



612, rue St-Jacques, 15e étage
Montréal (Québec) H3C 4M8

Ligne directe : 514 380-4792
Courriel : dennis.beland@quebecor.com
Internet : www.quebecor.com

PAR COURRIER ÉLECTRONIQUE
(ic.spectrumauctions-encheresduspectre.ic@canada.ca)

Le 30 novembre 2020

Directrice, Pratiques exemplaires de la réglementation du spectre
Innovation, Sciences et
Développement économique Canada
235, rue Queen (6e étage, tour Est)
Ottawa (Ontario) K1A 0H5

Objet : *Gazette du Canada, Partie I, le 27 août 2020, Consultation sur le cadre technique et politique concernant le spectre de la bande de 3 650 à 4 200 MHz et modifications à l'attribution des fréquences de la bande de 3 500 à 3 650 MHz (Avis n°SLPB-002-20) – Réponse*

Madame,

1. En conformité à la procédure décrite à l'Avis n°SLPB-002-20, nous vous faisons par la présente parvenir la réponse de Québecor Média inc., au nom de sa filiale Vidéotron ltée, dans le cadre de la consultation mentionnée en rubrique.
2. Recevez, Madame, l'expression de notre considération distinguée.

Dennis Béland
Vice-président, Affaires réglementaires
Télécommunications

p.j.



Consultation sur le cadre technique et politique concernant le spectre de la bande de 3 650 à 4 200 MHz et modifications à l'attribution des fréquences de la bande de 3 500 à 3 650 MHz

Avis de la Gazette du Canada SLPB-002-20

**Réponse de Québecor Média inc.,
au nom de sa filiale Vidéotron Itée**

30 novembre 2020

Table des matières

I. INTRODUCTION ET SOMMAIRE	1
II. LA PROPOSITION DE TELESAT DOIT ÊTRE REJETÉE PARCE QU'ELLE N'EST PAS DANS L'INTÉRÊT DES CANADIENS	3
A) La Proposition : une délégation inappropriée à une entité privée de responsabilités propres au Ministère	4
B) La Proposition ne repose sur aucun fondement de politique	5
C) La Proposition ne repose sur aucun fondement juridique	8
D) Avec sa Proposition, Telesat ne cherche qu'à maximiser ses profits, au détriment des concurrents régionaux	9
E) Le processus d'approbation sous-jacent à la Proposition est inefficace, voire même irréaliste	10
F) La marche à suivre pour le Ministère : respecter l'approche employée lors de la réattribution d'une bande de fréquences	12
G) Advenant l'adoption de la Proposition, des conditions devront être mises en place afin d'éviter de saper la viabilité des concurrents régionaux	14
III. QUANT AU FUTUR PROCESSUS D'OCTROI DE LICENCES DANS LA BANDE DE 3 800 MHZ	15
A) Une enchère 3 800 MHz menée par le Ministère	15
B) Une enchère qui devra nécessairement inclure des mesures favorables à la concurrence	16
IV. CONCERNANT LE TRAITEMENT DES TITULAIRES ACTUELS DE SERVICES À LARGE BANDE SANS FIL DANS LA BANDE DE 3 650 À 3 700 MHZ	21
A) L'option 2 est effectivement supérieure à l'option 1	21
B) Surtout, pas de variantes aux options 1 ou 2	24
V. UNE SOLUTION PERMETTANT DE DÉFINIR LES ZONES VÉRITABLEMENT DÉPENDANTES DES SATELLITES	24
VI. PAS DE DROITS ACQUIS PERMANENTS POUR LES STATIONS TERRIENNES OPÉRANT DANS LA BANDE DE 3 500 À 3 650 MHZ	25

I. INTRODUCTION ET SOMMAIRE

1. Québecor Média inc. (Québecor Média), au nom de sa filiale Vidéotron ltée (Vidéotron), a le plaisir de déposer la présente réponse dans le cadre de la *Consultation sur le cadre technique et politique concernant le spectre de la bande de 3 650 à 4 200 MHz et modifications à l'attribution des fréquences de la bande de 3 500 à 3 650 MHz*, avis n°SLPB-002-20 publié le 27 août 2020 dans la partie I de la Gazette du Canada (le « Document de consultation »).
2. La présente réponse est principalement axée autour des points suivants.
3. La proposition de Telesat en vertu de laquelle l'entreprise s'engage à libérer la majeure partie des fréquences qu'elle détient actuellement dans la bande de 3 800 MHz par le biais (concrètement) d'une enchère privée doit être rejetée, puisqu'elle est contraire aux intérêts des Canadiens. Les arguments militant en faveur d'un tel rejet sont nombreux.
4. Premièrement, en adoptant la proposition de Telesat, le Ministère se trouverait à déléguer à une entité privée des responsabilités qui sont au cœur même de son mandat en tant que gestionnaire du spectre. Une telle délégation doit par conséquent être considérée comme inappropriée.
5. Deuxièmement, la proposition de Telesat ne repose sur aucun fondement de politique. D'une part, il n'existe aucun lien causal entre la réattribution des fréquences de la bande de 3 800 MHz et le projet de satellites en orbite basse que Telesat cherche à financer par l'entremise de sa proposition. D'autre part, il est faux de prétendre que Telesat est la seule entité ayant la capacité de diriger et de réussir à réaliser la transition des services par satellite dans la bande de 3 800 MHz. Au surplus, il est également faux de prétendre que l'adoption de la proposition de Telesat fera en sorte d'accélérer l'innovation, les investissements et l'adoption des technologies 5G au pays.
6. Troisièmement, la proposition de Telesat ne repose sur aucun fondement juridique, notamment parce que la licence actuellement détenue par Telesat ne lui accorde pas le droit de monétiser la libération de ses fréquences satellites.
7. Quatrièmement, il est illusoire de croire que Telesat sera guidée par autre chose que la maximisation de ses profits, et ce, au détriment des concurrents régionaux comme Vidéotron. Ce n'est que la conséquence logique et inévitable du choix de déléguer à une entité privée le rôle de diriger par elle seule la libération d'une partie substantielle des fréquences d'une bande constituant une composante critique du déploiement avec succès des réseaux 5G.
8. Cinquièmement, le processus d'approbation sous-jacent à la proposition de Telesat est à ce point complexe qu'il doit être considéré comme inefficace, voire même irréaliste. En effet, le Ministère devra approuver les résultats de l'enchère privée menée par Telesat, ce qui représentera dans les faits une myriade de transactions correspondant au nombre assurément très élevé de licences vendues.

9. En réalité, la marche à suivre pour le Ministère est de respecter l'approche qu'il emploie traditionnellement lors de la réattribution d'une bande de fréquences en rendant une décision à la suite de la présente consultation sur les paramètres de la réattribution de la bande de 3 800 MHz, pour ensuite lancer une nouvelle consultation consacrée au cadre de délivrance des licences de cette bande.
10. Si le Ministère décide malgré tout d'adopter la proposition de Telesat, il sera absolument essentiel que l'enchère privée menée par cette dernière soit encadrée par les sept conditions que nous avons identifiées dans nos commentaires du 26 octobre dernier afin qu'elle reste cohérente avec la politique du quatrième joueur mobile du gouvernement fédéral.
11. Le futur processus d'octroi de licences dans la bande de 3 800 MHz doit être une enchère publique menée par le Ministère, puisque les licences d'utilisation flexible dans cette bande feront assurément l'objet d'une très forte demande, et ce, non seulement en raison de la quantité de spectre qui sera disponible, mais aussi en raison de la qualité dudit spectre et de son importance afin de pouvoir déployer avec succès la 5G.
12. De plus, il est crucial que le Ministère mette en place lors de cette enchère des mesures proconcurrentielles qui permettront une attribution équitable des fréquences de la bande de 3 800 MHz. En effet, les Canadiens profitent de la pression concurrentielle sans précédent créée par Vidéotron et les autres perturbateurs sans fil, mais cette concurrence demeure vulnérable. De plus, les déséquilibres quant au spectre détenu par les perturbateurs sans fil représentent un obstacle à une concurrence durable dans le contexte de la 5G. Finalement, la bande de 3800 MHz est la dernière libération prévue de spectre de bande de fréquences moyennes, ce qui augmente le risque de blocage de la bande par les trois titulaires nationaux à l'occasion de la future enchère dans cette bande.
13. Concernant le déplacement des titulaires actuels de licences du service à large bande sans fil : c'est à juste titre que le Ministère privilégie l'option 2 en vertu de laquelle ces titulaires seraient déplacés vers la bande de 3 900 à 3 980 MHz. Cette option est effectivement supérieure en raison des importants avantages qu'elle présente : établissement d'une contiguïté entre les bandes de 3 500 MHz et de 3 800 MHz, évitement des enjeux d'interférence entre les systèmes d'utilisation flexible et les systèmes à large bande sans fil et augmentation de la largeur de bande à la disposition des systèmes à large bande sans fil, ce qui aidera les exploitants de ces systèmes à atteindre l'objectif national de connectivité de 50/10 Mb/s.
14. Par ailleurs, le Ministère propose que les stations terriennes actuelles du service fixe par satellite dans les zones qui dépendent des services par satellite demeurent sous licence pour l'ensemble de la bande de 3 800 MHz. Or, il est essentiel que ces zones soient définies avec précision afin d'éviter de nuire au déploiement des services d'utilisation flexible dans les régions du pays autres que celles véritablement éloignées ou nordiques. Définir les zones dépendantes des satellites comme étant les zones au sein desquelles aucun service de transport terrestre n'est disponible permet d'atteindre cet objectif.

