

# 5

Chapitre 5  
**Réglementation technique**



## Table des matières

Structures de soutien, droits de passage, accessibilité aux immeubles et câblage intérieur . .	5-4
Structures de soutien . . . . .	5-6
Droits de passage . . . . .	5-11
Structures de soutien – pylônes d’antenne . . . . .	5-13
L’accès aux immeubles à logements multiples . . . . .	5-16
Interconnexion des réseaux . . . . .	5-18
Politique et réglementation du spectre . . . . .	5-19
Évolution de la politique et de la gestion du spectre . . . . .	5-20
Gestion et réglementation du spectre . . . . .	5-27
Matériel de télécommunications . . . . .	5-33

Dans le présent rapport, l'expression « réglementation technique » sert à désigner les nombreux types importants de règlements qui régissent les installations physiques et le matériel dont les fournisseurs de services de télécommunications (FST) ont besoin pour exploiter les réseaux de télécommunications et gérer des ressources limitées comme le spectre et les numéros.

À l'heure actuelle, les activités de réglementation technique englobent notamment la réglementation :

- de l'utilisation du spectre radioélectrique, des normes techniques et du matériel par Industrie Canada;
- de l'accès aux éléments d'infrastructure des télécommunications, tels que les poteaux, les pylônes, les conduits, les droits de passage et le câblage dans les immeubles à logements multiples;
- des ressources d'interconnexion et de numérotage par le CRTC et par les organisations de l'industrie auxquelles ce dernier a délégué cette responsabilité.

Ces divers types de réglementation technique déterminent qui peut fournir des services de télécommunications et influent sur l'efficacité et la compétitivité de ces services.

Les objectifs généraux visés par la réglementation technique sont les suivants : répartir efficacement les ressources limitées (p. ex., les numéros, le spectre); tenir compte des externalités (p. ex., les effets nocifs du brouillage des radiofréquences) et améliorer l'accès aux installations qui forment des goulots d'étranglement (p. ex., les structures de soutien, le câblage à l'intérieur des bâtiments). Conformément à son approche générale, le Groupe d'étude estime que la réglementation technique est justifiée lorsque les forces du marché ne permettent pas d'atteindre ces objectifs.

La réglementation technique vise particulièrement :

- à garantir l'interconnexion et l'interopérabilité efficaces des réseaux entre les fournisseurs de services de télécommunications;
- à s'assurer que les fournisseurs de services de télécommunications ont accès de façon efficace et en temps opportun aux structures de soutien, aux droits de passage, au câblage intérieur des bâtiments et à d'autres installations qui sont indispensables au déploiement efficace de réseaux de télécommunications pour tous les Canadiens;
- à garantir l'efficacité et l'efficience du processus d'octroi de licences concernant le spectre et les émetteurs de radiocommunications afin de promouvoir l'atteinte des objectifs de la politique de télécommunication recommandés au chapitre 2 et, le cas échéant, de faciliter l'octroi de bandes de spectre exonérées de licence;
- à prévenir tout dommage causé aux réseaux et autres dommages causés par le brouillage nocif du spectre des fréquences radioélectriques, à protéger la santé et la sécurité du public et à s'assurer que les Canadiens continuent à avoir accès aux services de télécommunications essentiels dans les situations d'urgence;
- à garantir l'accessibilité et l'utilisation efficaces des ressources de numérotage et d'adressage.

Conformément à la démarche globale de la réglementation des télécommunications qui est recommandée dans le présent rapport, le Groupe d'étude est d'avis que la réglementation technique devrait être efficace, efficiente et proportionnelle à ses objectifs, être neutre du point de vue de la concurrence et ne pas défavoriser l'investissement.

## Structures de soutien, droits de passage, accessibilité aux immeubles et câblage intérieur

Les télécommunications et les autres technologies de l'information et des communications (TIC) (voir le chapitre 7 qui présente une discussion plus poussée sur le sujet) jouent un rôle de plus en plus important dans l'amélioration du bien-être économique et social des Canadiens. Pour déployer l'infrastructure des TIC au Canada, améliorer la connectivité des Canadiens et s'assurer que les clients peuvent choisir entre des réseaux et services qui se font concurrence, les FST et les entreprises de distribution<sup>1</sup> (p. ex., les câblodistributeurs) doivent être en mesure d'avoir accès aux éléments d'infrastructure dont ils ont besoin pour établir et entretenir leurs réseaux.

Les entreprises de télécommunications filaires et sans fil ont besoin d'avoir accès aux droits de passage et aux structures de soutien (p. ex., les pylônes, les poteaux, les conduits). En outre, les FST ont généralement besoin d'avoir accès au câblage intérieur des immeubles à logements multiples afin de pouvoir fournir leurs services aux clients. Ces éléments sont des installations essentielles. S'ils n'y ont pas accès, les FST ne peuvent pas installer leurs réseaux ou fournir des services à leurs abonnés (voir le chapitre 3 qui passe en revue les installations essentielles). En outre, le double emploi de ces installations n'est ni économique ni souhaitable. Les municipalités font état d'une résistance de plus en plus grande au double emploi des structures de soutien. Il n'est pas dans l'intérêt public de multiplier les rangées de pylônes qui bordent les rues, ou de creuser continuellement les routes pour installer une multitude de conduits souterrains. Il est aussi plus rentable de partager les coûts des structures de soutien existantes au lieu de doubler cet investissement. Ces éléments d'infrastructure sont donc des composantes essentielles du système national des télécommunications du Canada.

Selon le Groupe d'étude, tous les facteurs qui font obstacle à la concurrence devraient être éliminés, y compris ceux qui limitent l'accès à ces éléments d'infrastructure essentiels. En éliminant ces obstacles, on permet à tous les FST de jouir de cet accès à des conditions raisonnables. L'accès doit avoir lieu en temps opportun et tout différend concernant les conditions d'accès doit être réglé rapidement. Tout refus ou délai peut provoquer des retards dans la construction des réseaux et la prestation des services. Selon le Groupe d'étude, le règlement en temps opportun des différends concernant l'accès à ces éléments d'infrastructure est essentiel au déploiement en temps opportun des réseaux de télécommunications et contribue dans une grande mesure à la capacité des clients de choisir, dans un contexte concurrentiel, des services et des fournisseurs de services.

---

<sup>1</sup> Selon le paragraphe 2(1) de la *Loi sur la radiodiffusion*, « Entreprise de distribution » désigne une entreprise de réception de radiodiffusion pour retransmission, à l'aide d'ondes radioélectriques ou d'un autre moyen de télécommunication, en vue de sa réception dans plusieurs résidences permanentes ou temporaires ou locaux d'habitation, ou en vue de sa réception par une autre entreprise semblable.

Dans le passé, l'interconnexion des réseaux ne concernait que les entreprises exploitant leurs propres réseaux. Cependant, l'interconnexion est devenue de plus en plus importante pour les FST qui louent des éléments du réseau appartenant à d'autres entreprises. Au cours de la dernière décennie, ces « revendeurs » ont obtenu graduellement des droits d'interconnexion limités. Conformément à la démarche qu'il recommande au chapitre 3 pour traiter équitablement tous les FST, le Groupe d'étude propose de donner des droits d'interconnexion et d'accès à tous les FST.

Historiquement, l'accès des compagnies de téléphone aux structures de soutien, tels les pylônes et les conduits, ou au câblage, aux conduits et aux gaines d'ascension situés à l'intérieur des immeubles à logements multiples, n'était pas un sujet de préoccupation important. Pour éviter le doublement des coûts d'installation et d'entretien des pylônes, les compagnies des services d'électricité et les compagnies de téléphone locales, qui jouissaient de monopoles en matière de distribution locale, avaient intérêt à grouper leurs structures de soutien ou à se donner réciproquement accès à ces structures. De même, dans un environnement monopolistique, les propriétaires d'immeuble avaient intérêt à s'assurer que leurs locataires avaient accès aux services de télécommunications offerts par le fournisseur monopolistique, et les municipalités avaient aussi intérêt à accorder aux services publics des droits de passage pour construire leurs installations.

Cependant, les différends concernant l'accès aux structures de soutien des compagnies de services électriques et l'accès aux immeubles à logements multiples ont augmenté au fil du temps. Ils ont commencé au cours des années 1960 à la suite de l'octroi de licences aux câblodistributeurs et se sont intensifiés ces dernières années par suite de la concurrence entre les nombreuses entreprises de télécommunications. Ce qui ajoute à la complexité de la situation, c'est le fait que dans certains cas, les compagnies des services d'électricité sont elles-mêmes actives sur les marchés des télécommunications. De même, certaines municipalités ont commencé à considérer la fourniture de droits de passage comme une source de revenu et se sont efforcées d'obtenir des droits plus élevés des entreprises de télécommunications en échange de leurs droits de passage. Dans certains cas, les municipalités ont même élaboré des plans pour construire leur propre infrastructure et partant, faire concurrence aux entreprises de télécommunications. Dans ces situations, les municipalités auraient l'occasion et l'incitation de privilégier leurs propres infrastructures comparativement à celles des autres entreprises de télécommunications, en ce qui concerne l'octroi des droits de passage.

Les consultations menées par le Groupe d'étude ont démontré que l'accès à ces éléments d'infrastructure essentiels continuera d'être un enjeu de taille tant qu'il existera un risque que l'obtention du droit d'accès soit considérablement retardée ou que les propriétaires de ces éléments d'infrastructure essentiels assujettiront l'accès à des prix et à des conditions incohérents et possiblement trop onéreux.

Le CRTC a le pouvoir, en vertu de la *Loi sur les télécommunications* (articles 43 et 67 respectivement), de permettre aux entreprises de télécommunications et de distribution canadiennes d'avoir accès à un droit de passage public pour la construction de leurs lignes de transmission, et d'établir des règlements fixant les normes relatives à la hauteur de ces lignes de transmission. Il a également le pouvoir d'ordonner à une entreprise de télécommunications canadienne qui possède des structures de soutien d'autoriser un autre FST à avoir accès à ces structures (paragraphe 43(5) de la Loi). Cependant, dans certaines circonstances, une entreprise de télécommunications pourrait être tenue de s'adresser à une autre organisation (p. ex., l'Office des transports du Canada ou une commission provinciale de services publics) pour obtenir l'accès à un droit de passage ou à des structures de soutien qui n'appartiennent pas à d'autres entreprises de télécommunications.

Le CRTC n'exerce aucun pouvoir explicite relativement à l'accès aux bâtiments. Cependant, il a établi un cadre<sup>2</sup> de principes réglementaires qui régissent l'accès aux immeubles à logements multiples et au câblage intérieur. Ce cadre compte dans une grande mesure sur la négociation entre les propriétaires d'immeubles et les entreprises de télécommunications, le CRTC agissant à titre d'arbitre lors de différends. Le CRTC applique ce régime par le truchement de règlements visant les entreprises de télécommunications qui possèdent ou utilisent ce câblage. Il a également déclaré son intention de compter sur l'article 42 de la *Loi sur les télécommunications* pour assujettir les propriétaires d'immeubles aux codes d'accès aux immeubles<sup>3</sup>.

### Structures de soutien

Au Canada, les pylônes et les conduits servent souvent à installer des lignes de transmission des télécommunications. Les compagnies de téléphone et les compagnies de distribution d'électricité possèdent la plupart des pylônes utilisés à cette fin. Historiquement, elles ont partagé ces ressources, et se sont attribué réciproquement le droit d'utiliser ces pylônes. Il existe des règlements qui régissent la hauteur des pylônes et de leurs segments qui sont réservés à la distribution d'électricité et à la transmission des télécommunications. Dans les centres urbains, les FST utilisent souvent les conduits. Ces derniers appartiennent aux entreprises de télécommunications, aux municipalités, aux services publics et à d'autres entités.

