



## Ordonnance de télécom CRTC 2025-74

Version PDF

Gatineau, le 10 mars 2025

*Dossier public : Avis de modification tarifaire 1231*

### **Norouestel Inc. – Introduction de remises de reconquête pour les forfaits de services Internet de résidence illimités**

#### **Sommaire**

La population canadienne doit avoir accès à des services Internet fiables, abordables et de grande qualité pour tous les aspects de sa vie quotidienne. La concurrence dans le marché des services Internet est un élément important de l'augmentation de l'accès de la population canadienne à une variété d'offres de services à des prix abordables. Une façon pour les entreprises d'offrir des services plus concurrentiels est de proposer des offres promotionnelles ou des rabais.

Norouestel Inc. (Norouestel) a déposé une demande dans le but d'introduire des remises de reconquête pour certains forfaits de services Internet. Les remises de reconquête sont des offres promotionnelles sur les services mises à la disposition d'anciens clients qui sont passés à un autre fournisseur de services.

Dans la présente ordonnance, le Conseil encourage l'abordabilité dans le Grand Nord en approuvant la demande de Norouestel. Cela profitera aux consommateurs du Grand Nord en mettant à leur disposition des rabais sur des forfaits de services Internet.

#### **Demande**

1. Le 22 août 2024, le Conseil a reçu une demande de Norouestel Inc. (Norouestel) proposant d'introduire, dans son Tarif général, l'article 1733, Remise de reconquête pour les forfaits de services Internet de résidence illimités.
2. Plus précisément, Norouestel a proposé d'introduire 12 nouveaux forfaits de services Internet de résidence illimités. Les tarifs de ces forfaits seraient réduits par rapport aux tarifs mensuels actuels de Norouestel approuvés par le Conseil pour des forfaits identiques et énoncés à l'article 1735, Services Internet terrestres, de son Tarif général. Norouestel a fait valoir que les forfaits offriraient aux clients admissibles qui satisfont aux critères de reconquête des tarifs réduits sur les forfaits de services Internet illimités admissibles pendant une période de six mois. Après cette période, les tarifs mensuels standard de l'article 1735 s'appliqueraient.
3. Pour être admissible à un forfait à prix réduit, un client i) ne doit pas avoir de forfait de services Internet de Norouestel actif à l'emplacement où le service lui est fourni; ii) doit avoir déjà souscrit à un service Internet de Norouestel pendant au moins

un mois; et iii) doit avoir débranché le forfait de services Internet de résidence pendant une période d'au moins un mois. Le client doit également s'être abonné à un service Internet d'un autre fournisseur de services dans le territoire d'exploitation de Norouestel.

4. Norouestel a fait valoir que les tarifs proposés pour ces forfaits sont conformes aux règles de prix plancher révisées du Conseil pour les services Internet de résidence, telles qu'elles sont énoncées dans la décision de télécom 2022-343<sup>1</sup>.
5. Norouestel a proposé que les nouveaux forfaits à rabais soient disponibles de façon continue, mais que l'avantage pour tout client individuel soit limité à six mois au cours de toute période de 12 mois. Cette limite empêcherait tout client individuel de bénéficier des tarifs réduits sans une période d'attente correspondant à la durée du rabais<sup>2</sup>.
6. L'entreprise a fait remarquer qu'étant donné que tous les forfaits à rabais satisfont au test du prix plancher énoncé dans la décision de télécom 2022-343, il n'y a pas d'incidence négative sur la concurrence qui pourrait être une préoccupation si les tarifs à rabais étaient fixés en deçà du prix plancher. Par conséquent, Norouestel a fait valoir qu'une date d'expiration pour l'offre de service proposée ne serait pas nécessaire.
7. Étant donné que les services Internet de résidence sont classés comme des services plafonnés conformément à la décision de télécom 2015-79, Norouestel a demandé que les nouveaux forfaits proposés soient classés comme des services Internet de résidence et qu'ils soient inclus dans le sous-ensemble de plafonnement des prix applicable<sup>3</sup>. Étant donné que l'entreprise ne propose aucune augmentation de tarif, les changements n'ont aucune incidence sur ses indices de plafonnement des prix.
8. De plus, Norouestel a proposé de changer le nom de la partie 17 de son Tarif général de « Promotions » à « Forfaits et services à tarif réduit » afin de mieux refléter la nature des services dans cette partie.
9. Le Conseil n'a reçu aucune intervention à l'égard de la demande de Norouestel.

---

<sup>1</sup> Dans cette décision, le Conseil a déterminé que, pour les services Internet par câble de résidence existants, Norouestel pourrait diminuer les tarifs sans devoir fournir une étude de coûts à l'appui, tant que le nouveau tarif demeure supérieur au prix plancher établi par l'étude de coûts la plus récente déposée à l'égard de ce service.

<sup>2</sup> Dans la décision de télécom 2008-41, le Conseil a fait remarquer qu'une période d'attente permet de s'assurer qu'il s'écoule suffisamment de temps entre les promotions pour que les offres ultérieures ne prolongent pas effectivement la durée d'une promotion existante.

