

9

Chapitre 9
**Institutions d'élaboration de politique
et de réglementation**



Table des matières

Résumé des réformes institutionnelles proposées	9-5
Améliorer le processus d'élaboration de politique.	9-7
Le mandat d'élaboration de politique	9-9
Améliorer les capacités de recherche en matière de politique	9-11
Collecte de données et établissement de rapports	9-13
Examens périodiques du cadre de politique et de réglementation des télécommunications	9-15
Rapports entre le gouvernement et le CRTC.	9-17
Directives en matière de politique du gouvernement et examen des décisions réglementaires	9-17
Améliorer le pouvoir de directives de politique.	9-18
Procéder à une réforme du CRTC	9-21
Nombre de conseillers en télécommunications	9-23
Processus de sélection pour les conseillers du CRTC	9-24
Niveaux de rémunération	9-27
Améliorer le processus réglementaire	9-29
Normes de service pour la réglementation exercée par le CRTC.	9-32
Processus d'élaboration d'un règlement	9-35
Application des règlements sur les télécommunications	9-37
Appels de décisions du CRTC.	9-45
Procédure alternative de règlement des différends.	9-47
Rationaliser le processus de dépôt tarifaire	9-48
Accroître la transparence réglementaire	9-50
Consolider les règles de réglementation du CRTC.	9-51
Diminuer les exigences d'autorisation	9-53
Règles de procédures du CRTC en matière de télécommunications et adjudication des frais	9-57
Recouvrement des coûts de la réglementation	9-62
Accroissement de la neutralité sur le plan de la concurrence	9-63

Les principaux changements de politique et de réglementation proposés dans ce rapport ont nécessité un examen du cadre institutionnel canadien des télécommunications. Le Groupe d'étude a examiné si les mécanismes institutionnels actuels étaient les meilleurs pour mettre en œuvre le cadre de réglementation proposé et relever les défis posés par les marchés des télécommunications plus concurrentiels et dynamiques de l'avenir.

Le Canada a été un pionnier dans l'établissement d'organismes modernes d'élaboration de politique et de réglementation pour le secteur des télécommunications. Vers la fin des années 1960, il a été l'un des premiers pays à établir une seule institution d'élaboration de politique pour les télécommunications, la radiodiffusion et les autres domaines liés aux technologies de l'information et des communications (TIC) – le ministère des Communications. Il a également été l'un des premiers pays à établir un organisme de réglementation indépendant – le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) et ses prédécesseurs. Dans les années 1970, le Canada figurait parmi les premiers pays à reconnaître la convergence et à autoriser un seul organisme de réglementation, le CRTC, à réglementer à la fois les industries de la téléphonie et de la radiodiffusion.

Dans les années 1980 et 1990, le CRTC a fait figure de proue dans une grande partie du monde avec l'adoption d'approches basées sur le marché pour la réglementation des télécommunications. Durant cette période, il a éliminé des obstacles à la concurrence et a délaissé la prescription réglementée des modalités de services et de la tarification dans les marchés concurrentiels des télécommunications. Il a reconnu, plus tôt que la plupart de ses équivalents de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), que le libre jeu du marché pouvait atteindre de meilleurs résultats sur les marchés des télécommunications qu'un contrôle réglementé des monopoles. La *Loi sur les télécommunications* de 1993, qui autorisait le CRTC à s'abstenir de réglementer dans certaines circonstances, marquait un pas vers une plus grande dépendance sur les forces du marché.

Dans le cadre de son mandat, le Groupe d'étude a examiné les régimes et les approches de réglementation des télécommunications dans un bon nombre de pays membres de l'OCDE. Il a également eu l'occasion de rencontrer les représentants d'organismes de réglementation d'un grand nombre de ces pays et d'organismes internationaux connexes, et de discuter avec ceux-ci de ces approches. Parmi ceux-ci, mentionnons : la Federal Communications Commission (FCC) des États-Unis; l'Office of Communications (Ofcom), le nouvel organisme de réglementation du Royaume-Uni; l'Autorité de Régulation des Télécommunications (ART) de la France, les autorités du Japon, de la Corée du Sud, de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie; l'Union internationale des télécommunications; et l'OCDE.

À la lumière de ces discussions, le Groupe d'étude conclut que l'efficacité du cadre canadien d'élaboration de politique et de réglementation pour les télécommunications peut être accrue de façon significative. Comparativement aux principaux pays membres de l'OCDE, le Groupe d'étude considère qu'il y a matière à amélioration tant de l'approche canadienne actuelle face à l'élaboration de politique et à la réglementation que des mécanismes institutionnels qui les appuient. Voici quelques-uns des domaines de préoccupation du Groupe d'étude.

