

**MÉMOIRE AU GROUPE D'EXAMEN DU CADRE LÉGISLATIF EN MATIÈRE  
DE RADIODIFFUSION ET DE TÉLÉCOMMUNICATIONS**

**PRÉSENTÉ PAR  
LE COMMISSAIRE DE LA CONCURRENCE PAR INTÉRIM**

11 janvier 2019

## Table des matières

1. Résumé.....	3
2. Introduction .....	4
3. Trouver un juste équilibre entre la concurrence et la réglementation .....	6
4. Faire de la concurrence un objectif clé de la réglementation des télécommunications.....	9
5. Promouvoir la concurrence en permettant l'accès aux installations goulot .....	12
6. S'assurer une égalité de traitement entre les concurrents .....	14
7. Fournir une information claire aux consommateurs .....	16
8. Conclusion.....	18
ANNEXE A - Activités d'application de la loi du Bureau dans le secteur des communications .....	19
ANNEXE B - La <i>Loi sur la concurrence</i> et son application au secteur canadien des communications .....	23

# 1. Résumé

1. Conformément à l'article 125 de la *Loi sur la concurrence*<sup>1</sup>, le commissaire de la concurrence par intérim (le « commissaire ») est heureux de soumettre les observations du Bureau de la concurrence (le « Bureau »)<sup>2</sup> en réponse à [l'Appel aux observations](#) du Groupe d'examen du cadre législatif en matière de radiodiffusion et de télécommunications (le « Groupe d'examen ») du 24 septembre 2018.
2. Les services de radiodiffusion et de télécommunications jouent un rôle essentiel dans la vie sociale et culturelle des Canadiens, ainsi que dans leur capacité à participer à l'économie canadienne et à l'économie mondiale. Le Bureau applaudit le travail du Groupe d'examen pour examiner la réglementation du secteur pour s'assurer qu'elle peut soutenir plutôt qu'entraver les changements dans les modèles de technologie et d'affaires qui alimentent l'économie canadienne.
3. Du point de vue de la concurrence, il est préférable de s'en remettre aux forces du marché et à la concurrence, dans la mesure du possible. Lorsque les forces du marché seules ne suffisent pas à réaliser certains objectifs stratégiques, la réglementation peut se révéler appropriée. La réglementation peut également être appropriée pour remédier aux défaillances du marché, comme des asymétries de l'information.
4. Les recommandations particulières du Bureau sont que le Groupe d'examen :
  - A. tienne compte des quatre principes énoncés dans le [cadre](#) du Bureau pour trouver un juste équilibre entre la concurrence et la réglementation en examinant les changements possibles à la réglementation canadienne sur les communications. Ces principes sont :
    - i. la réglementation doit cibler uniquement des enjeux légitimes;
    - ii. la réglementation doit être fondée sur les meilleures données disponibles;
    - iii. le degré de réglementation doit être proportionnel au préjudice potentiel; et
    - iv. la réglementation doit être régulièrement revue pour tenir compte des conditions du marché.
  - B. veille à ce que :
    - i. chaque couche dans les réseaux de communications tire profit d'une réglementation sur mesure qui est adaptée à tous les enjeux et défis associés à cette couche, y compris des objectifs et des outils réglementaires appropriés; et

---

<sup>1</sup> Article 125 de la *Loi sur la concurrence*, L.R.C., 1985, Ch.-34.

<sup>2</sup> La présente intervention est fondée sur l'information publique et s'inscrit dans le contexte du cadre législatif applicable à la présente consultation. Par conséquent, ces interventions ne préjugeront pas de la position du commissaire dans le cadre d'une enquête en cours ou future en vertu de la *Loi sur la concurrence*.

- ii. le libre jeu des forces du marché soit maintenu comme l'un des objectifs clés de la réglementation sur les télécommunications.
- C. envisage des mesures réglementaires pour s'assurer que les entreprises de télécommunication puissent avoir accès à des installations goulot appartenant à des tiers comme un moyen de promouvoir l'accès et la concurrence dans les marchés de télécommunications.
  - D. adapte la réglementation de la radiodiffusion pour uniformiser les règles du jeu entre tous les participants du marché d'une manière qui est neutre par rapport aux technologies et modèles d'affaires utilisés.
  - E. prenne des mesures pour faire en sorte que les consommateurs canadiens reçoivent une information précise et claire sur les offres promotionnelles et les modalités de service de la part des fournisseurs de services de télécommunications ou de leurs représentants, avant de conclure une entente avec les fournisseurs de services, pour faciliter des décisions d'achat éclairées.

## 2. Introduction

- 5. La plupart, voir la totalité, des Canadiens sont abonnés à au moins un service de communications : plus de 99 % sont abonnés à un service terrestre ou mobile et 98 % ont accès à des services Internet à large bande fixes<sup>3</sup>. Ces services jouent un rôle important dans la vie quotidienne des Canadiens, du travail au divertissement et aux activités culturelles. En même temps, le secteur se trouve dans un état constant d'innovation et de changement technologique. De l'abandon des téléphones à fil traditionnels en faveur de dispositifs sans fil<sup>4</sup>, au « débranchement » des services de télévision traditionnels<sup>5</sup>, les Canadiens répondent aux changements dans le secteur des communications. Le cadre législatif doit s'adapter aux nouvelles occasions et enjeux offerts par les modèles de communications émergents, tout en offrant une flexibilité pour les développements futurs.
- 6. Le Bureau a un intérêt soutenu à l'égard de la réglementation du secteur des communications au Canada, à la fois dans l'industrie des télécommunications et l'industrie de la radiodiffusion, en raison du rôle central que ces industries jouent dans la vie quotidienne des Canadiens. Le Bureau possède une expérience importante en matière d'application de la loi dans des domaines reliés aux deux industries, comme il est décrit plus en détail à l'**Annexe A**. De plus, le

---

<sup>3</sup> CRTC, « [Rapport de surveillance des communications 2018](#) », infographie 1.2.

<sup>4</sup> *Ibid.*, infographie 1.1.