<sup>3</sup> En vertu d'un cadre de plafonnement des prix, les services assujettis à la réglementation des prix sont regroupés dans des ensembles de services, qui sont tous soumis à des restrictions de tarification précises.

## Analyse du Conseil

10. La politique du Conseil en matière de promotions a généralement porté sur les offres inférieures au coût de fourniture. Par exemple, dans la décision de télécom 94-13, le Conseil a estimé que l'établissement de prix inférieurs aux coûts dans le cas d'essais de marché et de promotions n'avait généralement pas d'incidence négative sur la concurrence. Par conséquent, les essais de marché et les promotions étaient exemptés d'un test de prix plancher sous réserve que l'entreprise de services locaux titulaire fournisse suffisamment de renseignements pour démontrer qu'il s'agit d'essais de marché ou de promotions légitimes d'une durée limitée. Dans le cas de la proposition de Norouestel, étant donné que tous les forfaits à rabais satisfont au test du prix plancher pertinent, ces offres n'auraient pas l'effet négatif que les tarifs réduits inférieurs au prix plancher pourraient avoir.
11. Dans la décision de télécom 2008-41, le Conseil s'est abstenu<sup>4</sup> en grande partie de réglementer les promotions applicables aux services filaires locaux de résidence et d'affaires de détail dans les zones non visées par l'abstention et qui répondaient à certains critères. Plus précisément, les promotions exemptées de la réglementation sont celles pour lesquelles i) la durée totale des périodes d'abonnement et de rabais ne dépasse pas 12 mois; ii) la période d'attente correspond à au moins la moitié de la durée totale des périodes d'abonnement et de rabais; et iii) il n'y a pas de promotions existantes ou récemment écoulées concernant les mêmes services tarifés ou services sous-jacents dans la même zone géographique. Le Conseil a également déterminé que les entreprises de services locaux titulaires devraient continuer de déposer des demandes tarifaires pour tout projet de promotion applicable aux services filaires locaux de résidence et d'affaires qui ne répondent pas aux critères ci-dessus.
12. La décision de télécom 2008-41 s'appliquait aux services filaires locaux plutôt qu'aux services Internet de détail réglementés. Toutefois, lors d'une promotion antérieure offerte par Norouestel (promotion « Essayez-le et épargnez »)<sup>5</sup>, le Conseil était d'avis que ses politiques antérieures fournissaient des lignes directrices quant aux pratiques acceptables pour les promotions.
13. Les promotions de reconquête ont traditionnellement été offertes par l'industrie des télécommunications pour faire face à la perte de clients due à la concurrence sur le marché. Dans la décision de télécom 2022-343, le Conseil a examiné l'état de la concurrence pour les services Internet de résidence dans le territoire de desserte de Norouestel. Dans cette décision, le Conseil a déterminé que les clients de Norouestel

---

<sup>4</sup> Dans les cas où le Conseil estime qu'il y a suffisamment de concurrence sur le marché pour protéger les intérêts des consommateurs, il peut choisir de s'abstenir, ou de s'abstenir partiellement, de certains pouvoirs de réglementation. Lorsque le Conseil choisit de s'abstenir ou de s'abstenir partiellement, les services en question sont appelés services qui font l'objet d'une abstention. Les fournisseurs de services de télécommunication n'ont pas besoin de demander l'approbation du Conseil pour apporter des modifications aux services qui font l'objet d'une abstention.

<sup>5</sup> Cette promotion a été approuvée, sous réserve de modifications, dans l'ordonnance de télécom 2021-296.

considéreraient probablement les services de Starlink, une division de SpaceX Canada Corp. (Starlink) comme des services comparables aux services Internet fixes de Norouestel et a fait remarquer que les tarifs des services de Starlink étaient comparativement plus bas que ceux de Norouestel pour ce qui est des services de vitesses comparables.

14. Conformément aux considérations du Conseil dans la décision de télécom 2022-343, le Conseil estime que les forfaits à rabais proposés par Norouestel contribueraient de manière positive à la concurrence dans le marché des services Internet de résidence. Les clients qui reviennent profiteront des forfaits à rabais proposés par Norouestel, et l'introduction de telles offres devrait encourager la concurrence dans le marché, ce qui se traduira par plus de choix pour les clients.
15. Les tarifs proposés pour les forfaits à rabais sont conformes aux conclusions relatives aux tarifs du Conseil dans la décision de télécom 2022-343. De plus, conformément à la décision de télécom 2008-41, les critères d'admissibilité proposés par Norouestel font en sorte que l'avantage serait limité à six mois au cours d'une période de 12 mois, et qu'aucun client individuel ne bénéficierait des tarifs réduits sans une période d'attente correspondant à la durée du rabais.
16. De plus, la proposition de Norouestel d'ajouter les forfaits à rabais à son sous-ensemble de services Internet de résidence est appropriée. Compte tenu des contraintes actuelles pour l'ensemble de services Internet de résidence énoncées dans la décision de télécom 2022-343, il n'y aurait aucune incidence sur les indices de plafonnement des prix.
17. Le Conseil estime également que la modification d'ordre administratif proposée par Norouestel pour changer le nom de la partie 17 de son Tarif général de « Promotions » à « Forfaits et services à rabais » afin de refléter fidèlement le contenu de cette partie est appropriée.
18. Le Conseil estime donc que la demande de Norouestel est raisonnable et conforme aux politiques réglementaires.