Lorsque les structures de soutien appartiennent aux entreprises de télécommunications, le CRTC a compétence pour autoriser, par ordonnance, une tierce partie à avoir accès à ces structures à des fins de télécommunications selon des modalités qu'il juge raisonnables. Cependant, lorsque les structures de soutien appartiennent à des tierces parties qui ne sont pas des entreprises de télécommunications, les tribunaux ont statué que le cadre législatif en vigueur n'autorise pas le CRTC à ordonner l'utilisation de ces structures par les entreprises de télécommunications.

---

<sup>2</sup> Décision 2003-45, *Fourniture de services de télécommunications aux clients d'immeubles à logements multiples*, 30 juin 2003. Affiché à [www.crtc.gc.ca/archive/FRN/Decisions/2003/dt2003-45.htm](http://www.crtc.gc.ca/archive/FRN/Decisions/2003/dt2003-45.htm).

<sup>3</sup> L'article 42 donne au CRTC de vastes pouvoirs pour la construction et la fourniture d'installations de télécommunications selon les modalités qu'il établit. Le CRTC doit encore prononcer une ordonnance d'accès contre le propriétaire d'un bâtiment.

Dans une décision rendue en 2003, la Cour suprême du Canada a statué que le terme « ligne de transmission » au paragraphe 43(5) de la *Loi sur les télécommunications* n'englobe pas les lignes de distribution de l'électricité<sup>4</sup> et que le paragraphe 43(5) ne peut être appliqué aux propriétés privées, y compris les servitudes d'utilité privées où se trouvent des pylônes de support de câbles électriques. Cette décision a eu pour effet de soustraire à la compétence du CRTC le règlement des différends concernant l'accès aux structures de soutien appartenant aux compagnies des services d'électricité et d'empêcher le CRTC de réglementer l'accès à ces pylônes en vertu de l'article 43(5) de la Loi.

Certains organismes de réglementation provinciaux, comme ceux de l'Alberta, de la Nouvelle-Écosse et de l'Ontario, ont exercé leur compétence relativement aux tarifs et aux modalités de l'accès aux structures de soutien appartenant à des entreprises de distribution d'électricité. De même, la Commission des services publics du Nouveau-Brunswick a récemment invoqué sa compétence pour examiner les tarifs d'accès à la structure de soutien de la compagnie de distribution d'électricité dans cette province. Cependant, il n'est pas certain que tous les organismes de réglementation provinciaux exerceront cette compétence ou s'acquitteront convenablement de cette fonction de réglementation dans l'ensemble des provinces et territoires. En outre, leur compétence est limitée aux entreprises qu'ils réglementent, et ne peut être exercée sur d'autres entités. Ce qui est également important, c'est le fait qu'ils ne réglementent pas l'accès conformément aux objectifs de politique prévus par la *Loi sur les télécommunications*, et n'ont pas pour mandat de garantir l'atteinte de ces objectifs. Par ailleurs, même dans les provinces où les commissions des services publics provinciales ont exercé cette compétence, il y a des divergences importantes aussi bien dans la méthode d'établissement des tarifs que dans le niveau des frais imposés aux tierces parties pour l'accès aux structures de soutien.

Selon le Groupe d'étude, il s'agit là d'une question sérieuse, qui devrait être traitée. Les structures de soutien constituent un élément important de la construction et du déploiement des réseaux de télécommunications au Canada. À ne pas garantir l'accès à ces structures en temps opportun et selon des modalités raisonnables, on risque de compromettre la réalisation de l'infrastructure des télécommunications concurrentielle qui est envisagée dans le présent rapport et sur laquelle on compte pour mettre en œuvre une grande partie des autres réformes de politique proposées.

Il est généralement reconnu qu'il est dans l'intérêt public d'encourager l'utilisation commune des structures de soutien. Cette politique a pour origine l'environnement des services publics du XX<sup>e</sup> siècle, lorsque des monopoles étaient accordés aux fournisseurs de services téléphoniques ou électriques pour le bien du public. En outre, il y a de bonnes raisons – ayant trait à l'environnement et à la commodité publique – pour limiter la prolifération des poteaux qui longent les voies publiques et le nombre de fois où les rues des villes doivent être excavées pour l'installation de nouveaux conduits. Par ailleurs, le fait d'exiger que les nouveaux venus sur le marché des télécommunications construisent leurs propres structures de soutien constituerait pour ces nouvelles entreprises un important obstacle économique, qui nuirait à d'autres réformes recommandées dans le rapport.

---

<sup>4</sup> *Barrie Public Utilities c. Association canadienne de télévision par câble*, [2003], 1 CSC 28 (16 mai 2003). Affiché à [www.lexum.umontreal.ca/csc-scc/fr/com/2003/html/03-05-16.3.html](http://www.lexum.umontreal.ca/csc-scc/fr/com/2003/html/03-05-16.3.html).

La récente décision de la Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO) concernant l'accès aux structures de soutien appartenant à des compagnies de distribution de l'électricité<sup>5</sup> illustre une partie des difficultés rencontrées par les câblodistributeurs. Cette décision soulignait que les distributeurs d'électricité jouissent d'un pouvoir monopolistique basé sur le fait qu'en l'absence de réglementation, ils peuvent contrôler l'accès à leurs pylônes. Ce point a été mis en évidence par le fait que les parties en cause ne parviennent pas, depuis plus d'une décennie, à une entente concernant l'accès à une structure de soutien par un câblodistributeur local. La CEO a souligné que ce degré d'incertitude est contraire à l'intérêt public.

Un autre exemple de la mesure dans laquelle le contrôle non réglementé de l'accès aux structures de soutien d'une compagnie de distribution d'électricité peut contrecarrer ou retarder les tentatives d'un FST pour établir et améliorer une infrastructure de télécommunications s'est produit dans les provinces de l'Atlantique. Dans cet exemple, un service public d'électricité appartenant à une municipalité et envisageant de créer son propre réseau de fibre optique a empêché le câblodistributeur local d'avoir accès à ses pylônes en vue d'améliorer ses installations de câblodistribution et d'offrir un service téléphonique et un service Internet à haute vitesse. Le câblodistributeur a dû utiliser les boucles locales dégroupées de la compagnie de téléphone locale pour fournir le service téléphonique dans la région.

Dans un autre exemple, une compagnie municipale de services électriques de l'Ontario ayant une compagnie affiliée de services téléphoniques a refusé à un câblodistributeur l'accès à ses structures de soutien pour l'établissement de certaines installations, parce que les deux parties en cause ne pouvaient pas s'entendre sur les modalités d'accès. Le refus a empêché le câblodistributeur de fournir des services Internet à haute vitesse et de faire concurrence à la compagnie de téléphone appartenant à la municipalité.

L'intervention croissante des services publics d'électricité dans l'industrie des télécommunications en tant que FST concurrentiels donne à penser que les litiges ayant trait à l'accès pourraient se multiplier à l'avenir, étant donné que les services publics d'électricité contrôlent l'accès à des installations essentielles et peuvent acquérir un avantage concurrentiel en donnant un accès préférentiel à leurs compagnies affiliées qui fournissent des services de télécommunications.

Les entreprises de télécommunications et les compagnies publiques de distribution de l'électricité sont les principaux, mais pas les seuls, propriétaires de structures de soutien au Canada. Les conduits, les pylônes et les autres structures de soutien des lignes de transmission des télécommunications appartiennent aussi à d'autres entités, notamment à des municipalités, à d'autres services publics, à des chemins de fer et à des organismes privés. Pour cette raison, le Groupe d'étude est d'avis qu'il est nécessaire d'élargir la compétence du CRTC pour englober l'accès à ces structures à des fins de télécommunications, y compris le règlement en temps opportun des différends concernant l'accès.

---

<sup>5</sup> Décision et ordonnance de la CEO relativement à la demande de l'Association canadienne de télévision par câble (RP-2003-0249), mars 2005. Affiché (en anglais) à [www.oeb.gov.on.ca/documents/communications/pressreleases/2005/press\\_release\\_ccta\\_decision\\_080305.pdf](http://www.oeb.gov.on.ca/documents/communications/pressreleases/2005/press_release_ccta_decision_080305.pdf).

Dans sa version actuelle, le paragraphe 43(5) de la *Loi sur les télécommunications* est trop restrictif pour permettre d'atteindre les objectifs de politique prévus par la Loi. En plus des problèmes associés à une description pointue du terme « ligne de transmission », le libellé actuel du paragraphe fait mention uniquement des structures de soutien « construites sur une voie publique ou un autre lieu public » et accorde uniquement « un droit d'accès à la structure de soutien » sous réserve des conditions que le CRTC pourrait imposer. Cela a ouvert la porte à des litiges devant les tribunaux, selon lesquels le CRTC ne possède pas la compétence qui lui permet d'ordonner l'accès à des structures de soutien situées sur des terrains publics qui ne sont pas des voies publiques ou qui sont une propriété publique mais ne sont pas généralement accessibles au grand public. On a également soutenu que le pouvoir du CRTC d'exiger « l'accès à la structure de soutien » n'inclut pas le droit d'exiger l'entretien, la réparation et l'exploitation courantes des installations de transmission utilisant la structure de soutien et que la référence, au paragraphe 43(5), aux structures de soutien « construites sur une voie publique ou un autre lieu public » empêche l'accès aux structures souterraines ou aux structures qui surplombent les places publiques. La Cour suprême du Canada a confirmé que cet article ne s'applique pas aux structures de soutien situées sur des terrains privés.

Selon le Groupe d'étude, toutes ces restrictions peuvent entraîner des retards inacceptables dans le déploiement de nouvelles infrastructures de télécommunications au service des Canadiens. Le Groupe d'étude ne recommande pas que la compétence du CRTC soit élargie au point d'exiger que les propriétaires d'un lieu privé permettent que de nouvelles structures de soutien soient construites sur leur terrain; néanmoins, dans les cas où de telles structures existent déjà sur la base d'une servitude ou autre, le CRTC devrait pouvoir exiger que des FST concurrents aient accès à ces structures.

#### Recommandation 5-1

**Que le libellé du paragraphe 43(5) de la *Loi sur les télécommunications* soit élargi de façon à s'assurer que le CRTC a manifestement le droit de régler les différends et d'ordonner l'accès aux structures de soutien construites sur une propriété publique ou privée, ou au-dessus, le long ou au-dessous d'une telle propriété, quelle que soit sa nature. Que ces droits d'accès soient définis de façon à englober le droit d'installer, d'entretenir, de réparer et d'exploiter des installations de transmission au sens de la Loi. Que le paragraphe 43(5) soit modifié de manière à s'appliquer aux structures de soutien qui appartiennent aux compagnies de services d'électricité, aux municipalités et aux autres parties.**

Comme on l'a indiqué plus haut, les entreprises de télécommunications et celles de distribution de l'électricité n'utilisent en général pas les mêmes segments des pylônes, en ce sens que les entreprises de distribution de l'électricité utilisent la section supérieure et les entreprises de télécommunications, la section médiane. À la lumière de ce fait, il semble raisonnable, advenant l'utilisation commune des pylônes, que l'accès à la section des pylônes réservée à la distribution d'électricité soit du ressort des organismes de réglementation provinciaux et que l'accès à la section réservée aux communications soit du ressort du CRTC. Il se peut que des différends

se produisent entre les organismes de réglementation; toutefois, le Groupe d'étude croit que les différends de ce type ne seront pas fréquents et qu'ils pourraient être réglés dans le cadre de consultations entre les organismes de réglementation. Selon le Groupe d'étude, la question de l'accès aux structures de soutien appartenant aux compagnies des services d'électricité ressemble, du point de vue des compétences, à la question de l'accès aux droits de passage municipaux que le Parlement a tranchée dans l'article 43 de la *Loi sur les télécommunications*. En vertu de cet article, les entreprises de télécommunications qui souhaitent avoir accès à des voies publiques ou à tout autre lieu public doivent obtenir l'agrément de l'administration municipale ou de toute autre administration publique compétente. Si on ne peut parvenir à une entente sur la base de modalités acceptables par l'entreprise de télécommunications ou l'entreprise de distribution de services de radiodiffusion, le paragraphe 43(4) autorise le CRTC à régler le différend et à établir les modalités de l'accès.