<sup>5</sup> CRTC, « [Emboîter le pas au changement : L'avenir de la distribution de la programmation au Canada](#) » (31 mai 2018).

Bureau a fréquemment déployé des efforts de sensibilisation relativement aux télécommunications et à la radiodiffusion, notamment notre étude de marché en cours dans le secteur des services à large bande au Canada<sup>6</sup>, des interventions devant le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (« CRTC ») sur la réglementation de ces industries<sup>7</sup>, et une participation à l'étude des politiques antérieures touchant les enjeux de la concurrence dans les télécommunications<sup>8</sup>. L'Examen offre au Bureau une occasion de fournir une perspective élargie sur l'importance de la concurrence dans le secteur des communications au Canada, ainsi que sur les changements potentiels au cadre législatif qui favoriseront la concurrence dans ce secteur.

7. Le Bureau préconise l'utilisation de la réglementation uniquement dans les situations où il n'est pas possible d'atteindre des objectifs stratégiques légitimes en ayant recours aux forces du marché et, même là, seulement dans la mesure voulue pour atteindre ces objectifs. La réglementation peut entraver la concurrence, alors que la concurrence peut se traduire par des prix inférieurs, une innovation plus importante et un choix amélioré pour tous les Canadiens<sup>9</sup>.
8. Le Bureau concentrera la plus grande partie de ses commentaires sur le premier thème du Groupe d'examen – réduire les obstacles à l'accès aux réseaux de télécommunications. Dans le cadre la présente discussion, le mémoire :
  - A. présente un modèle à quatre couches de services de communications pour expliquer les objectifs divergents de la réglementation des télécommunications et de la radiodiffusion, ainsi que l'importance de continuer à se fier aux forces du marché comme un élément crucial de la réglementation des télécommunications; et
  - B. propose des mesures pour faciliter l'accès des entreprises de télécommunications aux installations goulot et aux services qui appartiennent à des tiers.
9. Le deuxième thème du Groupe d'examen – soutenir la création, la production et la découvrabilité du contenu canadien – comporte principalement des objectifs sociaux et culturels plutôt que des objectifs économiques. Cela étant dit, le Bureau note que des mesures, comme des subventions et exigences d'avoir ou de favoriser un certain contenu, peuvent déformer les forces concurrentielles si elles s'appliquent à certains concurrents dans l'industrie,

---

<sup>6</sup> Bureau, « [Étude de marché sur les services à large bande](#) » (10 mai 2018).

<sup>7</sup> Pour des exemples récents, voir Bureau, « [Le Bureau de la concurrence appuie l'enquête publique du CRTC sur les pratiques de vente des entreprises de télécommunication](#) » (30 août 2018), « [Le Bureau de la concurrence appuie davantage de choix dans l'industrie canadienne du sans-fil](#) » (14 juin 2018), « [Le Bureau de la concurrence appuie la proposition du CRTC relative à la vidéo sur demande](#) » (27 avril 2015).

<sup>8</sup> Voir le Bureau, « [Mémoire présenté au Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence](#) » (11 janvier 2008), et « [Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications – Observations de la commissaire de la concurrence](#) » (15 août 2005).

<sup>9</sup> Voir le Bureau, « [Le défenseur de la concurrence – Trouver un juste équilibre entre la réglementation et la concurrence](#) », et le Bureau, « [Mémoire au comité d'examen de la Loi sur les transports au Canada](#) » (27 février 2015).

mais pas à d'autres. En l'absence de raisons stratégiques légitimes justifiant un traitement différentiel, les cadres législatifs doivent également être aussi neutres que possible entre les concurrents.

10. Le Bureau offre également son point de vue sur le troisième thème, améliorer les droits du consommateur numérique. Les consommateurs doivent recevoir une information précise et claire sur les produits et services de communication pour s'assurer qu'ils peuvent prendre des décisions d'achat éclairées. Inclure de tels principes dans la législation aiderait à réduire la fréquence des pratiques commerciales trompeuses dans cet important secteur de l'économie canadienne.
11. Le quatrième et dernier thème de l'Appel aux observations du Groupe d'examen a trait à une étude du cadre législatif pour le secteur des communications, y compris la répartition des responsabilités réglementaires. Pour faciliter cet examen, l'**Annexe B** du présent mémoire donne un aperçu du rôle et des activités du Bureau relativement aux industries des télécommunications et de la radiodiffusion.

### **3. Trouver un juste équilibre entre la concurrence et la réglementation**

12. Les industries des télécommunications et de la radiodiffusion comportent des objectifs stratégiques qui peuvent être difficiles à réaliser pour les organismes de réglementation si on se fie uniquement aux forces du marché. Le Bureau recommande que, lorsqu'une réglementation peut se révéler nécessaire pour atteindre des objectifs stratégiques légitimes, il convient de s'assurer qu'une telle réglementation ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs. Faire une place au bon fonctionnement de la concurrence dans le marché peut se traduire par des prix inférieurs, une innovation plus importante et un choix amélioré pour tous les Canadiens.
13. Les organismes de réglementation des télécommunications ont établi des règlements visant à atteindre leurs objectifs stratégiques en éliminant des obstacles à l'entrée ou à l'expansion de concurrents potentiels, y compris des effets de réseau<sup>10</sup> et un accès à une infrastructure passive et des emprises. En outre, une réglementation importante a été mise en place concernant

---

<sup>10</sup> Les effets de réseaux décrivent des situations dans lesquelles la valeur d'un service pour un utilisateur augmente en fonction du nombre d'autres utilisateurs qui utilisent également ce service. Par exemple, avoir un téléphone est plus utile si plusieurs autres personnes ont également des téléphones et qu'elles sont ainsi disponibles pour que vous les appelez. Voir Jeffrey Church et Roger Ware, *Industrial Organization A Strategic Approach*, 2000 McGraw-Hill, à la page 637. Pour un exemple d'une réponse réglementaire, voir la Politique réglementaire de télécom CRTC 2012-24, « [Interconnexion des réseaux pour les services téléphoniques](#) » (19 janvier 2012).

l'attribution de ressources limitées sous la forme d'un spectre de radiofréquences à des entreprises de service sans fil<sup>11</sup>.