## **Conclusion**

19. Compte tenu de tout ce qui précède, le Conseil approuve, par décision majoritaire, la demande de Norouestel.
20. L'opinion minoritaire des conseillers Bram Abramson et Claire Anderson est jointe à la présente ordonnance.

Secrétaire général

## **Documents connexes**

- *Les télécommunications dans le Grand Nord*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2025-9, 16 janvier 2025

- *Demande d'attribution de frais concernant la participation du Centre pour la défense de l'intérêt public à l'instance amorcée par TekSavvy Solutions Inc.*, Ordonnance de télécom CRTC 2024-289, 15 novembre 2024
- *Diverses entreprises – Suppression de l'obligation de fournir des annuaires imprimés et du plan d'amélioration du service*, Ordonnance de télécom CRTC 2024-219, 25 septembre 2024
- *Bell Canada – Avis de modification tarifaire 7692 – Introduction d'un service fourni dans un territoire hors zone de couverture*, Ordonnance de télécom CRTC 2024-214, 20 septembre 2024
- *Concurrence sur les marchés canadiens des services Internet*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2024-180, 13 août 2024
- *Norouestel Inc. – Demande de modification du processus d'approbation des tarifs pour les services Internet de détail de l'entreprise*, Décision de télécom CRTC 2022-343, 20 décembre 2022
- *Norouestel Inc. – Avis de modification tarifaire 1099 et 1122, Services Internet terrestres*, Ordonnance de télécom CRTC 2022-16, 27 janvier 2022
- *Norouestel Inc. – Demande de prolongation de la promotion « Essayez-le et épargnez » pour une année supplémentaire*, Ordonnance de télécom CRTC 2021-296, 27 août 2021
- *Les services de télécommunication modernes : La voie d'avenir pour l'économie numérique canadienne*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2016-496, 21 décembre 2016
- *Processus d'approbation des demandes tarifaires et des ententes entre entreprises*, Décision de télécom CRTC 2016-65, 19 février 2016
- *Désignation d'une enquêteuse pour examiner les questions liées aux services de transport par satellite*, Avis de consultation de télécom CRTC 2014-44, 6 février 2014
- *Appel aux observations – Désignation d'un enquêteur chargé d'examiner les questions ayant trait aux services 9-1-1*, Avis de consultation de télécom CRTC 2012-686, 17 décembre 2012
- *Processus d'approbation des demandes tarifaires et des ententes entre entreprises*, Bulletin d'information de télécom CRTC 2010-455-1, 19 février 2016
- *Norouestel Inc. – Structure des ensembles et restrictions de tarification visant les services Internet de détail par voie terrestre*, Décision de télécom CRTC 2015-79, 4 mars 2015

- *Lignes directrices à l'égard des Règles de pratique et de procédure du CRTC, Bulletin d'information de radiodiffusion et de télécom CRTC 2010-959, 23 décembre 2010*
- *Politique réglementaire – Mécanismes d'approbation des tarifs des services de détail et des ESLC, Décision de télécom CRTC 2008-74, 21 août 2008*
- *Abstention de la réglementation des promotions applicables aux services filaires locaux de résidence et d'affaires de détail, Décision de télécom CRTC 2008-41, 22 mai 2008*
- *Suppression des règles de reconquête à l'égard des services Internet de lignes d'abonnés numériques et des services d'accès haute vitesse, Décision de télécom CRTC 2007-97, 5 octobre 2007*
- *Abstention de la réglementation des services locaux de détail, Décision de télécom CRTC 2006-15, 6 avril 2006*
- *Cadre de réglementation régissant les services de communication vocale sur protocole Internet, Décision de télécom CRTC 2005-28, 12 mai 2005, modifiée par la Décision de télécom CRTC 2005-28-1, 30 juin 2005*
- *Promotions des services filaires locaux, Décision de télécom CRTC 2005-25, 27 avril 2005*
- *Lancement d'un processus simplifié pour le traitement des dépôts tarifaires concernant les services de détail, Circulaire de télécom CRTC 2005-6, 25 avril 2005*
- *Demande présentée par Call-Net en vertu de la partie VII – Promotion de la concurrence dans les services locaux de résidence, Décision de télécom CRTC 2004-4, 27 janvier 2004*
- *Call-Net Enterprises Inc. c. Bell Canada – Respect des règles de reconquête, Décision de télécom CRTC 2002-73, 4 décembre 2002*
- *Demande présentée par Vidéotron ltée en vue de réviser et modifier l'ordonnance CRTC 2001-92, Décision de télécom CRTC 2002-47, 9 août 2002*
- *Membres indépendants de l'Association canadienne des fournisseurs Internet – Services Internet de lignes d'abonnés numériques fournis par Bell Canada et Bell Nexxia, Décision de télécom CRTC 2002-37, 27 juin 2002*
- *Application des règles de reconquête dans le cas du service local de base, Décision de télécom CRTC 2002-1, 10 janvier 2002*

