



Politique réglementaire de télécom CRTC 2016-313

Version PDF

Référence : 2015-554

Ottawa, le 5 août 2016

Numéro de dossier : 8620-C12-201513656

Examen en vue de déterminer si le Conseil devrait exercer son pouvoir d'abstention relativement aux ententes négociées hors tarif pour des services d'itinérance sans fil mobiles de gros sur des réseaux GSM

Le Conseil s'abstient de réglementer les ententes négociées hors tarif pour des services d'itinérance sans fil mobiles de gros sur des réseaux GSM jusqu'à ce que les taux et les modalités, qui sont présentement provisoires, soient approuvés de manière définitive. Le Conseil examinera alors, à la lumière des tarifs définitifs, le bien-fondé d'accorder l'abstention de la réglementation pour les ententes négociées hors tarif.

Contexte

1. Depuis 2008, les entreprises de services locaux titulaires (ESLT) et les grandes entreprises de câblodistribution (collectivement les entreprises titulaires) pouvaient généralement négocier des ententes commerciales avec des concurrents pour la fourniture de divers services filaires de gros sans l'approbation du Conseil, à condition qu'il y ait un tarif par défaut que les concurrents pourraient utiliser en cas d'échec des négociations (ententes négociées hors tarif).
2. En général, le Conseil a conclu que le fait de permettre les ententes négociées hors tarif donnait aux entreprises titulaires et aux concurrents une plus grande souplesse en matière de dispositions d'approvisionnement et que cela était conforme aux exigences des Instructions¹ de se fier, dans la plus grande mesure du possible, au libre jeu du marché comme moyen d'atteindre les objectifs de la politique de télécommunication énoncés à l'article 7 de la *Loi sur les télécommunications (Loi)*.
3. Dans la politique réglementaire de télécom 2015-177, le Conseil a déterminé qu'il était nécessaire d'imposer à Bell Mobilité inc., au Rogers Communications Partnership (RCP)² et à la Société TELUS Communications (STC) [collectivement les grandes entreprises nationales] la fourniture, par l'entremise de la technologie du

¹ 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

² Le Rogers Communications Partnership (RCP) n'existe plus depuis le 1^{er} janvier 2016. Les activités opérationnelles du RCP, y compris ses actifs et passifs, sont maintenant contrôlées par RCCI.

système mondial de téléphonie mobile (GSM), de services nationaux d'itinérance de gros aux autres entreprises de services sans fil offrant au Canada des services sans fil mobiles (collectivement les autres entreprises de services sans fil) selon des taux et des modalités approuvés par le Conseil. Le Conseil a ordonné aux grandes entreprises nationales de publier des pages de tarif provisoires qui s'appliqueraient jusqu'à ce que le Conseil approuve de manière définitive des pages de tarif dont les taux sont fondés sur les coûts.

4. Dans leur réponse aux pages de tarif provisoires publiées à la suite de la politique réglementaire de télécom 2015-177, Bragg Communications Incorporated, exerçant ses activités sous le nom d'Eastlink (Eastlink); Québecor Média inc., au nom de Vidéotron s.e.n.c. (Vidéotron); et WIND Mobile Corp. (WIND) ont déposé une demande conjointe pour faire valoir que les grandes entreprises nationales avaient inclus dans leurs tarifs provisoires des modalités plus lourdes que celles des ententes existantes négociées avant la publication de la politique réglementaire de télécom 2015-177.
5. Dans une lettre datée du 30 novembre 2015, le Conseil a ordonné aux grandes entreprises nationales de réviser leurs pages de tarif provisoires de manière à y intégrer par renvoi les modalités de leurs ententes avec d'autres entreprises de services sans fil en vigueur le 5 mai 2015. Le Conseil a aussi déclaré que ses conclusions en matière d'abstention concernant les ententes négociées hors tarif ne s'appliquaient qu'aux services filaires, et qu'une nouvelle décision en matière d'abstention de la réglementation serait nécessaire avant l'entrée en vigueur des ententes négociées hors tarif pour les services d'itinérance sur des réseaux GSM.

