



Décision de télécom CRTC 2021-125

Version PDF

Ottawa, le 8 avril 2021

Dossier public : 8662-B2-201911347

Grands fournisseurs de services Internet dotés d'installations – Demande de révision et de modification de la politique réglementaire de télécom 2019-269 concernant l'application du Code sur les services Internet

Le Conseil refuse la demande de certains grands fournisseurs de services Internet (FSI) dotés d'installations de révision et de modification de la politique réglementaire de télécom 2019-269. Les demandeurs ont fait valoir que le Conseil a commis une erreur en concluant d'appliquer le Code sur les services Internet seulement aux dix plus grands FSI dotés d'installations pour le moment. Toutefois, le Conseil conclut que les demandeurs n'ont pas réussi à démontrer qu'il existe un doute réel quant au bien-fondé de cette conclusion.

Comme il est indiqué dans la politique réglementaire de télécom 2019-269, le Conseil s'attend à ce que tous les FSI se comportent d'une manière conforme aux principes établis dans le Code sur les services Internet. Le Conseil a aussi l'intention d'entamer un examen officiel du Code sur les services Internet dans les trois ans suivant son entrée en vigueur. Dans le cadre de cet examen, le Conseil aura la possibilité d'étendre l'application du Code sur les services Internet à d'autres FSI s'il l'estime approprié.

Contexte

1. Le Code sur les services Internet, établi dans la politique réglementaire de télécom 2019-269 (politique sur le Code sur les services Internet), est un code de conduite obligatoire pour les fournisseurs de services d'accès Internet fixes de détail (services Internet) offerts à des particuliers. Il est entré en vigueur le 31 janvier 2020. Le Code sur les services Internet vise à aider les Canadiens à comprendre leurs contrats de services Internet, à éviter les factures-surprises dues à des frais d'utilisation excédentaire et à des augmentations tarifaires, et à changer de fournisseur de services Internet (FSI). Entre autres, le Code sur les services Internet fait en sorte que les clients puissent tirer parti d'une plus grande clarté dans leurs interactions avec les FSI, qu'il s'agisse de prix plus clairs, y compris les offres groupées les promotions et les rabais d'une durée limitée ou d'une plus grande clarté concernant les appels de service, les interruptions de service, les dépôts de garantie et les débranchements.

2. Dans la politique sur le Code sur les services Internet, le Conseil a fait remarquer que les grands FSI dotés d'installations semblent plus susceptibles que les autres FSI de proposer des offres groupées et des contrats à durée déterminée; d'imposer des frais de résiliation anticipée, des frais d'installation plus élevés et des frais d'utilisation excédentaire plus importants; et de proposer des offres promotionnelles à durée limitée, des cadeaux avec achat ou d'autres rabais.
3. Le Conseil a conclu que le dossier de l'instance ayant mené à la politique sur le Code sur les services Internet (ci-après l'instance relative au Code sur les services Internet) n'était pas suffisant pour évaluer l'incidence de l'application du Code sur les services Internet sur soit les grands FSI qui ne sont pas dotés d'installations soit sur les petits FSI. En ce qui concerne les grands FSI qui ne sont pas dotés d'installations, le Conseil a fait remarquer qu'ils seraient confrontés à des défis uniques pour répondre aux exigences des mesures de protection des clients, et que le Conseil devrait d'abord examiner les tarifs de gros et les relations à l'égard de la vente de gros et de détail avant que le Code sur les services Internet puisse raisonnablement s'appliquer à eux. En ce qui concerne les petits FSI, le Conseil a fait remarquer que ces FSI sont diversifiés et incluent des fournisseurs gérés par la communauté et à but non lucratif et qu'ils pourraient ne pas tous avoir les ressources requises pour comprendre totalement et mettre en œuvre le Code sur les services Internet.
4. Par conséquent, le Conseil a déterminé que le Code sur les services Internet s'appliquerait aux dix plus grands FSI dotés d'installations dont Bell Canada (y compris Bell MTS; NorthernTel, Limited Partnership; et Télébec, Société en commandite); Bragg Communications Incorporated, exerçant ses activités sous le nom d'Eastlink; Cogeco Communications inc.; Norouestel Inc.; Rogers Communications Canada Inc.; Saskatchewan Telecommunications; Shaw Communications Inc.; TELUS Communications Inc.; Vidéotron ltée et Xplornet Communications Inc. (Xplornet).
5. Toutefois, puisque la protection des clients est une question importante pour le Conseil, et compte tenu du fait que le Conseil a exempté, à ce moment-là, d'autres FSI de l'application du Code sur les services Internet (ci-après les FSI exemptés) pour les raisons susmentionnées, le Conseil a explicitement établi une attente selon laquelle tous les FSI doivent se comporter conformément à tous les principes établis dans le Code sur les services Internet. Ces principes incluent l'utilisation d'une communication claire, la fourniture d'outils de gestion des factures et l'adoption de pratiques commerciales favorables aux consommateurs.
6. Le Conseil a affirmé qu'il avait l'intention d'entamer un examen officiel du Code sur les services Internet dans les trois ans suivant son entrée en vigueur. Dans le cadre de cet examen, le Conseil a fait remarquer qu'il aura la possibilité d'étendre l'application du Code sur les services Internet à d'autres FSI s'il l'estime approprié en fonction des renseignements qui seront déposés dans le dossier de cette instance.

Demande

7. Le Conseil a reçu une demande, datée du 29 octobre 2019, dans laquelle tous les grands FSI dotés d'installations (demandeurs)¹ sauf un demandaient au Conseil de réviser et de modifier la politique sur le Code sur les services Internet au motif que le Conseil avait commis une erreur en concluant d'appliquer le Code sur les services Internet seulement aux dix plus grands FSI dotés d'installations.
8. Plus précisément, les demandeurs ont argué qu'il existe un doute réel quant au bien-fondé de l'application du Code sur les services Internet par le Conseil pour les raisons suivantes :
 - une erreur de droit, de fait ou une erreur mixte de fait et de droit parce que le Conseil a indiqué que l'application du Code sur les services Internet reflète le modèle initial utilisé pour la participation à la Commission des plaintes relatives aux services de télécom-télévision inc. (CPRST), puis a omis de fixer un seuil financier clair pour l'application du Code sur les services Internet;
 - une erreur de fait parce que le Conseil a appliqué le Code sur les services Internet seulement aux grands FSI dotés d'installations;
 - une erreur de droit ou une erreur mixte de fait et de droit parce que le Conseil a conclu que l'application du Code sur les services Internet est conforme aux Instructions de 2006² et aux objectifs de la politique énoncés dans la *Loi sur les télécommunications (Loi)*.
9. Les demandeurs ont demandé au Conseil de modifier sa conclusion dans la politique sur le Code sur les services Internet et d'étendre l'application du Code sur les services Internet à tous les FSI, avec des exceptions limitées en fonction de la taille des FSI (mesurée par les revenus), du modèle d'entreprise des FSI (à but lucratif ou sans but lucratif) et du statut d'entreprise (dotés d'installations ou qui ne sont pas dotés d'installations). Ils ont également déposé une proposition sur la manière dont l'application du Code sur les services Internet devrait être modifiée si le Conseil devait déterminer qu'il a commis une erreur à cet égard.
10. Le Conseil a reçu une intervention favorable à la demande de la part d'Xplornet. Il a également reçu une intervention du Centre pour la défense de l'intérêt public (CDIP) appuyant partiellement la demande et quatre interventions s'opposant à la demande de la part de la Canadian Communication Systems Alliance (CCSA) de concert avec l'Independent Telecommunications Providers Association (ITPA) [collectivement CCSA/ITPA], qui représentent la majorité des petits FSI dotés d'installations, du

¹ Xplornet n'était pas l'un des demandeurs. Elle a néanmoins déposé une intervention soutenant pleinement la demande.