- *Modalités et tarifs approuvés pour le service d'accès grande vitesse des grandes entreprises de câblodistribution – Suivi de l'ordonnance CRTC 2000-789, Ordonnance CRTC 2001-92, 1er février 2001*
- *Examen de la phase III de l'enquête sur le prix de revient, Décision de télécom CRTC 94-24, 18 novembre 1994*
- *Examen de la phase III, Avis public de télécom CRTC 94-16, 16 mars 1994*
- *Examen du cadre de réglementation – Établissement de prix ciblés, tarification anticoncurrentielle et critère d'imputation des dépôts de tarifs interurbains par les compagnies de téléphone, Décision de télécom CRTC 94-13, 13 juillet 1994*
- *La radiotélédiffusion autochtone dans le Nord, Avis public CRTC 1985-274, 19 décembre 1985*
- *Rapport du Groupe de travail sur les stéréotypes sexistes dans les médias de radiodiffusion, Avis public CRTC 1982-126, 4 novembre 1982*
- *Enquête sur les méthodes comptables et analytiques des sociétés exploitantes de télécommunications : Phase III — Le prix de revient des services existants, Avis public Télécom CRTC 1982-25, 19 mai 1982*
- *Réunions publiques du Groupe de travail du C.R.T.C. sur les stéréotypes sexistes, Avis public CRTC 1980-14, 25 janvier 1980*
- *Ville de Prince Rupert, accord avec la B.C. Telephone Company, relative au raccordement; Nomination d'un Comité d'enquête et directives sur la procédure, Décision Télécom CRTC 77-9, 22 août 1977*



## Opinion minoritaire des conseillers Bram Abramson et Claire Anderson

1. La majorité des membres du Comité des télécommunications, au nom du Conseil<sup>1</sup>, approuve la nouvelle promotion de reconquête concernant les services Internet de résidence illimités de Norouestel Inc. (Norouestel), qui ne cible que les clients qui étaient abonnés aux services Internet de résidence de Norouestel, mais qui, depuis au moins un mois maintenant, ont annulé leur abonnement.
2. D'après le dossier dont nous disposons, nous n'aurions pas approuvé cette promotion de reconquête. L'instance attire l'intérêt non seulement de Starlink, une division de SpaceX Canada Corp. (Starlink), l'autre fournisseur de services qui a surmonté les obstacles de taille relatifs à la présence dans une grande partie de la zone de desserte de Norouestel, soit le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest, le Nunavut et certaines collectivités voisines (Grand Nord), mais aussi de petits fournisseurs, dont les bureaux principaux sont, pour la plupart, situés dans ces collectivités. Ces petits fournisseurs cherchent à rivaliser avec Norouestel et Starlink, généralement dans une partie plus limitée du Grand Nord. Cependant, les points de vue de ces plus petits fournisseurs ne figurent pas au dossier. On n'a pas non plus demandé à Norouestel de leur signifier sa demande afin de maximiser la probabilité de les y retrouver.
3. Nous lui aurions demandé. Cela aurait notamment permis d'appuyer le fait d'estimer que ces fournisseurs, dont les intérêts sont opposés à ceux de Norouestel, n'avaient rien à ajouter au dossier. Compte tenu de l'engagement récent et explicite du Conseil à aider à répondre au besoin d'un plus grand choix de fournisseurs de services Internet (FSI) dans le Grand Nord<sup>2</sup>, mettre en lumière une instance axée sur cette même question aurait été, à notre avis, un pas dans cette direction.

### Mesures de protection sur le plan de la concurrence

4. Les organismes de réglementation sectoriels surveillent généralement les marchés qui présentent au moins l'une des deux caractéristiques suivantes :
  - Ils sont susceptibles au pouvoir de marché persistant, par exemple lorsqu'il existe de forts obstacles à l'entrée, qui peuvent donc nécessiter une réglementation continue pour uniformiser les règles du jeu.

---

<sup>1</sup> Comité des télécommunications, *Règlement n° 10*, alinéa e) (« que tous actes ou choses accomplis par le Comité des télécommunications soient réputés avoir été accomplis par les conseillers »)

<sup>2</sup> Politique réglementaire de télécom 2025-9, paragraphe 276 : voir la note de bas de page 13 ci-dessous et le texte qui l'accompagne.