II. LA PROPOSITION DE TELESAT DOIT ÊTRE REJETÉE PARCE QU'ELLE N'EST PAS DANS L'INTÉRÊT DES CANADIENS

15. Dans nos observations du 26 octobre dernier, nous avons fait part au Ministère du fait que la proposition de Telesat (la « Proposition ») en vertu de laquelle l'entreprise s'engage à libérer la majeure partie des fréquences qu'elle détient actuellement dans la bande de 3 800 MHz suscite chez nous de nombreuses préoccupations.
16. Premièrement, nous sommes préoccupés par le fait qu'en adoptant la Proposition, le Ministère va, dans les faits, déléguer à une entité privée le rôle de diriger par elle seule la libération d'une partie substantielle des fréquences de la bande de 3 800 MHz, une bande pourtant déjà reconnue comme constituant une composante critique du déploiement avec succès des réseaux 5G au Canada.
17. Deuxièmement, nous sommes préoccupés par le fait que l'échéancier qui est au cœur de la Proposition est à ce point rapproché dans le temps qu'il exige pratiquement la tenue de façon simultanée de l'enchère 3 500 MHz et de l'enchère 3 800 MHz. Le devancement de l'enchère 3 800 MHz forcera donc les quatrièmes joueurs régionaux tel que Vidéotron à devancer des investissements importants dans un contexte caractérisé par un accès difficile aux capitaux (conséquence persistante de la crise de la COVID-19) et le début d'un cycle d'investissement massif pour les exploitants canadiens de réseaux mobiles (le déploiement de la 5G). Il nous apparaît évident que le devancement de l'enchère 3 800 MHz aboutira à une allocation sous-optimale du spectre vendu.
18. Troisièmement, nous sommes préoccupés par le fait que le but ultime de la Proposition – financer le projet de satellites en orbite basse (low earth orbit, « LEO ») de Telesat – n'a rien à voir avec la politique du quatrième joueur mobile du gouvernement fédéral. Nous ne sommes bien entendu ni opposés au projet LEO de Telesat, ni à l'investissement public dans ce projet. Nous reconnaissons qu'il revient au gouvernement fédéral de décider si un investissement dans le projet LEO sert l'intérêt public. Toutefois, nous sommes indéniablement contre la possibilité qu'un tel investissement soit réalisé aux dépens de la politique du quatrième joueur.
19. Nous sommes loin d'être les seuls intervenants qui ont indiqué être préoccupés par la Proposition. À vrai dire, de nombreux intervenants ont lancé un message clair au Ministère : la Proposition doit être rejetée, fondamentalement parce qu'elle n'est pas dans l'intérêt des Canadiens.
20. Au cours des sections qui suivent, nous passerons en revue les principaux arguments mis de l'avant par ces intervenants à l'appui de leur demande de rejet.

A) La Proposition : une délégation inappropriée à une entité privée de responsabilités propres au Ministère

21. Une des principales critiques formulées contre la Proposition est qu'en l'adoptant, le Ministère se trouverait à déléguer à une entité privée des responsabilités qui sont au cœur même de son mandat en tant que gestionnaire du spectre. Une telle délégation doit par conséquent être considérée comme inappropriée.
22. Shaw Communications Inc. (Shaw) s'est livrée à une telle critique en soulignant que la *Federal Communications Commission* (FCC) américaine a récemment rejeté¹ une proposition similaire soumise par la *C-Band Alliance*, une alliance dont faisait partie Telesat :

The Clearing Proposal contemplates the inappropriate delegation by ISED to Telesat, a private corporation, of several important public policy functions, including the award of radio frequency spectrum, a valuable, finite public resource. In its rejection of a similar proposal in the U.S., the FCC stated:

[T]he...proposal would place the licensee selection process for an entire and of newly configured spectrum into private hands by vesting private entities with the exclusive ability to allocate new terrestrial rights to valuable C-band spectrum through privately negotiated sales that would not be subject to any of the procedural protections or public interest requirements that Commission-led auctions are designed to promote. Such an approach lacks the transparency and procompetitive features of a public auction and would provide bidders with less certainty about fair and equal access to new flexible-use licenses. In contrast to a private sale conducted by private entities whose primary incentive would be to maximize profits, a Commission-led auction will be driven by broader public interests, including robust participation by a diverse group of bidders, competitive pricing, and transparent allocation of this valuable public resource.²

(Note de bas de page omise)

23. Rogers Communications Canada Inc. (Rogers) rejette catégoriquement la Proposition en affirmant qu'il est inconcevable que la réattribution d'une bande de fréquences essentielles au déploiement avec succès des réseaux 5G au Canada soit soumise aux caprices commerciaux d'une entité privée :

Lastly, it is inconceivable that the licensing of a spectrum band of such strategic importance to the successful implementation of 5G and resulting transformational benefits to consumers, industrial verticals, and the Canadian economy would be delegated to the whims of a single commercial

¹ FCC, *Report and Order and Order of Proposed Modification* (ci-après le *Report and Order* 2020), publié le 3 mars 2020, paragraphe 37, (voir : <https://docs.fcc.gov/public/attachments/FCC-20-22A1.pdf>).

² Commentaires de Shaw, 26 octobre 2020, paragraphe 23.

*enterprise without any assurance that this vital spectrum band will be available to multiple competing networks.*³

24. Québecor Média partage l'opinion de Shaw et de Rogers. Le Ministère ne peut tout simplement pas se permettre d'abandonner sa responsabilité de s'assurer que les ressources de spectre du Canada soient allouées de manière à offrir un avantage maximal aux Canadiens, d'autant plus qu'il s'agit ici de fréquences-clés pour la 5G.

B) La Proposition ne repose sur aucun fondement de politique

25. Telesat invoque différents arguments à l'appui de sa Proposition. Nous passerons successivement en revue les principaux arguments invoqués par Telesat à la lumière des commentaires de différents intervenants contre la Proposition dans le but de démontrer qu'elle ne repose en réalité sur aucun fondement de politique.
26. Premièrement, Telesat affirme que hormis sa Proposition, il n'existe pas d'autre moyen pratique de libérer une partie de la bande de 3 800 MHz pour une utilisation terrestre sans entraîner une perte considérable des services essentiels⁴ et que son projet LEO est nécessaire pour assurer la continuité de ces services⁵.
27. Au paragraphe 30 de ses commentaires, Shaw bat en brèche cet argument en soulignant qu'il n'existe aucun lien causal entre la réattribution des fréquences de la bande de 3 800 MHz et le projet LEO de Telesat qui pourrait justifier l'octroi d'une manne inespérée à cette dernière (d'autant plus que l'entreprise a déjà reçu une aide gouvernementale considérable pour ce projet) :

However, there is no causal link between the proposed reallocation of C-band spectrum and the LEO project that justifies the extraordinary windfall and disruption to licensing processes that Telesat proposes. Telesat's commercial LEO upgrade to support mission critical FSS in Canada's north may advance our collective goal of bridging Canada's digital divide, but Telesat should seek any additional funding necessary for that initiative through different means, such as additional government subsidy funding. (Telesat has already secured \$85 million in funding from the Federal Government for LEO, as well as a commitment for an additional \$600 million over the next decade to support the delivery of broadband.) Because of the negative implications for competitive 5G deployments, upending the 3800 MHz reallocation and auction processes is an inappropriate mechanism for securing additional funding.

(Note de bas de page omise)

28. Un des principaux concurrents étrangers de Telesat dans la fourniture de services de télécommunication par satellite au pays, Eutelsat S.A. (Eutelsat)

³ Commentaires de Rogers, 26 octobre 2020, paragraphe 285.

⁴ Proposition de Telesat, paragraphe 40.