- Il y a un manque de clarté et de distinction entre le rôle que jouent l'élaboration de politique et la réglementation.
- Il y a un manque comparatif de directive stratégique claire dans les lois canadiennes des télécommunications et les autres mécanismes de politique gouvernementaux¹.
- Il y a un manque comparatif de capacités d'élaboration de politique, de recherche et d'analyse au sein du gouvernement, de l'organisme de réglementation et du secteur en général.
- Il y a des incohérences et des tensions accrues entre les institutions, les politiques, les lois et les règlements régissant les diverses parties des marchés convergents des télécommunications, de la radiodiffusion et d'Internet.
- Le Canada exerce une réglementation relativement interventionniste, complexe et coûteuse auprès des principaux fournisseurs de services de télécommunications, comportant davantage d'exigences d'approbation réglementaire préalable et de plus longs délais de réglementation.
- Le cadre de réglementation manque de sauvegardes efficaces, comme les pouvoirs d'examen *ex post* et les amendes, qui permettraient une déréglementation plus rapide des marchés des télécommunications, tout en conservant un droit de regard et de recours important.
- Le Canada compte un nombre exceptionnellement important de conseillers en réglementation par rapport aux autres pays membres de l'OCDE.
- Le CRTC a un pouvoir et des moyens insuffisants pour retenir le personnel hautement qualifié et les experts-conseils, en regard de certains autres organismes de réglementation.

¹ Tel que mentionné au chapitre 2, les objectifs de politique actuellement énoncés dans l'article 7 de la *Loi sur les télécommunications* sont flous et incohérents les uns avec les autres, et n'abordent généralement pas le moyen réglementaire privilégié pour atteindre ces objectifs. Aucun objectif de politique n'est énoncé dans la *Loi sur la radiocommunication*. Même si la *Loi sur les télécommunications* autorise le gouvernement à émettre des directives en matière de politique de télécommunication au CRTC, il ne l'a jamais fait.

Dans son examen de politique, le Groupe d'étude ne veut pas traiter des problèmes du passé. Il cherche plutôt à remplir son mandat tourné vers l'avenir, c'est-à-dire formuler des recommandations sur la façon de mettre en place un cadre de réglementation efficient, équitable, fonctionnel et tourné vers l'avenir qui, d'une part, puisse permettre de servir les entreprises et les consommateurs canadiens et qui, d'autre part, puisse s'adapter à l'évolution du contexte technologique.

Par conséquent, le Groupe d'étude propose certaines modifications importantes à la structure et au fonctionnement des institutions d'élaboration de politique et de réglementation du Canada. En général, ces modifications visent à atteindre les objectifs suivants :

- mieux préparer ces institutions à mettre en œuvre les nouvelles approches de politique et de réglementation proposées dans le rapport;
- clarifier les rôles de ces institutions et les rapports entre celles-ci;
- améliorer l'efficacité, la rapidité, la rentabilité, la transparence et le processus de reddition de comptes des opérations de ces institutions.

Si le nouveau cadre de réglementation proposé est adopté, les capacités d'élaboration de politique du gouvernement seront renforcées et rendues plus flexibles pour répondre à l'environnement changeant des télécommunications. La réglementation deviendra mieux ciblée et conçue pour répondre à des objectifs particuliers, y compris des objectifs sociaux et techniques importants.

Résumé des réformes institutionnelles proposées

Le présent rapport propose un certain nombre de modifications à la structure et au fonctionnement des institutions d'élaboration de politique et de réglementation du Canada. Bon nombre de ces modifications sont abordées dans le contexte des réformes réglementaires discutées dans les chapitres précédents du rapport. Le présent chapitre propose certaines réformes supplémentaires qui, selon le Groupe d'étude, seront utiles pour s'assurer que le cadre de réglementation du Canada est plus réceptif aux défis d'un secteur des télécommunications plus dynamique, maintenant et dans le futur.

Le tableau suivant résume les principales réformes de structure et de fonctionnement proposées dans le rapport à l'égard des institutions gouvernementales, et réfère au chapitre principal qui les aborde.

Réformes proposées	Chapitres pertinents du rapport
Améliorer le processus d'élaboration de politique du gouvernement du Canada pour les télécommunications et les TIC	<ul style="list-style-type: none"> • Chapitre 7, Politique des technologies de l'information et des communications • Chapitre 9, Institutions d'élaboration de politique et de réglementation
Diviser les fonctions d'élaboration de politique et de réglementation entre Industrie Canada et le CRTC	<ul style="list-style-type: none"> • Chapitre 5, Réglementation technique • Chapitre 9, Institutions d'élaboration de politique et de réglementation
Réduire la réglementation économique du CRTC et établir le Tribunal de la concurrence en télécommunications; définir la relation entre le CRTC et le Bureau de la concurrence	<ul style="list-style-type: none"> • Chapitre 3, Réglementation économique • Chapitre 4, Tribunal de la concurrence en télécommunications
Établir l'Agence de protection des usagers des services de télécommunications	<ul style="list-style-type: none"> • Chapitre 6, Réglementation sociale
Examiner les rapports entre le CRTC et le Commissariat à la protection de la vie privée	<ul style="list-style-type: none"> • Chapitre 6, Réglementation sociale
Réformer la structure, le fonctionnement et les procédures du CRTC	<ul style="list-style-type: none"> • Chapitre 9, Institutions d'élaboration de politique et de réglementation
Améliorer les cadres d'élaboration de politique et de réglementation, pour refléter la convergence des télécommunications, de la radiodiffusion et d'Internet et traiter la propriété étrangère des entreprises de télécommunications	<ul style="list-style-type: none"> • Postface