Avis de consultation de télécom 2015-554

6. Dans l'avis de consultation de télécom 2015-554, le Conseil a invité les parties à déposer des observations, avec justification à l'appui, sur la question de savoir si, lorsqu'il existe un tarif par défaut, le Conseil devrait s'abstenir de réglementer les ententes négociées hors tarif pour des services d'itinérance sur des réseaux GSM conclues entre des grandes entreprises nationales et d'autres entreprises de services sans fil.
7. En particulier, le Conseil a sollicité des observations en vue de déterminer si le fait de s'abstenir d'exercer ses pouvoirs en vertu des articles 25, 29 et 31 et des paragraphes 27(1), 27(5) et 27(6) de la *Loi* relativement aux services d'itinérance sur des réseaux GSM fournis conformément à des ententes négociées serait conforme aux objectifs de la politique de télécommunication énoncés à l'article 7 de la *Loi*.
8. De plus, dans l'éventualité où il autoriserait des ententes négociées hors tarif pour des services d'itinérance sur des réseaux GSM, le Conseil sollicitait des observations sur la question de savoir :
 - si de telles ententes négociées devraient uniquement être autorisées une fois que le Conseil aurait approuvé un tarif définitif;

- s'il devait y avoir des exigences relatives au dépôt et à la divulgation et, dans l'affirmative, quelles devraient être ces exigences.
9. Le Conseil a reçu des interventions de Bell Canada, du Centre pour la défense de l'intérêt public (CDIP), du Consortium des Opérateurs de Réseaux Canadiens Inc. (CORC), d'Eastlink, de MTS Inc. (MTS), de la province de la Colombie-Britannique, de Rogers Communications Canada Inc. (RCCI), de Saskatchewan Telecommunications (SaskTel), de la STC, de TBayTel, de Vaxination Informatique et de WIND. On peut consulter sur le site Web du Conseil le dossier public de l'instance, lequel a été fermé le 15 février 2016. On peut y accéder à l'adresse www.crtc.gc.ca ou au moyen du numéro de dossier indiqué ci-dessus.

Questions

10. Le Conseil a déterminé que les questions ci-dessous devaient être examinées dans la présente décision :
- Le Conseil devrait-il permettre aux entreprises de conclure des ententes hors tarif pour la fourniture de services d'itinérance sur des réseaux GSM et, dans l'affirmative, à quel moment?
 - Devrait-il y avoir des exigences en matière de dépôt et de divulgation et, le cas échéant, dans quelle mesure?

Le Conseil devrait-il permettre aux entreprises de conclure des ententes hors tarif pour la fourniture de services d'itinérance sur des réseaux GSM et, dans l'affirmative, à quel moment?

11. Bell Canada, MTS, RCCI, SaskTel, la STC et TBayTel appuyaient le principe de permettre les ententes hors tarif. Elles ont fait valoir que de telles ententes sont courantes dans l'industrie et que, depuis la publication de la décision de télécom 2008-17, le Conseil a permis aux ESLT et aux grandes entreprises de câblodistribution de conclure des ententes hors tarif pour divers services de gros.
12. Elles ont aussi fait valoir qu'un tarif approuvé par le Conseil ne pourrait comprendre toutes les modalités requises et que, sans la possibilité de conclure des ententes hors tarif, les entreprises de services sans fil pourraient être privées de dispositions avantageuses pour les deux parties.
13. De plus, elles ont indiqué que le fait de permettre des ententes hors tarif pour des services d'itinérance sur des réseaux GSM serait conforme à l'exigence des Instructions de se fier, dans la plus grande mesure du possible, au libre jeu du marché.
14. Bell Canada a fait référence aux services filaires de gros, et a indiqué que l'offre de seulement quelques-uns de ces services dans le cadre d'ententes hors tarif n'est pas explicitement permise.