Le Groupe d'étude est d'avis qu'une démarche analogue devrait être adoptée relativement aux structures de soutien appartenant à des compagnies de services d'électricité réglementées par les provinces, à des municipalités et à d'autres entités. Les parties concernées devraient être enjointes de mener des négociations sur une base commerciale, et le CRTC devrait être autorisé à régler les différends concernant l'accès et à établir les modalités d'accès à la section des structures de soutien réservée aux télécommunications, lorsque les parties intéressées sont incapables de parvenir à une entente.

#### **Recommandation 5-2**

**Que le CRTC soit habilité à régler les différends concernant les modalités d'accès qui se produisent entre les fournisseurs de services de télécommunications ou les entreprises de distribution de services de radiodiffusion et les tierces parties propriétaires de structures de soutien. Celles-ci comprennent les structures de soutien appartenant aux services publics d'électricité, aux municipalités ou à toute autre entité. Sous ce nouveau régime, les parties en cause devraient être enjointes d'essayer de parvenir à une entente au sujet de l'accès, faute de quoi le CRTC devrait être habilité à régler tout différend et à ordonner l'accès selon des modalités, y compris des tarifs, exécutoires pour les deux parties.**

Lorsque la décision du CRTC a pour objet de réglementer la capacité des entreprises de télécommunications et des entreprises de distribution canadiennes de fonctionner efficacement, le CRTC devrait jouir d'une compétence prépondérante à l'égard de l'utilisation des structures de soutien à des fins de télécommunications.

Simultanément, le Groupe d'étude reconnaît que les organismes de réglementation provinciaux ont véritablement intérêt à s'assurer que toutes les questions de sécurité des réseaux électriques sont réglées et que les tarifs établis pour l'accès aux pylônes de distribution d'électricité fournissent une compensation suffisante aux services publics et n'ont pas une incidence

défavorable sur les tarifs de l'électricité. Par conséquent, dans les cas où un organisme de réglementation provincial a déjà établi un droit d'accès aux structures de soutien qui appartiennent à un service public relevant de sa compétence, il conviendrait que le CRTC tienne compte des intérêts de l'organisme de réglementation provincial lors de l'établissement des tarifs compensatoires et qu'il mène des consultations avec cet organisme avant de rendre une décision concernant le coût ou les modalités d'accès à une structure de soutien. En outre, le CRTC devrait éviter de modifier les modalités établies pour le traitement des questions touchant les normes ou la sécurité de la distribution de l'électricité.

### Recommandation 5-3

**Qu'avant d'émettre une ordonnance pour régler un différend concernant l'accès à des structures de soutien appartenant à une entité assujettie à une réglementation provinciale, le CRTC consulte tout organisme de réglementation provincial qui a établi les modalités et les conditions d'accès.**

## Droits de passage

L'accès aux droits de passage sur les propriétés publiques a toujours joué un rôle important dans le développement de l'infrastructure des télécommunications au Canada. Le principe selon lequel les entreprises de télécommunications canadiennes devraient être en mesure d'avoir accès à des terrains publics pour étendre leur réseau et fournir des services de télécommunications au public a été consacré par le paragraphe 43(2) de la *Loi sur les télécommunications*. L'accès raisonnable aux droits de passage est particulièrement important dans un environnement concurrentiel, étant donné que dans le contexte relativement plus centralisé qui existait à l'époque des services monopolistiques, les nouveaux venus étaient dans l'impossibilité de construire leurs installations et les municipalités avaient intérêt à encourager les compagnies de téléphone à étendre leur réseau et à fournir des services au public.

Ces dernières années, étant donné la prolifération des nouvelles entreprises de télécommunications, les municipalités sont devenues plus réticentes à accorder les droits d'accès à plusieurs entreprises de télécommunications, et certaines municipalités se sont efforcées de se servir du contrôle qu'elles exercent sur les terrains locaux comme d'une source de revenu. Les restrictions et les conditions déraisonnables imposées au droit d'accès ont été considérées par les nouveaux venus comme un obstacle important à leur entrée sur le marché et comme une entrave à l'expansion du réseau.

Les paragraphes 43(2) à 43(4) de la *Loi sur les télécommunications* établissent un procédé pratique permettant au CRTC de régler les différends entre les entreprises de télécommunications ou de distribution de radiodiffusion canadiennes et les municipalités ou autres administrations publiques. Toutefois, le libellé de ces dispositions a fait l'objet de certaines des mêmes critiques formulées à l'égard du paragraphe 43(5), mentionnées ci-dessus.

Comme il a été souligné relativement au paragraphe 43(5), la référence aux paragraphes 43(2) et (43)(3) à « une voie publique ou un autre lieu public » a entraîné des différends associés à la question de savoir si toutes les propriétés publiques ou assujetties à un contrôle public sont visées par ce régime ou s'il s'agit simplement d'un certain sous-ensemble des biens publics<sup>6</sup>. Tel qu'indiqué à propos du paragraphe 43(5), le Groupe d'étude est d'avis que la compétence du CRTC devrait être clarifiée de manière à s'assurer qu'elle englobe tous les terrains publics ou sous un contrôle public.

Selon le Groupe d'étude, le paragraphe 43(4) a lui aussi besoin d'être clarifié. Le libellé actuel de ce paragraphe soulève certains doutes quant à l'envergure des différends que le CRTC peut traiter relativement à l'accès aux droits de passage. Contrairement au paragraphe 43(2) qui vise l'accès aux terrains publics pour « la construction, l'exploitation ou l'entretien de lignes de transmission », les pouvoirs du CRTC sont décrits au paragraphe 43(4) comme ayant trait uniquement à la « construction » de ces lignes de transmission. Cela a porté certaines parties concernées à soutenir que le CRTC ne peut pas s'assurer que les FST ont accès à leurs lignes de transmission une fois installées, à des fins d'entretien, de réparation ou d'exploitation. À nouveau, le Groupe d'étude est d'avis que ce paragraphe devrait être modifié de façon à indiquer clairement que le CRTC est habilité à régler tous les aspects des différends concernant l'accès.

Une municipalité a également allégué que le libellé actuel des paragraphes 43(2) à 43(4) limite le pouvoir du CRTC d'imposer des ententes détaillées pour l'accès aux propriétés municipales parce que ce libellé exige que le CRTC établisse un équilibre entre les intérêts des autres utilisateurs et l'intérêt des FST. Les partisans de ce point de vue ont soutenu que chaque demande d'accès dans une municipalité doit être traitée de façon distincte. Selon le Groupe d'étude, cette démarche « au cas par cas » serait très inefficace et augmenterait considérablement le temps et les dépenses nécessaires à l'obtention des consentements ou des approbations sollicités. Elle ajouterait donc aux facteurs qui font obstacle à la pénétration du marché et à la prestation efficiente des services de télécommunications au public.

Selon le Groupe d'étude, le CRTC est capable d'établir un équilibre entre les intérêts des autres utilisateurs au moment de trancher les questions concernant les droits de passage et devrait être autorisé à rendre des décisions fondées sur des démarches qui servent généralement les intérêts de ces parties. Il est également dans l'intérêt public de limiter le nombre de différends dont l'organisme de réglementation serait saisi. À cette fin, il faut établir des politiques, des principes ou des lignes directrices applicables à une vaste gamme de circonstances par les parties concernées.

---

<sup>6</sup> Voir par exemple la Décision télécom 2005-36, *Demande présentée en vertu de la partie VII par Allstream Corp. en vue d'obtenir l'accès aux terrains servant au train léger sur rail (TLR) dans la ville d'Edmonton*, 17 juin 2005. Cette décision fait actuellement l'objet d'un appel auprès de la Cour d'appel fédérale.

#### Recommandation 5-4

Que le libellé des paragraphes 43(2) et 43(3) de la *Loi sur les télécommunications* soit élargi de façon à ce que le CRTC ait le pouvoir de régler les différends et d'ordonner l'accès aux propriétés publiques, quelle qu'en soit la nature. Que ces droits d'accès soient définis de façon à englober celui de construire, d'entretenir, de réparer et d'exploiter toutes les « installations de transmission » au sens de la Loi. Que le pouvoir du CRTC d'ordonner des mesures de redressement conformément au paragraphe 43(4) inclue l'accès pour l'entretien, la réparation ou l'exploitation des installations de transmission aussi bien que pour leur construction ou leur installation. Que le paragraphe 43(4) soit également clarifié de façon à investir le CRTC du pouvoir d'établir et de mettre à exécution des principes d'application générale que les parties concernées pourraient utiliser pour négocier les ententes générales d'accès aux terrains municipaux, quitte à recourir au CRTC à des fins d'examen ou de règlement des différends si les parties en cause ne sont pas en mesure de parvenir à une entente.

#### Structures de soutien – pylônes d'antenne

L'accès aux pylônes d'antenne, y compris les antennes installées sur les toits, est également essentiel à l'expansion et au fonctionnement de l'infrastructure canadienne des télécommunications et des TIC. La demande croissante de nouveaux services et de nouvelles technologies sans fil nécessite l'élaboration continue d'une infrastructure fixe et sans fil mobile. Tel que souligné au chapitre 1, le Groupe d'étude est persuadé que la technologie sans fil est un moyen prometteur d'accroître la concurrence sur un grand nombre de marchés des télécommunications, comme ceux des services de la voix et de l'accès à large bande. Il est donc d'avis que l'accès aux pylônes d'antenne est essentiel au développement d'un tel marché concurrentiel des télécommunications.

Durant les consultations menées par le Groupe d'étude, certains répondants ont fait état de leurs inquiétudes au sujet de l'absence actuelle d'un régime de partage des pylônes d'antenne et au sujet des difficultés qu'ils ont rencontrées en essayant de se co-localiser sur des pylônes existants. Le Groupe d'étude est également au courant de cas où une entreprise de télécommunications a été incapable d'installer une antenne sur le toit d'un immeuble parce qu'une autre entreprise avait passé un contrat d'exclusivité avec le propriétaire de l'immeuble. Il estime qu'il est essentiel que ces types d'obstacles à l'entrée du marché et à l'expansion des réseaux soient éliminés, de façon à ce que les marchés concurrentiels puissent offrir aux clients un choix complet de fournisseurs et de services, et à ce que le coût de l'expansion des réseaux puisse être réduit.

En plus de ce sujet de préoccupation ayant trait à la concurrence, comme l'indique Industrie Canada dans son rapport intitulé *Rapport sur l'examen de la politique nationale sur les pylônes d'antenne*<sup>7</sup>, la prolifération des pylônes d'antenne partout au Canada a provoqué chez le public des inquiétudes quant à l'aspect visuel des structures d'antenne et ce, aussi bien dans les régions rurales que dans les zones urbaines, et à l'incidence potentielle que l'exposition à l'énergie radioélectrique peut avoir sur la santé humaine, ainsi que des préoccupations concernant le brouillage radioélectrique. Ces questions concernant l'intérêt public offrent une justification supplémentaire pour l'établissement de politiques qui favorisent le partage des pylônes et la passation d'ententes non exclusives au sujet de l'utilisation des toits.