⁵ Proposition de Telesat, paragraphe 42.

invoque elle aussi cette absence de lien causal comme motif de rejet de la proposition de Telesat et en affirme, au surplus, que de nouveaux systèmes de satellites en phase de déploiement pourront desservir le marché canadien :

The use of funds from the resale of terrestrial spectrum to subsidize Telesat's LEO project provides an independent basis for rejection. The Ka-band LEO constellation is entirely unrelated to Telesat's C-band satellite operations and the transition of spectrum in the 3800 MHz band. Such an approach would raise significant World Trade Organization subsidy concerns. There is also no economic justification to allow Telesat to monetize terrestrial spectrum over which it has no claim, especially given the large acceleration payments for which Telesat is already eligible as a result of U.S. band clearing efforts. Moreover, new satellites are being acquired by others (as a reimbursable U.S. relocation expense) that also may facilitate relocation efforts in Canada. And, of course, other GSO and NGSO systems are being deployed – without the unjustifiable subsidies sought by Telesat – that will be capable of serving the Canadian market.⁶

(Note de bas de page omise)

29. Deuxièmement, Telesat affirme qu'elle est la seule entité ayant la capacité de diriger et de réussir à réaliser la transition des services par satellite dans la bande de 3 800 MHz⁷.
30. Shaw met en doute la capacité de Telesat à diriger seule cet exercice de transition, sans le concours des autres opérateurs satellites utilisant la bande de 3 800 MHz, et souligne que la FCC, dans le *Report and Order 2020*, a soulevé des préoccupations quant à la délégation de la prise de décision et de surveillance à un nombre limité d'opérateurs impliqués dans l'exercice de transition américain :

The Clearing Proposal would also entrust Telesat with the responsibility for clearing the entire band (including the operations of other users) on its proposed timeline. However, it is unclear whether Telesat has the support of any of the other incumbent FSS users, and whether and to what extent those users would receive any compensation for their relocation expenses. The FCC also raised concerns with this delegation of administrative decision-making and oversight, noting the following:

The C-Band Alliance's proposal would give certain incumbent space station operators substantial discretion to decide whether and to what extent all affected C-band users should be accommodated in the transition and compensated for their relocation costs. This responsibility is directly at odds with space station operators' fiduciary duties to their shareholders to maximize the retained profits from the private sale.⁸

(Note de bas de page omise)

⁶ Commentaires d'Eutelsat, 26 octobre 2020, paragraphe 9.

⁷ Proposition de Telesat, paragraphe 40.

⁸ Commentaires de Shaw, 26 octobre 2020, paragraphe 24.

31. Eutelsat répond aux interrogations de Shaw en affirmant que chaque opérateur satellite opérant dans la bande de 3 700 à 4 200 MHz doit être responsable de sa transition, comme l'a décidé la FCC dans le *Report and Order 2020* et que le Ministère devrait faire de même en ne permettant pas à Telesat d'interférer dans la transition des autres opérateurs utilisant la bande :

There is also no basis to suggest that only Telesat can facilitate transition of earth station operations to the upper portion of the 3800 MHz band and provide new satellite facilities to avoid the loss of or avoid disruption to existing services to users in Canada. In the United States, pursuant to the C-Band R&O, each satellite operator is primarily responsible for clearing its CONUS earth station customers from the 3700-4000 MHz band because each satellite operator is in the best position to manage its own capacity to meet its customers needs. ISED should require satellite operators to do the same in Canada rather than unnecessarily interposing Telesat in the process.⁹

32. Troisièmement, Telesat prétend que l'adoption de sa proposition fera en sorte d'accélérer l'innovation, les investissements et l'adoption des technologies 5G au pays¹⁰. De fait, Telesat semble croire que les exploitants de réseaux sans fil canadiens seront capables de déployer les fréquences libérées par Telesat plus vite que leurs contreparties américaines. Dans les extraits qui suivent, Shaw et Rogers expliquent de façon on ne peut plus claire pourquoi l'affirmation de Telesat ne tient pas debout :

Shaw

There are a number of reasons to doubt Telesat's unsubstantiated assertions that the Clearing Proposal would expedite innovation, investment, and the adoption of 5G in Canada. In the U.S., only 120 MHz (3700-3820 MHz) will be made available by December 2021, and only in 46 of the top 50 service areas. Nationwide deployment across the entire range, including the remaining 180 MHz (3820-4000 MHz), will not be available until December 2023. Interference issues at the border would likely complicate the early deployment of mobile for 5G in the 3700-3900 MHz range. Moreover, even if a sale process is conducted with extraordinary speed, the subsequent transfers and subordinations will still be subject to ISED's review process, which, depending on the number of applications involved, may be very lengthy and complex.¹¹

(Note de bas de page omise)

Rogers

The timing proposed by Telesat in its proposal is of particular concern. Matching the U.S. plan for clearing of the FSS band is what makes the most sense for Canada, as Canadian FSS operators cannot reasonably go faster than the FCC timetable and the U.S. operators, and it is wasteful to go slower.

⁹ Commentaires d'Eutelsat, 26 octobre 2020, paragraphe 10.

¹⁰ Proposition de Telesat, paragraphe 2.

¹¹ Commentaires de Shaw, 26 octobre 2020, paragraphe 31.

It seems extremely unlikely that Telesat could successfully repack and clear the band faster than the U.S. operators, even in major urban markets of non-satellite-dependent areas. Even if they could, most major Canadian urban markets are in close proximity to the U.S. border, meaning deployment of flexible use in Canada would either be delayed or unduly constrained.¹²

C) La Proposition ne repose sur aucun fondement juridique

33. Telesat souhaite obtenir une licence nationale d'utilisation flexible pour les 200 MHz (3 700 à 3 900 MHz) qu'elle s'engage à libérer sur une base accélérée afin de les vendre aux exploitants de réseaux sans fil par le biais du marché secondaire. Or, le point de départ de la Proposition réside dans le fait que l'entreprise détient actuellement une licence satellite nationale pour la totalité de la bande de 3 700 à 4 200 MHz. Deux intervenants ont fait valoir – à juste titre – que la Proposition ne repose sur aucun fondement juridique, puisque la licence actuellement détenue par Telesat ne lui accorde pas le droit de monétiser la libération de ses fréquences satellites.
34. De l'avis de Shaw, la licence satellite de Telesat est révoquable en tout temps et cette dernière ne possède par conséquent aucun droit à une utilisation perpétuelle des fréquences en question. Qui plus est, les précédents de réattribution de fréquences invoqués par Telesat en appui à sa Proposition n'ont aucune pertinence en l'espèce :

Likewise, there is no legal justification. FSS licences are issued on a “first-come, first-served” basis following an extensive application process. Licensees pay annual fees of \$120/MHz. The applicable CPC is very clear that FSS licences may be revoked where there is a change to frequency allocation or spectrum use policy following a public consultation. Thus, Telesat has no legal “right” to the perpetual use of this spectrum. Furthermore, Telesat’s proposal is completely unprecedented from a legal perspective. The 3500 MHz, 2500 MHz, and AWS-4 precedents referred to by Telesat are distinguishable because they concerned the award of new mobile or flexible use licences to incumbent licensees to support their continued provision of service (at least ostensibly). Telesat has no intention of using the flexible use licences it seeks.¹³

(Note de bas de page omise)

35. Eutelsat, quant à elle, affirme que la licence actuelle de Telesat ne donne aucun droit à cette dernière de recevoir une compensation par l'entremise de la délivrance d'une licence d'utilisation flexible :

Telesat seeks unprecedented compensation via a flexible use license in more than half of the spectrum it proposes should be made available, even though it holds only a non-exclusive authorization to operate satellite downlinks in the band. Grant of such a licence also would be inconsistent with Canadian law and

¹² Commentaires de Rogers, 26 octobre 2020, paragraphe 277.

¹³ Commentaires de Shaw, 26 octobre 2020, paragraphe 34.

*regulation, which plainly establish the Telesat has no exclusive claim to the spectrum and provides for compensation only in very limited circumstances.*¹⁴

36. Eutelsat identifie dans une note de bas de page les articles pertinents du *Règlement sur la radiocommunication* et de la *Loi sur la Radiocommunication* :

*An assignment of frequencies to an operator “does not confer a monopoly on the use of the frequency or frequencies, nor shall a radio authorization be construed as conferring any right of continuing tenure in respect of the frequency or frequencies;” Radiocommunication Regulations, Assignment of Frequencies, § 40; and the Radiocommunication Act authorizes compensation only in circumstances where the Canadian government takes possession of a radio station and all things necessary to the sufficient working of that radio station. See Radiocommunication Act § 7(3).*¹⁵

37. Par ailleurs, Eutelsat prend soin de souligner qu’accepter la Proposition permettra à Telesat de s’enrichir injustement. En effet, « *allowing Telesat to monetize terrestrial spectrum to support unrelated satellite initiatives would constitute to unjust enrichment and would significantly distort competition, especially since it shares the spectrum at issue with other satellite operators that will compete with Telesat in these and other bands.* »¹⁶

D) Avec sa Proposition, Telesat ne cherche qu’à maximiser ses profits, au détriment des concurrents régionaux

38. En réponse à l’affirmation de Telesat selon laquelle sa Proposition serait intrinsèquement favorable à la concurrence, car elle permettrait à un plus grand nombre de concurrents d’avoir chacun accès à un spectre des bandes moyennes¹⁷, plusieurs concurrents régionaux ont affirmé qu’en réalité, Telesat ne cherche qu’à maximiser ses profits et que cette quête se ferait à leur détriment. À ce propos, nous citerons tour à tour les propos de Bragg Communications Inc., faisant affaire sous le nom d’Eastlink (Eastlink), Saskatchewan Telecommunications (SaskTel) et Shaw :

Eastlink

Eastlink is concerned with the proposal put forward by Telesat as it appears to grant them decision making authority when it comes to how this valuable spectrum will be allocated. Based on the limited detail provided, Eastlink is concerned that implementing their proposal will grant Telesat the ability to dictate the terms, conditions and opening prices for this spectrum, compromising the ability of smaller, regional providers to gain access to this spectrum. We are equally concerned that providing Telesat, who will obviously have financial incentives to earn as much as possible from the sale of this

¹⁴ Commentaires d’Eutelsat, 26 octobre 2020, paragraphe 8.