Améliorer le processus d'élaboration de politique

Le Groupe d'étude est d'avis qu'un certain nombre de réformes devraient être apportées au processus d'élaboration de politique des télécommunications et des TIC, ainsi qu'à la façon de mettre en œuvre de telles politiques.

Les principaux changements aux processus d'élaboration et de mise en œuvre de la politique recommandés dans le présent rapport sont les suivants :

- améliorer la capacité du gouvernement du Canada et des organismes non gouvernementaux d'élaborer des politiques de télécommunication adaptées à un environnement qui évolue rapidement;
- réformer le processus de diffusion de la politique gouvernementale afin que celle-ci soit transmise à l'organisme de réglementation par des directives, au lieu d'appels au cabinet après le fait des décisions réglementaires;
- établir des examens quinquennaux obligatoires pour veiller à ce que le cadre de politique et de réglementation des télécommunications canadien ne devienne pas désuet.

La performance du Canada au chapitre de la recherche-développement de la politique de télécommunication n'est pas aussi bonne que celle des principaux pays membres de l'OCDE. Le gouvernement est fier, à juste titre, des politiques qu'il a élaborées pour « brancher les Canadiens » grâce aux réseaux à large bande et aux autres réseaux de télécommunications de pointe. Toutefois, ces politiques sont des exceptions. Dans d'autres domaines, particulièrement ceux liés à la politique réglementaire, le gouvernement du Canada et ses organismes ont produit moins de documents d'orientation tournés vers l'avenir et moins de recherches connexes que leurs équivalents aux États-Unis, au Royaume-Uni et dans les autres principaux pays européens et asiatiques membres de l'OCDE.

L'élaboration de la politique réglementaire joue un rôle important dans une économie axée sur le marché comme celle du Canada. Pour assurer une « déréglementation intelligente » des marchés canadiens des télécommunications² en ce qui concerne les questions économiques, techniques et sociales, les organismes de réglementation ont besoin d'un cadre de politique qui encourage les marchés à innover et à répondre aux demandes des consommateurs et des entreprises pour toutes sortes de TIC de pointe.

Le rapport du Groupe d'étude constitue le premier examen substantiel des politiques de réglementation du Canada en matière de télécommunications depuis les rapports de 1995 et de 1997 du Comité consultatif sur l'autoroute de l'information, qui contenaient quelques

² Pour qu'une déréglementation soit « intelligente », elle doit équilibrer le besoin de déréglementer un marché assez rapidement pour encourager l'innovation et la productivité avec le besoin d'assurer que la déréglementation ne survient pas lorsqu'un concurrent exerce toujours un grand pouvoir de marché qui peut enrayer la concurrence ainsi que l'innovation et la productivité qui s'y rattachent.

recommandations sur les questions réglementaires, et ainsi que des recommandations sur de nombreuses autres questions traitées par ce conseil consultatif³. Aucun examen exhaustif de la réglementation canadienne des télécommunications n'avait précédé la *Loi sur les télécommunications* en 1993. Même si la Loi contient un pouvoir de directive stratégique et quelques nouvelles dispositions pour aborder la transition vers une structure de marché plus concurrentielle, elle repose largement sur la législation précédente de télécommunications, qui remontait au début du XX^e siècle. Les derniers examens exhaustifs des principaux éléments de la politique et de la réglementation canadiennes des télécommunications avaient été effectués dans les années 1970, après la création du ministère des Communications.

La *Loi sur les télécommunications* de 1993 a donné au Cabinet fédéral le pouvoir de fournir des directives de politique au CRTC. Toutefois, malgré les changements importants survenus dans l'environnement des télécommunications au cours de la dernière décennie, le gouvernement n'a jamais émis de directives de politique à cet égard. En pratique, le CRTC a élaboré des politiques qui sous-tendent le cadre de réglementation des télécommunications du Canada par le biais de ses instances et décisions réglementaires. Certains des mémoires au Groupe d'étude ont suggéré que le CRTC avait usurpé le rôle d'élaboration de politique du gouvernement. Toutefois, d'autres ont suggéré que le CRTC n'avait pas d'autres choix en raison des objectifs de politique vagues et conflictuels de l'article 7 de la *Loi sur les télécommunications* et du fait que le gouvernement n'avait pas formulé de politique.