² Décret donnant au CRTC des instructions relativement à la mise en œuvre de la politique canadienne de télécommunication, DORS/2006-355, 14 décembre 2006

Consortium des opérateurs de réseaux canadiens Inc. (maintenant appelé Opérateurs des réseaux concurrentiels du Canada ou ORCC), Distributel Communications Limited (Distributel) et TekSavvy Solutions Inc. (TekSavvy).

Critères de révision et de modification

11. Le Conseil a présenté, dans le bulletin d'information de télécom 2011-214, les critères qu'il utiliserait pour évaluer les demandes de révision et de modification présentées en vertu de l'article 62 de la *Loi*. En particulier, le Conseil a déclaré que, pour qu'il puisse exercer son pouvoir discrétionnaire en vertu de l'article 62 de la *Loi*, 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) d'un défaut de considérer un principe de base qui avait été soulevé dans l'instance initiale; iv) d'un nouveau principe découlant de la décision.

Questions

12. Le Conseil a déterminé qu'il devait examiner les questions suivantes dans la présente décision:

Question A Le Conseil a-t-il commis une erreur de droit ou de fait en indiquant que l'application du Code sur les services Internet reflète le modèle initial utilisé pour la participation à la CPRST et en omettant ensuite de fixer un seuil financier clair?

Question B Le Conseil a-t-il commis une erreur de fait en appliquant le Code sur les services Internet uniquement aux grands FSI dotés d'installations à ce moment-là?

Question C Le Conseil a-t-il commis une erreur de droit ou de fait en concluant que son application du Code sur les services Internet est conforme aux Instructions de 2006 et aux objectifs de la politique énoncés dans la *Loi*?

Question A – Le Conseil a-t-il commis une erreur de droit ou de fait en indiquant que l'application du Code sur les services Internet reflète le modèle initial utilisé pour la participation à la CPRST et en omettant ensuite de fixer un seuil financier clair?

Positions des parties

13. Les demandeurs ont argué que le Conseil avait commis une erreur de droit, de fait ou une erreur mixte de droit et de fait en déterminant que l'application du Code sur les services Internet reflète le modèle initial utilisé pour la participation à la CPRST et en omettant ensuite de fixer un seuil financier clair.

14. Les demandeurs ont fait valoir que le Conseil avait arbitrairement limité l'application du Code sur les services Internet aux grands FSI dotés d'installations. Ils ont également fait valoir que malgré la suggestion du Conseil selon laquelle l'approche actuelle de limiter l'application du Code sur les services Internet aux dix plus grands FSI dotés d'installations est « de façon générale conforme au modèle utilisé aux fins de participation à la CPRST, qui limitait, à l'origine, l'application de l'obligation de participer aux grands fournisseurs et l'étendait, au besoin, dans les instances de politique subséquentes³ » la demande actuelle du Code pour les services Internet n'est en fait pas conforme à ce modèle.
15. Les demandeurs ont en outre signalé que le Conseil n'avait pas procédé à une analyse fondée sur des principes i) du seuil financier en dessous duquel les FSI exemptés pourraient être confrontés à un fardeau financier indu par la mise en œuvre du Code sur les services Internet, ou ii) quelles dispositions du Code sur les services Internet que les FSI exemptés trouveraient contraignantes à respecter.
16. Les demandeurs ont examiné l'historique et l'évolution des critères d'adhésion à la CPRST, et ont fait valoir que ces critères constitueraient un modèle utile pour l'application du Code sur les services Internet.
17. En ce qui concerne l'argument des demandeurs selon lequel l'application du Code sur les services Internet par le Conseil aux FSI était arbitraire, Distributel a fait valoir que le Conseil i) a expliqué les considérations dont il a tenu compte dans la politique sur le Code sur les services Internet; et ii) a énuméré les facteurs qui devraient être évalués avant d'appliquer le Code sur les services Internet à tous les FSI, y compris les relations à l'égard de la vente de gros et de détail sous-jacente.
18. Distributel a argué que bien que le Conseil ait indiqué que l'application du Code sur les services Internet serait conforme « de façon générale » au modèle utilisé pour la participation à la CPRST, le Conseil n'était pas tenu de suivre la même approche qu'il avait adoptée pour l'adhésion à la CPRST ou de fixer un seuil financier.
19. En outre, Distributel a fait valoir que les demandeurs ont commis une erreur en confondant « est conforme » et « est conforme de façon générale », et a soutenu le Conseil dans sa sollicitation d'observations auprès des parties avant la prise d'une décision sur un modèle d'application approprié pour le Code sur les services Internet.

Résultats de l'analyse du Conseil

20. Dans l'avis de consultation ayant amorcé l'instance relative au Code sur les services Internet, l'avis de télécom 2018-422 (avis), le Conseil a mis de l'avant une opinion préliminaire en ce qui concerne la limitation de l'application du Code sur les services Internet à un petit nombre de FSI. Le Conseil a abordé et analysé en détail cette question dans la politique sur le Code sur les services Internet, en s'appuyant sur le

³ Voir l'avis de consultation de télécom 2018-422, annexe 2, Q9.

dossier de l'instance relative au Code sur les services Internet. Le Conseil a déclaré dans l'annexe de l'avis que son approche proposée, de limiter l'application du Code sur les services Internet aux grands FSI dotés d'installations à ce moment-là, serait « conforme de façon générale » au modèle utilisé pour la participation à la CPRST.

21. Dans la décision qui a créé la CPRST (décision de télécom 2007-130), le Conseil a exigé que les fournisseurs de services de télécommunication dont les revenus annuels des services de télécommunication canadiens sont supérieurs à 10 millions de dollars soient membres de la CPRST.
22. Les demandeurs ont affirmé que le Conseil a déterminé que l'application du Code sur les services Internet reflète le modèle initial utilisé pour la participation à la CPRST, puis a omis de fixer un seuil financier clair. Ils ont argué que cela soulevait un doute réel quant au bien-fondé de la conclusion du Conseil. Le Conseil estime que les demandeurs ont mal interprété ses déclarations.
23. Les arguments avancés par les demandeurs laissent entendre que quand le Conseil a déclaré dans son opinion préliminaire que l'application du Code sur les services Internet serait « conforme de façon générale au modèle utilisé pour la participation à la CPRST », cela aurait créé une obligation positive pour le Conseil d'appliquer le Code sur les services Internet en fonction d'un seuil financier semblable.
24. En soutenant qu'une approche serait « conforme de façon générale » à une autre approche, le Conseil ne s'engage pas à adopter une approche ou une méthode, et ne cherche pas à obtenir un résultat particulier. L'avis indique clairement que le Conseil n'a pas considéré les revenus annuels comme le seul critère à prendre en compte dans l'application du Code sur les services Internet. Dès le début de l'avis, le Conseil a articulé que 87 % des Canadiens ayant des services Internet achètent leur abonnement Internet de détail auprès d'une compagnie de téléphone ou de câblodistribution traditionnelle (c.-à-d. un grand FSI dotés d'installations) et qu'il s'agissait là d'un facteur à l'appui de son opinion préliminaire. Par conséquent, il est évident que le Conseil avait à l'esprit des considérations autres qu'un seuil financier lorsqu'il s'est penché sur l'application du Code sur les services Internet.
25. C'était ultimement à la discrétion du Conseil d'appliquer le Code sur les services Internet en s'appuyant sur les questions issues du dossier de cette instance, et il était plus approprié de procéder ainsi. Le Conseil n'était pas contraint par l'opinion préliminaire énoncée dans l'avis, lequel avait une portée nettement plus large que formulée par les demandeurs.
26. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut que les demandeurs n'ont pas démontré qu'il existe un doute réel quant au bien-fondé des conclusions du Conseil dans la politique sur le Code sur les services Internet en raison d'une erreur de droit ou de fait.