Étant donné que les pylônes d'antenne appartiennent généralement à des entreprises de télécommunications sans fil plutôt qu'à des tierces parties exploitant des services publics, les questions concernant leur accessibilité diffèrent des questions concernant l'accès aux structures de soutien des réseaux filaires discutées dans la sous-section précédente. Cependant, dans l'un et l'autre cas, il est dans l'intérêt public de décourager le dédoublement de pylônes inesthétiques. Contrairement aux structures de soutien des réseaux filaires qui sont, pour la plupart, construites dans les droits de passage, le long des rues et des routes, les structures de soutien des télécommunications sans fil se trouvent souvent dans des propriétés privées. Aux fins des communications sans fil, le site optimal est celui qui assure la couverture maximale des zones que l'entreprise souhaite atteindre. La sélection d'un bon site permet à une entreprise de télécommunications d'éviter les frais d'installation de plus d'un émetteur dans une région donnée. Pour cette raison, les emplacements d'antenne optimaux, ou les emplacements situés sur certains toits dans les régions urbaines sont âprement disputés par les entreprises de télécommunications sans fil. Cette rivalité en matière d'emplacement a donné naissance à une pratique qui consiste à obtenir des droits exclusifs pour l'utilisation de certains toits d'immeuble dans le but de gagner un avantage concurrentiel.

Le ministre de l'Industrie, qui est actuellement le seul responsable de la réglementation du choix des emplacements des pylônes d'antenne, enjoint les entreprises de télécommunications de procéder à des consultations constructives avec toutes les municipalités locales ou les autorités d'aménagement des terres afin de parvenir à des solutions consensuelles. Le *Rapport sur l'examen de la politique nationale sur les pylônes d'antenne* a recommandé qu'Industrie Canada élabore et mette en œuvre des politiques visant à encourager explicitement le partage des pylônes d'antenne et d'autres structures pour antenne radio. Étant donné l'importance de l'accès aux pylônes d'antenne, le Groupe d'étude approuve les recommandations concernant le partage des pylônes d'antenne et encourage Industrie Canada à leur donner suite.

Dans le présent rapport, le Groupe d'étude recommande que la gestion du spectre et les fonctions de réglementation exercées par Industrie Canada soient cédées au CRTC, notamment la responsabilité et la compétence en ce qui a trait au choix de l'emplacement des pylônes d'antenne. Selon le pouvoir actuel d'Industrie Canada, si le ministère constate qu'une antenne

---

<sup>7</sup> Numéro d'inventaire d'Industrie Canada 54220B, Expert principal Dave A. Townsend, Faculté de droit, Université du Nouveau-Brunswick, novembre 2004. Affiché à <http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/insmt-gst.nsf/fr/sf02037f.html>.

proposée ou installée ne remplit pas les conditions qui régissent le choix de l'emplacement des antennes, la principale mesure d'exécution dont il dispose et qui relève du ministre consiste à modifier, à suspendre ou à révoquer l'autorisation radio. En fait, ce pouvoir est rarement exercé, étant donné que la pénalité imposée est plutôt sévère et que cela risque de perturber le service fourni aux clients. Si la réglementation des antennes de télécommunications est cédée au CRTC, ce dernier devrait être explicitement autorisé à rendre obligatoire le partage des pylônes en vertu de la *Loi sur les télécommunications*. On s'attend à ce que ce pouvoir ne soit exercé qu'après avoir épuisé tous les moyens de réaliser une entente raisonnable entre les parties en cause. Le CRTC serait alors en mesure d'appliquer le régime de partage des antennes par l'intermédiaire d'autres outils propres à décourager le non-respect des règlements, notamment les nouvelles sanctions pécuniaires que le Groupe d'étude recommande au chapitre 9 du présent rapport.

#### Recommandation 5-5

**Que le CRTC soit habilité à réglementer et à promouvoir le partage des pylônes d'antenne utilisés aux fins des télécommunications, à régler les différends concernant l'accès aux pylônes et à faire exécuter cette réglementation d'une manière efficace et en temps opportun.**

En plus des recommandations formulées dans le *Rapport sur l'examen de la politique nationale sur les pylônes d'antenne*, le Groupe d'étude est d'avis qu'il faudrait faire des recommandations touchant particulièrement l'accessibilité des toits. Selon le Groupe d'étude, la capacité actuelle des entreprises de télécommunications sans fil de passer avec les propriétaires d'immeubles des ententes d'accès exclusif qui empêchent d'autres entreprises de télécommunications sans fil d'avoir accès aux toits de ces immeubles pourrait devenir un obstacle important pour les nouveaux venus et, partant, retarder le développement de marchés des télécommunications concurrentiels et accroître le coût de pénétration des marchés. Pour empêcher les entreprises de télécommunications sans fil de limiter l'accès aux toits servant d'emplacement aux antennes, le Groupe d'étude pense que le CRTC devrait être habilité, d'une part, à interdire aux entreprises de télécommunications sans fil de passer des ententes exclusives avec les propriétaires d'immeuble et, d'autre part, de régler les différends concernant l'accès aux toits. Cela concorde avec la démarche que recommande le Groupe d'étude pour la réglementation de l'accès aux immeubles, point discuté à la prochaine sous-section.

#### Recommandation 5-6

**Que le CRTC soit habilité à interdire aux entreprises de télécommunications sans fil de passer des ententes exclusives concernant l'installation des antennes de télécommunications sur les toits. Dans les cas où les propriétaires d'immeubles et les fournisseurs de services de télécommunications sans fil ne parviennent pas à s'entendre sur les modalités de l'accès, que le CRTC soit autorisé à régler le différend selon les termes qu'il juge appropriés et que ses décisions soient exécutoires pour les parties concernées.**

### L'accès aux immeubles à logements multiples

Les FST ont besoin d'avoir accès aux immeubles à logements multiples afin de fournir aux propriétaires et aux locataires un choix de services de télécommunications et de fournisseurs de ces services. Le câblage, les gaines d'ascension et les conduits situés dans les immeubles à logements multiples font tous partie du « dernier segment » des réseaux de télécommunications. Tant que les FST concurrents n'ont pas accès à ces installations, une grande partie des réformes réglementaires instaurées par le CRTC au cours de la dernière décennie et bon nombre des nouvelles réformes recommandées dans le présent rapport pour promouvoir la concurrence pourraient ne pas avoir des retombées favorables sur un grand nombre de consommateurs et d'entreprises canadiens qui occupent les immeubles à logements multiples à titre de locataires ou de propriétaires.

Certains propriétaires d'immeubles, voulant tirer profit de la rivalité naissante des FST désireux de servir des immeubles à logements multiples, ont décidé de limiter l'accès d'une manière sélective ou d'imposer des conditions d'accès particulièrement onéreuses. Ces pratiques pourraient limiter le nombre de FST pouvant être choisis par les consommateurs et les entreprises et, partant, aller à l'encontre d'un objectif clé de la politique canadienne de télécommunication.

Pour résoudre ce problème, le CRTC a mis au point un cadre de principes réglementaires régissant l'accès aux immeubles à logements multiples et au câblage intérieur, des lignes directrices pour les arrangements contractuels entre les propriétaires d'immeubles et les entreprises de télécommunications, ainsi que des règles concernant l'utilisation des locaux techniques, des gaines d'ascension, des conduits et du câblage intérieur<sup>8</sup>. Le cadre énonce les modalités qui devraient régir l'utilisation de ces installations intérieures par les entreprises canadiennes de télécommunications. Les parties en cause sont censées négocier des arrangements d'accès conformément à ces principes et recourir à l'arbitrage du CRTC si elles ne parviennent pas à une entente.

Le CRTC a indiqué qu'il a l'intention d'exercer les pouvoirs prévus à l'article 42 de la *Loi sur les télécommunications* pour appliquer ces lignes directrices aux propriétaires d'immeubles qui cherchent à entraver l'accès aux immeubles à logements multiples ou qui, d'une autre manière, n'en respectent pas les dispositions<sup>9</sup>. Cependant, la compétence du CRTC en vertu de cet article a été contestée devant les tribunaux<sup>10</sup>. Il y aurait lieu de s'attendre à ce que d'autres recours judiciaires se produisent si le CRTC utilise ce type d'ordonnance à l'avenir.

---

<sup>8</sup> Décision Télécom 2003-45.

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> *Institut Canadien des Compagnies Immobilières Publiques et Privées c. Bell Canada et autres*; 2004 CAF 243. Affiché à [www.crtc.gc.ca/frn/publications/reports/t\\_review05.htm](http://www.crtc.gc.ca/frn/publications/reports/t_review05.htm). La mesure de redressement demandée a été refusée parce que la contestation judiciaire était prématurée; le CRTC n'avait pas exercé réellement ses pouvoirs en vertu de l'article 42, ayant uniquement fait part de son intention de le faire.

Le Groupe d'étude craint qu'un objectif clé de la politique canadienne des télécommunications puisse être contrecarré, sauf si les FST qui se font concurrence peuvent avoir accès aux immeubles à logements multiples, aux locaux techniques, au câblage intérieur et aux gaines d'ascension requis pour la prestation des services aux occupants de ces immeubles. Pour cette raison, le Groupe d'étude pense qu'il est extrêmement important que le CRTC soit habilité à établir les modalités d'accès aux immeubles à logements multiples, et à régler les différends concernant cet accès.

Selon le Groupe d'étude, cette question est trop importante pour être réglée par un litige. La question de l'accès aux immeubles à logements multiples soulève des enjeux constitutionnels concernant le droit de propriété et le droit civil, mais elle n'est pas différente de celle de l'accès aux terrains et aux droits de passage municipaux que le Parlement a déjà traitée à l'article 43 de la *Loi sur les télécommunications*. Le Groupe d'étude croit qu'il y aurait aussi beaucoup à dire en faveur de l'habilitation du CRTC à établir les modalités qui régissent l'accès aux immeubles à logements multiples, et à régler les différends lorsque les parties en cause ne sont pas en mesure de parvenir à un accord conformément à ces règlements.

Le Groupe d'étude est d'avis que la compétence du CRTC relativement à l'accès aux immeubles à logements multiples devrait s'étendre depuis la limite de la propriété d'un immeuble jusqu'au point d'entrée des lignes de télécommunications et jusqu'à l'intérieur du bâtiment lui-même. Cette compétence devrait s'exercer sur l'accès aux locaux techniques, aux gaines d'ascension, aux conduits et au câblage intérieur de l'immeuble. Étant donné que l'accès à ces installations n'aurait de sens que si les FST peuvent avoir accès aux espaces situés au-dessus ou au-dessous de la propriété sur laquelle le bâtiment est construit, la compétence du CRTC devrait englober également l'accès aux structures de soutien situées sur le terrain qui donne accès au bâtiment (p. ex., pylônes, conduits ou tranchées).

#### **Recommandation 5-7**

**Que le CRTC soit habilité à établir des lignes directrices qui régissent l'accès aux immeubles à logements multiples, y compris la tarification et les modalités de cet accès. Que les fournisseurs de services de télécommunications et les propriétaires d'immeubles soient enjointes de négocier les arrangements d'accès conformément à ces lignes directrices.**

#### **Recommandation 5-8**

**Que le CRTC soit habilité à régler les différends entre les fournisseurs de services de télécommunications et les propriétaires d'immeubles en ce qui concerne l'accès aux immeubles à logements multiples, y compris l'accès à l'immeuble lui-même à partir de la limite de la propriété, de même qu'au câblage intérieur, aux conduits connexes, aux gaines d'ascension et aux locaux techniques, pour la prestation des services de télécommunications aux locataires et aux autres personnes dans l'immeuble. Que lorsque le CRTC exerce ce pouvoir, ses décisions concernant les modalités d'accès soient exécutoires pour les parties en cause.**

## Interconnexion des réseaux

L'interconnexion entre les différents types de réseaux de télécommunications publics exploités actuellement au Canada est essentielle au fonctionnement de ceux-ci. La prolifération des technologies basées sur les protocoles Internet (IP) intensifiera probablement le besoin de réseaux interconnectés, de manière à permettre aux Canadiens d'avoir accès à la vaste gamme de nouvelles applications qui peuvent être distribuées au moyen de plateformes basées sur IP.

