ne comprends pas que l'on puisse argumenter une chose et son contraire dans une même décision au sujet des mêmes faits en l'espèce.
27. Je suis donc d'avis qu'effectivement l'attente est un inconvénient à considérer pour les concurrents à venir de même que pour les requérants et l'intérêt public. Bref, cette attente est contrariante pour tout le monde. Contrariante mais par ailleurs déterminée : la *Loi* prévoit que la décision du gouverneur en conseil doit être prise au plus tard un an après la date de la décision du CRTC qui est contestée. Nous savons donc avec certitude que ce sera au plus tard le 27 novembre 2012.
28. Ceci dit, le délai qui serait provoqué par les sursis n'est pas l'inconvénient le plus important et tout particulièrement en ce qui concerne l'intérêt public.

29. Ce serait plutôt l'incertitude créée par la **mise en œuvre prématurée d'une** politique réglementaire qui, tout en étant en vigueur et exécutoire en l'absence de sursis, n'est **pas encore finale**. L'absence d'analyse à cet égard dans la décision majoritaire me déconcerte.
30. Les intervenants et même le Conseil plaident que l'importance de la concurrence pour les consommateurs nécessite la mise en œuvre immédiate de la politique réglementaire de télécom 2011-291. Qu'il en va de l'intérêt public. Mais cette mise en œuvre immédiate porte au-dessus d'elle une épée de Damoclès : la décision à venir du gouverneur en conseil. Et quoi qu'on puisse prétendre, l'intérêt public va bien au-delà de la simple existence d'un concurrent dans le domaine de la téléphonie locale à un moment donné.
31. Notons qu'il n'y a pas non plus ici absence totale de concurrence. Rappelons quelques faits. La concurrence est déjà ouverte dans les territoires des petites ESLT pour tous les services de télécommunication sauf un. Internet, les appels interurbains, les communications sans fil peuvent déjà faire l'objet d'une concurrence dans ces territoires, si les concurrents le désirent.
32. Le dernier service pour lequel la concurrence doit, je dis bien « doit », être finalement établie est le plus fondamental puisque c'est le seul pour lequel il y a une obligation de servir pour les titulaires : le service local de base en téléphonie. Cette concurrence peut être mise en œuvre de deux manières : ordonnée ou désordonnée. L'intérêt public commande que cette concurrence soit mise en œuvre de manière ordonnée, d'autant plus que la preuve au dossier démontre clairement que cette concurrence ne sera ni offerte ni disponible à tous les abonnés de ces territoires.
33. Or, en accordant les sursis et en attendant la décision du gouverneur en conseil, l'établissement de la concurrence aura effectivement lieu de manière ordonnée puisque les règles, quelles qu'elles soient, seront alors connues et finales. Alors qu'à l'inverse, **en refusant les sursis, nous créons de toutes pièces une incertitude sur la nature, l'étendue, la durée et les bénéfices de cette concurrence** en attente de la décision du gouverneur en conseil. Comment cette incertitude et l'impact qu'elle aura sur la clientèle seront-ils communiqués aux consommateurs qu'on voudra commencer à servir pendant la période d'attente? Qu'arrivera-t-il à cette clientèle et aux conditions de service qu'elle aura acceptées si les règles de la concurrence sont modifiées quelques mois après son déploiement? Aucune allusion à ce sujet de la part de quiconque. Ceci me préoccupe au plus haut point.
34. Par contre, ce qui est certain, c'est qu'il y aura désordre et confusion si les règles sont modifiées en cours de route. Ce qui signifie que refuser les demandes de sursis pourrait indirectement influencer le dossier soumis au gouverneur en conseil. Il est possible aussi que les règles actuelles soient simplement confirmées. Mais je n'ai aucune envie de parier l'intérêt et la protection des consommateurs ni les plans d'affaires des entreprises titulaires et concurrentes sur le résultat de la décision à venir du gouverneur en conseil.

35. La prépondérance des inconvénients en ce qui concerne l'intérêt public au sens large, c'est-à-dire la vitalité des entreprises, titulaires et concurrentes, la stabilité du système réglementaire et l'intérêt et la protection des consommateurs, penche donc en faveur de l'octroi des sursis et non pas de leur refus.
36. Les trois critères établis par la Cour suprême, et reconnus par la majorité comme étant le test approprié dans les circonstances, ayant été satisfaits au soutien de la demande des requérants, les sursis doivent, selon moi, être accordés.

Demande de suspension de l'examen du cadre réglementaire entrepris dans l'avis de consultation de télécom 2011-348

37. La demande de suspension de l'examen du cadre réglementaire est sommairement rejetée au paragraphe 23 ii) sans explication valable, et ce, dans le même souffle que le refus de la demande de sursis de l'application de la politique réglementaire de télécom 2011-291 confirmée par la décision de télécom 2011-733. Les seuls mots qui pourraient être considérés comme une explication forment l'expression « À la lumière de ce qui précède » au tout début du paragraphe. Or ce qui précède le paragraphe 23, c'est l'analyse des critères applicables aux demandes de sursis d'une décision existante en vigueur et non pas ceux pour une demande de suspension d'un processus d'examen d'un cadre réglementaire. **L'analyse faite par le Conseil aux paragraphes 16 à 22 pour la demande de sursis et ses conclusions ne sont donc ni pertinentes ni applicables à la demande de suspension.**
38. L'analyse de la demande de suspension doit être faite de manière autonome et le critère applicable est celui du caractère raisonnable de la demande, tel que le Conseil l'a d'ailleurs déjà appliqué **dans le même contexte.**
39. En effet, une telle demande de suspension avait été faite initialement en juin 2011 alors que les requérants avaient déposé une demande de révision et modification de la politique réglementaire de télécom 2011-291. Dans l'avis de consultation 2011-348-1, le Conseil affirmait alors ce qui suit :

...elles [l'ACTQ et l'OTA] ont demandé au Conseil de reporter le processus amorcé par l'avis de consultation de télécom 2011-348, en cours actuellement, jusqu'à ce qu'il ait publié sa décision concernant la demande de révision et de modification [de la politique réglementaire de télécom 2011-291].