Question B – Le Conseil a-t-il commis une erreur de fait en appliquant le Code sur les services Internet uniquement aux grands FSI dotés d’installations à ce moment-là?

Question B.1 – Le Conseil a-t-il commis une erreur de fait en évaluant que l’application du Code sur les services Internet seulement aux grands FSI dotés d’installations à ce moment-là favoriserait l’atteinte des objectifs du Code?

Positions des parties

27. Les demandeurs ont argué que le Conseil a commis une erreur de fait en déterminant que le Code sur les services Internet ne devait s’appliquer qu’aux grands FSI dotés d’installations et en n’adoptant pas une approche plus adaptée. Plus précisément, ils ont argué que cette erreur de fait signifie que le Code sur les services Internet ne répond pas à ses objectifs déclarés, à savoir :

- i) d’aider les particuliers à obtenir et comprendre les renseignements contenus dans leurs contrats de services Internet;
- ii) au besoin, de mettre en œuvre des pratiques commerciales favorables aux consommateurs dans l’industrie des services Internet;
- iii) de contribuer à l’établissement d’un marché des services Internet dynamique;
- iv) de favoriser l’atteinte des objectifs de la politique énoncés aux alinéas 7a), 7b), 7f) et 7h) de la *Loi*⁴.

Objectifs i et ii – Contrats et pratiques commerciales

28. Les demandeurs, avec l’appui de Xplornet, ont fait valoir que le Code sur les services Internet ne répond pas à ces objectifs, parce que, entre autres, un grand nombre de consommateurs canadiens sont exclus de ses mesures de protection.

29. Les demandeurs ont fait référence au dossier de l’instance relative au Code sur les services Internet, dans lequel la CPRST a fait valoir que « [traduction] si le Code sur les services Internet proposé ne s’applique qu’aux grands fournisseurs de services dotés d’installations, les données de la CPRST montrent que 21 % (c.-à-d. 1 923 sur 8 987) des problèmes liés aux services Internet dans les plaintes déposées auprès de la CPRST en 2017-2018 ne bénéficieraient pas des mesures de protection du Code ».

⁴ Les objectifs de la politique cités de la *Loi* sont : 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; 7b) permettre l’accès aux Canadiens dans toutes les régions – rurales ou urbaines – du Canada à des services de télécommunication sûrs, abordables et de qualité; 7f) favoriser le libre jeu du marché en ce qui concerne la fourniture de services de télécommunication et assurer l’efficacité de la réglementation, dans le cas où celle-ci est nécessaire; 7h) satisfaire les exigences économiques et sociales des usagers des services de télécommunication.

30. Les demandeurs ont en outre argué que l'attente du Conseil selon laquelle tous les FSI doivent se comporter d'une manière conforme au Code sur les services Internet n'est pas suffisante pour atteindre les objectifs i) et ii). Les demandeurs ont ajouté qu'un comportement volontaire ne revient pas à une conformité obligatoire soutenu de conséquences réglementaires.
31. Le CDIP a affirmé que le Code sur les services Internet n'atteint pas et ne pourra jamais atteindre ses objectifs lorsqu'un si grand nombre de clients sont exclus de ses mesures de protection.
32. La CCSA/l'ITPA, Distributel, les ORCC et TekSavvy ont argué que l'application actuelle du Code sur les services Internet répond aux objectifs i) et ii).
33. En ce qui concerne la garantie de la clarté des contrats et l'établissement de pratiques commerciales favorables aux consommateurs, TekSavvy a fait valoir que le Conseil avait soigneusement examiné s'il fallait appliquer le Code sur les services Internet à tous les FSI, en particulier aux FSI qui ne sont pas dotés d'installations. TekSavvy a fait valoir que le Conseil a conclu que les demandeurs ont plus d'offres de services complexes que celles des FSI exemptés, et que ces offres complexes sont plus susceptibles d'inclure des offres groupées, des offres à durée limitée, des prix promotionnels et des options de forfaits multiples sous réserve d'une durée déterminée accompagnée de frais de résiliation anticipée.
34. En outre, la CCSA/l'ITPA et les ORCC étaient en désaccord avec l'argument des demandeurs voulant que l'attente du Conseil selon laquelle les FSI exemptés se conformeront au Code sur les services Internet n'est pas suffisante.
35. Plus précisément, les ORCC ont fait valoir qu'en incluant une attente dans la politique sur le Code sur les services Internet selon laquelle tous les FSI doivent se comporter d'une manière conforme aux principes établis dans le Code sur les services Internet, le Conseil assurait la protection des consommateurs, même pour les clients des FSI exemptés. Les ORCC ont ajouté que, conformément à la politique réglementaire de télécom 2017-11, les FSI qui ne sont pas dotés d'installations sont tenus de respecter toutes les obligations applicables en matière de protection des consommateurs pour offrir et fournir des services de télécommunication.
36. La CCSA/l'ITPA ont indiqué qu'elles insistent auprès de leurs membres (petits FSI) sur l'importance de mener leurs activités conformément à l'esprit des attentes du Conseil.
37. Concernant les arguments des demandeurs relatifs aux données de la CPRST, les ORCC ont affirmé que les données de la CPRST ne tiennent pas compte de la proportion des plaintes qui sont directement attribuables à des problèmes causés par le fournisseur de services de gros. Les ORCC ont argué que ces plaintes illustrent ce qui doit être évalué dans le contexte de l'examen du Conseil visant à déterminer si de nouvelles politiques devraient être créées pour traiter les relations à l'égard de la

vente de gros et de détail sous-jacentes avant d'appliquer le Code sur les services Internet aux FSI exemptés.

38. TekSavvy a affirmé que, selon le [Rapport annuel 2018-2019 de la CPRST](#), la plupart des plaintes relatives aux services Internet concernaient les demandeurs, et le nombre de problèmes liés aux services Internet dont se plaignaient les clients des demandeurs a augmenté depuis l'année précédente.
39. Les ORCC ont fait remarquer la conclusion du Conseil dans la politique sur le Code sur les services Internet selon laquelle « il serait inapproprié d'utiliser le volume des plaintes soumises à la CPRST comme paramètre sur lequel baser l'application du Code sur les services Internet ».