En vertu des articles 29, 40 et 42 de la *Loi sur les télécommunications*, le CRTC a le pouvoir de réglementer les conditions d'interconnexion et d'accès appliquées aux installations des entreprises de télécommunications canadiennes. Le chapitre 3 présente les recommandations concernant la réglementation économique des services d'interconnexion. En outre, le Groupe d'étude est d'avis que le CRTC devrait continuer de traiter les questions techniques ayant trait aux arrangements d'interconnexion ainsi que les différends entre les parties en cause.

Le CRTC a créé le Comité directeur sur l'interconnexion (CDIC) du CRTC pour l'aider à élaborer des normes d'interconnexion et des arrangements connexes. Le CDIC est un groupe de travail émanant de l'industrie, composé de représentants des entreprises, de fournisseurs de services, de fabricants de matériel, ainsi que de membres concernés du public. Il étudie les questions ayant trait à l'interconnexion, à la demande du CRTC ou de ses membres, et présente ses recommandations à celui-ci. Il aide aussi le CRTC à mettre au point des éléments d'information, des procédures et des lignes directrices ayant trait aux divers aspects des activités de réglementation de celui-ci.

Les problèmes d'interconnexion peuvent faire obstacle à la pénétration dans les marchés des télécommunications, en ce sens qu'ils peuvent retarder ou empêcher l'entrée d'entreprises concurrentes sur ces marchés. Dans un environnement concurrentiel, il est essentiel que le CRTC soit en mesure de traiter et de résoudre en temps opportun et d'une manière exhaustive les questions et les différends ayant trait à l'interconnexion au moyen d'un groupe de travail comme le CDIC.

Les succès obtenus jusqu'à présent par le CDIC démontrent que les représentants de l'industrie peuvent obtenir en temps opportun des résultats efficaces en collaborant à la résolution des problèmes communs dans le cadre d'un débat libre. Cependant, à l'occasion des consultations menées par le Groupe d'étude, plusieurs sujets de préoccupation concernant le fonctionnement actuel du CDIC ont été soulevés. Le Groupe d'étude est d'avis que le traitement de ces sujets de préoccupation améliorera l'efficacité du CDIC.

L'un des sujets de préoccupation soulevés concernait le renvoi des questions de politique au CDIC pour qu'il les résolve. Selon le Groupe d'étude, les questions de politique devraient être traitées directement par le CRTC et le rôle du CDIC devrait consister à traiter les questions techniques, opérationnelles, administratives et de mise en œuvre sur la base de directives claires émanant du CRTC.

Un autre sujet de préoccupation concernait la mesure dans laquelle le personnel du CRTC intervient actuellement dans les activités du CDIC et les supervise. L'intervention insuffisante et le manque de surveillance de la part du personnel du CRTC peuvent provoquer des retards dans les activités du CDIC et réduire l'efficacité de son fonctionnement. En s'assurant que le CRTC affecte les ressources humaines suffisantes et exerce activement ses fonctions de gestion, on pourrait améliorer l'efficacité et l'efficience du CDIC.

On s'est également plaint de la longueur des délais que se donne le CDIC pour traiter et résoudre les questions. Étant donné que parmi les questions renvoyées au CDIC par le CRTC, beaucoup doivent être résolues afin d'accroître la concurrence sur les marchés des télécommunications, le règlement en temps opportun de ces questions est essentiel à la mise en œuvre du cadre réglementaire des télécommunications proposé dans le présent rapport, et à l'accroissement de l'efficacité du processus de fonctionnement du CDIC.

## Politique et réglementation du spectre

Les fonctions de réglementation et de gestion du spectre d'Industrie Canada visent à appuyer le développement méthodique de l'infrastructure et des services de télécommunications au Canada, en obtenant et en fournissant l'accès au spectre radioélectrique et en réglementant son utilisation. Le mandat du ministère sur le plan de la réglementation et de la gestion du spectre découle des responsabilités du ministre prévues par les articles 4, 5 et 6 de la *Loi sur le ministère de l'Industrie* et, plus spécifiquement, par les articles 5 et 6 de la *Loi sur la radiocommunication*, l'article 22 de la *Loi sur la radiodiffusion* et les articles 7, 8 et 10 de la *Loi sur les télécommunications*. Le mandat du Ministère comprend également la prestation de services de soutien à d'autres ministères et organismes fédéraux en vertu de certaines dispositions de l'article 7 de la *Loi sur la protection civile*. Les fonctions d'Industrie Canada axées spécifiquement sur la réglementation et la gestion du spectre comprennent : l'élaboration des politiques et des procédures de gestion, de réglementation et d'exploitation du spectre; les autorisations concernant le spectre (l'octroi de licences pour les systèmes de satellite et de radiocommunication) et l'application des règlements ayant trait au spectre.

Outre ces responsabilités de réglementation, Industrie Canada établit la politique canadienne du spectre et coordonne l'usage du spectre ainsi que les normes de radiocommunication avec les autres pays. Les traités et accords internationaux élaborés par l'Union internationale des télécommunications (UIT) régissent l'utilisation du spectre des radiofréquences et le déploiement des systèmes de radiocommunication dans le monde, y compris le positionnement orbital des satellites dans l'espace. En sa qualité de membre de l'UIT, le Canada a rempli ses obligations de signataire de traité en vertu de la Constitution, de la Convention et du Règlement des radiocommunications de l'UIT, sur le plan de la réglementation des stations canadiennes qui seraient en mesure de perturber les services radio d'autres pays.

En vertu des dispositions de la *Loi sur la protection civile*, Industrie Canada est le principal ministère chargé de garantir l'intégrité et le fonctionnement de l'infrastructure des télécommunications du Canada en période d'urgence.

### Évolution de la politique et de la gestion du spectre

Sur le plan international, les organismes de gestion du spectre ont tendance à abandonner les modèles prescriptifs traditionnels d'attribution du spectre pour adopter des démarches plus souples et axées davantage sur le marché. Ce changement tient au désir de promouvoir l'innovation, la concurrence et l'usage efficace du spectre. Le Royaume-Uni, les États-Unis et l'Australie comptent parmi les pays qui ont adopté, pour la réglementation du spectre, des démarches axées davantage sur le marché. Ces pays utilisent les enchères comme un moyen d'attribuer les bandes du spectre aux utilisateurs, lorsque la demande dépasse l'offre. En outre, ils libéralisent l'utilisation du spectre et favorisent le développement de « marchés secondaires » pour le spectre en autorisant l'assujettissement des bandes du spectre à des opérations d'achat, de vente et de location. Récemment, les experts de l'Union européenne en matière de spectre, le Groupe sur la politique du spectre radio, ont annoncé qu'ils préconisent une méthode plus souple pour la gestion du spectre<sup>11</sup>. Cette opinion est considérée comme un important pas en avant vers l'élaboration d'une méthode de gestion du spectre axée sur le marché dans l'ensemble de l'Union européenne.

Voici un aperçu des principaux événements qui ont marqué la politique et la gestion du spectre aux États-Unis, au Royaume-Uni et en Australie.

---

<sup>11</sup> Opinion du Groupe sur la politique du spectre radio (Union européenne), *Wireless Access Policy for Electronic Communications Services (WAPECS), (A more flexible spectre management approach)*, 23 novembre 2005 (RSPG05-102final). Affiché (en anglais) à [www.mtib.gov.pl/prezentacje/jednostki/1/dokumenty/rspg05-102\\_final\\_opinion\\_on\\_wapecs.pdf](http://www.mtib.gov.pl/prezentacje/jednostki/1/dokumenty/rspg05-102_final_opinion_on_wapecs.pdf).

## États-Unis

En juin 2002, Michael Powell, président de la Federal Communications Commission (FCC) des États-Unis a formé un groupe de travail sur la politique du spectre<sup>12</sup> en vue d'explorer les améliorations possibles à la gestion du spectre. À l'issue d'une série de consultations, ce groupe de travail a publié en octobre 2002 un rapport renfermant 39 recommandations précises. L'une des principales conclusions du rapport était que les problèmes créés par l'accès au spectre vont au-delà du manque de disponibilité matérielle du spectre. Le modèle traditionnel « de commande et de contrôle » adopté pour la gestion du spectre est l'une des principales causes de l'échec de la réglementation parce qu'il impose des restrictions considérables sur l'utilisation et les utilisateurs du spectre. Le rapport a également déterminé un grand nombre de percées technologiques, telles que la radio cognitive<sup>13</sup>, qui permettront d'accéder aux bandes du spectre insuffisamment utilisées et de faire un usage plus intensif et efficace du spectre, de même que des percées qui permettront aux systèmes de tolérer davantage les brouillages. Les principales recommandations présentées à la FCC visaient :

- à abandonner le modèle actuel de commande et de contrôle appliqué à la réglementation du spectre pour adopter des modèles de droits exclusifs, d'appareil non visé par une licence, ou communautaires (« commons models »), tous axés sur le marché;
- à mettre en œuvre des moyens d'accroître l'accès au spectre dans toutes ses dimensions pour les utilisateurs des appareils non visés par une licence et du spectre visé par une licence;
- à mettre en œuvre un nouveau paradigme pour la protection contre le brouillage.

Depuis que le rapport a été publié, la FCC s'est efforcée sans relâche de faire mettre en œuvre ses recommandations grâce à un certain nombre de démarches et d'enquêtes décisionnelles tant élargies que propres à un service. La FCC s'est efforcée par exemple d'améliorer l'accès au spectre dans les régions rurales, d'étudier les normes de performance de l'immunité contre les brouillages appliquées aux récepteurs radio, d'établir un système de mesure de la densité de brouillage, d'attribuer des espaces de spectre supplémentaires pour les appareils non visés par une licence, de faciliter les technologies de radio cognitive et d'éliminer les facteurs qui font obstacle aux marchés secondaires dans le spectre (p. ex., en donnant aux titulaires de licence la possibilité de louer ou de céder leurs bandes de spectre non utilisées ou insuffisamment utilisées).

<sup>12</sup> Federal Communications Commission, *Spectrum Policy Task Force Report*, États-Unis, 22 décembre 2002 (ET Docket No 02-135). Affiché (en anglais) à [www.fcc.gov/spitf/files/E&UWGFinalReport.pdf](http://www.fcc.gov/spitf/files/E&UWGFinalReport.pdf).

<sup>13</sup> La radio cognitive est un émetteur ou système radio qui reconnaît son environnement opérationnel et peut ajuster de façon dynamique et autonome ses paramètres d'exploitation en conséquence (Remarque : la définition de la radio cognitive est débattue dans de nombreux milieux).

### Royaume-Uni

En novembre 2004, l'Office of Communications (Ofcom) a publié, à des fins de consultation, un document intitulé *Spectrum Framework Review*<sup>14</sup>. Cette publication a été suivie d'une déclaration définitive en novembre 2005<sup>15</sup>. L'examen avait pour principal objectif d'élaborer des propositions visant à permettre aux titulaires de licence de spectre radio d'utiliser d'une manière plus efficiente leur bande de spectre et d'encourager l'innovation et les investissements dans les services de télécommunications sans fil partout au Royaume-Uni.