- Les objectifs généraux que la société attache à leurs résultats sont « polycentriques<sup>3</sup> » ou, du moins, plus difficiles à quantifier, d'une manière qui n'est pas entièrement prise en compte par les normes de bien-être total ou de bien-être des consommateurs.
5. Dans les marchés où les obstacles à l'entrée sont élevés, les promotions ciblées offertes rapidement aux clients qui quittent le marché constituent une stratégie efficace des entreprises ayant un pouvoir de marché contre leurs concurrents naissants. C'est pourquoi le Conseil a procédé, dans le cadre de la mise en œuvre de la concurrence dans les marchés canadiens des télécommunications, à créer des protections asymétriques pour les concurrents en ce qui concerne les reconquêtes et les promotions. Pour les communications visant la reconquête, les titulaires ne devaient pas communiquer avec les abonnés pour les reconquérir pendant une période déterminée (généralement trois ou douze mois) après leur départ pour s'abonner auprès d'un concurrent<sup>4</sup>. En ce qui concerne les promotions ciblées, les titulaires devaient s'assurer que les promotions étaient offertes à tous, et non seulement aux clients des concurrents<sup>5</sup>, et ce, en plus des mesures de protection supplémentaires décrites aux paragraphes 11 et 12 de la décision de la majorité.
  6. Au fur et à mesure que la concurrence s'est installée, le pouvoir de marché s'est dissipé, principalement en raison de la concurrence intermodale débloquée par la mise à niveau des plateformes de téléphonie et de câblodistribution des titulaires. Avec ces changements, la plupart des restrictions portant sur les communications de reconquête et les promotions ciblées ont cessé : d'abord en ce qui concerne les services locaux, à la demande du gouverneur en conseil<sup>6</sup>; puis en ce qui concerne l'accès aux services Internet, à la demande du Conseil<sup>7</sup>. Ces changements étaient fondés sur le principe selon lequel, compte tenu du niveau de concurrence dans les marchés pertinents, de telles restrictions n'établissaient plus le juste équilibre entre la liberté de concurrencer et la protection du processus concurrentiel.

---

<sup>3</sup> *Pushpanathan c. Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 RCS 982, paragraphe 36

<sup>4</sup> Lettre du CRTC du 16 avril 1998 et décisions de télécom 2002-1, 2002-73, 2004-4, 2005-28 et 2005-28-1 (services locaux); ordonnance de télécom 2001-92 (accès haute vitesse fourni par câble); décisions de télécom 2002-37 et 2002-47 (accès haute vitesse fourni par ligne d'abonné numérique)

<sup>5</sup> Décision de télécom 2005-25, paragraphe 72

<sup>6</sup> Décret C.P. 2007-532, 4 avril 2007, remplaçant les paragraphes 483 à 488 de la décision de télécom 2006-15

<sup>7</sup> Décision de télécom 2007-97

## Concurrence et choix des consommateurs dans le Grand Nord

7. Les différences dans la façon dont les services de télécommunication sont réglementés dans le Grand Nord, y compris un ensemble plus complet de mesures de contrôle tarifaire qui freinent l'incitation de la titulaire à abuser de son pouvoir de marché, reflètent les différences dans le paysage concurrentiel du Grand Nord. Ces différences comprennent des coûts très élevés pour fournir le service, ainsi qu'une convergence des titulaires pour les services de télécommunication et de distribution de télévision.
8. Malgré ces différences entre le paysage concurrentiel du Grand Nord et celui du sud du Canada, il « est prioritaire pour le Conseil d'aider à répondre au besoin d'un plus grand choix de FSI dans le Grand Nord<sup>8</sup> ». Comme le Conseil l'a souligné en arrimant cette priorité nouvellement affirmée à l'amélioration des services de gros, la présence d'un fournisseur de services satellitaires établi aux États-Unis<sup>9</sup>, dont les coûts d'exploitation énormes soulignent les obstacles élevés continus à l'entrée et à la mise à l'échelle dans le Grand Nord, ne répond pas entièrement à ce besoin.