Le Groupe d'étude est d'avis que les nouveaux objectifs législatifs recommandés au chapitre 2 clarifieront le cadre de politique des télécommunications du Canada. Toutefois, il est également d'avis qu'il faut renforcer le mandat et les capacités d'élaboration de politique du gouvernement fédéral pour que celui-ci soit en mesure de répondre efficacement aux questions de politique qui surgiront dans l'environnement plus concurrentiel, dynamique et moins réglementé qui caractérisera de plus en plus les marchés des télécommunications et des TIC. Plus précisément, le Groupe d'étude considère que des réformes institutionnelles sont nécessaires pour améliorer :

- le mandat d'élaboration de politique du gouvernement;
- les capacités de recherche en matière de politique du Canada;
- la collecte de données et l'établissement de rapports;
- les examens du cadre de politique et de réglementation des télécommunications.

Ces questions sont discutées dans les sections suivantes.

³ Voir Industrie Canada, Comité consultatif sur l'autoroute de l'information, *Contact, Communauté, Contenu : Le défi de l'autoroute de l'information*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1995; et Industrie Canada, Comité consultatif sur l'autoroute de l'information, *Préparer le Canada au monde numérique : Rapport final du comité consultatif sur l'autoroute de l'information*, Ottawa, 1997.

Le mandat d'élaboration de politique

Le Groupe d'étude conclut qu'il faudrait une séparation plus claire des fonctions d'élaboration de politique et de réglementation au niveau fédéral. Pour y arriver, il faut transférer des fonctions entre les institutions. Au chapitre 5, Réglementation technique, le Groupe d'étude recommande que la fonction d'élaboration de politique du spectre soit séparée des fonctions de réglementation, d'attribution de licences et de gestion du spectre et que ces dernières soient transférées d'Industrie Canada au CRTC. Dans le même chapitre, le Groupe d'étude recommande également que les autres fonctions de réglementation technique d'Industrie Canada pour le matériel et les dispositifs soient transférées au CRTC.

Cette séparation recommandée est conforme à la pratique adoptée par la plupart des pays de l'Ouest membres de l'OCDE. Elle est également conforme aux recommandations d'un rapport de 2002 de l'OCDE sur la réforme réglementaire dans le secteur canadien des télécommunications, qui indique que :

Les pouvoirs d'Industrie Canada relèvent à la fois de la stratégie et de la réglementation. Il serait plus efficace, dans le cadre d'une simplification ultérieure des réglementations, de confier l'attribution des licences du spectre et des câbles sous-marins internationaux au CRTC, qui est chargé de l'entrée sur le marché des services de télécommunications fixes et de réglementer l'entrée sur tous les marchés des télécommunications. Ce transfert de pouvoir permettrait par ailleurs d'établir une distinction plus nette entre les fonctions politiques et les fonctions réglementaires⁴.

Les recommandations du Groupe d'étude transformeront le Secteur du spectre, des technologies de l'information et des télécommunications d'Industrie Canada (STIT), qui passera d'une institution mixte de politique et de réglementation à une institution vouée principalement à l'élaboration et à la mise en œuvre de politique et de programmes gouvernementaux⁵. Au chapitre 7, Politique sur les technologies de l'information et des télécommunications, le Groupe d'étude recommande l'établissement du Centre national d'adoption des TIC, nanti de nouvelles fonctions importantes d'élaboration de politique et de mise en œuvre de programmes des TIC. Bien que le Groupe d'étude laisse au gouvernement le soin de décider où situer cette nouvelle institution, il semble que la place la plus logique serait au sein du STIT, qui compte déjà des responsabilités en matière de politique et de programmes pour les télécommunications, le spectre, le commerce électronique et d'autres applications des TIC.

Ces changements transformeront le STIT en une institution d'élaboration de politique similaire à celles qui se trouvent dans les ministères des communications ou de l'industrie des autres pays membres de l'OCDE. Ainsi, le STIT évaluerait les politiques canadiennes des télécommunications et des TIC d'une manière plus objective et indépendamment de ses décisions réglementaires antérieures, en tenant compte de l'environnement canadien et

⁴ OCDE, *La réforme de la réglementation dans l'industrie des télécommunications*, Paris, 2002, p. 12. Affiché à www.oecd.org/dataoecd/48/29/1960570.pdf.

⁵ Voir la discussion sur le transfert de l'autorité de réglementation du spectre, d'Industrie Canada au CRTC, au chapitre 5, Réglementation technique.

international en évolution. Une telle évaluation serait continue. Parmi ses fonctions, le STIT élaborerait des politiques pour que les organismes de première ligne, comme le CRTC et le Bureau de la concurrence, de même que le Tribunal de la concurrence en télécommunications (TCT) et l'Agence de protection des usagers des services de télécommunications (APUST) proposés fonctionnent efficacement.