¹⁵ Commentaires d’Eutelsat, 26 octobre 2020, note de bas de page 3.

¹⁶ Commentaires d’Eutelsat, 26 octobre 2020, paragraphe 8.

¹⁷ Proposition de Telesat, paragraphe 43.

spectrum, the ability to influence how this spectrum will be distributed will result in inflated spectrum prices.¹⁸

SaskTel

With private spectrum sales motivated to maximize profit, there are no mechanisms, requirements, or incentives to promote or impose policies in the public interest. Government-led auctions are structured to ensure policies are followed that allow, for example, pro-competitive measures to be introduced that would “level the playing field” for smaller entities and new entrants. In previous public spectrum auctions, mechanisms such as spectrum caps and spectrum set-asides have been used to facilitate fair and equal access to spectrum for all potential bidders. It is simply not realistic to expect that private spectrum sales would include or be subject to pro-competitive policies and measures.¹⁹

Shaw

Telesat also claims that the Clearing Proposal would be “inherently competitive” as it would allow for more competitors to each have access to sufficient mid-band spectrum. This ignores the reality that, absent prudently-crafted pro-competitive measures, the Big 3 will foreclose new competitors from gaining access to this crucial spectrum. Telesat suggests that, if deemed necessary, 50 MHz could be offered to a class of eligible bidders at a reserve price to be “defined by Telesat”. Telesat goes on to state that any pro-competitive measures must not “substantially undermine Telesat’s ability to recoup enough value through the secondary market to underwrite the extensive investments required for a successful transition.” These statements reveal that under the Clearing Proposal, the public interest in competition in 5G will be secondary to maximizing Telesat’s revenues, underscoring the need for ISED to retain complete control of its spectrum policy functions.²⁰

(Notes de bas de page omises)

39. Nous partageons les préoccupations de ces concurrents régionaux. Il est illusoire de croire que Telesat sera guidée par autre chose que la maximisation de ses profits. Ce n’est que la conséquence logique et inévitable du choix de déléguer à une entité privée le rôle de diriger par elle seule la libération d’une partie substantielle des fréquences d’une bande constituant une composante critique du déploiement avec succès des réseaux 5G au Canada.

E) Le processus d’approbation sous-jacent à la Proposition est inefficace, voire même irréaliste

40. Selon la Proposition, Telesat vendra en 2021 les 200 MHz libérés aux exploitants de réseaux sans fil par le biais du marché secondaire (dans les faits,

¹⁸ Commentaires d’Eastlink, 26 octobre 2020, paragraphe 5.

¹⁹ Commentaires de SaskTel, 26 octobre 2020, paragraphe 134.

²⁰ Commentaires de Shaw, 26 octobre 2020, paragraphe 38.

via une enchère privée). Le Ministère devra par la suite approuver les résultats de cette enchère, ce qui représentera dans les faits une myriade de transactions correspondant au nombre assurément très élevé de licences vendues. Cette éventualité ne soulève pas de problèmes pour Telesat, puisque grâce (notamment) à la CPC 2-1-23, *Procédure de délivrance de licences de spectre pour les services terrestres* et au *Cadre portant sur le transfert, la division et la subordination des licences de spectre mobile commercial*, le Ministère dispose d'un mécanisme prêt pour s'assurer que les transactions sur le marché secondaire ne faussent pas le paysage concurrentiel²¹.

41. En se livrant à cette affirmation, Telesat escamote complètement la complexité du processus d'approbation sous-jacent à la Proposition. Cette complexité est telle qu'elle rend le processus d'approbation inefficace, voire même irréaliste. Parmi les intervenants qui ont souligné cette faiblesse de la Proposition, nous citerons les propos de Shaw et de SaskTel.
42. Pour Shaw, utiliser le mécanisme (supposément prêt) d'approbation de transfert de licence du Ministère dans le contexte de la réattribution d'une partie substantielle des fréquences de la bande de 3 800 MHz est non seulement complètement inefficace, mais aussi inapproprié :

The process described in the Clearing Proposal would also be highly inefficient. Telesat proposes that it would receive a Tier 1 flexible use licence and that the Department would be tasked with reviewing and approving an unknown number of subsequent private transactions on the secondary market. Telesat describes the ability to review secondary market transactions as a "ready mechanism" for ISED to implement the Clearing Proposal. The Department typically utilizes this mechanism to approve transactions for existing licences for which there is already a licensing framework setting out conditions of licence that include detailed deployment conditions and, often, specific restrictions on transfer. To use this mechanism to enable the release of a significant amount of spectrum for what would effectively be an entirely new, transitional use across the entire country would be inefficient and an inappropriate use of the Department's transaction review mechanism. The sole purpose of that exercise is for Telesat to sell the licence, not to put it to use for the benefit of Canadians. This is a very odd objective to ask the Department to implement, since its policies are designed to discourage speculative trading in spectrum.²²

(Note de bas de page omise)

43. SaskTel, quant à elle, insiste sur le fait qu'un éventuel rejet par le Ministère d'une transaction forcerait un réexamen des résultats de l'enchère privée, ce qui équivaut à ouvrir une véritable boîte de pandore :

Telesat has suggested in their proposal that ISED can impose pro-competitive measures when reviewing and approving after the fact the private spectrum transaction. As part of the normal process all spectrum transfers and subordinations must be approved by ISED, who conduct a detailed examination

²¹ Proposition de Telesat, paragraphe 43.

²² Commentaires de Shaw, 26 octobre 2020, paragraphe 39.

of the transaction to ensure compliance with all Departmental policies. This process usually takes several weeks, and often several months. Considering the number of transactions and entities that would be involved, SaskTel does not believe this process is workable. It would be very difficult and inefficient for ISED to reject a private spectrum sale such as that proposed by Telesat weeks or months later. The rejected transaction, and possibly other related transactions would have to then be re-visited. This would be a very time-consuming proposition. If this process could be made workable, it would at best be highly inefficient and time-consuming, although SaskTel believes this proposed process is unworkable.²³

44. Québecor Média souscrit pleinement aux propos de Shaw et de SaskTel. De plus, nous sommes d'avis que le caractère inefficace, voire irréaliste du processus d'approbation sous-jacent à la Proposition remet sérieusement en doute l'un des supposés avantages de la Proposition, soit l'accélération de la réattribution de la bande de 3 800 MHz.

F) La marche à suivre pour le Ministère : respecter l'approche employée lors de la réattribution d'une bande de fréquences

45. Divers intervenants ont insisté sur le fait que la Proposition est incompatible avec l'approche typiquement employée par le Ministère lors de la réattribution d'une bande de fréquences.
46. Rogers soulève ce point, en soulignant le caractère absolument extraordinaire de ce que propose Telesat :

The Telesat proposal is transparently self-serving and inconsistent with the Department's approach to the fundamental reallocation of other spectrum bands in past years. The Department's longstanding approach to spectrum that is subject to a fundamental reallocation (as is the case here) is that affected incumbent licensees are provided with a reasonable transition period and are subject to displacement at their own cost. The policy has also allowed for earlier voluntary displacement where parties agree on commercial terms for an earlier displacement. It is Rogers' understanding that the Department has never empowered a displaced incumbent to monetize spectrum that is subject to a fundamental reallocation, as Telesat has now proposed. If either the Department or the Federal Government is concerned about Telesat's ability to fund its future activities, it should and can address this using a separate program outside of this technical and policy framework.²⁴

47. Au paragraphe 35 de ses commentaires du 26 octobre dernier, Shaw décrit comme suit l'approche typiquement employée par le Ministère lors d'une réattribution de bande de fréquences :

The Department's standard practice for the release of spectrum is to first conduct a reallocation consultation to determine issues relating to treatment of

²³ Commentaires de SaskTel, 26 octobre 2020, paragraphe 136.

²⁴ Commentaires de Rogers, 26 octobre 2020, paragraphe 275.

existing users and to establish a band plan. Once the band plan and reallocation framework are established, the Department consults further on issues specific to the future spectrum release, including:

(a) Specifics relating to pro-competitive measures having regard to the already-determined amount of spectrum available and the band plan including block sizes;

(b) Conditions of licence, including deployment (which hinges on the determination of licensing areas), which is critical for ensuring the licensees utilize the spectrum in a manner that is consistent with the Department's expectations;

(c) Auction design, which is critical for ensuring an efficient and fair award process;

(d) Anti-collusion and prohibited communications rules, which are intended to ensure the integrity of the licensing process;

(e) Expectations for a rigorous application process in which applicants, including those seeking to be eligible for set-aside spectrum, are vetted to ensure that they have a track record of putting spectrum to use for the benefit of Canadians.