15. La STC a fait valoir que le fait de permettre des ententes hors tarif serait approprié, puisque cela serait conforme aux règles d'Industrie Canada³ qui permettent de fournir des services d'itinérance aux fournisseurs canadiens de services sans fil au moyen de négociations commerciales, sur demande. La STC a soutenu qu'un refus du Conseil d'autoriser les négociations commerciales contredirait directement le cadre des services d'itinérance d'Industrie Canada.
16. Vidéotron a appuyé le concept de permettre les ententes hors tarif, mais a fait valoir que i) le Conseil devrait conclure que les taux négociés ne peuvent dépasser les taux du tarif final et que ii) le Conseil devrait conserver ses pouvoirs en vertu de l'article 24 et des paragraphes 27(2), 27(3) et 27(4) de la *Loi* par rapport à de telles ententes.
17. WIND n'était pas en faveur de l'abstention complète de la réglementation et a plutôt fait valoir que les ententes pourraient être simplifiées d'une manière semblable au dépôt d'annexes C pour les ententes-cadres d'interconnexion locale, comme approuvé dans la décision de télécom 2007-129. Les entreprises pourraient déposer les ententes à titre confidentiel et verser au dossier public des versions abrégées.
18. WIND a aussi fait valoir que le Conseil devrait attendre deux ans avant d'accorder une abstention complète pour les ententes hors tarif afin de s'assurer que les ententes négociées fonctionnent correctement. Elle a soutenu que les tarifs des services d'itinérance sur les réseaux GSM devraient préciser des taux maximaux et que des taux négociés devraient être permis dans le cadre d'une surveillance minimale par le Conseil à condition de ne pas dépasser les taux énoncés dans les tarifs.
19. Certaines parties étaient opposées à ce que le Conseil s'abstienne de réglementer les ententes hors tarif. Le CORC a argué qu'en raison du manque de concurrence dans le marché des services sans fil mobiles, le fait de permettre de telles ententes entraînerait une préférence indue et une discrimination injuste puisque les nouveaux concurrents de grande taille dans ce marché auraient un plus grand pouvoir de négociation que les nouveaux concurrents de petite taille. Le CORC a aussi indiqué qu'en cas de discrimination injuste ou de préférence indue, les processus de règlement des différends du Conseil ne seraient pas suffisants pour protéger les intérêts des nouveaux concurrents de petite taille.
20. Eastlink était opposée à toute conclusion qui permettrait la négociation d'ententes hors tarif pour des services d'itinérance sur des réseaux GSM faisant l'objet d'une abstention. Elle a argué que les services d'itinérance sur des réseaux GSM ont été réglementés de nouveau pour assurer aux nouveaux concurrents un accès aux services d'itinérance selon des taux et des modalités raisonnables et qu'aucun changement des conditions du marché depuis la décision ne justifie une abstention quelconque.

³ Industrie Canada est maintenant nommé Innovation, Sciences et Développement économique Canada.

21. Eastlink a proposé deux mesures : un tarif par défaut approuvé par le Conseil dont les modalités portent directement sur les taux des services d'itinérance de gros, et une entente négociée distincte qui serait assujettie à l'approbation du Conseil, qui contiendrait d'autres modalités et qui serait fondée sur l'entente standard en matière d'itinérance de la Global System for Mobile Communications Association⁴.
22. En ce qui concerne les échéanciers, Bell Canada, MTS, RCCI, SaskTel, la STC et TBayTel ont fait valoir que le Conseil devrait permettre que les ententes hors tarif entrent en vigueur immédiatement, alors que les tarifs sont encore provisoires.
23. La STC a reconnu la possibilité que les taux changent entre les étapes intérimaires et finales d'approbation, mais a indiqué que les autres entreprises de services sans fil pourraient se protéger en négociant le droit de renégocier ou de résilier leur entente existante si elles veulent profiter des modalités du tarif définitif.
24. MTS et TBayTel ont fait valoir que les taux négociés avant l'approbation du tarif définitif devraient être rajustés rétroactivement au moment de cette approbation, mais qu'il ne serait pas nécessaire de rajuster les modalités. SaskTel a proposé une approbation rétroactive des taux après l'approbation du tarif final.
25. Le CDIP et le CORC ont fait valoir que, si le Conseil décidait de s'abstenir, il ne devrait le faire qu'après la mise en place de tarifs définitifs qui peuvent servir par défaut en cas d'échec des négociations.

Résultats de l'analyse du Conseil

26. Comme il est indiqué ci-dessus, depuis 2008 le Conseil a généralement permis les ententes hors tarif pour les services de gros lorsqu'il y a un tarif par défaut, parce que cela donne une certaine souplesse aux parties pour conclure des ententes personnalisées. Selon le Conseil, la décision de permettre des ententes hors tarif pour les services filaires de gros est un bon exemple de réglementation peu intrusive qui fonctionne bien.
27. Les arguments pour ne pas permettre les ententes hors tarif pour les services d'itinérance sur des réseaux GSM sont en grande partie fondés sur le risque que les nouveaux concurrents de petite taille soient désavantagés par rapport aux plus grosses entreprises et que cela nuise à leur capacité de livrer une concurrence efficace.
28. Par contre, ce risque est faible, en particulier parce que les négociations hors tarif sont facultatives. À l'avenir, si une entreprise n'est pas satisfaite des résultats de négociations particulières, elle pourra utiliser un tarif par défaut approuvé par le Conseil qui contient des taux et des modalités justes et raisonnables.

⁴ Il s'agit d'un document normalisé utilisé à l'échelle mondiale qui décrit les dispositions et les éléments techniques des services d'itinérance.