Objectif iii – Marché dynamique

40. En ce qui concerne l'incidence de l'application du Code sur les services Internet sur le marché, les demandeurs ont argué qu'une limitation générale du Code sur les services Internet à seulement dix FSI et à leurs filiales fausse le marché des services Internet.
41. Les demandeurs ont ajouté que certains FSI qui ne sont pas dotés d'installations peuvent avoir des revenus et un nombre d'abonnés aux services Internet comparables à ceux des grands FSI dotés d'installations. De tels grands FSI qui ne sont pas dotés d'installations bénéficient d'avantages injustes. En effet, i) ils sont libérés de certains coûts de conformité imposés à leurs concurrents, ii) ils peuvent offrir des rabais importants dans le cadre de contrats à durée déterminée, et iii) ils peuvent facturer des frais de résiliation anticipée considérables pour dissuader leurs clients de changer de fournisseur. Ces derniers s'ajoutent à l'avantage de coût dont bénéficient actuellement les FSI qui ne sont pas dotés d'installations en raison du fait qu'ils n'ont pas à investir dans les réseaux eux-mêmes.
42. Les demandeurs ont également fait valoir que l'application du Code sur les services Internet est statique, puisqu'elle inclut certains fournisseurs d'accès Internet désignés et en exclut d'autres. Une telle application ne répond pas aux changements survenus sur le marché des services Internet et deviendra obsolète à mesure de l'évolution du marché et de la croissance de certains FSI.
43. Les ORCC ont fait valoir que les affirmations des demandeurs sont sans fondement et incorrectes, et attestent d'un malentendu fondamental des conclusions du Conseil. Les ORCC ont fait valoir que l'affirmation des demandeurs selon laquelle les conclusions du Conseil ne répondent pas aux objectifs établis du Code sur les services Internet suppose que le Conseil a eu accès à un dossier suffisamment solide pour déterminer quelles obligations du Code sur les services Internet, le cas échéant, devraient s'appliquer aux FSI plus petits. En outre, le Conseil a exprimé l'opinion préliminaire que les petits FSI devraient être exemptés du Code sur les services Internet en raison du fardeau réglementaire de la conformité.

44. Les ORCC ont également indiqué que le Conseil a déposé des demandes de renseignements à tous les FSI, dans lesquelles il demandait des estimations des coûts et du temps nécessaires pour la mise en œuvre de certaines dispositions précises de son Code sur les services Internet proposé. Ces mesures confirment que le Conseil a recueilli et examiné des éléments de preuve relatifs au fardeau réglementaire que le Code sur les services Internet imposerait aux FSI qui ne sont pas dotés d'installations.
45. La CCSA/l'ITPA ont affirmé que les grands FSI ont une part de marché importante, et que toute mesure qu'ils prendront forcera les autres à adopter leurs meilleures pratiques pour rester concurrentiels.
46. TekSavvy a fait valoir que les demandeurs s'efforcent de miner une réglementation qui favorise une concurrence accrue. Les demandeurs sont des acteurs dominants sur le marché des services Internet, par conséquent, ils jouissent d'avantages concurrentiels importants et solidement établis comparativement à TekSavvy et à d'autres FSI plus petits.
47. Distributel et les ORCC n'étaient pas d'accord avec l'argument des demandeurs selon lequel l'application du Code sur les services Internet est statique, puisque le Conseil entamera à un examen du Code sur les services Internet dans les trois ans suivant son entrée en vigueur.

Objectif iv – Favoriser l'atteinte des objectifs de la politique

48. Cette question est abordée dans la question C ci-dessous.

Résultats de l'analyse du Conseil

Objectifs i et ii

49. Les éléments de preuve au dossier de l'instance relative au Code sur les services Internet comprenaient une évaluation détaillée des contrats des FSI et des données relatives aux plaintes des consommateurs, ainsi que des éléments de preuve déposés dans les interventions des parties. Le Conseil a conclu, sur la base de ces éléments de preuve, que plusieurs des préjudices associés aux pratiques contractuelles et commerciales que les règles du Code sur les services Internet étaient censées corriger (p. ex. les factures surprises et les frais de résiliation élevés) étaient nettement plus fréquents dans les contrats fournis par les grands FSI dotés d'installations. Par conséquent, les clients des FSI exemptés sont moins susceptibles de faire face à ces préjudices que les clients des grands FSI dotés d'installations.
50. En ce qui concerne les arguments des demandeurs relatifs aux données de la CPRST, le Conseil a indiqué dans la politique sur le Code sur les services Internet que même si les plaintes adressées à la CPRST sont utiles pour établir les tendances générales des plaintes des clients concernant les services d'accès Internet fixes de détail, elles ne reflètent pas toutes les plaintes. Le Conseil a donc conclu qu'il serait inapproprié d'utiliser le volume des plaintes déposées à la CPRST pour évaluer l'application du

Code sur les services Internet. En outre, le Conseil a reconnu dans la politique sur le Code sur les services Internet que « comme il est mentionné par les FSI qui ne sont pas dotés d'installations, les services de gros sont à l'origine de certaines plaintes, comme celles liées aux interruptions de service ou des questions liées à l'installation, aux réparations, au débranchement et au rebranchement ».

51. En outre, dans la politique sur le Code sur les services Internet, le Conseil a spécifiquement défini l'attente selon laquelle tous les FSI doivent se comporter conformément à tous les principes énoncés dans le Code sur les services Internet, comme l'utilisation d'une communication claire, la fourniture d'outils de gestion des factures et l'adoption de pratiques commerciales favorables aux consommateurs. La CCSA/l'ITPA ont déclaré qu'elles mettent l'accent sur ces principes auprès de leurs membres. Bien que les demandeurs ne conviennent pas que cette attente soit suffisante, leur désaccord est insuffisant pour démontrer une erreur de fait.
52. Dans le cadre de son approche de conformité, le Conseil continuera à surveiller les tendances des plaintes, y compris celles qui sont rapportées annuellement par la CPRST concernant les services Internet et les FSI exemptés. Le Conseil peut également amorcer une instance future pour transformer une attente en exigence réglementaire s'il conclut que l'attente n'était pas suffisante pour atteindre ses objectifs.
53. L'argument des demandeurs selon lequel le Code sur les services Internet ne répondra pas à certains objectifs établis est une question d'opinion et ne se traduit pas par une erreur de fait.

Objectif iii

54. Le Conseil fait remarquer qu'il existe plus de 1 000 FSI sur le marché, dont la taille, le modèle commercial et le statut d'entreprise diffèrent, et qu'il doit prendre en considération divers facteurs fondés sur un dossier solide avant d'imposer des obligations visant à obtenir l'équilibre souhaité entre une réglementation efficace, la concurrence sur le marché et la protection des consommateurs.
55. Les grands FSI dotés d'installations sont les fournisseurs dominants sur le marché des services Internet de détail, avec plus de 87 % de tous les contrats des consommateurs. Par conséquent, les FSI qui sont actuellement exemptés de l'application du Code sur les services Internet doivent nécessairement proposer des offres convaincantes et des services concurrentiels afin d'attirer et de conserver les clients. Bien que les attentes ne soient pas des exigences réglementaires, elles établissent la voie à suivre pour les interventions de politique futures, le cas échéant.
56. Le Conseil a déclaré dans la politique sur le Code sur les services Internet qu'il avait l'intention d'entamer à un examen officiel du Code sur les services Internet dans les trois ans suivant son entrée en vigueur. Ce faisant, le Conseil a indiqué qu'il était d'avis que l'application du Code sur les services Internet ne devrait pas être fixe et que le marché peut changer au fil du temps. Conformément aux examens précédents

du Code sur les services Internet, le prochain examen visera à revoir le Code, y compris son application, afin de répondre aux changements du marché. Entre-temps, le Conseil continue de surveiller la mesure dans laquelle ses attentes à l'égard des FSI exemptés sont satisfaites et peut prendre des mesures avant l'examen pour répondre à des problèmes ou à des préoccupations spécifiques en relation avec certains fournisseurs, si le besoin s'en fait sentir.