14. Dans le cas de l'industrie de la radiodiffusion, les responsables des orientations politiques ont déterminé que le contenu canadien<sup>12</sup> était bénéfique à la société canadienne dans son ensemble en renforçant l'identité canadienne et l'engagement civique<sup>13</sup>. Conséquemment, les responsables des orientations politiques peuvent décider qu'un plus grand contenu canadien est requis que ce que le marché produirait s'il était laissé à lui-même. Une réglementation pourrait ainsi être nécessaire pour s'assurer que les producteurs et distributeurs de contenu ont des incitatifs appropriés pour assurer la création, la production et la découvrabilité d'un contenu canadien suffisant.

15. Pour aider les organismes de réglementation à trouver un juste équilibre entre la réglementation et la concurrence, le Bureau a élaboré un cadre de quatre principes, fondés sur les meilleures pratiques internationales<sup>14</sup>. Si le Groupe d'examen détermine que des mesures réglementaires nouvelles ou existantes sont requises pour atteindre des objectifs stratégiques énoncés dans son Mandat, les quatre principes présentés ci-dessous peuvent aider à créer un cadre :

A. ***La réglementation doit cibler uniquement des enjeux légitimes*** : La réglementation qui agit sur les prix ou la qualité des produits doit se limiter aux circonstances où les forces du marché ne suffisent pas à enrayer les préoccupations de nature politique. Aucun règlement ne doit être pris en vue d'atteindre d'autres objectifs, comme faire en sorte que les participants de l'industrie obtiennent un certain niveau de rémunération ou que les consommateurs puissent acheter des produits à des prix fixes. Les forces du marché représentent le meilleur moyen de déterminer comment les produits devraient être fournis, et on ne devrait les contourner que dans des cas exceptionnels où il est prouvé qu'elles agissent à l'encontre des objectifs stratégiques légitimes d'un organisme de réglementation.

---

<sup>11</sup> Voir, p. ex., gouvernement du Canada, Innovation, Sciences et Développement économique Canada (« ISDE »), « [Cadre technique, politique et de délivrance de licences concernant le spectre de la bande de 600 MHz](#) » (mars 2018, révisé le 9 juillet 2018).

<sup>12</sup> Aux fins du présent mémoire, il faut comprendre que le terme « contenu canadien » comprend également un contenu destiné aux groupes défavorisés et vulnérables, comme les communautés autochtones et les Canadiens handicapés.

<sup>13</sup> Voir gouvernement du Canada, ministère du Patrimoine canadien, « [Mandat et rôle](#) »; « [Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'avancement des arts, des lettres et des sciences au Canada, 1949-1951](#) » (la « Commission Massey ») (1951). Voir également Lawson Hunter, Kenneth G. Engelhart et Peter Miller, « Strengthening Canadian Television Content: Creation, Discovery and Export in a Digital World » (décembre 2017), C. D. Howe Institute, commentaire n° 498 à la page 6.

<sup>14</sup> Des principes similaires ont été énoncés par l'OCDE dans son « [Manuel de l'évaluation de l'impact sur la concurrence](#) » (révisé 2010).

- B. ***La réglementation doit être fondée sur les meilleures données disponibles*** : Bien que l'expérience de l'industrie puisse être nécessaire pour définir les enjeux pertinents à réglementer, seules des données empiriques peuvent mesurer de façon objective ce qui se passe à grande échelle, parmi les divers services de communications et groupes de consommateurs. Un élément clé de l'Examen doit être de recueillir et de conserver des données sur le marché pour que le Groupe d'examen possède les meilleures données possible pour formuler ses recommandations.
- C. ***Le degré de réglementation doit être proportionnel au préjudice potentiel*** : La réglementation doit être étroitement limitée pour conserver la plus grande partie possible de la concurrence basée sur le marché. Un règlement qui va trop loin peut avoir des répercussions négatives et inattendues sur l'industrie. Une réglementation minimale permet d'atteindre les objectifs stratégiques et offre une portée maximale aux forces du marché dans les marchés réglementés. Lorsqu'on détermine si une réglementation servira l'intérêt du public, les organismes de réglementation devraient également envisager d'utiliser le « test de défaillance du marché » proposé par Jeffrey Church et Roger Ware<sup>15</sup>. En résumé, le test demande aux organismes de réglementation de premièrement repérer et tenter de quantifier les problèmes qui pourraient se produire dans le marché si la réglementation proposée n'était pas adoptée, puis de demander si la réglementation proposée résoudrait concrètement ces problèmes de telle manière que les bienfaits de la réglementation l'emporteraient sur les coûts. Le test propose également que le fardeau de démontrer que la réglementation est préférable à laisser les choses comme elles sont devrait reposer sur les promoteurs de cette réglementation.
- D. ***La réglementation doit être régulièrement revue pour tenir compte des conditions du marché*** : Comme le secteur canadien des communications continue d'innover et de changer, son cadre législatif et réglementaire doit être revu et mis à jour pour veiller à ce qu'il demeure efficace et pertinent. Le Bureau remarque que les organismes canadiens de réglementation des communications, comme le CRTC, révisent périodiquement leurs politiques et codes de conduite pour s'assurer qu'ils répondent toujours aux résultats escomptés. Certains textes de loi, comme la *Loi sur les transports au Canada*, vont plus loin en exigeant expressément un examen législatif complet pour évaluer l'application de la législation dans son ensemble<sup>16</sup>. Pour veiller à ce que la réglementation canadienne des télécommunications et de la radiodiffusion soit soumise

---

<sup>15</sup> Dans un langage plus technique, le test de défaillance du marché vise à établir si une réglementation dans l'intérêt du public est justifiée sur la base d'une défaillance du marché. Il comporte trois éléments : 1) une détermination de l'existence et de l'importance des inefficacités si le marché n'est pas réglementé, 2) une détermination de la faisabilité d'une intervention pour corriger des inefficacités du marché et 3) les promoteurs de la réglementation sont responsables de démontrer que les bienfaits de la réglementation l'emportent sur les coûts. Voir Church et Ware, *supra*, note 10, p.752.