(Note de bas de page omise)

48. En adoptant la Proposition, le Ministère se trouverait à abandonner cette approche dans le but de permettre de façon totalement extraordinaire à un titulaire appelé à être déplacé de monétiser les fréquences visées par la réattribution. Or, comme le mentionne Shaw, « *In short, there are still several important policy determinations that will need to be made following the current consultation, and Shaw and other stakeholders have a legitimate expectation that these policy issues will receive their due attention in a separate public consultation.* »²⁵
49. Québecor Média est du même avis que Shaw. Le ministère se doit de respecter l'approche qu'il emploie traditionnellement lors de la réattribution d'une bande de fréquences en rendant une décision à la suite de la présente consultation pour ensuite lancer une nouvelle consultation consacrée au cadre de délivrance des licences pour la bande de 3 800 MHz.
50. Par conséquent, en considération de tout ce que nous venons d'exposer dans les sections précédentes, le Ministère se doit de rejeter la Proposition parce qu'elle n'est de toute évidence pas dans l'intérêt des Canadiens.

²⁵ Observations de Shaw, 26 octobre 2020, paragraphe 36.

G) Advenant l'adoption de la Proposition, des conditions devront être mises en place afin d'éviter de saper la viabilité des concurrents régionaux

51. Nous avons affirmé dans nos commentaires du 26 octobre dernier que si le Ministère en venait malgré à adopter la Proposition, il sera absolument essentiel que l'enchère privée menée par Telesat soit encadrée d'une série de conditions afin de garantir que cette enchère reste cohérente avec la politique du quatrième joueur mobile du gouvernement fédéral. Faire autrement risque de saper la viabilité des concurrents régionaux tel que Vidéotron, ce qui nuira à la véritable concurrence dans le marché canadien du sans-fil mobile et, du coup, aux consommateurs canadiens.

52. Ces conditions sont les suivantes :

- Première condition : établissement d'une portion de spectre réservé pour les quatrièmes joueurs mobiles régionaux. La portion de spectre qui doit être réservé au bénéfice de ces derniers doit représenter au minimum 25% du spectre mis en vente, soit 50 MHz.
- Deuxième condition : les critères d'admissibilité à la portion de spectre réservé doivent être les mêmes que ceux établis en prévision de l'enchère 3 500 MHz.
- Troisième condition : l'enchère privée doit être de type multironde et permettre la découverte des prix.
- Quatrième condition : le format et les règles de l'enchère privée doivent être les mêmes que ceux adoptés par le Ministère pour l'enchère 3 500 MHz, à savoir le format des enchères au cadran avec étape d'assignation.
- Cinquième condition : les prix de départ de l'enchère privée doivent correspondre à la moitié des prix de départ établis par le Ministère en prévision de l'enchère 3 500 MHz.
- Sixième condition : les licences qui seront vendues en conclusion de l'enchère privée doivent être des licences de niveau 4, comme celles qui seront délivrées à la suite de l'enchère 3 500 MHz.
- Septième condition : les licences qui seront vendues en conclusion de l'enchère privée doivent être assorties des mêmes conditions de licence que celles qui seront délivrées à la suite de l'enchère 3 500 MHz, notamment en ce qui a trait aux exigences de déploiement.

III. QUANT AU FUTUR PROCESSUS D'OCTROI DE LICENCES DANS LA BANDE DE 3 800 MHZ

A) Une enchère 3 800 MHz menée par le Ministère

53. Dans nos commentaires du 26 octobre dernier, nous avons indiqué que nous appuyons sans ambages la proposition du Ministère de recourir à une mise aux enchères comme processus de délivrance des licences d'utilisation flexible dans la bande de 3 800 MHz. Cette proposition est en tout point conforme à la *Politique cadre sur la vente aux enchères du spectre au Canada*²⁶, laquelle mentionne qu'une mise aux enchères sera généralement utilisée lorsqu'il est prévu que la demande de spectre excédera l'offre. Or, les licences d'utilisation flexible dans la bande de 3 800 MHz feront assurément l'objet d'une très forte demande, et ce, non seulement en raison de la quantité de spectre qui sera disponible, mais aussi en raison de la qualité dudit spectre et de son importance afin de pouvoir déployer avec succès la 5G.
54. De nombreux autres intervenants ont exprimé une opinion similaire à la nôtre.
55. SaskTel souligne qu'une enchère menée par le Ministère s'impose, puisque la demande pour des licences flexibles dans la bande de 3 800 MHz va excéder l'offre :

*SaskTel anticipates that there will be high demand for the flexible use licences being made available in the 3800 MHz band, and that demand will exceed supply. Therefore, SaskTel agrees with the ISED proposal to use a public spectrum auction licensing process to allocate and assign the 3800 MHz band flexible use licences, and SaskTel recommends that the 3800 MHz spectrum auction be administered by ISED.*²⁷

56. Prise de position similaire de la part d'Xplornet Communications Inc. (Xplornet), qui insiste également sur le fait que l'utilisation d'une enchère maximise intrinsèquement le recours aux forces du marché pour l'attribution du spectre, comme l'exige le *Cadre de la politique canadienne du spectre*²⁸ :

Xplornet submits that demand will exceed supply for the mid-band spectrum that ISED is proposing to repurpose for flexible use. Even with the entire 3450-3900 MHz frequency range licensed for flexible use, this spectrum will remain insufficient to satisfy the demands of operators deploying 5G services for Canadians.

The use of an auction inherently maximizes reliance on market forces in the allocation of spectrum, as required by Guideline (a) of the Spectrum Policy Framework. Further to this, Guidelines (b) and (f) specifically require ISED to ensure that spectrum is made available to a range of services that are in the public interest and to use licensing methods that are responsive to market place

²⁶ Voir <https://www.ic.gc.ca/eic/site/smt-gst.nsf/fra/sf01626.html>.

²⁷ Commentaires de SaskTel, 26 octobre 2020, paragraphe 125.

²⁸ <https://www.ic.gc.ca/eic/site/smt-gst.nsf/fra/sf08776.html>.

*demands. Accordingly, Xplornet supports ISED's proposal to hold a further consultation to set the parameters of the auction, including competitive measures and other key elements of an auction structure (e.g., type of auction, deposits, etc.).*²⁹

57. Nous avons vu à la section précédente que Shaw prie instamment le Ministère (à juste titre) de faire suivre la décision qu'il publiera en conclusion de la présente consultation par une nouvelle consultation consacrée au cadre de délivrance des licences pour la bande de 3 800 MHz. Shaw, au surplus, recommande que l'enchère à venir intègre la fonction de découverte de prix :

*Shaw strongly recommends that an auction featuring price discovery be used as the licensing process for the flexible use spectrum in the 3800 MHz band. Price discovery has been a central feature of most broadband spectrum auctions worldwide. The experience of the Canadian operators, and indeed most operators worldwide, is almost entirely based on multi-round auctions with increasing prices and some amount of rest-of-market demand information, which promotes price discovery and reduces common value uncertainty. Even when the products being offered were well-known in nearly every aspect – business case, deployment strategy, technology, and costs – price discovery was still important for achieving efficiency.*³⁰

58. Québecor Média souscrit entièrement aux propos de Shaw. En effet, l'enchère à venir dans la bande de 3 800 MHz est trop importante pour ne pas y intégrer la fonction de découverte de prix. Agir autrement équivaldrait à faire fi des principes de base en matière de mécanique d'attribution de spectre.

B) Une enchère qui devra nécessairement inclure des mesures favorables à la concurrence

59. Autre point sur lequel nous avons insisté dans nos commentaires du 26 octobre dernier : il sera crucial que le Ministère mette en place lors de la future enchère des mesures favorables à la concurrence qui permettront une attribution équitable des fréquences de la bande de 3 800 MHz.
60. Cela se comprend aisément lorsqu'on sait que la mainmise des fournisseurs titulaires nationaux sur le spectre mobile commercial se maintient. Si ces derniers parvenaient à accroître leur mainmise actuelle jusqu'aux bandes de fréquences qui seront nécessaires pour le déploiement de la 5G, la pérennité des gains qui ont été réalisés depuis 2007 serait alors sérieusement mise en danger, car les fournisseurs régionaux de services mobiles ne pourront se contenter de leurs avoirs spectraux actuels afin de relever le défi de la 5G. Ils devront absolument avoir accès à une quantité adéquate de fréquences requises pour ce faire.
61. Or, le risque d'une mainmise par les fournisseurs titulaires nationaux sur les fréquences nécessaires pour le déploiement de la 5G est plus que réel. En effet,

²⁹ Commentaires d'Xplornet, annexe A, 26 octobre 2020, paragraphes 74 et 75.

³⁰ Commentaires de Shaw, 26 octobre 2020, paragraphe 122.

l'historique des enchères depuis 2007 démontre de façon indéniable que les fournisseurs titulaires nationaux possèdent non seulement la motivation, mais aussi les moyens requis pour bloquer l'accès des fournisseurs régionaux aux fréquences de spectre mobile commercial. C'est d'ailleurs en reconnaissance de cette réalité que le Ministère a sagement décidé d'établir une portion de spectre réservé de 50 MHz lors des prochaines enchères dans la bande de 3 500 MHz.