Dans le cadre du mandat ministériel renouvelé proposé dans le présent rapport, Industrie Canada :

- agirait à titre d'institution principale pour l'élaboration de la législation requise afin de mettre en œuvre le présent rapport et d'autres lois liées aux télécommunications et aux TIC;
- agirait à titre d'institution principale pour entreprendre un examen continu de la politique des télécommunications et des TIC du Canada;
- surveillerait l'efficacité de la politique et de la réglementation en télécommunications de façon continue;
- élaborerait de nouveaux programmes et politiques pour atteindre les objectifs de politique nationale que le libre jeu du marché et la réglementation ne permettent pas d'atteindre à eux seuls;
- élaborerait des directives de politique pour le CRTC qui nécessiteraient l'approbation du ministre et du Cabinet, dans le cadre du pouvoir révisé concernant les directives de politique recommandé dans le présent rapport;
- élaborerait et superviserait un programme de recherche en matière de politique des télécommunications et des TIC;
- agirait à titre d'institution principale pour appuyer le gouvernement dans la réalisation d'examen quinquennaux proposés du cadre de politique et de réglementation des télécommunications du Canada et dans l'examen des résultats;
- aviserait le ministre de l'Industrie sur ces questions et sur tout autre sujet lié aux télécommunications et aux TIC qui relèvent de ce ministre.

Recommandation 9-1

Que le gouvernement veuille à ce que la *Loi sur le ministère de l'Industrie* confère au ministre et au ministère un mandat clair et suffisamment de pouvoirs pour mener efficacement à l'élaboration d'une politique nationale en matière de télécommunications et de technologies de l'information et des communications.

Améliorer les capacités de recherche en matière de politique

L'élaboration de politique devrait être un processus continu et dynamique qui répond aux développements importants dans les secteurs des TIC et des télécommunications, et qui les anticipe. Le Groupe d'étude est d'avis qu'une bonne élaboration de politique des télécommunications nécessite une bonne recherche, menée de façon continue. Le rapport *La réglementation intelligente*⁶ note ce qui suit :

Bien que la réglementation constitue un outil d'intervention gouvernementale majeur, le gouvernement fédéral ne dispose toujours d'aucun programme de recherche et d'élaboration de politiques en ce domaine. Selon le Comité, on ne pourra miser sur une amélioration soutenue du système, qui occupe le cœur même du concept de réglementation intelligente, que si l'on se dote de programmes continus de recherche et d'élaboration de politiques. De tels programmes stimuleraient l'innovation et la réflexion dans le domaine réglementaire.

Le Groupe d'étude est d'accord avec cette évaluation. Bien que celle-ci soit faite dans le contexte de la réglementation pour l'ensemble de l'économie, le Groupe d'étude est d'avis qu'elle s'applique tout aussi bien au domaine de la réglementation des télécommunications. La réglementation moderne des télécommunications et la politique connexe sur la concurrence sont des domaines complexes. Leur complexité accrue est attribuable au changement technologique et à la convergence de nombreux services et industries des TIC connexes. L'élaboration de politiques qui maximisent la prospérité économique et sociale des Canadiens nécessite une bonne compréhension de l'économie et des technologies du secteur canadien des TIC. De telles politiques ne devraient pas se baser sur l'intuition politique ou sociale mais, dans la mesure du possible, sur des données empiriques, des recherches et une bonne compréhension des pratiques exemplaires de réglementation du Canada et des autres administrations.

Comme le mentionne le rapport sur la réglementation intelligente, il y a au Canada une pénurie relative de travaux universitaires sur ce qu'on appelle l'« art de la réglementation ». Dans les instances réglementaires canadiennes des télécommunications, il y a relativement peu de recommandations de politique soumises par les spécialistes canadiens en télécommunications qui soient basées sur les recherches, mais un recours important à des spécialistes étrangers (surtout des États-Unis) sur la réglementation économique, technique et même sociale.

Le leadership dans la recherche et l'analyse en matière de politiques des télécommunications et des TIC est clairement lié au leadership dans le secteur des télécommunications. Le manque de bonne recherche sur les politiques des télécommunications et des TIC pourrait amener le Canada à perdre du terrain par rapport à ses pairs de l'OCDE. Industrie Canada et le CRTC ont largement abandonné le domaine de la recherche en matière de politique, sauf dans le cas des avis qui sont émis à l'occasion pour solliciter des commentaires sur des questions particulières. Les universités canadiennes qui ont été actives dans le domaine de la réglementation en télécommunications, notamment McGill, Toronto et Simon Fraser, ont assisté au départ de leurs leaders, qui se sont dirigés vers d'autres champs d'étude ou d'autres pays, ou encore sont partis à la retraite.

⁶ Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente, *La réglementation intelligente : une stratégie réglementaire pour le Canada*, Rapport au gouvernement du Canada, Ottawa, septembre 2004, p. 75. Affiché à www.pco-bcp.gc.ca/smartreg-regint/fr/08/rpt_fnl.pdf.