<sup>16</sup> Voir l'article 53 de la *Loi sur les transports au Canada*, L.C. 1996, ch. 10.



à un examen périodique, le Groupe d'examen peut également envisager d'utiliser des « dispositions de caducité », dans lesquels la réglementation ou les décisions expireront à une date fixe si aucune autre mesure n'est prise par les responsables des orientations politiques.

**Recommandation A** : Le Bureau recommande que le Groupe d'examen tienne compte des quatre principes énoncés dans le cadre du Bureau pour trouver un juste équilibre entre la concurrence et la réglementation lors de l'étude des changements possibles à la réglementation canadienne sur les communications. Ces principes sont :

- i. la réglementation doit cibler uniquement des enjeux légitimes;
- ii. la réglementation doit être fondée sur les meilleures données disponibles;
- iii. le degré de réglementation doit être proportionnel au préjudice potentiel; et
- iv. la réglementation doit être régulièrement revue pour tenir compte des conditions du marché.

#### **4. Faire de la concurrence un objectif clé de la réglementation des télécommunications**

16. Dans son Appel aux observations, le Groupe d'examen aborde le besoin de veiller à ce que tous les Canadiens puissent bénéficier d'innovations et d'investissements dans les infrastructures qui permettent l'accès à des services de télécommunication sûrs, sécuritaires et de qualité supérieure à des prix abordables. Comme il en a été discuté précédemment, il est préférable de s'en remettre à la concurrence, dans la mesure du possible. La concurrence entre les fournisseurs est grandement reconnue comme un moyen important d'offrir des produits innovateurs aux consommateurs à bas prix<sup>17</sup>.
17. L'importance de la concurrence se reflète dans la politique canadienne sur les télécommunications à l'article 7 de la *Loi sur les télécommunications*, laquelle compte, parmi ses objectifs, « de favoriser le libre jeu du marché en ce qui concerne la fourniture de services de télécommunication et d'assurer l'efficacité de la réglementation, dans le cas où celle-ci serait nécessaire<sup>18</sup>. » De plus, les décisions du CRTC sur la réglementation des télécommunications comportent souvent une dimension concurrence, notamment des décisions récentes relatives à son cadre réglementaire pour l'accès aux services sans fil et filaires de gros<sup>19</sup>.
18. Par contre, la réglementation sur la radiodiffusion accorde généralement moins d'importance à la promotion de la concurrence comme moyen de réaliser ses objectifs stratégiques. Bien que la

<sup>17</sup> OCDE, « Manuel de l'évaluation de l'impact sur la concurrence », *supra*, note 14, p. 23.

<sup>18</sup> *Loi sur les télécommunications*, alinéa 7f).

<sup>19</sup> Voir la politique réglementaire de télécom CRTC 2015-326, « [Examen du cadre des services filaires de gros et des politiques connexes](#) » (22 juillet 2015); la politique réglementaire de télécom CRTC 2015-177, « [Cadre de réglementation régissant les services sans fil mobiles de gros](#) » (5 mai 2017).

réglementation sur les télécommunications portait traditionnellement sur des objectifs économiques comme le prix et l'efficacité, la réglementation sur la radiodiffusion vise avant tout à s'assurer que les Canadiens puissent choisir un grand éventail de programmes qui reflètent les attitudes, les opinions et la créativité des Canadiens<sup>20</sup>. Pour assurer la prestation de tels programmes, la *Loi sur la radiodiffusion* fixe les exigences et les mesures incitatives pour favoriser la production et la prestation d'un certain contenu<sup>21</sup>.

19. Bien que les deux lois portent sur les réseaux de communications canadiens, elles traitent différents aspects de ces réseaux, chacun avec ses propres objectifs et enjeux<sup>22</sup>. Pour mieux comprendre ces différences, il peut se révéler utile de diviser les réseaux de communications en quatre couches hiérarchiques<sup>23</sup>. Chaque couche repose sur les services offerts par la couche située sous celle-ci.

N° de la couche	Nom	Description
4	Contenu	L'information transmise aux utilisateurs et reçue de ceux-ci par l'entremise d'applications, comme une émission de télévision particulière, le texte d'un courriel, un billet de blogue.
3	Application	Les divers programmes et les diverses fonctions utilisés par des utilisateurs finaux, comme des navigateurs Web, des services de diffusion vidéo en continu, des services vocaux et des clients de messagerie.
2	Logique	L'infrastructure logique qui permet la circulation fluide de l'information à l'intérieur et entre des réseaux, comme des protocoles TCP/IP utilisés pour relier des dispositifs de réseau sur Internet.
1	Physique	L'infrastructure physique utilisée dans le réseau sous-jacent qui rend les communications possibles, comme des câbles de cuivre et de fibres, des satellites, etc.

20. Une infrastructure physique (Couche 1) comprend les réseaux sous-jacents utilisés pour fournir des communications filaires et sans fil, y compris la commutation et le transport. Cela comprend les câbles, les mâts et les antennes de communication sans fil, les satellites, le spectre de radiofréquences et l'infrastructure passive mentionnés par le Groupe d'examen dans son [Mandat](#), comprenant les poteaux, les canalisations et les droits de passage.

<sup>20</sup> *Loi sur la radiodiffusion*, alinéa 3(1)d).

<sup>21</sup> *Loi sur la radiodiffusion*, paragraphe 3(1). Dans le cadre des décisions antérieures, le CRTC a discuté la manière dont son approche réglementaire à la radiodiffusion a généralement consisté à protéger les services de certaines formes de concurrence directe dans les cas où des obligations supérieures sur le contenu canadien ne pouvaient être satisfaites sans cette protection. Voir l'Avis de consultation de radiodiffusion [CRTC 2014-190](#), *Parlons télé* (24 avril 2014) aux paragraphes 21-22.

<sup>22</sup> Voir Philip Palmer, « [Why Broadcasting and Telecoms belong in Different Legislation](#) » [en anglais seulement] (23 janvier 2015).