---

<sup>8</sup> Politique réglementaire de télécom 2025-9, paragraphe 276

<sup>9</sup> Il existe une idée fautive selon laquelle la *Loi sur les télécommunications (Loi)* continue d'interdire l'entrée significative d'étrangers dans les marchés canadiens des télécommunications. Mais prenons en considération quatre grands principes comme point de départ. Premièrement, La *Loi* établit une distinction entre deux types de fournisseurs de services de télécommunication (FST). Elle n'a jamais restreint les investissements étrangers dans un type de FST et ses restrictions sur le deuxième type ont largement diminué. Le premier type, les entreprises autres que les FST, soit celles qui ne possèdent ni n'exploitent de réseau physique au Canada et sont parfois appelées « revendeurs », ont toujours été ouvertes à la propriété étrangère. La *Loi* a fortement restreint le deuxième type, les FST dotés d'installations (appelés « entreprises canadiennes » en vertu de la *Loi*, même lorsqu'ils sont détenus par des étrangers), de nombreux investissements étrangers de 1998 à 2012. Mais en 2012, ces restrictions ont été considérablement assouplies : premièrement, la *Loi* limite désormais seulement les investissements étrangers dans l'acquisition d'une entreprise qui pousse la part de l'acquéreur dans tous les marchés canadiens des télécommunications au-dessus de 10 %. Deuxièmement, les données du Conseil, publiées annuellement, montrent qu'à la fin de 2023, tous les marchés canadiens des télécommunications représentaient quelque 59,6 milliards de dollars. Les documents publics indiquent qu'un changement dans le statut canadien de seulement trois des grands groupes de télécommunications ferait en sorte que le seuil de 10% serait franchi. Notamment, 5,96 milliards de dollars, c'est plus du triple du seuil d'examen le plus élevé de la *Loi sur l'investissement Canada* en 2023, soit 1,931 milliard de dollars, pour les investisseurs non culturels aux termes d'accords commerciaux conclus avec le secteur privé. Troisièmement, la *Loi* n'empêche donc pas les investisseurs étrangers d'entrer sur les marchés des télécommunications du Canada, d'augmenter leur part de marché au-delà de 10 % de façon organique ou d'acquérir des entreprises canadiennes en cours de route, tant que la part de ces acquisitions demeure inférieure aux parts de marché obtenues jusqu'à présent par les « trois grands ». À ce moment-là, une croissance continue d'être autorisée de manière organique. Quatrièmement, les limites de propriété étrangère s'appliquent toujours aux fournisseurs de télévision par abonnement parce qu'ils sont des entreprises de radiodiffusion en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*. Mais, dans le cas des fournisseurs intégrés de services de télécommunication et de télévision, cet enjeu est souvent réglé par une structure dérivée bien établie. Un certain nombre de petits constructeurs d'installations en fibre et de fournisseurs de services sans fil fixes ont déjà utilisé cette approche pour chercher des capitaux étrangers afin de financer leur expansion.

9. Les restrictions portant sur les communications de reconquête et les promotions cibles ont été, dans le sud du Canada, assouplies compte tenu de l'évolution de la concurrence. La juxtaposition des différences dans le paysage concurrentiel du Grand Nord et de la priorité du Conseil de régler la question du choix fait en sorte qu'il n'est pas évident que les mêmes conditions s'appliquent également dans le Grand Nord. Même si Starlink était estimé comme un deuxième joueur ayant un pouvoir de marché<sup>10</sup>, est-ce que la même approche pour les reconquêtes et les promotions dans le Grand Nord et le sud du Canada est donc appropriée ou, au contraire, les petits concurrents devraient-ils être protégés contre les reconquêtes et les promotions, comme ils l'étaient dans le sud du Canada jusqu'à l'avènement de la concurrence indépendante<sup>11</sup>? En effet, si notre priorité est de répondre au besoin d'un plus grand choix de FSI dans le Grand Nord, quelle est l'importance d'inclure leurs voix et leurs points de vue au dossier d'une instance réglant de telles questions, comme celle-ci?
10. À notre avis, la décision de la majorité ne tient pas compte de ces différences dans la dynamique du marché, de ce que ces différences impliquent en ce qui concerne les communications de reconquête et les promotions ciblées, et du besoin accru d'un dossier plus complet en découlant.

### **Participation et le dossier public**

11. Ironiquement, les instances spéciales élaborées pour accélérer la mise en œuvre des demandes tarifaires représentent un défi lors de la compilation d'un dossier complet sur toute question réglée au moyen d'une demande tarifaire, y compris les demandes tarifaires des concurrents.
12. En 2005, 2008, 2010 et 2016, le Conseil a progressivement adopté de nouvelles règles simplifiées pour les tarifs et de nouvelles règles de pratique et de procédure plus générales<sup>12</sup>. Il est passé en quatrième vitesse pour ce qui est des tarifs, ce qui leur permet d'être traités plus rapidement, mais en les gardant isolés dans un vase clos construit de dispenses procédurales, avec toute la diminution de la participation du public que cela implique. La clé de cette approche est qu'on s'attend à ce que les intéressés vérifient couramment diverses pages du site Web du CRTC afin de savoir si quelque chose a été déposé et, le cas échéant, le téléchargent et vérifient de quoi il s'agit.

---

<sup>10</sup> Voir, par exemple, la politique réglementaire de télécom 2025-9, paragraphe 196. Quoi qu'il en soit, comme le confirment la politique de concurrence banale et les décisions antérieures du Conseil, plus d'une entreprise peut avoir un pouvoir de marché dans le même marché, particulièrement en présence d'obstacles à l'entrée très élevés : la politique réglementaire de télécom 2024-180.