57. Le Conseil estime que sa conclusion de n'imposer le Code sur les services Internet qu'aux FSI dotés d'installations à ce moment-là et d'évaluer le bien-fondé d'étendre les obligations du Code sur les services Internet aux FSI exemptés à une date ultérieure, après évaluation des effets sur le marché et d'autres facteurs, est appropriée et étayée par les éléments de preuve déposés au dossier de l'instance relative au Code sur les services Internet.
58. Le Conseil estime que les pressions concurrentielles, l'attente établie dans le Code sur les services Internet et les données déposées dans le cadre de l'instance relative au Code sur les services Internet montrant que les FSI exemptés sont moins susceptibles d'avoir des clients ayant des contrats à durée déterminée, indiquent toutes que l'application limitée du Code sur les services Internet, pour le moment, n'empêchera pas le Code sur les services Internet d'atteindre son objectif de contribuer à un marché dynamique des services Internet. Le Conseil estime que la position des demandeurs est fondée sur une opinion plutôt que sur quelque erreur de fait identifiable.
59. Compte tenu de tout ce qui précède, le Conseil estime que les demandeurs n'ont pas démontré qu'il existe un doute réel quant au bien-fondé des conclusions du Conseil dans la politique sur le Code sur les services Internet en raison d'une erreur de fait dans son évaluation selon laquelle l'application du Code sur les services Internet seulement aux grands FSI dotés d'installations favoriserait l'atteinte des objectifs du Code sur les services Internet.

Question B.2 – Le Conseil a-t-il commis une erreur de fait dans son évaluation du fardeau que représente l'imposition du Code sur les services Internet aux FSI exemptés?

Positions des parties

60. Les demandeurs ont argué que le Conseil a commis une erreur de fait en déterminant qu'imposer toutes les obligations du Code sur les services Internet serait un fardeau déraisonnable pour les FSI exemptés.
61. De manière générale, les demandeurs ont indiqué que le Conseil aurait dû imposer le Code sur les services Internet à tous les FSI, avec certaines exceptions limitées. Les demandeurs ont fait valoir que les résultats d'une future instance sur les services de gros et de détail ne sont pas nécessaires à la mise en œuvre de l'application qu'ils proposent pour le Code sur les services Internet.

62. Les demandeurs ont précisé que le Conseil ne disposait pas d'éléments de preuve suffisants dans le cadre de l'instance relative au Code sur les services Internet pour décider d'appliquer une exemption générale au Code sur les services Internet à certains FSI. Les demandeurs ont ajouté que de nombreux FSI n'ont pas soulevé un grand nombre de préoccupations concernant la conformité dans le dossier de l'instance relative au Code sur les services Internet, et que plusieurs des préoccupations soulevées concernaient des obligations qui n'ont finalement pas été incluses dans le Code sur les services Internet.
63. Xplornet a soutenu les demandeurs et a argué que les FSI plus petits ne devraient pas être exemptés des mesures réglementaires visant à protéger les consommateurs du fait qu'ils n'ont pas une grande clientèle ou qu'ils n'exploitent pas un modèle commercial de revente. Xplornet a ajouté que, dans le cas des FSI plus petits, les processus utilisés pour desservir une clientèle plus petite sont généralement moins complexes et peuvent être plus facilement modifiés pour adopter de nouvelles pratiques.
64. La CCSA/l'ITPA ont signalé que, dans la politique sur le Code sur les services Internet, le Conseil est parvenu à des conclusions de fait raisonnables dans le contexte du dossier factuel dont il disposait. Par exemple, le Conseil a reconnu qu'une application égale du Code sur les services Internet à tous les FSI produirait un effet inégal, soit un impact négatif disproportionné sur les FSI plus petits.
65. Distributel a argué que l'affirmation des demandeurs selon laquelle le Conseil a commis une erreur de fait repose sur des suppositions erronées, comme celle qui veut que le Code sur les services Internet n'est pas efficace à moins d'être appliqué à tous les FSI. Distributel a précisé que, si un FSI ne fournit pas de mesures de protection similaires à celles du Code sur les services Internet, il court le risque de perdre ses clients au profit d'un FSI qui a mis en place de telles mesures de protection. Distributel a en outre indiqué que l'affirmation des demandeurs ignore le fait que plusieurs des mesures de protection du Code sur les services Internet sont soit déjà fournies par des FSI qui ne sont pas dotés d'installations, soit en voie de l'être.
66. Selon Distributel, le Conseil a tenu compte de tous les éléments de preuve pertinents, a mis en balance les nombreux facteurs en jeu et a pris une décision appropriée dans les circonstances. De même, TekSavvy a affirmé que le Conseil a soigneusement examiné s'il convenait d'appliquer le Code sur les services Internet à tous les FSI, en particulier aux FSI de gros.
67. Les demandeurs ont répondu que les interventions défavorables dans le cadre de la présente instance de révision et modification n'indiquent aucun exemple précis de l'application du Code sur les services Internet proposée par les demandeurs qui est au-delà du contrôle des FSI qui ne sont pas dotés d'installations, à l'exception de l'affirmation de Distributel selon laquelle l'obligation de fournir un résumé des renseignements essentiels imposerait un fardeau important aux FSI qui ne sont pas dotés d'installations en raison des ressources financières et humaines requises.

Résultats de l'analyse du conseil

68. Dans la politique sur le Code sur les services Internet, le Conseil a conclu qu'il n'y avait pas suffisamment de renseignements au dossier de l'instance relative au Code sur les services Internet pour déterminer l'incidence de l'imposition du Code sur les services Internet à certains FSI. Le Conseil a également fait remarquer que certaines questions devant être évaluées concernaient les relations entre les fournisseurs de services de gros et de détail, et que ces questions, selon lui, ne pouvaient pas être réglées, puisque l'examen de ces questions débordait le cadre de l'instance relative au Code sur les services Internet. Par conséquent, le Conseil estime i) qu'il a établi l'application du Code sur les services Internet en fonction des éléments de preuve au dossier de l'instance relative au Code sur les services Internet et ii) que l'application du Code sur les services Internet peut être étendue comme le Conseil l'estime approprié après avoir procédé à certaines évaluations, surveillé les effets du Code sur les services Internet sur le marché des services Internet et obtenu d'autres données.
69. Le Conseil fait remarquer que l'application actuelle du Code sur les services Internet n'est pas statique. Comme il est indiqué dans la politique sur le Code sur les services Internet, le Conseil a l'intention d'entamer un examen officiel du Code sur les services Internet dans les trois ans suivant son entrée en vigueur.
70. Évaluer s'il est approprié d'imposer de nouvelles exigences réglementaires aux FSI est complexe et nécessite la prise en compte de multiples facteurs, notamment ceux qui sont énoncés dans les Instructions de 2006. Le Conseil estime qu'il a évalué tous les facteurs connus au moment de l'instance relative au Code sur les services Internet, mais que cette évaluation ne pouvait être achevée sans une analyse plus approfondie des autres facteurs. Le Conseil estime également que l'application du Code sur les services Internet reflète les obligations qui consistent à évaluer le fardeau réglementaire et d'imposer des mesures réglementaires s'il y a lieu, sur la base des éléments de preuve figurant au dossier de l'instance relative au Code sur les services Internet. Le fait que le Conseil ait déterminé qu'une analyse plus approfondie était nécessaire avant d'imposer le Code sur les services Internet aux autres FSI ne constitue pas une erreur de fait.
71. Le Conseil estime que les demandeurs n'ont pas démontré de doute réel quant au bien-fondé de ses conclusions dans la politique sur le Code sur les services Internet en ce qui concerne l'évaluation par le Conseil du fardeau que représenterait le Code sur les services Internet pour les FSI exemptés. Au contraire, les arguments des demandeurs semblent reposer essentiellement sur le manque d'éléments de preuve au dossier de l'instance relative au Code sur les services Internet pour démontrer que l'imposition du Code sur les services Internet serait un fardeau important pour les FSI exemptés. Il s'agit simplement de l'inverse des conclusions du Conseil et cela ne démontre pas un doute réel dans ces conclusions.
72. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut que les demandeurs n'ont pas démontré qu'il a commis une erreur de fait dans son évaluation du fardeau que