Le Groupe d'étude considère qu'une capacité continue et améliorée de recherche sur les politiques en matière de télécommunications et de TIC représente un élément essentiel d'un cadre de politique et de réglementation canadien des télécommunications qui est bien informé et tourné vers l'avenir. L'examen parlementaire de la législation, l'élaboration de politique gouvernementale, la réglementation du CRTC et les analyses de la concurrence dans le secteur des télécommunications peuvent être améliorés de façon non négligeable grâce à de meilleures données et à une meilleure analyse des solutions de rechange en matière de politique et des répercussions des différentes approches réglementaires sur le marché canadien.

Le Groupe d'étude ne sait pas exactement pourquoi les travaux de recherche sur les politiques de télécommunication et des TIC au Canada ne sont pas plus nombreux ou de meilleure qualité, particulièrement dans les domaines qui seraient utiles pour la réforme de la réglementation. Le problème est probablement lié, en grande partie, à l'absence de marché pour de telles recherches.

La plupart des recherches sur les politiques des télécommunications et des TIC sont effectuées aux États-Unis, avec un soutien financier substantiel de la part du secteur privé. En Europe, où il y a moins de financement privé offert, la Commission européenne, les ministères, les organismes de réglementation et les autres organismes du secteur public accordent un soutien financier important à cet égard.

Étant donné la taille relativement petite du marché canadien, il pourrait être préférable de suivre le modèle européen et d'accorder un financement continu et ciblé pour la recherche en matière de politique qui est pertinente aux questions stratégiques actuelles et futures importantes. Conformément au rôle d'amélioration de politique d'Industrie Canada, le STIT pourrait établir un fonds pour fournir des subventions de recherche dans les domaines liés aux principales questions stratégiques.

Ce fonds de recherche pourrait fonctionner comme les autres programmes de recherche, c'est-à-dire qu'un groupe formé de responsables des orientations politiques et de la réglementation, d'universitaires et d'autres spécialistes de l'industrie des télécommunications serait chargé d'octroyer des subventions de recherche. Les subventions reposeraient soit sur un programme de recherche établi lié aux principales questions stratégiques canadiennes, soit sur les applications des résultats de recherche, ou sur les deux. Tous les résultats de recherche devraient être rendus publics en temps opportun et pourraient être utilisés par les parties qui participent aux instances canadiennes d'élaboration de politique et de réglementation.

Le Groupe d'étude ne connaît pas avec certitude la meilleure façon d'améliorer la capacité de recherche sur les politiques de télécommunication et des TIC du Canada. En revanche, il est convaincu d'une chose : il faut effectuer des recherches et des analyses en matière de politique en plus grand nombre et de meilleure qualité pour maintenir la politique et la réglementation des télécommunications et des TIC du Canada à l'avant-garde des développements des TIC.

Le financement de la recherche est certes important pour l'élaboration de politique, mais le Groupe d'étude est d'avis que l'engagement gouvernemental continu envers la recherche est tout aussi important. Certaines recherches peuvent être menées de façon indépendante, mais dans un domaine aussi complexe que les télécommunications, le Groupe d'étude considère que celles-ci devraient généralement être ancrées dans des centres bien établis qui se consacrent à la production de recherches solides. Il faut du temps et des fonds de démarrage pour établir des centres d'expertise en télécommunications. Cela ne peut se faire facilement sans une certaine assurance d'un financement pluriannuel relativement stable.

Le Groupe d'étude propose les recommandations suivantes pour favoriser cet objectif⁷. Conformément à son approche globale proposée dans le présent rapport, le Groupe d'étude est d'avis que la question du financement de la recherche devrait être revue après une période de cinq ans.

Recommandation 9-2

Qu'Industrie Canada prenne l'engagement pluriannuel de financer des recherches continues en matière de politique en vue d'améliorer l'élaboration de politique et la réglementation dans les secteurs des télécommunications et des technologies de l'information et des communications. Que les subventions de recherche soient accordées par un comité d'experts compétent et indépendant et que les résultats de recherche soient rendus publics en temps opportun.

Collecte de données et établissement de rapports

En plus de nécessiter de la recherche, une bonne élaboration de politique et de réglementation en télécommunications passe par de bonnes données. Selon le Groupe d'étude, les bonnes données peuvent améliorer la qualité de la recherche et procurer des avantages ajoutés au processus d'élaboration de politique.

Sur les marchés en évolution rapide, les données qui appuient la prise de décisions devraient être fournies en temps opportun. Il faudrait recueillir des données non seulement sur l'état des marchés des télécommunications et des TIC mais aussi, s'il y a lieu, sur les coûts, les avantages et, ainsi, l'efficacité des mesures réglementaires⁸.

⁷ L'établissement d'un fonds de recherche sur les politiques des télécommunications et des TIC, offrant des subventions à des chercheurs externes, est conforme à deux recommandations du rapport *La réglementation intelligente* (page 77) :

Recommandation 40 – Le gouvernement doit élaborer et mettre en œuvre une stratégie d'apprentissage globale à l'intention de la collectivité de la réglementation.

Recommandation 41 – Le gouvernement devrait élaborer et mettre en œuvre des programmes de recherche et d'élaboration de politiques en matière de réglementation, en collaboration avec les partenaires pertinents de l'extérieur de la fonction publique.