<sup>11</sup> Décision de télécom 2007-97, paragraphes 33 à 35

<sup>12</sup> Circulaire de télécom 2005-6, décision de télécom 2008-74, bulletin d'information de radiodiffusion et de télécom 2010-959, bulletin d'information de télécom 2010-455-1, décision de télécom 2016-65

13. À notre avis, cette attente marche au ralenti. Les tribunaux administratifs comme le Conseil, qui sont maîtres de leurs propres procédures, risquent toujours d'être la proie de certaines des incitations perverses suivantes : d'une part, notre objectif est de susciter la participation du public, créant ainsi un dossier riche sur la base duquel faire avancer des décisions éclairées. D'autre part, cette participation elle-même nous ralentit : à quel point est-il plus facile de remplir et de traiter une demande avec peu d'entraves et peu de témoins?
14. Soyons clairs, la présomption que les intéressés surveillent notre site Web n'est pas uniquement propre aux tarifs dans la nouvelle orientation que le Conseil a adoptée lors de la publication des procédures nouvellement mises à jour en 2010. La partie VII des Lignes directrices sur les *Règles de pratique et de procédure* du CRTC (*Règles*) énumère trois façons de savoir qu'une instance a commencé : le site Web du Conseil; la *Gazette du Canada* et les journaux (ces deux derniers ne publient pas les instances tarifaires); et les fournisseurs de services participant à l'instance, par exemple par voie d'avis<sup>13</sup>. C'est ce qui accroche avec le dernier point, qui sert de contrepoids à la directive de surveiller notre site Web, qui est propre aux instances tarifaires, y compris les instances tarifaires des concurrents. Dans la plupart des cas, selon les *Règles*, les demandeurs doivent signifier leurs demandes à toute personne dont les intérêts y sont opposés, appelée « intimé », ainsi qu'à toute autre personne ordonnée par le Conseil [alinéa 22(1)b)]. Mais, pour les tarifs des concurrents, il y a une échappatoire : le paragraphe 59(2), qui indique avec désinvolture que « l'alinéa 22(1)b) [...] ne s'appliqu[e] pas à cette demande [tarifaire] ».
15. À notre avis, il s'agit d'une roue dentée défectueuse dans l'engrenage de la quatrième vitesse adoptée pour les tarifs. Les concurrents sont de toutes formes et de tout acabit. Mais quant aux hypothèses selon lesquelles tous vont parcourir sans cesse le site Web du CRTC à la recherche d'une demande potentiellement intéressante, ou encore mettre en place des agents de surveillance du site Web pour le faire à leur place, ou même qu'un marché efficace donnera naissance à un service commercial pour les en alerter, aucune de ces hypothèses ne s'est concrétisée. Comme on l'a suggéré ailleurs<sup>14</sup>, confondre l'absence d'interventions avec le consentement implicite attribue l'égalité au demandeur, pour ainsi dire, et crée ainsi une formule pour trouver des échappatoires. Il est invariablement au moins aussi plausible qu'un manque d'interventions mette en évidence des déficiences potentielles dans le cadre de nos propres procédures. Lorsqu'il existe clairement des parties dont les intérêts sont directement opposés à ceux des demandeurs, nous ne devrions jamais nous contenter d'interpréter leur silence. D'autant plus que la bataille d'intérêts porte sur une priorité, soit le choix des consommateurs dans le Grand Nord, que nous avons clairement désignée dans une politique réglementaire publiée quelques semaines plus tôt, reflétant

---

<sup>13</sup> Bulletin d'information de radiodiffusion et de télécommunication 2010-959

<sup>14</sup> Voir l'opinion minoritaire dans le cadre de l'ordonnance de télécom 2024-219.

ainsi les propres demandes des consommateurs du Grand Nord<sup>15</sup> et des concurrents des FSI locaux<sup>16</sup>.

16. Nous nous écartons donc de la majorité pour des questions de procédure. Nous n'aurions pas été satisfaits de la désinvolture du paragraphe 59(2) des *Règles*. Nous aurions répliqué en laissant une marge de manœuvre, accordée par la *Règle 7*, pour modifier les *Règles* si l'intérêt public ou les considérations d'équité « le permettent », ou même l'exigent, et nous aurions exigé que Norouestel desserve d'autres fournisseurs de services desservant le Grand Nord.
17. De manière plus générale, cependant, nous nous serions également demandé si le paragraphe 59(2) des *Règles* était la meilleure approche, comme nous le faisons actuellement. Les demandeurs qui déposent un tarif de services aux concurrents devraient certainement le signifier aux personnes dont les intérêts sont opposés à ceux du demandeur, comme les concurrents. Un engagement envers la justice administrative exige certainement que la majeure partie de l'*audi alteram partem*, et de l'obligation d'examiner tous les éléments de preuve pertinents, consiste à avoir fourni un tel avis. Il est certainement temps de supprimer le paragraphe 59(2) des *Règles*.
18. Faciliter la participation du public doit, à notre avis, signifier plus qu'un ensemble de mesures ponctuelles, aussi bien intentionnées soient-elles, comme publier des communiqués de presse sur les audiences majeures à venir, créer des pages Web destinées au public qui échappent au langage technique spécialisé du Conseil ou ramener les conseillers sur la terre ferme. Cela signifie également se concentrer sur la participation réelle; l'élaboration de mesures pour le suivi, comme le pourcentage d'instances publiques où les décisions sont prises sans aucune intervention; et la publication de ces mesures, avec un engagement à les améliorer continuellement. À notre avis, le Conseil est relativement avancé parmi les tribunaux administratifs dans les mesures qu'il prend pour encourager la participation, assurer la transparence de ses instances et inviter le public à participer. Mais être avancé signifie aussi être ouvert et enthousiaste à l'idée de faire mieux. C'est la voie à suivre.
19. Bien sûr, cette façon de faire remettrait à plus tard, d'une part, la question plus large d'un fardeau tarifaire élevé et, d'autre part, le déséquilibre dont il découle. Ce déséquilibre, qui pèse lourdement sur nos règles et notre charge de travail, oppose un bourbier de pages théoriques de plus en plus désuètes portant sur le réseau téléphonique public commuté (RTPC) à l'attention réglementaire restante pouvant être consacrée aux défis actuels et futurs.