29. Par conséquent, le Conseil détermine qu'il serait approprié de permettre aux entreprises de conclure des ententes hors tarif pour la fourniture de services d'itinérance sur des réseaux GSM. Par contre, le Conseil doit déterminer s'il convient d'appliquer cette conclusion aux tarifs provisoires, définitifs, ou les deux.
30. À l'heure actuelle, l'industrie est assujettie à des tarifs provisoires pour les services d'itinérance sur des réseaux GSM. Les entreprises de services sans fil doivent utiliser ces tarifs, qui incluent par référence leurs ententes précédentes relatives aux services d'itinérance sur des réseaux GSM. Elles ne peuvent modifier ces ententes sans obtenir l'approbation du Conseil, puisque celui-ci n'a pas accordé la permission requise (en s'abstenant de réglementer les ententes hors tarif).
31. Le fait de permettre des ententes hors tarif alors que les tarifs sont encore provisoires permettrait aux entreprises, à leur choix, de conclure des ententes plus souples et de modifier leurs contrats existants, qui ont initialement été négociés lorsque les services d'itinérance sur des réseaux GSM n'étaient pas assujettis à la réglementation tarifaire.
32. Puisque les taux et modalités définitifs pour les services d'itinérance sur des réseaux GSM ne sont pas encore établis, l'abstention de réglementation relative aux ententes hors tarif ne devrait s'appliquer que jusqu'à ce que ces taux et modalités soient traités de manière définitive. Les entreprises de services sans fil auraient alors la possibilité d'obtenir les services en question en vertu des taux et modalités du tarif.
33. Par conséquent, aucune entente hors tarif ne devrait inclure de dispositions qui lient les entreprises de services sans fil au-delà de la date d'approbation des taux et modalités définitifs. Cela donnerait aux entreprises de services sans fil la souplesse de modifier provisoirement leurs ententes et assurerait que toutes les entreprises pourront profiter des taux et des modalités du tarif définitif approuvé par le Conseil.
34. Comme il est indiqué ci-dessus, le processus d'examen des tarifs définitifs des services d'itinérance sur des réseaux GSM se poursuit. Compte tenu du contenu indéterminé des tarifs définitifs, il serait approprié que le Conseil attende l'établissement de ces tarifs avant de prendre des décisions concernant les ententes hors tarif relatives à ces tarifs définitifs.
35. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil **approuve** les ententes hors tarif à partir de la date de la présente décision jusqu'à l'approbation définitive des taux et des modalités. De plus, le Conseil a l'intention de lancer une instance de suivi pour déterminer si de telles ententes demeureront appropriées, une fois les tarifs définitifs approuvés.

Conclusions en matière d'abstention

36. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut ce qui suit en matière d'abstention concernant les ententes hors tarif pour les services d'itinérance sur des réseaux GSM à partir de la date de la présente décision jusqu'à ce que les taux et les modalités soient approuvés de manière définitive :

- le Conseil conclut, comme question de fait, que le fait de s'abstenir d'exercer certains de ses pouvoirs est conforme aux Instructions et aux objectifs de la politique énoncés à l'article 7 de la *Loi*, en tenant compte des exigences de présentation de rapports énoncées ci-dessous, conformément au paragraphe 34(1) de la *Loi*;
- conformément au paragraphe 34(3) de la *Loi*, le Conseil conclut que l'abstention, dans la mesure précisée dans la présente décision, relativement à la fourniture de services d'itinérance sur des réseaux GSM par Bell Mobilité, RCCI ou la STC à d'autres entreprises de services sans fil dans le cadre d'ententes négociées ne nuira probablement pas indûment à la création ou au maintien d'un marché concurrentiel pour ces services;
- conformément au paragraphe 34(4) de la *Loi*, le Conseil déclare qu'en date de prise d'effet de la présente décision, les articles 25, 29 et 31, et les paragraphes 27(1), 27(5) et 27(6) de la *Loi* ne s'appliquent pas à la fourniture de services d'itinérance sur des réseaux GSM par Bell Mobilité, RCCI ou la STC à d'autres entreprises de services sans fil dans le cadre d'ententes négociées qui ne lient pas les entreprises de services sans fil au-delà de la date d'approbation du tarif définitif par le Conseil;
- le Conseil conservera ses pouvoirs en vertu de l'article 24 et des paragraphes 27(2) et 27(3) de la *Loi* dans la mesure nécessaire pour traiter les problèmes éventuels.

Devrait-il y avoir des exigences en matière de dépôt et de divulgation et, le cas échéant, dans quelle mesure?