représenterait le Code sur les services Internet pour les FSI exemptés et n'ont donc pas démontré qu'il existe un doute réel quant au bien-fondé des conclusions du Conseil dans la politique sur le Code sur les services Internet en raison d'une erreur de fait.

Question C – Le Conseil a-t-il commis une erreur de droit ou de fait en concluant que son application du Code sur les services Internet est conforme aux Instructions de 2006 et aux objectifs de la politique énoncés dans la *Loi*?

Contexte

73. Le Conseil est tenu d'exercer ses pouvoirs et fonctions que lui confère la *Loi* et de mettre en œuvre les objectifs de la politique canadienne de télécommunication énoncés à l'article 7 de la *Loi*, conformément aux Instructions de 2006⁵. Les Instructions de 2006 précisent que le Conseil devrait 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. Par ailleurs, les Instructions de 2006 exigent que, lorsque le Conseil a recours à des mesures réglementaires, il prenne des mesures qui sont efficaces et proportionnelles aux buts visés et qui ne font obstacle au libre jeu d'un marché concurrentiel que dans la mesure minimale nécessaire pour atteindre les objectifs de la politique. Lorsque le Conseil prend des mesures réglementaires de nature non économique, telles que les codes de conduite pour l'industrie, les Instructions de 2006 exigent que le Conseil les mette en œuvre, dans toute la mesure du possible, de manière symétrique et neutre sur le plan de la concurrence.

Positions des parties

74. Les demandeurs ont fait valoir que le Conseil a commis une erreur de droit ou une erreur mixte de droit et de fait en concluant que l'application du Code sur les services Internet est conforme aux Instructions de 2006 et aux objectifs de la politique énoncés dans la *Loi*. Plus précisément, les demandeurs ont allégué que l'application du Code sur les services Internet n'est pas conforme aux Instructions de 2006 pour plusieurs raisons.

75. D'abord, en excluant potentiellement des millions de Canadiens des mesures de protection du Code sur les services Internet, ce dernier ne favorise pas l'atteinte des objectifs de la politique énoncés aux alinéas 7a), 7b), 7f) et 7h) de la *Loi*.

⁵ La politique sur le Code sur les services Internet n'était pas soumise aux Instructions de 2019 publiées conformément à la *Loi*. Néanmoins, pour parvenir à ses conclusions dans la politique sur le Code sur les services Internet et pour établir le Code sur les services Internet, le Conseil a pris en considération les principes énoncés dans les Instructions de 2019, qui comprennent la promotion de la concurrence, l'abordabilité, les intérêts des consommateurs et l'innovation.

76. De plus, l'exclusion générale de tous les FSI, sauf des grands FSI dotés d'installations, de toutes les obligations du Code sur les services Internet n'est pas efficace ou proportionnelle à son objectif, fait obstacle au libre jeu du marché au-delà de la mesure minimale nécessaire et n'est pas symétrique ou neutre du point de vue de la concurrence dans toute la mesure du possible. Une telle exclusion crée deux niveaux de FSI et de consommateurs uniquement en fonction de leur choix de FSI.
77. Enfin, l'exclusion des grands FSI qui ne sont pas dotés d'installations de l'application du Code sur les services Internet est particulièrement asymétrique, n'est pas neutre du point de vue de la concurrence et fait obstacle au libre jeu du marché, puisque plusieurs de ces FSI ont des bases d'abonnés comparables à celles de certains des FSI visés par l'application du Code sur les services Internet. Par exemple, sur le plan du nombre total d'abonnés aux services Internet, la taille de certains FSI dotés d'installations est comparable à celle de certains FSI qui ne sont pas dotés d'installations, mais ces derniers sont exclus de l'application du Code sur les services Internet. En outre, les coûts d'accès pour les revendeurs ont considérablement diminué depuis 2011, ce qui leur donne un autre avantage sur le marché.
78. Le CDIP s'est dit d'accord avec les demandeurs qu'en excluant potentiellement des millions de Canadiens des mesures de protection du Code sur les services Internet, ce dernier est asymétrique, n'est pas neutre du point de vue de la concurrence et ne favorise pas l'atteinte des objectifs de la politique énoncés aux alinéas 7a), 7b), 7f) et 7h) de la *Loi*.
79. Xplornet a fait valoir qu'étendre l'adhésion du Code sur les services Internet seulement aux grands FSI dotés d'installations n'est pas proportionnel à l'objectif du Code sur les services Internet. Xplornet a argué qu'il existait des éléments de preuve importants au dossier de l'instance relative au Code sur les services Internet, basés sur les données relatives aux plaintes de la CPRST, qui démontrent que les clients des petits FSI et des FSI qui ne sont pas dotés d'installations bénéficieraient des mesures de protection du Code sur les services Internet.
80. Xplornet a également argué qu'il existe un doute réel quant au bien-fondé de la conclusion du Conseil selon laquelle l'application du Code sur les services Internet seulement aux grands FSI dotés d'installations fait obstacle au libre jeu du marché dans la mesure minimale nécessaire. Xplornet a indiqué que, dans la majorité des régions qu'elle dessert, elle n'entre généralement en concurrence avec aucun des autres grands fournisseurs qui seraient également assujettis au Code sur les services Internet. Elle fait plutôt concurrence aux centaines de petits fournisseurs qui exercent leurs activités dans les régions rurales et éloignées du Canada. Par conséquent, l'application du Code sur les services Internet à Xplornet et non à ses concurrents pourrait fausser la dynamique de la concurrence, la désavantager et, en fin de compte, nuire aux consommateurs ruraux.
81. Xplornet a fait valoir qu'il existe un doute réel quant au bien-fondé de la conclusion du Conseil selon laquelle l'application du Code sur les services Internet seulement

aux grands FSI dotés d'installations constitue une réglementation qui n'est pas de nature économique et qui est symétrique et neutre du point de vue de la concurrence. Selon Xplornet, il est inapproprié pour le Conseil d'envisager l'application symétrique de la réglementation seulement parmi un sous-ensemble de FSI. En appliquant le Code sur les services Internet uniquement à Xplornet dans les régions desservies par l'entreprise, le Conseil a introduit une réglementation très asymétrique sur le marché. Xplornet a affirmé qu'en conséquence, une application élargie du Code sur les services Internet aux petits FSI et aux FSI qui ne sont pas dotés d'installations garantirait que les Canadiens puissent bénéficier dans toute la mesure du possible de l'application du Code sur les services Internet d'une manière conforme aux Instructions de 2006.