2. Le Conseil reconnaît que **ses conclusions relativement à la demande de révision et de modification** présentée par l'ACTQ et l'OTA pourraient **avoir une incidence sur les mémoires présentés par les parties** dans le cadre du processus amorcé par l'avis de consultation de télécom 2011-348 et il estime que la **demande** présentée par l'ACTQ et l'OTA est **raisonnable**. (je souligne)
40. Suite à la décision prise par le Conseil le 28 novembre 2011 dans la décision de télécom 2011-733, le processus amorcé par l'avis de consultation de télécom 2011-348, puis suspendu par l'avis de consultation de télécom 2011-348-1,

a été remis sur les rails le même jour par l'avis de consultation 2011-348-2, avec ajustement approprié des échéanciers.

41. L'ACTQ et l'OTA déposent ici une nouvelle demande de suspension dans le contexte de la demande écrite de modification de la décision de télécom 2011-733 qui confirme la politique réglementaire de télécom 2011-291. La comparaison entre les pouvoirs de révision du gouverneur en conseil, prévus au paragraphe 12(1) de la *Loi* et ceux du CRTC, prévus à l'article 62 de la *Loi*, est instructive :

<p>12. (1) Dans l'année qui suit la prise d'une décision par le Conseil, le gouverneur en conseil peut, par décret, soit de sa propre initiative, soit sur demande écrite présentée dans les quatre-vingt-dix jours de cette prise, modifier ou annuler la décision ou la renvoyer au Conseil pour réexamen de tout ou partie de celle-ci et nouvelle audience. [je souligne]</p>	<p>62. Le Conseil peut, sur demande ou de sa propre initiative, réviser, annuler ou modifier ses décisions, ou entendre à nouveau une demande avant d'en décider. [je souligne]</p>
---	---

42. Force est de reconnaître que les remèdes à la disposition du gouverneur en conseil face à la demande de l'ACTQ et de l'OTA sont identiques à ceux du Conseil face à la contestation d'une de ses décisions. De plus, l'ACTQ et l'OTA reprennent dans son essence, devant le gouverneur en conseil, la demande de modification qu'elles avaient déposée au Conseil en 2011 et à laquelle l'avis de consultation de télécom 2011-348-1 fait référence. Si les remèdes sont les mêmes, que les circonstances sont les mêmes et que les demandes sont les mêmes, alors le résultat doit être le même.
43. Si c'était raisonnable en juillet 2011 d'attendre les conclusions du Conseil avant de procéder, il est encore raisonnable en mars 2012 d'attendre les conclusions du gouverneur en conseil avant de continuer. Tant et aussi longtemps que les requérants n'avaient pas déposé de demande en bonne et due forme au gouverneur en conseil, il n'y avait aucune justification valable pour suspendre le processus de nouveau. Mais maintenant que c'est fait, il est indispensable de suspendre l'examen du cadre réglementaire.
44. J'en conviens, il est évidemment frustrant, pour ceux qui veulent voir les changements envisagés par l'examen aller de l'avant, d'attendre la décision du gouverneur en conseil pour continuer un processus déjà amorcé. Mais agir autrement est selon moi autant un manque de déférence vis-à-vis les prérogatives du gouverneur en conseil qu'un déni de justice pour les requérants qui exercent en toute légitimité un droit prévu explicitement par la *Loi*.

Donner plein effet aux dispositions de la *Loi*

45. Bien évidemment, les concurrents qui trépignent d'impatience d'offrir de nouveaux services à des clients existants ou des services existants à de nouveaux clients

devraient alors patienter un peu plus longtemps avant de quitter leurs blocs de départ. De la même manière, les clients qui tardent de s'adresser à un nouveau fournisseur doivent aussi patienter. Je ne suis pas du tout insensible à cette réalité, au contraire. Mais cette réalité n'est pas la seule à considérer en toute justice.

46. Accorder les sursis demandés par les requérants occasionnera un délai dans l'établissement de la concurrence pour le service téléphonique local de base dans les territoires des petites ESLT. Par ailleurs ce délai sera d'au plus huit mois puisque le gouverneur en conseil doit rendre sa décision au plus tard à la fin novembre 2012. Aussi, suspendre le processus de révision du cadre de réglementation applicable aux petites ESLT ajoutera un délai dans la mise en œuvre de cette éventuelle révision.
47. Il reste que tout bien considéré, et en toute lucidité, j'ai la ferme conviction que les inconvénients engendrés par ces retards ne font tout simplement pas le poids devant :
 - d'abord, la nécessité de fournir un cadre réglementaire clair et certain au bénéfice des consommateurs et des entreprises, en conformité avec les objectifs de la *Loi* énumérés à son article 7;
 - ensuite, celle d'assurer à toute entreprise de télécommunication que le Conseil réglemente, titulaire ou concurrente, le plein exercice des droits qui lui sont conférés par la *Loi* et notre système de droit;
 - et finalement le respect des pouvoirs du gouverneur en conseil prévus à la *Loi* et de l'exercice de ces pouvoirs en toute sérénité.