---

<sup>15</sup> CRTC et consultation Bang the Table, « [Les télécommunications dans le Grand Nord – Réponses au questionnaire en ligne](#) » 2022 (Q26 – « Concurrence » classé 2.81)

<sup>16</sup> Voir, par exemple, l'ordonnance de télécom 2022-16 et la décision de télécom 2022-343.

20. Pour reformuler une idée<sup>17</sup>, et évoquer une caricature bien connue qui la cristallise : peut-être est-il temps d'arrêter de dire à celui qui nous montre la roue ronde que nous n'avons pas le temps de l'écouter puisque nous sommes trop occupés à essayer de pousser une roue triangulaire au sommet d'une montagne. Plutôt que de suralimenter les roues à trois côtés que sont les instances tarifaires, nous avons le pouvoir de prendre du recul, de suivre là où bon nombre de nos homologues ont déjà mené des actions et de collaborer vers une transition ordonnée du cuivre vers la fibre et du RTPC vers la large bande, comme nous l'avions laissé entendre en 2016<sup>18</sup>. Nous avons aussi le pouvoir de collaborer avec la population canadienne pour ce faire. Et nous avons même le pouvoir de nommer un enquêteur pour amorcer le processus<sup>19</sup>. Mais qu'attendons-nous donc?

---

<sup>17</sup> Voir, par exemple, les opinions minoritaires dans les ordonnances de télécom 2024-214, 2024-219 et 2024-289.

<sup>18</sup> Politique réglementaire de télécom 2016-496, paragraphe 51 (« le Conseil commencera à orienter ses cadres actuels de réglementation non plus sur les services vocaux filaires mais plutôt sur les services d'accès Internet à large bande »)

<sup>19</sup> *Loi sur les télécommunications*, paragraphe 70(1); une approche analogue a également été adoptée à l'égard des rapports en vertu de l'article 14 de la *Loi sur les télécommunications* et du paragraphe 15(1) de la *Loi sur la radiodiffusion*. Prenons par exemple les neuf exemples suivants qui s'étendent de la fin des années 1970 jusqu'en 2014 : i) la décision de télécom 77-9 reflétant la nomination de M. MacPherson, Directeur – Opérations de télécommunications, à la tête d'un comité d'enquête sur un différend sur l'interconnexion liée au déséquilibre du trafic; ii) l'avis public 1980-14, faisant suite à la nomination en 1979 de la conseillère Barrie à la présidence d'un groupe de travail chargé d'élaborer des lignes directrices pour encourager l'élimination des stéréotypes sexuels dans les médias audiovisuels; iii) l'avis public 1982-126, nommant la conseillère Gower à la présidence d'un comité chargé d'élaborer un plan d'action pour mettre en œuvre les recommandations du Groupe de travail; iv) la nomination du vice-président Therrien à la tête d'un comité sur l'extension des services aux communautés nordiques et éloignées, qui a mené au rapport Therrien de 1980; v) l'avis public de télécom 1982-25, nommant M. Wyman, directeur général principal, relativement à l'établissement des coûts de la Phase III; vi) la nomination du conseiller Klinge à la tête d'un groupe de travail de six personnes, comprenant également la conseillère Gower et le vice-président Therrien, surnommé le Groupe de travail sur l'accès à la télévision dans les communautés mal desservies, qui a mené au rapport *Le choix, à quel prix?* (1985); vii) l'avis public de télécom 94-16 nommant le conseiller Colville, également en ce qui concerne l'établissement des coûts de la Phase III, tel que décrit dans la décision de télécom 94-24; viii) l'avis de consultation de télécom 2012-686 nommant le conseiller Denton, qui a mené au *Rapport sur les questions ayant trait aux services d'urgence 9-1-1* (2013); et ix) l'avis de consultation de télécom 2014-44 nommant la conseillère Molnar, menant au *Rapport d'enquête sur les services par satellite* (2014).