<sup>23</sup> Le modèle d'interconnexion de systèmes ouverts (OSI) de l'Organisation internationale de normalisation (ISO) présente sept couches pour la mise en œuvre de protocoles de télécommunications, comme il est décrit par le Department of Transportation des États-Unis dans son « [Telecommunications Handbook](#) » [en anglais seulement]. Le présent mémoire utilise le modèle simplifié en quatre couches proposé par Kevin Werbach aux fins de la réglementation des télécommunications; voir Werbach, « A Layered Model for Internet Policy » (2002), *Journal of Telecommunications and High-Tech Law* 37 (2002).

21. Une infrastructure logique (Couche 2) est constituée de fonctions de gestion et d'acheminement qui permettent la circulation fluide de l'information à l'intérieur et entre des réseaux. Cela comprend des protocoles pour attribuer des adresses et distribuer des paquets sur le réseau, comme les protocoles TCP/IP qui permettent l'accès à Internet. Certaines dispositions de la *Loi sur les télécommunications*<sup>24</sup> et certaines règles sur la neutralité d'Internet fonctionnent dans cette couche pour empêcher les entreprises de télécommunications d'utiliser leur infrastructure à la Couche 2 pour contrôler ou influencer les applications ou le contenu transportés à l'aide de leurs réseaux.
22. Les applications (Couche 3) comprennent les divers systèmes logiciels qui permettent aux utilisateurs d'exécuter des tâches en utilisant le réseau, comme des services vocaux, des navigateurs Web, des jeux en ligne et des clients de messagerie. La radiodiffusion, c'est-à-dire la distribution d'information audio ou vidéo, peut être considérée comme une catégorie d'applications auxquelles accèdent les consommateurs qui utilisent des réseaux de communications.
23. Le contenu (Couche 4) comprend l'information réelle qui est livrée à l'aide des applications exécutées sur le réseau de communications. Des exemples de contenu comprennent des émissions de télévision particulières, le texte d'un courriel ou le contenu d'une page Web chargée dans un navigateur Web. La *Loi sur la radiodiffusion* régit le contenu transmis au moyen des couches inférieures (couches 1 à 3) et comprend des dispositions visant à favoriser la création et la distribution d'un contenu canadien.
24. Les participants du secteur des communications peuvent offrir des produits et services qui comportent au moins une des couches mentionnées. Par exemple, les fournisseurs traditionnels de services Internet (FSI) offrent des services de télécommunications comme un accès Internet à large bande à ses clients, mais ne vendent habituellement pas d'applications ou de programmes. Leurs offres de produits et de services sont centrées aux couches 1 et 2. Les entreprises de diffusion vidéo en continu en ligne offrent une variété de programmes par l'intermédiaire de leurs applications, mais reposent sur les réseaux de FSI pour distribuer leurs services à leurs consommateurs. Leurs offres de produits et de services touchent les couches 3 et 4. Les entreprises de communication intégrées verticalement offrent non seulement des applications et contenus de diffusion vidéo, mais également les réseaux sous-jacents requis pour les distribuer aux consommateurs. Leurs offres de produits et de services englobent les quatre couches.

---

<sup>24</sup> *Loi sur les télécommunications*, article 36.

25. La réglementation des télécommunications concerne généralement les deux premières couches, c'est-à-dire, l'infrastructure physique et logique des réseaux de communications<sup>25</sup>. Les réseaux physiques utilisés pour fournir des services de communications peuvent constituer des obstacles à l'entrée, plus particulièrement lorsqu'ils comportent des coûts d'investissement élevés et des installations goulot auxquelles les entreprises de télécommunications doivent avoir un accès raisonnable pour être concurrentielles sur le marché (p. ex. des poteaux et des canalisations, des mâts sans fil et un spectre de radiofréquences). Conséquemment, la réglementation des télécommunications vise à faciliter l'accès des concurrents aux installations et services existants comme moyen de promouvoir l'entrée et l'expansion des concurrents.
26. Comparativement, la réglementation sur la radiodiffusion est centrée sur la production et la distribution de certains programmes et, par conséquent, a généralement trait à la quatrième couche<sup>26</sup>. Ces objectifs stratégiques sont fondés sur des objectifs culturels et sociaux plutôt que sur des objectifs économiques.
27. La réglementation doit être adaptée à chaque couche de service. L'introduction à une couche d'objectifs et d'approches stratégiques qui sont conçus pour une autre couche risque de diluer leur efficacité et d'interférer avec la réglementation efficace de la première couche.

#### **Recommandation B**

Le Bureau recommande que :

- i. chaque couche dans les réseaux de communications possède une réglementation sur mesure qui est adaptée à tous les enjeux et défis associés à cette couche, y compris des objectifs et des outils réglementaires appropriés; et
- ii. le libre jeu des forces du marché soit maintenu comme l'un des objectifs clés de la réglementation sur les télécommunications.

## **5. Promouvoir la concurrence en permettant l'accès aux installations goulot**

28. La concurrence peut être favorisée davantage dans le secteur des télécommunications en permettant l'accès aux installations goulot appartenant à des tiers. Des exemples de telles installations goulot comprennent la partie du dernier kilomètre de réseaux filaires, le placement

---

<sup>25</sup> Toutefois, il convient de noter que certains éléments de la réglementation des télécommunications servent également comme pont vers des objectifs généralement associés aux couches des applications et du contenu. Par exemple, les règles sur la neutralité d'Internet imposent des exigences sur la couche d'infrastructure logique pour veiller à ce que les applications et le contenu soient traités également par les réseaux des entreprises de télécommunications.

<sup>26</sup> Toutefois, la réglementation sur la radiodiffusion comporte également une réglementation des couches inférieures comme moyen de réaliser les objectifs associés à la production et à la distribution de contenu.

d'équipement sur des poteaux ou des mats dans des emplacements où les concurrents ne peuvent pas facilement construire leurs propres structures, ainsi que l'accès au spectre de radiofréquences nécessaire pour offrir des services sans fils<sup>27</sup>.