⁸ L'approche du Groupe d'étude est conforme à celle du rapport *La réglementation intelligente*, qui indique à la page 77 :

Le Comité [...] est toutefois d'avis que le gouvernement doit améliorer sa capacité de collecter, de diffuser, d'analyser et d'utiliser les données réglementaires pour être en mesure d'améliorer ses pratiques et d'apprendre de façon continue.

Jusqu'à récemment, ni le CRTC ni Industrie Canada ne surveillaient de près le développement de la concurrence sur les marchés canadiens des télécommunications. En juin 2000, le Cabinet a demandé au CRTC⁹ de préparer un rapport annuel sur l'état de la concurrence dans les marchés canadiens des télécommunications et sur le déploiement et l'accessibilité de l'infrastructure et des services de télécommunications de pointe dans les régions urbaines et rurales partout au Canada. La directive visait une période de cinq ans. Le CRTC, qui a maintenant présenté son cinquième rapport¹⁰, a récemment indiqué son intention de continuer à recueillir des données et à publier des rapports de surveillance annuels sur l'industrie des télécommunications¹¹.

Le Groupe d'étude est d'avis que le CRTC devrait continuer à présenter son rapport annuel au gouvernement pour, au moins, une autre période de cinq ans. Les rapports du CRTC offrent une source précieuse de données sur le secteur des télécommunications au Canada et une bonne source d'information de recherche. La préparation continue de tels rapports alimentera l'élaboration de politique et la réglementation des télécommunications. Les rapports complèteront également le programme de recherches en matière de politique, que le Groupe d'étude recommande dans la section précédente. De plus, les rapports offrent des renseignements utiles aux fournisseurs de services de télécommunications, aux fabricants de matériel, aux analystes du marché, aux nouveaux venus et à d'autres parties intéressées.

Certains aspects des rapports de surveillance du CRTC ont soulevé des critiques, particulièrement en ce qui a trait au caractère opportun des données et à leur utilité à la prise de décision réglementaire sur les marchés d'accès local très dynamiques. Le Groupe d'étude note que le CRTC a récemment révisé certaines de ses exigences de collecte de données¹² et qu'il a pris des mesures pour améliorer la rapidité de la diffusion des données qu'il recueille¹³. Toutefois, le Groupe d'étude est d'avis que les responsables des orientations politiques, le CRTC et le secteur des télécommunications devraient continuer à profiter de la collecte et de la publication régulière des données agrégées supplémentaires pertinentes au secteur.

La collecte de données peut être améliorée de plusieurs façons :

- elle peut être raffinée pour se concentrer plus particulièrement sur les données qui appuient les efforts destinés à améliorer les capacités de recherche au Canada, conformément à la recommandation 9-2;
- elle peut être mieux coordonnée avec Statistique Canada (et avec le TCT si les recommandations formulées par le Groupe d'étude au chapitre 4 sont adoptées) afin de minimiser le dédoublement et de maximiser son utilité pour les besoins réglementaires;

⁹ Ordonné par décret C.P. 2000-1053, 26 juin 2000.

¹⁰ CRTC, *Rapport à la gouverneure en conseil – État de la concurrence dans les marchés des télécommunications au Canada : Mise en place et accessibilité de l'infrastructure et des services de télécommunication de pointe*. Ottawa, CRTC, 31 octobre 2005. Affiché à www.crtc.gc.ca/fm/publications/reports/PolicyMonitoring/2005/gic2005.htm.

¹¹ *Surveillance de l'industrie canadienne des télécommunications*, Avis public télécom CRTC 2005-15, 18 octobre 2005.

¹² *Collecte de données sur l'industrie des télécommunications : mise à jour des listes d'enregistrement du CRTC, droits de télécommunication, administration du fonds du mécanisme de contribution canadien, licences internationales et surveillance de l'industrie canadienne des télécommunications*, Circulaire télécom CRTC 2005-4, 9 février 2005.

¹³ Dans *Publication de renseignements concernant le marché local*, Avis public télécom CRTC 2005-11, 30 août 2005, le CRTC a diffusé certaines données sur le marché local qui allaient figurer dans son cinquième rapport à la gouverneure en conseil, soit deux mois avant la diffusion de ce rapport.

- elle peut être diffusée plus rapidement, par exemple en établissant des grilles à partir des données les plus utiles, qui peuvent être mises à jour tous les trois mois et publiées dès la collecte, sur le site Web du CRTC, sans le délai actuel qui résulte de l'attente de l'analyse d'accompagnement du CRTC et des exigences connexes de traduction.

Si Industrie Canada assume un rôle accru dans l'élaboration des politiques en matière de télécommunications et de TIC, il doit participer activement à la définition des exigences de données actuelles et futures pour appuyer la recherche. Le Groupe d'étude recommande donc que le CRTC, Industrie Canada et Statistique Canada forment un groupe de travail pour déterminer ces besoins de données futurs et choisir l'institution qui devrait recueillir l'information.