82. Les ORCC ont argué que les demandeurs n'ont pas tenu compte de l'exigence des Instructions de 2006 selon laquelle le Conseil prend des mesures réglementaires qui sont efficaces et proportionnelles aux buts visés et qui ne font obstacle au libre jeu d'un marché concurrentiel que dans la mesure minimale nécessaire pour atteindre les objectifs de la politique.
83. Les ORCC ont fait remarqué que le Conseil a exprimé dans la politique sur le Code sur les services Internet que le dossier de l'instance relative au Code sur les services Internet ne lui permettait pas de tirer des conclusions sur l'application du Code aux petits FSI avant qu'une instance sur les services de gros et de détail ne soit tenue; de ce fait, il serait arbitraire d'imposer une exigence quelconque du Code sur les services Internet à des FSI qui ne sont pas dotés d'installations.
84. Les ORCC ont ajouté que le Code sur les services Internet permet de favoriser avec succès l'atteinte des objectifs de la politique énumérés et, comme le Conseil l'a conclu dans les paragraphes 128 à 130 et 482 à 486 de la politique sur le Code sur les services Internet, le Code sur les services Internet est conforme aux Instructions de 2006.
85. La CCSA/l'ITPA ont argué que la conclusion du Conseil selon laquelle l'application du Code sur les services Internet aux grands FSI dotés d'installations représenterait une mise en œuvre « de manière symétrique et neutre sur le plan de la concurrence, dans toute la mesure du possible » était une conclusion raisonnable tirée par un tribunal d'experts sur la base d'un dossier complet et détaillé d'une instance dont il était saisi et d'un examen minutieux des positions concurrentes des grands FSI dotés d'installations et de tous les FSI exemptés. De ce fait, cette conclusion ne représente ni une erreur de fait ni une erreur de droit. La CCSA/l'ITPA ont fait valoir que la conclusion du Conseil est en fait conforme aux Instructions de 2006, en ce sens que le Conseil a mis en œuvre des mesures non économiques « dans la mesure du possible ».
86. Distributel a précisé que lorsque le Conseil détermine qu'une réglementation n'a pas besoin d'être appliquée, elle ne devrait pas l'être; lorsque le Conseil détermine qu'une forme de réglementation moins contraignante est suffisante, il devrait adopter cette forme. Par conséquent, la conclusion du Conseil de ne pas appliquer le Code sur les

services Internet aux FSI qui ne sont pas dotés d'installations était à la fois efficace et proportionnelle à son objectif.

87. Distributel a argué qu'en imposant le Code sur les services Internet uniquement lorsque cela est nécessaire, le Conseil a adopté une approche qui s'appuyait sur le libre jeu du marché dans la plus grande mesure du possible et a pris des mesures qui ne faisaient obstacle au libre jeu d'un marché concurrentiel que dans la mesure minimale nécessaire.
88. Distributel a ajouté que la question de savoir à quelles parties imposer le Code sur les services Internet n'est pas une question de symétrie réglementaire ou de neutralité concurrentielle; il s'agit plutôt de savoir quel mécanisme est nécessaire pour garantir que les objectifs de la politique du Conseil sont atteints. Dans le cas des grands FSI dotés d'installations, le Conseil doit appliquer le Code sur les services Internet pour garantir un comportement adéquat, tandis que dans le cas des FSI qui ne sont pas dotés d'installations, il n'est pas tenu de le faire. Il n'est pas question de symétrie réglementaire ou de neutralité concurrentielle, car le Conseil a été saisi de deux types d'entités qui devaient être réglementées différemment.

Résultats de l'analyse du Conseil

Allégations selon lesquelles l'application actuelle du Code sur les services Internet ne répond pas aux objectifs de la politique, n'est pas efficace et n'est pas proportionnelle à son but

89. Dans le cadre de l'instance relative au Code sur les services Internet, le Conseil a étudié s'il serait préférable pour les consommateurs que tous les FSI soient immédiatement assujettis au Code sur les services Internet. Toutefois, le Conseil a conclu que des évaluations supplémentaires seraient nécessaires pour qu'il puisse tirer une telle conclusion. Le Conseil estime que sa conclusion concernant l'application du Code sur les services Internet tiennent compte des alinéas 7a) et 7b) de la *Loi*.
90. Le Conseil a affirmé dans la politique sur le Code sur les services Internet que les exigences réglementaires qu'il y a établi étaient nécessaires, parce que le libre jeu du marché n'avait pas suffi à faire en sorte que les clients bénéficient des mesures de protection afférentes, qui favoriseront la participation efficace des clients au marché des services d'accès Internet fixes de détail. En déterminant chaque exigence du Code sur les services Internet, le Conseil a explicitement pris en considération le fardeau qui serait imposé aux FSI et l'effet d'un tel fardeau sur leur modèle d'entreprise. Par conséquent, le Conseil estime que sa conclusion concernant l'application du Code sur les services Internet tient compte de l'alinéa 7f) de la *Loi*.
91. Le Conseil a conclu dans la politique relative au Code sur les services Internet qu'il existe des différences importantes entre les contrats et les pratiques commerciales des grands FSI dotés d'installations et ceux des FSI exemptés. Ces différences exposent davantage les clients des grands FSI dotés d'installations aux préjudices que le Code sur les services Internet cherche à corriger. Plus précisément, le Conseil a conclu que

les FSI dotés d'installations sont plus susceptibles de proposer des offres groupées de services et des contrats à durée déterminée, et d'imposer des frais de résiliation anticipée et des frais d'installation et de dépassement plus élevés. Ces constatations étayaient les conclusions du Conseil concernant les FSI auxquels le Code sur les services Internet s'applique pour le moment. Le Conseil a donc imposé le Code sur les services Internet sous forme d'exigence réglementaire pour ces FSI qui sont les plus susceptibles d'avoir des contrats et des pratiques commerciales non conformes aux objectifs du Code sur les services Internet, et sous forme d'attente pour les autres FSI. Les demandeurs n'ont pas contesté les constatations du Conseil concernant les différences susmentionnées. Par conséquent, le Conseil estime que sa conclusion concernant l'application du Code sur les services Internet tient compte de l'alinéa 7h) de la *Loi*.

92. Le Conseil a affirmé dans la politique sur le Code sur les services Internet que la limiter l'application initiale du Code sur les services Internet serait efficace et proportionnelle à son objectif en faisant en sorte que la majorité des clients bénéficient du Code sur les services Internet, sans imposer un fardeau réglementaire indu aux autres FSI. Bien que les demandeurs ne soient pas d'accord avec cette conclusion, le Conseil estime qu'ils n'ont pas établi qu'elle constitue une erreur de droit ou de fait.