Les consultations ont révélé que la méthode traditionnelle « de commande et de contrôle » de la réglementation du spectre, en vertu de laquelle le spectre est géré par l'administration centrale de l'organisme de réglementation est devenue problématique. À mesure que la demande du spectre a commencé à dépasser l'offre, l'administration centralisée a donné lieu à un système inefficace qui a limité l'innovation et l'élaboration de services de plus haute valeur. L'Ofcom a conclu qu'en tant qu'organisme exerçant une réglementation plus « distante », il préférerait renoncer à la gestion centralisée de façon à laisser libre cours au jeu du marché et utiliser plus souvent l'exonération de licence. L'exonération de licence est un domaine clé pour l'innovation et la croissance dans des domaines tels que WiFi® et Bluetooth®.

Selon l'Ofcom, les principes de gestion du spectre comprennent ce qui suit :

- Il faut soustraire le spectre aux contraintes de technologie et d'usage dans la mesure du possible. Les contraintes de politique devraient être utilisées uniquement si elles peuvent être justifiées.
- On devrait permettre d'une façon simple et transparente aux titulaires de licence de modifier le mode de possession et d'usage du spectre.
- Les droits des utilisateurs du spectre devraient être clairement définis et les utilisateurs devraient être certains qu'ils ne seront pas changés sans raison valable.

Pour mettre en œuvre ces principes, l'Ofcom envisage :

- de recourir à l'exonération de licence en fonction des besoins dans 6,9 p. 100 environ du spectre;
- de donner libre cours au jeu du marché en autorisant les transactions commerciales relatives au spectre (p. ex., achat, vente, groupage ou dégroupage des bandes du spectre) et en libéralisant l'utilisation des bandes de fréquence dans environ 71,5 p. 100 du spectre;
- de continuer à gérer les 21,6 p. 100 restants du spectre au moyen des méthodes actuelles.

---

<sup>14</sup> Ofcom, *Spectrum Framework Review*, Royaume-Uni, 23 novembre 2004. Affiché (en anglais) à [www.ofcom.org.uk/consult/condocs/sfr/sfr2/sfr.pdf](http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/sfr/sfr2/sfr.pdf).

<sup>15</sup> Ofcom, *Spectrum Framework Review Statement*, Royaume-Uni, 28 juin 2005. Affiché (en anglais) à [www.ofcom.org.uk/consult/condocs/sfr/sfr/sfr\\_statement](http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/sfr/sfr/sfr_statement).

L'Ofcom envisage d'atteindre ces objectifs d'ici 2010 – un objectif ambitieux, d'autant qu'à l'heure actuelle l'exonération de licence touche environ 4,3 p. 100 du spectre, la commercialisation et la libéralisation du spectre sont inexistantes (0 p. 100) et la méthode « de commande et de contrôle » est appliquée à 95,7 p. 100 du spectre.

### Australie

L'Australie a été l'un des premiers pays à reconnaître la possibilité de gérer le spectre par des méthodes axées sur le marché. Parmi les méthodes adoptées, mentionnons : le recours aux enchères comme moyen d'attribuer les licences lorsque la demande dépasse l'offre; la tarification axée sur le marché grâce à une combinaison de tarification administrative incitative (une formule de versement de droits<sup>16</sup>) et d'enchères; et la création de marchés secondaires pour la commercialisation des licences de radiocommunication (licences d'utilisation du spectre et du matériel), y compris la location de licences.

En juin 2004, l'Australian Communications Authority (ACA)<sup>17</sup> publiait *From DC to Daylight – Accounting for Use of the Spectrum in Australia: A Spectrum Management Strategy*<sup>18</sup>. Le rapport a été publié dans le sillage du *Radiocommunications Inquiry Report* de la Productivity Commission, publié en décembre 2002, lequel passait en revue la gestion du spectre en Australie. La Productivity Commission a conclu qu'en dépit du fait que l'Australie a adopté beaucoup d'approches basées sur le marché pour la gestion du spectre, la réforme axée sur le marché devrait être accélérée et élargie. Le document d'orientation de l'ACA fait ressortir les principales questions de gestion du spectre auxquelles fait face l'ACA et présente une stratégie pour la mise en œuvre de modifications susceptibles d'encourager le virage progressif en faveur d'une gestion de spectre axée sur le marché.

Les domaines précis susceptibles d'amélioration qui sont énoncés dans le document d'orientation australien comprennent ce qui suit : la réaffectation du spectre<sup>19</sup> pour laisser la place à de nouveaux services; l'encouragement de l'utilisation de technologies efficaces telles que la bande ultralarge (UWB); l'expansion de la tarification axée sur le marché (p. ex., dans les régions où les enchères ne répondent pas aux besoins, l'ACA s'attend à utiliser davantage l'information relative au marché qui est dérivée des enchères dans le cadre du modèle de tarification administrative); le maintien de la politique qui consiste à utiliser les enchères pour l'attribution du spectre là où il y a une demande concurrente entre les utilisateurs et les usages; l'utilisation continue et l'attribution éventuelle d'un rôle plus important aux opérations commerciales secondaires; et l'utilisation éventuelle des gestionnaires du spectre pour la vente des licences de spectre encombrées.

<sup>16</sup> La tarification administrative incitative imite le fonctionnement de marché. Des droits plus élevés s'appliquent dans les secteurs où la demande est élevée (congestion) et les droits peu élevés s'appliquent là où la demande est faible.

<sup>17</sup> En juillet 2005, l'Australie a fusionné les responsabilités de l'Australian Broadcasting Authority (ABA) et de l'Australian Communications Authority (ACA) pour former l'Australian Communications and Media Authority (ACMA) qui est actuellement responsable de la réglementation de la radiodiffusion, des radiocommunications, des télécommunications et du contenu en direct.

<sup>18</sup> ACA, *From DC to Daylight – Accounting for Use of the Spectrum in Australia: A Spectrum Management Strategy*, juin 2004. Affiché (en anglais) à [www.acma.gov.au/ACMAINTER.131456:STANDARD:2045810989:pc=PC\\_1650](http://www.acma.gov.au/ACMAINTER.131456:STANDARD:2045810989:pc=PC_1650).

<sup>19</sup> La réaffectation du spectre est un processus qui consiste à retirer le spectre aux utilisateurs existants et à le réaffecter à d'autres.

## Canada

Le Canada se dirige aussi vers l'adoption de méthodes plus souples axées sur le marché pour la gestion du spectre. Industrie Canada a instauré la mise aux enchères du spectre en tant que moyen de favoriser la compétitivité dans l'octroi des licences et la commercialisation du spectre. Il désigne le spectre pour un usage donné plutôt que pour un utilisateur, et les réglementations ainsi que les normes techniques ont été modifiées au cours de la dernière décennie de façon à être neutres du point de vue de la technologie. Le Ministère favorise aussi l'accès au spectre pour de nouveaux services, tels que la demande croissante d'applications exonérées de licence, et il a récemment rendu disponible un nouveau spectre de la gamme 5GHz pour les applications exonérées de licence<sup>20</sup>.

En mai 2005, Industrie Canada a amorcé un examen du cadre de la politique canadienne du spectre<sup>21</sup>. Le but de l'examen est de s'assurer que le cadre peut se prêter à la demande croissante de produits sans fil. Le document de consultation a invité les répondants à commenter les domaines où les pratiques de gestion du spectre pourraient être améliorées de manière à accroître l'efficacité de l'utilisation du spectre, à faciliter l'utilisation plus flexible des attributions et, d'une manière générale, à faciliter l'accès du spectre pour les applications visées par une licence et exonérées de licence<sup>22</sup> ayant trait aux services et aux produits de consommation futurs.

Voici certaines des initiatives au sujet desquelles le Ministère mène des consultations :

- faciliter l'application de nouvelles technologies telles que la radio cognitive, la radio réalisée par logiciel, et la technologie de la bande UWB<sup>23</sup>;
- accroître la flexibilité de l'usage du spectre (p. ex., une licence livrée pour un service fixe pourrait permettre la prestation d'un service mobile);
- envisager d'accorder des termes de licence plus longs et des privilèges de marché secondaire au-delà des licences qui offrent actuellement ces privilèges;
- élargir les privilèges de marché secondaire afin de faciliter les transactions en matière de location;

<sup>20</sup> Industrie Canada. *Politique d'utilisation du spectre. Exigence technique et d'exploitation applicable aux réseaux locaux sans fil exempts de licence et aux autres services radio fonctionnant dans la gamme de 5 GHz* (2<sup>e</sup> édition), avril 2005 (SP-5150). Affiché à [http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/insmt-gst.nsf/vwapj/sp5150-i2f.pdf/\\$FILE/sp5150-i2f.pdf](http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/insmt-gst.nsf/vwapj/sp5150-i2f.pdf/$FILE/sp5150-i2f.pdf).

<sup>21</sup> Industrie Canada. *Consultation sur le renouvellement du cadre de la politique canadienne du spectre et sur les progrès constants de la gestion du spectre*, 13 mai 2005 (Avis de la Gazette, DGTP-001-005). Affiché à [http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/insmt-gst.nsf/vwapj/spfconsultation2005-f.pdf/\\$FILE/spfconsultation2005-f.pdf](http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/insmt-gst.nsf/vwapj/spfconsultation2005-f.pdf/$FILE/spfconsultation2005-f.pdf).

<sup>22</sup> Une licence radio n'est pas requise pour l'utilisation du spectre, dans le cas du fonctionnement sur une base de non-protection et de non-brouillage et selon des paramètres techniques particuliers.

<sup>23</sup> Industrie Canada, *Document de consultation sur l'introduction des systèmes sans fil utilisant la technologie de la bande ultra large*, février 2005 (Avis de la Gazette, SMSE-002-05). Affiché à [http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/insmt-gst.nsf/vwapj/smse002consultation-f.pdf/\\$FILE/smse002consultation-f.pdf](http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/insmt-gst.nsf/vwapj/smse002consultation-f.pdf/$FILE/smse002consultation-f.pdf).

- simplifier le processus d'octroi de licence sur la base du principe, « premier venu, premier servi »;
- adopter des politiques et procédures qui facilitent davantage la prestation des services de communications dans les régions rurales et éloignées (p. ex., assouplir les normes techniques des systèmes dans les régions rurales et éloignées).

Le Groupe d'étude approuve le but de l'examen du cadre de la politique du spectre et reconnaît que le Canada, à l'instar d'autres pays, a décidé d'adopter certaines méthodes axées sur le marché au sein de son cadre de gestion du spectre qui est généralement prescriptif. Il précise toutefois que la progression vers les méthodes axées sur le marché a été hésitante.

Selon le Groupe d'étude, il est très possible que les services sans fil mobiles deviennent un substitut concurrentiel des services de téléphone conventionnels et que les réseaux sans fil à large bande deviennent un substitut concurrentiel des services à large bande offerts par les compagnies de téléphone et de câblodistribution. Pour exploiter à fond le potentiel des services sans fil, le Canada a besoin d'un cadre de politique qui appuie une industrie forte et dynamique, améliore l'usage efficace du spectre et facilite l'adoption des réseaux sans fil. La politique canadienne du spectre devrait avoir pour objectif de s'assurer que les bandes de spectre adéquates, visées par une licence ou exonérées de licence, soient disponibles en temps opportun, afin de faciliter l'augmentation des choix pour les usagers, d'encourager l'innovation et de faciliter le déploiement de services sans fil fixes et mobiles de pointe, sous une surveillance adéquate.