37. MTS, RCCI, SaskTel, la STC et TBayTel étaient opposées à toute exigence de déposer ou de divulguer des ententes hors tarif, faisant valoir que ces documents sont de nature délicate ou confidentielle.
38. RCCI a fait valoir qu'une exigence de dépôt imposerait un fardeau administratif. La STC a ajouté qu'une exigence de dépôt serait contraire au sous-alinéa 1a)(i) des Instructions, qui exige que la réglementation soit efficace et proportionnelle au but visé.
39. Bell Canada a proposé que les entreprises déposent auprès du Conseil un résumé général, conformément à la politique réglementaire de télécom 2012-359, car cela établirait un juste équilibre entre les préoccupations éventuelles relatives à la discrimination injuste et la création d'un environnement qui favorise des ententes commerciales avantageuses pour les deux parties.
40. En général, ces parties ont convenu que si des dépôts devaient être requis, il devrait être possible de les effectuer à titre confidentiel.

41. Le CORC a proposé que, si le Conseil permettait les ententes hors tarif, les tarifs négociés devraient être déposés à titre confidentiel auprès du Conseil et que les modalités complètes de chaque entente devraient être publiées dans les deux jours de leur entrée en vigueur.
42. Eastlink a indiqué qu'elle appuie la proposition de Bell Canada de déposer seulement un résumé général.
43. Le CDIP a fait valoir que toutes les ententes devraient être déposées et versées au dossier public pour assurer que les ententes hors tarif n'avantageraient pas injustement certains fournisseurs aux dépens d'autres.

Résultats de l'analyse du Conseil

44. Dans la décision de télécom 2012-359, le Conseil a réduit les obligations en matière de dépôt afin d'exiger seulement que les entreprises titulaires déposent un résumé général de leurs ententes hors tarif pour certains services filaires de gros. Selon le Conseil, un tel résumé serait approprié dans le cas des services d'itinérance sur des réseaux GSM pour assurer que les renseignements concernant ces ententes sont accessibles au public. Par conséquent, au cours de la période intérimaire, Bell Mobilité, RCCI et la STC doivent verser au dossier public un résumé général de leurs ententes hors tarif pour des services d'itinérance sur des réseaux GSM.
45. Par contre, puisque les services d'itinérance sur des réseaux GSM ont été réglementés de nouveau dans la politique réglementaire de télécom 2015-177 et que le Conseil a affirmé son intention d'observer les conditions de concurrence dans le marché des services sans fil mobiles, Bell Mobilité, RCCI et la STC doivent déposer auprès du Conseil, à titre confidentiel si elles le veulent, des copies des ententes hors tarif pour les services d'itinérance sur des réseaux GSM conclues au cours de la période intérimaire.

Conclusion

46. Compte tenu de tout ce qui précède, le Conseil **ordonne** à Bell Mobilité, à RCCI et à la STC :
 - de publier de nouveau leurs pages de tarif intérimaires dans les **30 jours** de la présente décision, y compris la disposition suivante :

Puisque le Conseil s'est abstenu, dans la Politique réglementaire de télécom CRTC 2016-313, de réglementer ce service tel qu'il est énoncé dans la décision précitée, l'entreprise peut également fournir le service tarifé selon des taux et des modalités qui diffèrent des taux provisoires et des modalités applicables, conformément à une entente conclue entre l'entreprise et un concurrent. Cette entente ne peut lier les entreprises de services sans fil au-delà de la date d'approbation du tarif définitif par le Conseil.

- au cours de la période intérimaire, de verser au dossier public un résumé général et de déposer une copie de toute entente négociée hors tarif dans les **15 jours** de la conclusion de l'entente.

Secrétaire générale

Documents connexes

- *Examen en vue de déterminer si le Conseil devrait exercer son pouvoir d'abstention relativement aux ententes négociées hors tarif pour des services nationaux d'itinérance sans fil mobiles de gros sur des réseaux GSM*, Avis de consultation de télécom CRTC 2015-554, 16 décembre 2015
- *Cadre de réglementation régissant les services sans fil mobiles de gros*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2015-177, 5 mai 2015
- *Bell Aliant Communications régionales, société en commandite et Bell Canada – Demande de révision des exigences en matière de dépôt liées aux ententes de services de gros négociées*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2012-359, 3 juillet 2012
- *Cadre de réglementation révisé concernant les services de gros et la définition de service essentiel*, Décision de télécom CRTC 2008-17, 3 mars 2008
- *Abstention à l'égard de certaines ententes entre les entreprises, déposées conformément à l'article 29 de la Loi sur les télécommunications*, Décision de télécom CRTC 2007-129, 14 décembre 2007