Allégations selon lesquelles l'application du Code sur les services Internet fait obstacle au libre jeu du marché concurrentiel dans une mesure plus que minimale et n'est pas symétrique ou neutre du point de vue de la concurrence

93. Les Instructions de 2006 n'exigent pas au Conseil d'imposer des mesures non économiques à tous les FSI de la même manière et au même moment. Elles exigent plutôt que le Conseil veille à ce que ces mesures soient imposées aux FSI de manière symétrique et neutre sur le plan de la concurrence dans la plus grande mesure du possible.
94. Le Conseil a longuement examiné la question de l'application du Code sur les services Internet dans la politique sur le Code sur les services Internet et a expliqué en détail aux paragraphes 106 à 130 pourquoi il n'aurait pas été approprié d'imposer le Code sur les services Internet à tous les FSI de la même manière à ce moment-là. Ces raisons étaient notamment que i) les FSI qui ne sont pas dotés d'installations seraient confrontés à des difficultés particulières pour assurer la protection des consommateurs, ii) le Conseil devrait d'abord examiner les tarifs de gros et les relations entre les fournisseurs de services de gros et les détail, et iii) les petits FSI pouvaient ne pas disposer des ressources nécessaires pour satisfaire aux obligations du Code sur les services Internet à ce moment-là.
95. Plus précisément, le Conseil a affirmé, dans la politique sur le Code sur les services Internet, que « [l]e Code sur les services Internet serait mis en œuvre de manière symétrique et neutre sur le plan de la concurrence, dans toute la mesure du possible, en s'appliquant de la même façon à tous les grands FSI dotés d'installations, peu importe où ils exercent leurs activités ou leurs modèles commerciaux. »

96. Tel que mentionné ci-dessus, il existe plus de 1 000 FSI sur le marché, dont la taille, le modèle commercial et le statut d'entreprise diffèrent, et le Conseil doit prendre en considération divers facteurs fondés sur un dossier solide avant d'imposer des règlements en vue d'obtenir l'équilibre souhaité entre une réglementation efficace, la concurrence sur le marché et la protection des consommateurs. Le Conseil est toujours d'avis que le dossier de l'instance relative au Code sur les services Internet n'était pas suffisant pour justifier l'imposition du Code sur les services Internet en tant qu'exigence réglementaire aux FSI qui ne sont pas dotés d'installations ou aux petits FSI à ce moment-là et sans prendre d'autres mesures. Par conséquent, le Conseil a imposé le Code sur les services Internet de manière symétrique et neutre sur le plan de la concurrence à tous les FSI auxquels il s'applique.
97. Les demandeurs n'ont pas contesté la conclusion du Conseil selon laquelle les questions relatives au marché de gros débordaient le cadre de l'instance relative au Code sur les services Internet, mais ont contesté la nécessité de ces renseignements pour établir l'application du Code sur les services Internet. Toutefois, les demandeurs n'ont pas démontré que ces renseignements ne sont pas nécessaires pour évaluer l'incidence de l'imposition du Code sur les services Internet sur les FSI qui ne sont pas dotés d'installations et qu'ils ne sont pas non plus en mesure de le faire, puisqu'ils ne reflètent pas cette catégorie de FSI. Étant donné que le Conseil a indiqué dans la politique sur le Code sur les services Internet que de telles questions devraient être examinées avant qu'il puisse étendre l'application du Code sur les services Internet, le Conseil estime qu'il a atteint les objectifs de la politique susmentionnés et n'a pas commis d'erreur, comme ont argué les demandeurs.
98. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil estime qu'il a tenu compte et a correctement mis en œuvre les Instructions de 2006. De plus, le Conseil estime que les demandeurs n'ont pas démontré qu'il y avait un doute réel quant au bien-fondé des conclusions du Conseil dans la politique sur le Code sur les services Internet en raison d'une erreur de droit ou de fait.

Conclusion concernant la demande de révision et de modification

99. Compte tenu de tout ce qui précède, le Conseil conclut que les demandeurs n'ont pas démontré un doute réel quant au bien-fondé des conclusions du Conseil dans la politique sur le Code sur les services Internet découlant des erreurs de droit ou de fait. Le Conseil refuse donc la demande des demandeurs de réviser et de modifier la politique sur le Code sur les services Internet.

Instructions

100. Les Instructions de 2006 exigent, entre autres, que le Conseil se fie, dans la plus grande mesure du possible, au libre jeu du marché comme moyen d'atteindre les objectifs de la politique de télécommunication établis dans la *Loi*. Elles exigent également que le Conseil réglemente, là où nécessaire, d'une manière qui ne fait

obstacle au libre jeu d'un marché concurrentiel que dans la mesure minimale nécessaire pour atteindre les objectifs de la politique.

101. La conclusion du Conseil de refuser la demande de révision et de modification est conforme aux Instructions de 2006, en ce sens que la conclusion maintient l'application actuelle du Code sur les services Internet et n'introduit aucune nouvelle mesure réglementaire.
102. Les Instructions de 2019⁶ précisent que le Conseil devrait examiner comment ses décisions peuvent promouvoir la concurrence, l'abordabilité, les intérêts des consommateurs et l'innovation lorsqu'il exerce ses pouvoirs et fonctions en vertu de la *Loi*. De plus, dans ses décisions, le Conseil devrait démontrer sa conformité avec les Instructions de 2019 et préciser comment ces décisions peuvent promouvoir la concurrence, l'abordabilité, les intérêts des consommateurs et l'innovation.
103. Le Conseil conclut que son refus de la demande de révision et de modification des demandeurs est conforme aux sous-alinéas 1a)(i), 1(a)(iii) et 1(a)(v) des Instructions de 2019, qui prévoient qu'il devrait examiner la mesure dans laquelle ses décisions :
 - (i) encouragent toutes formes de concurrence et d'investissement;
 - (iii) font en sorte qu'un accès abordable à des services de télécommunication de haute qualité soit disponible dans toutes les régions du Canada, notamment les régions rurales;
 - (v) réduisent les obstacles à l'entrée sur le marché et à la concurrence pour les fournisseurs des services de télécommunications, qu'ils soient nouveaux, régionaux, ou plus petits que les fournisseurs de services titulaires nationaux.
104. Le Conseil estime que ses conclusions dans la présente décision abordent également les objectifs de politique énoncés aux alinéas 7a), 7b) et 7f) de la *Loi*, qui concernent respectivement la sauvegarde, l'enrichissement et le renforcement de la structure sociale et économique du pays; la fourniture de services de télécommunication de haute qualité sûrs et abordables; et le fait de favoriser le libre jeu du marché tout en faisant en sorte que la réglementation, le cas échéant, soit efficiente et efficace. Plus précisément, les conclusions du Conseil maintiennent l'application du Code sur les services Internet et prévoient des mesures de protection des consommateurs fondées sur les éléments de preuve déposés auprès du Conseil dans l'instance relative au Code sur les services Internet.

Secrétaire général

⁶ Décret donnant au CRTC des instructions relativement à la mise en œuvre de la politique canadienne de télécommunication pour promouvoir la concurrence, l'abordabilité, les intérêts des consommateurs et l'innovation, DORS/2019-227, 17 juin 2019

Documents connexes

- *Code sur les services Internet*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2019-269, 31 juillet 2019; modifiée par la Politique réglementaire de télécom CRTC 2019-269-1, 9 août 2019
- *Appel aux observations – Instance dans le but d’établir un code obligatoire pour les services Internet*, Avis de consultation de télécom CRTC 2018-422, 9 novembre 2018; modifié par les Avis de consultation de télécom CRTC 2018-422-1, 21 février 2019; et 2018-422-2, 18 mars 2019
- *Lignes directrices révisées relatives aux demandes de révision et de modification*, Bulletin d’information de télécom CRTC 2011-214, 25 mars 2011
- *Création d’une agence indépendante de protection des consommations des services de télécommunication*, Décision de télécom CRTC 2007-130, 20 décembre 2007