62. Ce qui était vrai au moment de la publication en mars dernier des règles de l'enchère 3 500 MHz le sera tout autant en 2023, soit la période mentionnée dans le Document de consultation³¹ lors de laquelle le Ministère s'attend à procéder à la mise aux enchères des licences d'utilisation flexible dans la bande de 3 800 MHz.
63. Il est par conséquent essentiel que le Ministère poursuive ses efforts afin de mettre en place des conditions qui garantiront un accès équitable à l'ensemble des fréquences nécessaires pour le déploiement de la 5G au Canada.
64. Les fournisseurs régionaux de services mobiles qui sont intervenus à la présente consultation ont lancé un message similaire au Ministère.
65. Pour Eastlink, des mesures favorables à la concurrence devront faire partie de la consultation qui suivra la présente, puisqu'« it is critical that the appropriate steps be taken to ensure this spectrum is distributed in a manner that will not undermine the policies put in place to encourage competition. It is important that rural wireless service providers, like Eastlink, with limited high-capacity spectrum compared to the incumbents, have access to additional spectrum to be able to provide competitive wireless data speeds sustainably. »³²
66. Xplornet, de son côté, affirme qu'il est essentiel que le Ministère prenne des mesures dans le cadre de l'enchère 3 800 MHz comme il l'a fait en prévision de l'enchère 3 500 MHz :

*As with the 3500 MHz auction, it will be essential for ISED to establish competitive measures to govern the allocation of spectrum. Only through an auction that is carefully designed and run by ISED can ISED ensure that spectrum will be available to meet the broadband needs of rural and urban Canadians, and that spectrum will be allocated to promote the continued development of a competitive marketplace, all as required by the Spectrum Policy Framework.*³³

67. SaskTel utilise elle aussi l'exemple de la bande de 3 500 MHz et va un peu plus loin qu'Xplornet en affirmant que puisque les bandes de 3 500 MHz et 3 800 MHz sont similaires, les mesures favorables à la concurrence à mettre en place en prévision de l'enchère 3 800 MHz devraient être les mêmes que celles pour l'enchère 3 500 MHz, soit une portion de spectre réservé :

³¹ Document de consultation, paragraphe 184.

³² Commentaires d'Eastlink, 26 octobre 2020, paragraphe 14.

³³ Commentaires d'Xplornet, annexe A, 26 octobre 2020, paragraphe 75.

The competitive implications of the 3500 MHz and 3800 MHz bands are similar. It is expected that demand will be high for the spectrum in the auctions for both bands, with a similar list of bidders for each auction. In order to level the playing field for smaller regional operators and support a fourth operator in wireless markets, and leverage the benefits of fair competition pro-competitive measures will be required in the 3800 MHz band, similar to the requirement for such measures in the 3500 MHz band.

Because the 3500 MHz and 3800 MHz bands are similar, except for the amount of spectrum being offered for auction, and the wireless industry has not changed since the last review by the Department, it is reasonable to employ similar pro-competitive measures in both bands. Therefore, SaskTel recommends that a spectrum set-aside be employed for the 3800 MHz band for bidding by those entities that are not large wireless service providers.³⁴

68. Québecor Média est tout à fait d'accord avec l'argument avancé par SaskTel. À vrai dire, nous nous expliquons mal ce qui pourrait amener le Ministère à dévier de son plan de match ou même carrément l'abandonner en mettant en place à l'occasion de l'enchère 3 800 MHz une mesure favorable à la concurrence autre que la portion de spectre réservé (c.-à-d., un plafonnement de fréquences) ou en décidant d'aller de l'avant avec une enchère 3 800 MHz ouverte.
69. Québecor Média note également avec grand intérêt l'affirmation de SaskTel voulant que puisqu'au minimum de 250 MHz seront disponibles pour l'enchère 3 800 MHz, une portion de spectre réservé de 100 MHz représente une quantité raisonnable de spectre pour supporter un quatrième concurrent régional dans son marché³⁵. Une telle quantité nous apparaît également raisonnable, particulièrement en considération du fait que le Ministère a réservé 43% du spectre disponible lors de l'enchère 600 MHz. Cela dit, nous estimons qu'il est préférable de réserver nos commentaires quant à la nature exacte de la portion de spectre réservé à mettre en place à l'occasion de l'enchère 3 800 MHz, puisque, comme l'affirme Shaw, le Ministère ne peut à l'heure actuelle consulter de façon exhaustive (comme il se doit de le faire) sur la question des mesures favorables à la concurrence tant et aussi longtemps qu'un plan de répartition des fréquences de la bande de 3 800 MHz (un des aspects-clés de la présente consultation) n'aurait pas été établi³⁶.
70. Quoi qu'il en soit, le fait demeure que la position de Shaw est la même que la nôtre : le cadre de délivrance des licences 3 800 MHz doit comprendre des mesures favorables à la concurrence³⁷.
71. Shaw invoque trois arguments à l'appui de sa position. Nous les verrons à tour de rôle.
72. Premièrement, les Canadiens profitent de la pression concurrentielle sans précédent créée par Shaw et les autres perturbateurs sans fil, mais cette

³⁴ Commentaires de SaskTel, 26 octobre 2020, paragraphes 172 et 174.

³⁵ Commentaires de SaskTel, 26 octobre 2020, paragraphe 175.

³⁶ Commentaires de Shaw, 26 octobre 2020, paragraphe 37.

³⁷ Commentaires de Shaw, 26 octobre 2020, titre de la section III.

concurrence demeure vulnérable³⁸. À cet effet, nous citerons le paragraphe 45 des commentaires de Shaw :

These hallmarks of competition are evidence of the impact that facilities-based wireless disruptors are having in the market. In the few short years since entering the wireless market, Shaw has demonstrated our ability to discipline the Big 3 and upend the market with our innovative service offerings. The Competition Bureau has found that where facilities-based wireless disruptors have gained market share of between 5.5% and 20%, the Big 3's prices are generally in the range of 35% to 40% lower than in areas where wireless disruptors are not present or have not achieved the requisite scale.

(Note de bas de page omise)

73. Nous ne pouvons qu'être d'accord avec Shaw : ce sont les perturbateurs sans fil qui ont véritablement changé la donne dans le marché canadien des services mobiles et Vidéotron est indéniablement l'un des principaux « perturbateurs sans fil ». En effet, comme l'a mentionné le Bureau de la concurrence lors de sa récente comparution devant le CRTC³⁹ :

75 Five years ago, Videotron had around 10 percent of Quebec's subscribers; and Freedom, formerly Wind Mobile, was approaching 800,000 subscribers. Since then, both of those numbers have nearly doubled.

76 Further, the evidence demonstrates that the Big 3 are clearly responding to competition from facilities-based wireless disruptors. Dr. Chipty estimates that Canadians pay on average 10 percent less for a Gigabyte of data where a wireless disruptor has achieved a 5.5 percent market share compared to areas without a wireless disruptor. This benefit increases to a 65 percent saving where a wireless disruptor has achieved 20 percent market share.⁴⁰

74. Par ailleurs, malgré l'importance de ce qui a été accompli depuis 2008, il reste effectivement encore beaucoup à faire si l'on veut assurer une concurrence véritablement pérenne dans toutes les régions du Canada.
75. Deuxièmement, les déséquilibres quant au spectre détenu représentent un obstacle à une concurrence durable dans le contexte de la 5G⁴¹. À cet effet, nous citerons le paragraphe 51 des commentaires de Shaw :

With respect to mid-band spectrum, which will be the spectrum workhorse for 5G, the Big 3 have dominated the holdings landscape for decades, owing in large part to benefitting from gifted spectrum. For example, the Big 3 were gifted 10 MHz of mid-band PCS spectrum each. New entrants Microcell and Clearnet, which were acquired by Rogers and TELUS, respectively, were gifted

³⁸ Commentaires de Shaw, 26 octobre 2020, page 15.

³⁹ Audience tenue dans le cadre de l'Avis de consultation de télécom CRTC 2019-57, *Examen des services sans fil mobiles* (ACT 2019-57).

⁴⁰ ACT 2019-57, transcription, audience du 18 février 2020, volume 1, paragraphes 75 et 76.

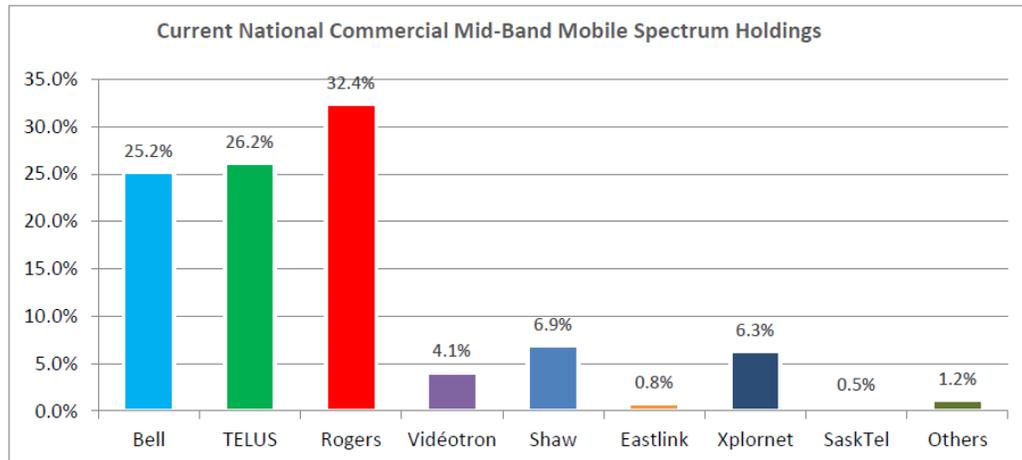
⁴¹ Commentaires de Shaw, 26 octobre, page 17.