Dans la sous-section suivante du présent chapitre, le Groupe d'étude recommande qu'Industrie Canada demeure responsable de la politique générale du spectre, mais que ses fonctions concernant la réglementation et la gestion du spectre soient cédées au CRTC. Préalablement à cette cession, le Groupe d'étude est d'avis qu'Industrie Canada devrait élaborer une nouvelle politique du spectre qui fournirait au CRTC un ensemble de directives stratégiques claires pour qu'il s'en serve dans l'exécution de son nouveau mandat en tant qu'organisme de gestion et de réglementation du spectre. Selon le Groupe d'étude, on devrait envisager d'inclure dans la nouvelle politique les éléments clés des tendances qu'il a relevées dans d'autres pays, relativement à la politique du spectre – comme le recours plus prononcé aux méthodes axées sur le marché afin d'encourager et de renforcer l'utilisation optimale du spectre.

**Recommandation 5-9**

Qu'Industrie Canada élabore une nouvelle politique du spectre afin de fournir au CRTC des directives claires pour l'exercice de son nouveau mandat relativement à la gestion et à la réglementation du spectre radio du Canada. Que la nouvelle politique prenne en considération les travaux menés à terme par Industrie Canada dans le cadre de son examen en cours du cadre de la politique du spectre et prévoie les activités suivantes :

- a) s'assurer qu'il y a une allocation suffisante du spectre pour satisfaire à la demande de déploiement de réseaux à large bande, fixes et mobiles partout au Canada;
- b) s'assurer que des bandes de spectre visées par une licence et exonérées de licence sont disponibles pour le programme U-CAN recommandé dans le présent rapport;
- c) miser aussi souvent que possible sur des méthodes axées sur le marché pour la gestion du spectre;
- d) procéder à l'établissement de droits exclusifs axés sur le marché relativement au spectre (c.-à-d., capacité d'acheter, de vendre et de louer les contingents de spectre) et à l'élimination des facteurs qui font obstacle au développement de marchés secondaires pour l'utilisation du spectre;
- e) récupérer et réaffecter les bandes de spectre préalablement attribuées qui sont inutilisées ou insuffisamment utilisées afin de faciliter la prestation de nouveaux services;
- f) revoir les droits de licence actuels afin de rectifier les déséquilibres à cet égard qui pourraient exister entre les fournisseurs de services; séparer, dans la mesure du possible, les droits basés sur le recouvrement des coûts des droits imposés pour l'utilisation d'une ressource publique limitée; et appliquer la tarification fondée sur le marché aux licences qui ne sont pas vendues aux enchères;
- g) rationaliser et normaliser les processus d'octroi de licence;
- h) poursuivre l'utilisation de mécanismes de réglementation tels que les contingents-plafonds (les limites de groupage) dans les cas où les bandes de spectre sont rares, afin de donner aux nouveaux venus l'occasion d'acquérir des fréquences du spectre et de donner aux Canadiens l'occasion d'avoir un plus grand choix de fournisseurs de services.

Pour s'assurer que le pouvoir législatif nécessaire à l'instauration des modifications susmentionnées est suffisant, la *Loi sur la radiocommunication* devrait être revue et modifiée en vue de transférer au CRTC la réglementation du spectre et les fonctions d'attribution de licence connexes.

## Gestion et réglementation du spectre

Comme il est indiqué au chapitre 9, il incomberait au gouvernement d'établir des politiques d'application générale et à l'organisme de réglementation des télécommunications de mettre en œuvre ces politiques d'une manière indépendante et transparente. À l'heure actuelle, la réglementation de l'industrie des communications au Canada relève de deux organismes différents. Le CRTC est chargé de réglementer les secteurs des télécommunications et de la radiodiffusion, et Industrie Canada est chargé de gérer et de réglementer le spectre, d'octroyer des licences pour les services de communications par satellite et sans fil et de réglementer le matériel et les appareils de télécommunications. Outre ces fonctions de réglementation, Industrie Canada est responsable de la politique des télécommunications du Canada, y compris de la politique du spectre.

Le mélange actuel des fonctions d'élaboration de politique et de réglementation au sein d'Industrie Canada est plutôt une anomalie. Le Canada est l'un des rares pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) où un ministre politiquement nommé demeure responsable de la gestion du spectre et de l'octroi des licences connexes. Cette façon de faire a été abandonnée au Royaume-Uni, en Australie, aux États-Unis, dans la plupart des pays européens et même dans la plupart des pays en développement. De l'ensemble des 30 pays membres de l'OCDE, 6 seulement ont des ministères qui conservent cette autorité – le Canada, le Japon, la Corée du Sud, la Nouvelle-Zélande, l'Autriche et l'Italie (voir le tableau 5-1). Sous une perspective plus générale, les principaux partenaires commerciaux du Canada et la plupart des pays membres de l'OCDE ont affiché au cours des cinq dernières années une tendance à confier à des organismes de réglementation indépendants des responsabilités assumées précédemment par les ministères. Le recours à un organisme de réglementation indépendant procure les principaux avantages suivants<sup>24</sup> :

- accroître la stabilité des processus;
- fournir un plus haut niveau de continuité;
- permettre l'arbitrage;
- exercer des fonctions d'exécution plus efficaces;
- se libérer des pressions politiques.

<sup>24</sup> OCDE, *Telecommunication Regulatory Institutional Structures and Responsibilities*, DSTI/ICCP/TISP(2005)6/REV1; 15 septembre 2005, paragraphe 8 :

Pour la plupart des pays membres de l'OCDE, le moyen privilégié de réglementer le secteur des télécommunications a été le recours à un organisme de réglementation indépendant. Pour justifier le recours à de tels organismes, on a invoqué un certain nombre de raisons dont les suivantes : le recours à un organisme de réglementation est préféré par beaucoup de pays parce qu'il offre en principe un degré de continuité plus élevé (Majone 1997, p. 153; Gilardi 2002); un organisme de réglementation contribue souvent à la stabilité des processus, facilite l'arbitrage et, dans un certain nombre de cas, exerce des pouvoirs en matière d'exécution. En outre, un organisme de réglementation est souvent à l'abri des pressions politiques à court terme et peut acquérir des compétences spécialisées suffisamment vastes pour rendre des décisions au sujet de questions complexes (Baldwin et Cave 1999, p. 70).

Affiché (en anglais) à [www.oecd.org/dataoecd/56/11/35954786.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/56/11/35954786.pdf).

**Tableau 5-1. Responsabilité de la gestion du spectre et de l'octroi de licences, pays membres de l'OCDE**

Pays	Responsabilité de la gestion du spectre et de l'octroi de licences	
	Organisme de réglementation	Ministère
Australie	✓	
Autriche		✓
Belgique	✓	
Canada		✓
Corée du Sud		✓
Danemark	✓	
États-Unis	✓	
Grèce	✓	
Irlande	✓	
Islande	✓	
Italie		✓
Japon		✓
Luxembourg	✓	
Norvège	✓	
Nouvelle-Zélande		✓
Pologne	✓	
Portugal	✓	
République slovaque	✓	
République tchèque	✓	
Royaume-Uni	✓	
Suède	✓	
Turquie	✓	

Extrait de l'OCDE, *Telecommunication Regulatory Institutional Structures and Responsibilities*, DSTI/ICCP/TISP(2005)6/REV1, 15 septembre 2005; tableau 8, Responsabilité de la gestion du spectre. Affiché (en anglais) à [www.oecd.org/dataoecd/56/11/35954786.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/56/11/35954786.pdf).

La convergence accrue des télécommunications filaires et sans fil et des technologies de radiodiffusion (p. ex., le service IP sans fil, la télévision mobile sur téléphone cellulaire, la radiocommunication par satellite, etc.) ont modifié le contexte de la réglementation des télécommunications. Pour répondre aux besoins plus pressants de coordonner la réglementation, beaucoup de pays ont adopté une approche réglementaire plus convergée. Parmi les initiatives récentes qui illustrent cette évolution, mentionnons la création en 2003 de l'Office of Communications (Ofcom) au Royaume-Uni, qui est responsable de la télévision, de la radio, des télécommunications et des communications sans fil ainsi que la création, au cours de la même année, de l'Australian Communications and Media Authority, par suite de la fusion des fonctions de l'Australian Broadcasting Authority et de l'Australian Communications Authority.

Le Groupe d'étude partage l'opinion de la plupart des partenaires commerciaux du Canada et de la majorité des pays membres de l'OCDE selon laquelle la convergence accrue des télécommunications filaires et sans fil et des technologies de radiodiffusion appelle une méthode de réglementation plus uniforme et unifiée. Les fonctions d'octroi de licence, de gestion et d'exécution relatives au spectre devraient être confiées à un organisme de réglementation indépendant (le CRTC) qui serait chargé d'utiliser des procédures transparentes pour la mise en œuvre de la politique du spectre. Ce transfert de fonctions répondrait au besoin croissant de coordonner et de rationaliser la réglementation du spectre, des télécommunications et de la radiodiffusion au fur et à mesure de la convergence de ces industries et faciliterait l'acquisition de compétences spécialisées de haut niveau qui permettent de traiter efficacement les questions complexes et de plus en plus interdépendantes.

La prise en charge par le CRTC des fonctions de gestion et de réglementation du spectre exercées par Industrie Canada permettrait de faire clairement la distinction entre le rôle du gouvernement qui consiste à établir les politiques nationales de télécommunications et celui de l'organisme de réglementation, qui consiste à mettre en œuvre ces politiques d'une manière indépendante et transparente. Tel que discuté au chapitre 9, la franche séparation des fonctions d'élaboration de politiques et des fonctions de mise en œuvre des politiques devrait améliorer la capacité du gouvernement canadien d'élaborer des politiques de télécommunication qui répondent aux exigences d'un environnement en pleine mutation. Une plus grande séparation des fonctions d'élaboration de politiques et de réglementation du spectre au Canada est également appuyée dans une analyse de l'OCDE de 2002 portant sur l'industrie des télécommunications du Canada<sup>25</sup> :

On peut aussi argumenter que l'attribution des licences, c'est-à-dire la réglementation de l'entrée sur le marché, devrait être confiée à l'organisme de réglementation, le CRTC, Industrie Canada restant pour sa part, responsable de la planification du spectre, qui relève de la politique stratégique. L'organisation actuelle ne semble pas avoir provoqué de différend. Toutefois, étant donné l'importance croissante des communications sans fil, il serait préférable de distinguer stratégie et réglementation, comme dans les autres secteurs.

---

<sup>25</sup> OCDE, *La réforme de la réglementation dans l'industrie des télécommunications*, Paris, 2002, p. 32. Affiché à [www.oecd.org/dataoecd/48/29/1960570.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/48/29/1960570.pdf).

Le transfert de fonctions serait aussi conforme aux principes du rapport *La Réglementation intelligente*<sup>26</sup>, qui stipule que les organismes de réglementation devraient rechercher les moyens les moins coûteux et les moins perturbateurs pour atteindre les objectifs de politique, en évitant les chevauchements, le double emploi et l'incohérence, en réduisant au minimum les risques éventuels de conséquences non voulues et en prenant des mesures exécutoires qui correspondent aux risques et aux problèmes en cause.

Parmi les autres avantages que procurerait la cession des fonctions de gestion et de réglementation du spectre d'Industrie Canada au CRTC, mentionnons notamment : l'amélioration de la transparence et des procédures de recours, la clarification et l'intégration des responsabilités, l'accroissement de l'engagement international et des mesures d'exécution plus efficaces. Une analyse de chacun de ces avantages est présentée ci-après.