29. Les organismes de réglementation dans le domaine des télécommunications ont mis en œuvre un certain nombre de mesures réglementaires conçues pour s'assurer que les entreprises de télécommunications puissent obtenir un accès raisonnable aux installations goulot<sup>28</sup>. Toutefois, ces entreprises de télécommunications peuvent encore éprouver des difficultés à obtenir un accès dans des situations où les installations goulot ne sont pas la propriété d'entreprises titulaires, mais celle de tiers qui ne font pas affaire dans des marchés de télécommunications, comme les municipalités, les entreprises de services publics ou les propriétaires de bâtiments<sup>29</sup>.
30. Les entreprises de télécommunications utilisent abondamment les poteaux et les canalisations pour supporter les lignes de transmission de télécommunications pour les services filaires. De façon similaire, l'accès aux tours, aux grands immeubles et autres structures de support est nécessaire pour que les entreprises de télécommunications puissent déployer les antennes et le matériel requis pour des services sans fil. Lorsque des tiers choisissent de ne pas permettre l'accès de cette infrastructure aux entreprises de télécommunications, ou choisissent de donner accès exclusivement à certaines de ces entreprises, cette situation peut créer une barrière à l'entrée dans la région.
31. Le CRTC a le pouvoir, en vertu des articles 43 et 67 de la *Loi sur les télécommunications*, de permettre aux entreprises de télécommunications canadiennes d'avoir accès à un droit de passage public pour la construction de leurs lignes de transmission. Même si le CRTC a le pouvoir d'ordonner un accès dans les endroits où les structures de support appartiennent à d'autres entreprises de télécommunications, les tribunaux canadiens ont statué que les organismes de réglementation n'ont pas une telle compétence quand les structures de support

---

<sup>27</sup> Certains intervenants ont proposé que les goulots doivent également exister dans les marchés de la radiodiffusion, sous la forme d'un accès au contenu protégé de qualité. Par exemple, en 2013, lors d'une table ronde sur les politiques sur les questions de concurrence dans les domaines de la radiodiffusion et des télécommunications, le Secrétariat de l'OCDE a observé : « L'accès aux contenus premium est un important goulot d'étranglement et un facteur de puissance de marché. Les retransmissions sportives premium (Jeux Olympiques ou matches de football, par exemple) et la programmation d'œuvres cinématographiques en première exclusivité, pour lesquels il n'existe pas de substitution possible, sont essentielles au succès des fournisseurs de télévision payante. L'intégration de propriétaires de contenus et de radiodiffuseurs, les contrats d'exclusivité ou les pratiques d'exclusion verticale par un acteur dominant peuvent représenter des barrières à l'accès aux contenus. » Voir l'OCDE, « [Policy Roundtables Competition issues in television and broadcasting](#) » [en anglais seulement] (2013) à la page 7.

<sup>28</sup> Voir la Décision de télécom CRTC 2008-17, « [Cadre de réglementation révisé concernant les services de gros et la définition de service essentiel](#) » (3 mars 2008); la Politique réglementaire de télécom CRTC 2015-326, *supra* note 19, et la Politique réglementaire de télécom CRTC 2008-17, *supra*, note 19. Voir également les Conditions de licence fixées par ISDE en vertu de la *Loi sur la radiocommunication*, comme décrites dans les « [Règles et procédures d'arbitrage d'Industrie Canada](#) » (CPC-2-0-18, 2e édition, mars 2013).

<sup>29</sup> Voir le [Rapport final](#) du Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications, (2006) à 5-5.

appartiennent à des tiers qui ne sont pas eux-mêmes des entreprises de télécommunications<sup>30</sup>. En pratique, très peu de choses empêchent de tels tiers de ralentir ou même de bloquer le déploiement de réseaux en refusant l'accès à leurs infrastructures ou en demandant des paiements exorbitants pour un tel accès.

32. Avec la venue des services 5G et le besoin d'installer plus d'équipement dans les collectivités locales que jamais auparavant,<sup>31</sup> de tels « blocages » par un tiers propriétaire peuvent créer un obstacle au développement de réseaux de la prochaine génération au Canada d'une manière opposée aux objectifs des responsables des orientations politiques. Des préoccupations similaires ont récemment mené la Federal Communications Commission des États-Unis à rendre une ordonnance qui examine les politiques de certaines autorités réglementaires locales et d'état sur la base que la réglementation locale dans certaines administrations faisait obstacle au déploiement du 5G de diverses manières<sup>32</sup>.
33. Ce problème a été observé par le Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications, lequel recommandait de modifier certaines modalités de la *Loi sur les télécommunications* pour donner l'autorité au principal décideur de résoudre de tels cas<sup>33</sup>. Le Groupe d'examen peut souhaiter envisager l'introduction d'un mécanisme réglementaire pour faciliter l'accès à l'infrastructure goulot à des conditions commerciales raisonnables pour faire en sorte que le déploiement de réseaux de télécommunications se fasse en accord avec les objectifs stratégiques légitimes des organismes de réglementation.

**Recommandation C :** Le Bureau recommande que le Groupe d'examen envisage des mesures réglementaires pour s'assurer que les entreprises de télécommunication puissent avoir accès à des installations goulot appartenant à des tiers comme un moyen de promouvoir la concurrence dans les marchés de télécommunications.

## 6. S'assurer une égalité de traitement entre les concurrents

34. La production et la promotion de l'expression et de programmes canadiens représentent un objectif central de la *Loi sur la radiodiffusion*, comme il est énoncé dans la politique canadienne

<sup>30</sup> Voir l'affaire *Barrie Public Utilities c. Assoc. canadienne de télévision par câble*, [2003] 1 R.C.S. 476.

<sup>31</sup> On prévoit que le déploiement de 5G nécessitera des bases de cellules tous les 100 à 200 mètres, requérant des milliers de nouvelles structures de support pour des antennes et des transmetteurs dans des communautés qui sont déjà hostiles à leur érection. Voir Yardley et coll., « [Lowering Barriers to 5G Deployment](#) » [en anglais seulement] (juillet 2018), Analysys Mason, et Alex Silverman, « [FCC Commissioners Butt Heads on Small-Cell Deployment](#) » [en anglais seulement] (14 septembre 2017), Cablefax.