30 MHz of PCS spectrum each. The incumbents also acquired virtually all of the PCS spectrum that was auctioned in 2001.

(Notes de bas de page omises)

76. Shaw continue au paragraphe 52 en affirmant qu'« as a result, mid-band spectrum is significantly concentrated in the hands of the incumbents. The Big 3 hold 84% of mid-band spectrum, as illustrated below: »

Figure 2: National Mid-Band⁴² Spectrum Holdings (Weighted MHz/Pop)



77. À notre avis, le tableau de Shaw parle de lui-même et prouve de façon indiscutable ce que nous mentionnions plus haut : la mainmise des fournisseurs titulaires nationaux sur le spectre mobile commercial se maintient. Or, devant cette mainmise, il faut (continuer) d'agir.
78. Troisièmement, la bande de 3800 MHz est la dernière libération prévue de spectre de bande de fréquences moyennes, ce qui augmente le risque de blocage de la bande par les trois titulaires nationaux⁴². À cet effet, nous citerons les paragraphes 56 et 57 des commentaires de Shaw :

The 3800 MHz band is the last major release of spectrum on the horizon for sub-6 GHz spectrum. Therefore, this is the last opportunity to level the playing field for mid-band spectrum for 5G. The foreclosure risk is also heightened given the increasing threat that new competitors like Shaw pose to the Big 3's joint dominance.

It is therefore imperative for the Department to ensure that the band plan and technical rules are set-up to facilitate a significant set-aside in the subsequent licensing process. The failure to set aside spectrum for exclusive bidding by new competitors will result in existing spectrum concentration barriers persisting in the 5G era, entrenching the dominance of the incumbents at a critical turning point for the industry and limiting the potential that 5G holds for the Canadian economy and consumers.

⁴² Commentaires de Shaw, 26 octobre 2020, page 19.

79. Sur la base de ce qui précède, nous réitérons que puisque la présence d'un quatrième joueur mobile fort dans toutes les régions du pays est un élément essentiel à l'essor du Canada à la fine pointe de l'économie numérique et parce que l'atteinte de cet objectif national passe nécessairement par un accès équitable au spectre de bande de fréquences moyennes, il nous apparaît crucial que le Ministère intègre à la future consultation qui traitera du cadre technique, politique et d'octroi de licences dans la bande de 3 800 MHz des propositions concrètes de mesures favorisant la concurrence, comme il l'a fait avec cohérence dans toutes les enchères de spectre mobile qu'il a menées depuis 2008.

IV. CONCERNANT LE TRAITEMENT DES TITULAIRES ACTUELS DE SERVICES À LARGE BANDE SANS FIL DANS LA BANDE DE 3 650 À 3 700 MHz

A) L'option 2 est effectivement supérieure à l'option 1

80. Dans un premier temps, rappelons qu'afin de gérer la future utilisation de la bande de fréquences 3 650 à 3 700 MHz par les titulaires de services à large bande sans fil (SLBSF), le Ministère a proposé deux options : 1) permettre aux titulaires de ces services de continuer à utiliser la bande de fréquences de 3 650 à 3 700 MHz, mais ils seraient assujettis à de nouvelles règles techniques qui harmoniseraient ces services aux blocs de fréquences proposés et accroîtraient l'efficacité de cette bande pour l'utilisation flexible; ou 2) déplacer les titulaires de SLBSF de la bande de fréquences de 3 650 à 3 700 MHz et établir un nouveau processus de délivrance de licences pour une partie de la bande de fréquences de 3 800 MHz, à savoir la bande de fréquences comprise entre 3 900 et 3 980 MHz⁴³. Rappelons également que le Ministère a indiqué avoir une préférence pour l'option 2 notamment parce qu'elle offrirait une stabilité de long terme dans l'ensemble de la bande de 3 450 à 3 980 MHz, car elle favorisera une utilisation plus efficace du spectre pour les futures applications 5G et soutiendra l'accès à un parc d'équipements normalisés dans toute la bande de fréquences⁴⁴.
81. Dans nos commentaires du 26 octobre dernier, nous avons affirmé que c'est à juste titre que le Ministère privilégie l'option 2 en comparaison à l'option 1, puisque l'option 2 offre un nombre appréciable d'avantages qui la rendent supérieure. Premier avantage : choisir l'option 2 permettra d'établir une contiguïté entre les bandes de 3 500 MHz et 3 800 MHz. Or, mettre en contiguïté ces deux bandes présente des avantages qui aideront les exploitants de réseaux mobiles à réaliser les promesses offertes de la 5G. Deuxième avantage : choisir l'option 2 permettra d'éviter les enjeux d'interférence entre les systèmes d'utilisation flexible et les SLBSF. Troisième avantage : choisir l'option 2 se traduira par une augmentation de la largeur de bande à la disposition des

⁴³ Document de consultation, paragraphe 87.

⁴⁴ Document de consultation, paragraphe 90.

SLBSF (laquelle passera de 50 MHz à 80 MHz), ce qui aidera les exploitants de ces systèmes à atteindre l'objectif national de connectivité de 50/10 Mb/s.

82. Plusieurs intervenants ont, comme nous, indiqué qu'ils étaient d'accord avec l'option 2 telle que proposée par le Ministère, en mettant de l'avant des arguments similaires aux nôtres.
83. TELUS Communications Inc. (TELUS) souligne le fait que l'option 2 est nettement préférable, puisque le maintien des SLBSF à leur emplacement actuel empêcherait la contiguïté entre les bandes de 3 500 MHz et 3 800 MHz, ce qui nuirait à une utilisation efficace du spectre de ces deux bandes, en plus d'être nuisible au déploiement de la 5G au pays :

TELUS strongly supports ISED's proposal to relocate WBS from its current allocation (i.e., 3650-3700 MHz), because its current location in the middle of the new 3500/3800 MHz band precludes spectrum contiguity across these bands and diminishes the resulting efficient use of the spectrum. Supporting flexible use spanning 3500 MHz and 3800 MHz for 5G services better serves Canadians by potentially enabling all MNOs to leverage contiguous blocks up to 100 MHz and creating a world class competitive 5G market.⁴⁵

84. Pour SaskTel, l'option 2 permettra une transition ordonnée vers de nouvelles règles techniques, ce qui mitigera du coup les enjeux d'interférences découlant de l'option 1 :

Moving existing WBS systems from the 3650-3700 MHz band to the 3900-3980 MHz band allows for an orderly transition to new technical rules for flexible use licensing. For example, it would be difficult to transition from 25 MHz block sizes to 10 MHz block sizes in the same band while maintaining service.⁴⁶

85. Xplornet, quant à elle, affirme que l'option 2 est essentielle si l'on veut satisfaire aux besoins en large bande des Canadiens vivant en milieux ruraux :

An expanded WBS band is critical in order to meet the needs of Canadians. In many areas of the country today, demand within the current WBS band, which spans only 50 MHz of spectrum, greatly exceeds the capacity provided by this spectrum. Interference issues are becoming challenging to manage because of congestion in the band. By relocating the WBS band as proposed by ISED, this band can be expanded from 50 to 80 MHz. With this increased capacity, rural Canadians will enjoy greater benefits from the services offered by WBS licensees, including increased access to broadband service meeting the Universal Service Objective.⁴⁷

86. Un des plus farouches opposants à l'option 1, Rogers, a résumé comme suit les motifs de son opposition :

⁴⁵ Commentaires de TELUS, 26 octobre 2020, paragraphe 66.

⁴⁶ Commentaires de SaskTel, 26 octobre 2020, paragraphe 65.

⁴⁷ Commentaires d'Xplornet, annexe A, 26 octobre 2020, paragraphe 28.

For certainty, the Department should strongly reject Option 1, as it would prevent creation of the large, contiguous bandwidths for multiple 5G networks that will be necessary to provide Canadians with access to the most advanced communications service. Having 50 MHz, plus any effective guard bands, separating the 3500 MHz and future 3800 MHz bands – potentially sterilizing up to 100 MHz of prime 5G spectrum until new technical rules are in effect – would be an extremely poor policy outcome for all Canadians

Further, as the Department itself identifies, Option 1 would still require significant technical changes (as well as proposed changes to the WBS band plan) to not sterilize adjacent flexible use spectrum.