### **Transparence et procédures de recours**

Le CRTC est un organisme de réglementation indépendant qui décide des questions dont il est saisi suivant des procédures quasi judiciaires. Ces procédures sont considérées comme étant ouvertes et transparentes, et sont énoncées dans les règles de procédure du CRTC<sup>27</sup>. Le CRTC tient des audiences publiques qui donnent aux parties concernées l'occasion de se faire entendre. Ces audiences publiques peuvent comprendre des commentaires, des preuves et des arguments écrits, un processus de demande de renseignements, de même qu'une audition orale ou une consultation du public, selon le besoin. En outre, les décisions du CRTC peuvent faire l'objet d'un appel aux tribunaux pour des questions de droit et de compétence. Le Groupe d'étude reconnaît qu'Industrie Canada a augmenté la transparence de certains de ses processus en procédant à des consultations publiques au sujet de décisions importantes en matière de politique et d'octroi de licences. Cependant, il est non moins préoccupé par l'exposition éventuelle des processus décisionnels du Ministère aux pressions exercées par les parties concernées et par les politiciens. Selon le Groupe d'étude, la cession au CRTC des fonctions de gestion et de réglementation du spectre exercées par Industrie Canada donnerait lieu à l'accroissement de la transparence et assurerait une procédure diligente.

### **Clarification et intégration des responsabilités**

Plusieurs participants au processus de consultation du Groupe d'étude ont indiqué qu'à l'heure actuelle certaines fonctions d'Industrie Canada et du CRTC présentent des chevauchements ou, parfois, font double emploi, ce qui peut porter atteinte à l'efficacité et à l'uniformité. Par exemple, le CRTC et Industrie Canada appliquent simultanément les conditions relatives à la propriété et au contrôle canadien qu'un requérant doit remplir pour être admissible à titre d'entreprise de télécommunications (une responsabilité du CRTC) et à titre d'entreprise de radiocommunication (une responsabilité d'Industrie Canada). Cela pourrait obliger un requérant

---

<sup>26</sup> Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente. *La réglementation intelligente : une stratégie réglementaire pour le Canada*, Rapport au gouvernement du Canada, Ottawa, septembre 2004. Affiché à [www.pco-bcp.gc.ca/smartreg-regint/fr/08/rpt\\_fnl.pdf](http://www.pco-bcp.gc.ca/smartreg-regint/fr/08/rpt_fnl.pdf).

<sup>27</sup> Affiché à [www.crtc.gc.ca/fr/legal/teleact.htm](http://www.crtc.gc.ca/fr/legal/teleact.htm).

à s'engager sur deux voies distinctes qui pourraient éventuellement aboutir à des conclusions différentes. Un autre exemple est qu'un requérant qui voudrait fournir des services de radiodiffusion doit actuellement s'adresser au CRTC pour obtenir une licence de radiodiffusion, mais à Industrie Canada pour avoir un certificat de radiodiffusion concernant les exigences techniques.

Obliger les requérants à consacrer temps et ressources pour traiter avec deux organisations différentes afin d'obtenir des autorisations interdépendantes n'est pas efficace. C'est aussi une façon de gaspiller les ressources du gouvernement. Des économies importantes pourraient être réalisées si toutes les fonctions de réglementation des télécommunications, y compris la réglementation du spectre, étaient intégrées et mises en œuvre par un seul organisme de réglementation.

### **Engagement international**

À l'heure actuelle, le CRTC ne joue aucun rôle officiel dans l'élaboration des positions du gouvernement du Canada à l'UIT et sur d'autres scènes internationales. Le Groupe d'étude constate qu'en dépit des délibérations éventuelles entre les fonctionnaires d'Industrie Canada et ceux du CRTC, la plupart des renseignements de grande valeur qu'Industrie Canada obtient au sujet des questions et des tendances mondiales à l'occasion de son intervention sur ces scènes internationales ne sont pas partagés, la plupart du temps, avec le CRTC. Par conséquent, le CRTC est complètement à l'écart des autres organismes de réglementation et de prise de décisions nationaux et internationaux. Le Groupe d'étude est d'avis que le CRTC devrait participer aux processus internationaux et aux activités des organisations connexes afin d'améliorer ses relations avec les milieux internationaux et d'élargir la portée de sa familiarisation avec les pratiques réglementaires, les réalisations technologiques et les tendances industrielles à l'échelle internationale.

### **Exécution**

Plusieurs mémoires présentés au Groupe d'étude ont indiqué qu'Industrie Canada est souvent peu disposé à appliquer ses exigences en matière de licence, par exemple en faisant respecter les engagements de mise en œuvre pris par les titulaires de licence du spectre en tant que condition d'octroi de licence. Si un titulaire de licence ne remplit pas les conditions de licence, le principal outil d'exécution du Ministère est de faire modifier, de suspendre ou de révoquer une autorisation radio par le ministre. Ce pouvoir est rarement exercé à cause de la gravité de la sanction et de la perturbation éventuelle du service fourni aux clients. Le CRTC dispose déjà d'une variété d'autres outils d'exécution. En outre, tel que mentionné au chapitre 9, le Groupe d'étude recommande que les pouvoirs d'exécution dont le CRTC est investi soient élargis de façon à inclure celui d'imposer des sanctions administratives pécuniaires (SAP). Il s'ensuit que la cession des fonctions de réglementation et de gestion du spectre exercées par Industrie Canada au CRTC donnerait accès à une plus grande gamme d'outils d'exécution.

En résumé, le transfert des fonctions de réglementation et de gestion du spectre au CRTC permettrait :

- d'éviter les chevauchements, le double emploi et les incohérences;
- de réduire les frais administratifs;
- d'harmoniser les processus;
- d'accroître la stabilité grâce à des processus ouverts et transparents, à l'abri des pressions politiques;
- de faciliter l'acquisition d'une expertise de haut niveau capable de traiter des questions complexes et de plus en plus interdépendantes;
- de renforcer les relations du CRTC avec les milieux de la réglementation internationaux (p. ex., FCC et autres organismes de réglementation nationaux, UIT, Commission interaméricaine des télécommunications, CITELE) et d'initier davantage son personnel aux questions et aux tendances mondiales.

#### **Recommandation 5-10**

**Que le pouvoir de réglementer le spectre radioélectrique du Canada et d'attribuer les licences pour son utilisation soit cédé au CRTC par Industrie Canada.**

Industrie Canada devrait continuer à assumer la responsabilité générale de la politique du spectre, et de toute autre question de politique. Toutefois, le CRTC devrait mettre en œuvre la politique d'une manière professionnelle, indépendante et transparente. Cette séparation des responsabilités devrait donner à Industrie Canada l'occasion d'améliorer sa capacité de conseiller le gouvernement au sujet de la politique de télécommunication de façon objective et distincte de l'organisme de réglementation et d'attribution de licence. Le renforcement du rôle d'Industrie Canada dans l'élaboration des politiques est examiné plus en détail au chapitre 9.

Étant donné la forte interdépendance de la politique et de la réglementation du spectre, le Groupe d'étude recommande que l'élaboration des politiques générales du spectre par Industrie Canada se fasse en consultation avec le CRTC. Préalablement à la cession, il faudra déterminer comment mettre sur pied un mécanisme consultatif optimal et comment transférer les fonctions de gestion et de réglementation du spectre au CRTC. Par exemple, des modifications devront être apportées à la *Loi sur la radiocommunication* et il sera peut-être nécessaire de modifier la *Loi sur le ministère de l'Industrie* et la *Loi sur la protection civile*. Avant d'apporter des modifications à la *Loi sur la radiocommunication*, il faudrait traiter d'autres questions relatives

à la cession des fonctions et des responsabilités d'Industrie Canada au CRTC, comme les questions touchant le financement, la dotation et les structures hiérarchiques ainsi que la logistique. Le Groupe d'étude recommande qu'un groupe de travail mixte soit chargé de planifier l'intégration des fonctions et leur cession au CRTC.

#### Recommandation 5-11

**Qu'Industrie Canada et le CRTC créent un groupe de travail mixte chargé de planifier l'intégration de la réglementation, de la gestion et des fonctions connexes du spectre ainsi que leur cession au CRTC et chargé d'élaborer un mécanisme pour la coordination continue des activités des deux organisations relativement au développement de la politique du spectre.**

## Matériel de télécommunications

À l'heure actuelle, le gouverneur en conseil, le ministre de l'Industrie et le CRTC jouent chacun un rôle distinct dans la réglementation du matériel et des appareils de télécommunications. Comme il a été souligné à la section précédente, la convergence accrue des technologies sans fil et filaires, ainsi que des technologies de télécommunications et de radiodiffusion favorise la coordination et la simplification de la réglementation connexe.

Le gouverneur en conseil peut prendre des règlements fixant des normes pour les appareils de télécommunications (article 69.4 de la *Loi sur les télécommunications*) et pour le matériel et les appareils de radiocommunication (article 6 de la *Loi sur la radiocommunication*). En pratique, Industrie Canada est l'organisme responsable de l'élaboration de ces normes. Le ministre de l'Industrie jouit également du pouvoir d'accorder des certificats d'approbation technique à l'égard des appareils de télécommunications (article 69.3 de la *Loi sur les télécommunications*), d'établir les conditions et les normes techniques du matériel et des appareils de radiocommunication et de délivrer des licences et des certificats d'approbation technique à l'égard de ces appareils (article 5 de la *Loi sur la radiocommunication*).

Le CRTC joue un rôle accessoire dans la réglementation du matériel et des appareils de télécommunications par le truchement de sa réglementation des entreprises de télécommunications et de leurs services. Il peut aussi réglementer des questions liées au matériel de télécommunications dans le cadre de ses compétences relativement à l'interconnexion des réseaux.

Parmi les mémoires présentés au Groupe d'étude, plusieurs ont proposé que la réglementation du matériel et des appareils techniques soit confiée à un seul organisme de réglementation. Le Groupe d'étude est d'avis que le regroupement de ces fonctions procurerait des avantages, c'est-à-dire que cela pourrait améliorer l'efficacité économique, réduire les frais administratifs, prévenir le chevauchement et le double emploi des fonctions et favoriser l'uniformité. Le CRTC profiterait également des connaissances spécialisées en matière de génie et de technologie que possède le personnel d'Industrie Canada qui serait muté avec ces fonctions. Le Groupe d'étude recommande donc que ces fonctions soient transférées d'Industrie Canada au CRTC afin d'accroître la coordination et de réduire la réglementation superflue.

#### **Recommandation 5-12**

**Que la réglementation du matériel et des appareils de télécommunications soit transférée d'Industrie Canada au CRTC. Que le CRTC continue à compter principalement sur les organismes de l'industrie pour administrer les programmes de certification du matériel, y compris les organismes de certification autorisés.**

Plusieurs mémoires présentés au Groupe d'étude ont souligné que le Comité consultatif du programme de raccordement du matériel terminal, qui est actuellement coordonné par Industrie Canada, est une tribune utile dont l'industrie peut se servir pour discuter des normes techniques et fournir des conseils au gouvernement au sujet de la réglementation du matériel des terminaux. Cependant, bon nombre de mémoires ont indiqué que le rôle de ce comité a diminué au fil des ans et qu'il perd de sa pertinence au fur et à mesure que l'industrie compte sur les normes nord-américaines et internationales. Le Groupe d'étude est d'avis que ce programme, et d'autres programmes concernant le matériel de télécommunications, devraient être vérifiés du point de vue de leur pertinence avant d'être transférés au CRTC. Toutefois, aucune initiative visant la déréglementation dans ce secteur ne devrait diminuer la responsabilité de protéger les consommateurs canadiens et de promouvoir la compétitivité de l'industrie canadienne. Le maintien de ces responsabilités permettrait notamment de s'assurer que le matériel des fabricants canadiens est convenablement certifié aux fins des ententes de reconnaissance mutuelle que le Canada a conclues.

#### **Recommandation 5-13**

**Que les programmes ayant trait à la réglementation du matériel et des appareils de télécommunications soient examinés par Industrie Canada avant leur transfert au CRTC, afin d'éliminer toute réglementation superflue.**