<sup>32</sup> Federal Communications Commission, « [Declaratory Ruling and Third Report and Order](#) » [en anglais seulement] (27 septembre 2018), au paragraphe 25.

<sup>33</sup> Voir le rapport final du Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications, *supra*, note 29, recommandations 5-1 à 5-8.

de radiodiffusion<sup>34</sup>. Le contenu canadien est amélioré par une combinaison de subventions<sup>35</sup>, à la fois de recettes générales et par des contributions de radiodiffuseurs, et de demandes aux radiodiffuseurs de présenter une certaine quantité de contenu canadien dans le cadre de leurs offres. Ces mesures réglementaires peuvent se révéler nécessaires, car il est peu probable que les forces du marché seules produiront les quantités de contenu canadien que les responsables des orientations politiques déterminent comme étant socialement et culturellement optimales.

35. Bien que les diffuseurs traditionnels restent fortement représentés sur le marché canadien, les consommateurs remplacent ou complètent de plus en plus leurs choix sur le plan de l'information ou des divertissements par un contenu exclusivement en ligne<sup>36</sup>. Actuellement, les diffuseurs traditionnels sont assujettis à une réglementation différente de celle des fournisseurs canadiens ou étrangers de services par contournement<sup>37</sup>, y compris une exigence de contribuer au financement et à la prestation de contenu canadien<sup>38</sup>. Cette situation a créé un défi pour les responsables des orientations politiques de la radiodiffusion, qui doivent établir la manière d'adapter leurs cadres pour s'assurer que du contenu canadien continue à être créé, produit et découvert dans un environnement qui évolue rapidement<sup>39</sup>.
36. La réglementation doit s'efforcer de maintenir une neutralité concurrentielle entre les fournisseurs de services; c'est-à-dire que les entreprises doivent se livrer une concurrence fondée sur le mérite et ne doivent pas tirer profit d'avantages indus en raison de leur modèle d'affaires<sup>40</sup>, de leur détenteur, de leur nationalité ou de tout autre facteur non lié au rendement. Soumettre les services de contournement à un ensemble d'exigences

---

<sup>34</sup> *Loi sur la radiodiffusion*, article 3.

<sup>35</sup> Par exemple, le Fonds des médias du Canada accorde des subventions aux producteurs canadiens, plus particulièrement pour des émissions dramatiques. Une autre source de subventions est le financement gouvernemental pour la Société Radio-Canada.

<sup>36</sup> Voir le CRTC, « Emboîter le pas au changement : L'avenir de la distribution de la programmation au Canada », *supra*, note 5 dans la partie 2.

<sup>37</sup> L'expression « par contournement » fait référence aux fournisseurs de services qui utilisent des applications qui fonctionnent sur Internet pour offrir leur programmation (habituellement de la radio ou de la télévision en ligne) aux clients. Ils diffèrent des radiodiffuseurs traditionnels, lesquels offrent généralement leur contenu sur des radiofréquences ou par d'autres moyens de télécommunications, comme des câbles qui se rendent aux installations de leurs clients. Voir la *Loi sur la radiodiffusion*, article 2(1).

<sup>38</sup> En vertu de la [Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2015-355 et de l'Ordonnance de radiodiffusion CRTC 2015-356](#) (6 août 2015), les services canadiens de vidéo sur demande (VSD) sont exempts des exigences en matière de contenu canadien à la condition qu'ils permettent eux-mêmes d'être transmis par tout FSI, plutôt que d'être liés aux services offerts par une firme intégrée verticalement. Voir également l'ordonnance de radiodiffusion [CRTC 2012-049](#) (26 juillet 2012), « Ordonnance d'exemption relative aux médias numériques ».

<sup>39</sup> Le récent rapport numérique seulement du CRTC, « Emboîter le pas au changement : L'avenir de la distribution de la programmation au Canada », *supra*, note 5, offre un compte-rendu exhaustif des enjeux en cause.

<sup>40</sup> Lors d'une table ronde sur les politiques tenue en 2013, l'OCDE a énoncé qu'une conséquence de la convergence dans les réseaux de communications était le besoin de s'assurer d'une approche neutre sur le plan technologique dans la conception de la réglementation. Voir l'OCDE, « Policy Roundtables Competition issues in television and broadcasting », *supra*, note 27 à la page 5.

réglementaires différentes de celles des radiodiffuseurs traditionnels peut entraîner des distorsions dans la manière dont ces entreprises sont concurrentielles sur le marché.

37. Le Bureau recommande que le Groupe d'examen envisage des mises à jour au cadre de radiodiffusion qui uniformiseraient les règles du jeu entre les diffuseurs traditionnels et les nouveaux modèles d'affaires. Le Groupe d'examen doit également se demander si les règles sur les radiodiffuseurs traditionnels doivent être mises à jour comme un moyen de permettre la concurrence avec des règles du jeu plus uniformes<sup>41</sup>.

**Recommandation D** : Le Bureau recommande que le Groupe d'examen adapte la réglementation de la radiodiffusion pour uniformiser les règles du jeu entre tous les participants du marché d'une manière qui est neutre par rapport aux technologies et modèles d'affaires utilisés.

## 7. Fournir une information claire aux consommateurs

38. Les consommateurs ne reçoivent pas toujours suffisamment d'information, ou l'information fournie n'est pas expliquée d'une manière suffisamment claire, pour prendre des décisions d'achat éclairées sur leurs services de communications<sup>42</sup>. Cette situation peut rendre plus difficile et plus long, pour les consommateurs, de chercher un fournisseur et de comparer des offres de services souvent complexes.

39. La pression sur les fournisseurs de services d'offrir de meilleurs prix ou d'innover est une fonction de la mobilité des consommateurs. Le nombre de clients désireux ou capables de changer de fournisseur de services doit être suffisamment important pour qu'une stratégie concurrentielle de baisse des prix et d'innovation soit rentable. Les coûts de changement de fournisseur atténuent la concurrence en diminuant ce bassin de clients disputables. Ainsi, les consommateurs ont plus de difficultés à profiter efficacement de l'émergence rapide de nouvelles offres dans le secteur des communications.