ISED recognizes that in order to better reflect advances in technologies and enable Canadians access to such technologies, as well as to ensure efficient use of a scarce resource, the current technical rules would have to be updated. ISED would impose new flexible use technical rules such as mandating TDD synchronization, imposing guard bands and/or reducing the power levels allowed in the band to facilitate sharing between licensees within the band and coexistence with licensees in adjacent bands.

Such updates to the current WBS band plan and technical rules would necessitate equipment upgrades, no different than if current WBS operators are moved to a different frequency range. However, it should be noted that many of the WBS licensees who have deployed 3GPP-based technologies in the WBS band currently, such as Xplornet, Seaside Wireless Communications, etc, should have minimal challenges with network equipment or user terminals moving to 3400-3450 MHz range. This means that a movement out of the 3650-3700 MHz range should not materially increase the costs nor challenges compared to simply altering the current WBS band plan. In other words, the better alternative, Option 2 (moving WBS), is not more disruptive than Option 1 (not moving WBS but requiring significant changes to achieve coexistence).⁴⁸

(Note de bas de page omise)

87. Québecor Média est tout à fait d'accord avec Rogers. Le maintien des titulaires de SLBSF à leur emplacement actuel mènerait effectivement à un résultat particulièrement déficient et, du coup, contraire aux intérêts des Canadiens, puisqu'avec un tel maintien, non seulement la contiguïté entre les deux bandes serait perdue, mais les inévitables enjeux d'interférence entre SLBSF et systèmes d'utilisation flexible seraient également maintenus, et ce, sans que les titulaires de SLBSF puissent éviter de devoir procéder à une mise à niveau de leurs équipements.
88. Compte de ce qui précède, nous sommes d'avis que la préférence du Ministère envers l'option 2 est parfaitement justifiée. Par conséquent, nous prions le Ministère de mettre cette option en œuvre.

⁴⁸ Commentaires de Rogers, 26 octobre 2020, paragraphes 128, 129 et 130.

B) Surtout, pas de variantes aux options 1 ou 2

89. Certains intervenants ont proposé au Ministère l'adoption de différentes variantes aux options 1 ou 2. Ces variantes sont les suivantes :
- maintien des SLBSF dans la bande de 3 650 à 3 700 MHz tout en ajoutant à leur avantage 30 MHz (c.-à-d., jusqu'à 3 730 MHz) à cette bande (variante #1)⁴⁹;
 - maintien des SLBSF dans la bande de 3 650 à 3 700 MHz tout en leur donnant accès à la bande de 3 900 à 3 980 MHz (variante #2)⁵⁰;
 - maintien des SLBSF dans la bande de 3 650 à 3 700 MHz tout en leur donnant accès à la bande de 3 400 à 3 450 MHz (variante #3)⁵¹.
90. Nous passerons successivement en revue ces trois variantes en expliquant pourquoi le Ministère se doit de les rejeter.
91. La variante #1 présente tous les désavantages de l'option 1 énumérés dans la section précédente, mais, en plus, elle élimine le seul point positif de l'option 1 en comparaison avec l'option 2, soit une quantité légèrement supérieure de spectre mis à la disposition des systèmes d'utilisation flexible. En effet, la variante #1 ramène la quantité de spectre offerte par l'option 1 (280 MHz) à celle offerte par l'option 2 (250 MHz). À sa face même, l'option #1 ne tient pas debout.
92. Quant à la variante #2, elle présente elle aussi tous les désavantages de l'option 1, en plus d'accorder - sans aucune justification - 80 MHz supplémentaires aux titulaires de SLBSF, au détriment des futurs systèmes d'utilisation flexible dans la bande de 3 800 MHz, un non-sens selon nous d'un point de vue de politique réglementaire. La variante #3, bien sûr, évite les désavantages de l'option 1, mais demeure tout de même viciée par l'absence de justification pour l'octroi des 50 MHz supplémentaire aux SLBSF. Cette absence de justification est selon nous fatale aux variantes #2 et #3.

V. UNE SOLUTION PERMETTANT DE DÉFINIR LES ZONES VÉRITABLEMENT DÉPENDANTES DES SATELLITES

93. Nous avons reconnu dans nos commentaires du 26 octobre dernier qu'un bon nombre de collectivités en régions éloignées hors des centres urbains et plus particulièrement en régions nordiques dépendent des satellites pour recevoir des services de télécommunications de base en téléphonie et en large bande. En considération de cette réalité, nous avons indiqué que nous n'avons pas, à

⁴⁹ Voir les commentaires d'Iris Technologies, Inc., 26 octobre 2020, paragraphe 43 et les commentaires de Cogeco Communications Inc., 26 octobre 2020, paragraphe 37.

⁵⁰ Voir les commentaires de la Canadian Association of Wireless Internet Service Providers, 26 octobre 2020, paragraphe 15 et les commentaires de la Canadian Communication Systems Alliance, Inc., 26 octobre 2020, paragraphe 10.

⁵¹ Voir les commentaires de la BC Broadband Association, 26 octobre 2020, paragraphe 27.

première vue, d'objection à ce que le Ministère adopte sa proposition de maintenir une attribution prioritaire de l'ensemble de la bande de fréquences de 3 700 à 4 200 MHz au service fixe par satellite, ainsi que sur sa proposition à l'effet que les stations terriennes actuelles du service fixe par satellite dans les zones qui dépendent des services par satellite demeurent sous licence pour l'ensemble de la bande de fréquences de 3 700 à 4 200 MHz.

94. Nous avons toutefois insisté sur le fait qu'il est essentiel que les critères de désignation des zones qui devraient être considérées comme dépendantes des services satellites soient finement définis. En effet, des critères définis de façon trop large auraient ultimement pour effet de nuire au déploiement des services d'utilisation flexible dans les régions du pays autres que celles véritablement éloignées ou nordiques.
95. Shaw recommande comme solution de définir les zones dépendantes des satellites comme étant les zones au sein desquelles aucun service de transport terrestre n'est disponible. Comme l'explique Shaw au paragraphe 71 de ses commentaires :

In order to capture areas that are truly satellite dependent, Shaw recommends that the Department focus on communities where terrestrial transport is unavailable. Many of the areas listed in Annex E already have access to non-satellite forms of connectivity, including fibre. We note that the CRTC Report defined a "satellite-dependent community" as "a community that has no connection to terrestrially based telecommunications facilities [...] and that relies on satellite transport to receive one or more telecommunications services (such as voice, wireless [both fixed and mobile], and Internet Services." The CRTC Report, which is also a source of data for the National Broadband Internet Service Availability Map illustrating service availability, identified 83 communities that rely on an aggregated satellite transport model for the delivery of voice services and 89 communities that rely on this model for Internet services.

(Notes de bas de page omises)

96. Nous appuyons la solution proposée par Shaw, puisqu'elle permet effectivement de définir avec précision les zones de notre pays qui sont véritablement dépendantes des services par satellite.

VI. PAS DE DROITS ACQUIS PERMANENTS POUR LES STATIONS TERRIENNES OPÉRANT DANS LA BANDE DE 3 500 À 3 650 MHz

97. Le Ministère propose dans le Document de consultation⁵² que des stations terriennes du service fixe par satellite exploitées par Inmarsat Solutions (Canada) Inc. dans la bande de 3 500 à 3 650 MHz et située à Weir au Québec fassent l'objet de droits acquis. Si cette proposition est adoptée, les nouvelles

⁵² Document de consultation, section 7.4.

stations de services fixes ou mobiles dans la bande de 3 500 à 3 650 MHz seront tenues de réaliser une coordination avec ces stations terriennes du service fixe par satellite, tel que décrit dans le PNRH-520, *Prescriptions techniques pour les systèmes fixes et/ou mobiles, incluant les systèmes à large bande à utilisation flexible, dans la bande de 3 450 à 3 650 MHz*⁵³.

98. Québecor Média est préoccupée par cette proposition en raison du fait que les stations terriennes en question sont situées à proximité de la région métropolitaine de Montréal. Étant donné l'importance cruciale de cette zone de population pour tous les fournisseurs de services mobiles qui la desservent, nous nous objectons à ce que ces stations terriennes fassent l'objet de droits acquis permanents. À ce sujet, nous sommes en parfait accord avec Rogers lorsqu'elle mentionne ce qui suit au paragraphe 115 de ses commentaires :

However, satellite operators have known since 2003 that the stations were being grandfathered, which will be 20 years until 3800 MHz flexible use services is introduced under the Consultation's timelines. While coordination issues are expected only at the edge of current coverage areas, the earth stations could create future coordination challenges for new flexible use services in the Montreal-area, if not within Montreal itself. The Department should impose an end date on when all FSS earth stations would need to cease operations within the 3500-3650 MHz. Grandfathering these earth stations on a permanent basis will prevent the impacted flexible use licensees from using their spectrum for new and innovative services requiring wider coverage, such as drones, HAPS, Smart Farming, environmental IoT, etc. These new services have a different footprint requirement than traditional mobile and fixed broadband services provided to people and indefinitely grandfathered earth stations may continue to prevent the deployment of advanced new services.

99. Le tout, soumis respectueusement.

⁵³ Documentation de consultation, annexe C.