40. Dans une présentation récente au CRTC, la Commission des plaintes relatives aux services de télécom-télévision (« CPRST ») constatait que le principal problème lié aux pratiques de ventes auquel sont confrontés les clients qui ont joint la CPRST semble être une disparité entre ce à quoi s'attend le client quand il s'abonne à un service et son expérience subséquente avec le

---

<sup>41</sup> De façon similaire, le Bureau a proposé que les organismes de réglementation acceptent des changements perturbateurs dans l'industrie du taxi non seulement en réglementant de nouveaux modèles d'affaires, mais également en assouplissant une réglementation inutilement stricte sur les concurrents actuels. Voir le Bureau, « [Modernisation de la réglementation régissant l'industrie canadienne du taxi](#) » (26 novembre 2015).

<sup>42</sup> Voir le Bureau, « [Présentation du commissaire de la concurrence par intérim – Avis de consultation de télécom CRTC 2018-422 – Instance dans le but d'établir un code obligatoire pour les services Internet](#) » (20 décembre 2018).



service<sup>43</sup>. Le CRTC a introduit un certain nombre de codes de conduite pour les fournisseurs de services de communication visant à, entre autres objectifs, s'assurer que les Canadiens reçoivent suffisamment d'information en langage clair pour leur permettre de prendre des décisions d'achat éclairées<sup>44</sup>.

41. Le mandat du Bureau d'appliquer et de faire respecter les dispositions de la *Loi sur la concurrence* relativement à des indications fausses ou trompeuses et à des pratiques commerciales trompeuses lui a procuré une très grande compétence dans les répercussions d'indications fausses ou trompeuses. À la lumière des expériences des organismes de réglementation des télécommunications ainsi que de ses propres expériences et activités de mise en application dans l'industrie des télécommunications au cours des dernières années<sup>45</sup>, le Bureau est d'avis que le Groupe d'examen doit envisager la manière dont le cadre canadien des communications pourrait être mis à jour pour améliorer la divulgation de l'information aux consommateurs. Pour permettre de réduire les coûts de transfert et permettre des décisions d'achat éclairées, les consommateurs devraient recevoir une information précise, claire et facile à comprendre sur les offres promotionnelles et les modalités de service de la part des fournisseurs de services de télécommunication ou de leurs représentants. L'information devrait être brève, en langage clair et présentée aux consommateurs avant la signature d'une entente de service avec les fournisseurs de services de communications, puis de manière continue par la suite.
42. Que ce principe soit inscrit directement dans la réglementation des communications, ou plutôt laissé à la discrétion des organismes de réglementation par l'utilisation de réglementations et de codes de conduite, est une question qui doit être explorée davantage au cours de l'examen. Toutefois, étant donné la complexité des conditions présentes dans ces contrats, y compris les éléments ayant trait aux offres de produits, aux prix, à la durée du contrat et aux offres promotionnelles, le Bureau propose que la responsabilité repose sur les fournisseurs de service de s'assurer que les consommateurs comprennent quels services ils achètent et selon quelles modalités.

---

<sup>43</sup> Voir la CPRST, Intervention de la CPRST, Avis de consultation de télécom et de radiodiffusion CRTC 2018-246, « [Rapport sur les pratiques de vente au détail des grandes entreprises de services de télécommunication canadiennes](#) » (30 août 2018) au paragraphe 4.

<sup>44</sup> Ces codes de conduites, établis et administrés par le CRTC, comprennent le [Code sur les services sans fil](#), le [Code des fournisseurs de services de télévision](#), et le [Code sur les politiques de débranchement et de dépôt](#) pour les services téléphoniques résidentiels. Le CRTC a également lancé une procédure (Avis de consultation de télécom [CRTC 2018-422](#)) dans le but d'établir un code obligatoire pour les services Internet.

<sup>45</sup> Le Bureau a également effectué un certain nombre de représentations auprès du CRTC au sujet de divers codes de conduite établis par l'organisme de réglementation pour aborder des questions dans les contrats avec les clients de télécommunications et de radiodiffusion. Voir le Bureau, « [Le Bureau de la concurrence formule des observations sur le Code de conduite sur les services sans fil](#) » (6 février 2013), « [Le Bureau de la concurrence est favorable aux changements que le CRTC propose d'apporter au Code sur la vente en gros](#) » (4 mai 2015), Bureau, « [Un code sur les services Internet : un atout pour la concurrence et pour les Canadiens](#) » (20 décembre 2018).

**Recommandation E** : Le Bureau recommande que le Groupe d'examen prenne des mesures pour faire en sorte que les consommateurs canadiens reçoivent une information précise et claire sur les offres promotionnelles et les modalités de service de la part des fournisseurs de services de télécommunication ou de leurs représentants, avant de conclure une entente avec les fournisseurs de services, pour faciliter des décisions d'achat éclairées.

## 8. Conclusion

43. Le Bureau pense qu'il est préférable de s'en remettre aux forces du marché et à la concurrence pour atteindre les objectifs stratégiques légitimes des organismes de réglementation. Lorsque les forces du marché seules ne suffisent pas à réaliser certains objectifs stratégiques, la réglementation peut se révéler appropriée. Comme la révolution numérique continue à modeler les industries canadiennes de communications et de radiodiffusion, s'assurer que le cadre réglementaire régissant les réseaux et services de communications favorise la concurrence est d'une importance primordiale.
44. Le Bureau présente les recommandations énoncées dans le présent mémoire pour aider le Groupe d'examen à tenir compte de la concurrence dans le cadre de ses consultations relativement aux thèmes de l'Examen. Si le Groupe d'examen en fait la demande, le Bureau sera également heureux d'offrir son point de vue sur les effets potentiels – sur le plan de la concurrence – des diverses propositions que le Groupe d'examen pourrait recevoir au cours de ses consultations.