De plus, le CRTC devrait être appelé à consulter les intervenants afin de déterminer s'il faut recueillir des types supplémentaires de données sectorielles auprès des fournisseurs de services de télécommunications, s'il faut améliorer leur rapidité d'action et, le cas échéant, de quelle manière, la fréquence à laquelle ces données devraient être recueillies et publiées, ainsi que les niveaux d'agrégation requis pour assurer la confidentialité des renseignements délicats sur le plan de la concurrence.

Recommandation 9-3

Que la collecte et le rapport de données sur les télécommunications soient améliorés de la manière suivante :

- a) **le CRTC devrait continuer, pendant au moins cinq années de plus, à publier des rapports annuels sur l'état de la concurrence dans les marchés canadiens des télécommunications et sur le déploiement et l'accessibilité de l'infrastructure de télécommunications de pointe;**
- b) **le CRTC, Industrie Canada et Statistique Canada devraient former un groupe de travail chargé d'établir les exigences en matière de données additionnelles à l'appui d'une réglementation, d'une recherche et d'une élaboration de politique améliorées, en plus de choisir l'institution qui devrait recueillir l'information;**
- c) **le CRTC devrait mener une consultation publique pour déterminer si des données additionnelles doivent être obtenues auprès des fournisseurs de services de télécommunications et la meilleure façon de rendre les données sur l'industrie disponibles en temps opportun.**

Examens périodiques du cadre de politique et de réglementation des télécommunications

Les mémoires déposés au Groupe d'étude appuient, de façon générale, la tenue régulière d'examens obligatoires et exhaustifs du cadre de politique et de réglementation canadien des télécommunications. Les marchés des télécommunications évoluent rapidement et le rythme des changements devrait s'accélérer. Dans un secteur aussi dynamique, le Groupe d'étude est d'avis que les responsables des orientations politiques devraient examiner souvent le

cadre de politique et de réglementation, pour mettre fin à des politiques ou à des règlements désuets ou les modifier et pour s'assurer que le Canada demeure au premier plan des pratiques exemplaires internationales.

Il existe des examens périodiques de la législation et des politiques dans d'autres secteurs de l'économie, tels que les transports¹⁴. Ces examens ont également été recommandés et convenus par le gouvernement canadien pour le secteur des télécommunications. Dans son rapport du 28 avril 2003, *Ouverture sur les communications canadiennes*, le Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes avait recommandé que le gouvernement du Canada modifie la *Loi sur les télécommunications* pour exiger un examen quinquennal obligatoire de la Loi par un comité parlementaire. En réponse, le ministre de l'Industrie a pris l'engagement suivant¹⁵ :

Le gouvernement du Canada salue votre recommandation relative à un examen parlementaire régulier de la *Loi sur les télécommunications*. Les années qui ont passé depuis l'entrée en vigueur de la législation actuelle ont été marquées par une accélération de l'évolution technologique, par la création de nouveaux débouchés et par l'utilisation quotidienne que font les Canadiens de services à peine imaginables il y a dix ans. Il est clair qu'il faut tenir à jour le cadre législatif applicable à ce secteur innovateur. Nous introduirons à la première occasion une modification de la législation exigeant un examen tous les cinq ans.

Le Groupe d'étude appuie la proposition visant un processus d'examen quinquennal continu prévu par la législation. Toutefois, il est d'avis que cela devrait se présenter sous forme d'examen exhaustif du secteur des télécommunications, sans se limiter uniquement à une législation particulière. À ce titre, le Groupe d'étude considère qu'un examen par les spécialistes sectoriels serait plus approprié qu'un examen par un comité parlementaire. Un examen exhaustif par des spécialistes devrait se pencher non seulement sur la législation, mais aussi sur l'ensemble du cadre réglementaire des télécommunications et son incidence sur le secteur des télécommunications.

Un tel examen serait particulièrement approprié à la fin des cinq premières années, lorsqu'on prévoit une concurrence et une déréglementation accrues des marchés des télécommunications. Cet examen nécessiterait une analyse par des spécialistes de l'état des marchés des télécommunications à ce moment-là, y compris une analyse économique détaillée et des évaluations de l'environnement technologique de plus en plus dynamique. Au terme de l'examen, toute modification législative qui en résulte devrait être déposée au Parlement et examinée par un comité parlementaire, selon le processus normal.

Recommandation 9-4

Que le ministre de l'Industrie soit mandaté par la loi à entreprendre un examen exhaustif de la politique et de la réglementation des télécommunications tous les cinq ans.

¹⁴ Voir, à titre d'exemple, la *Loi sur les transports au Canada*, L.S. 1996, ch. 10, art. 53. À noter que le Groupe d'étude considère qu'un examen général du cadre réglementaire des télécommunications serait plus approprié qu'un examen de la législation pertinente seulement.

¹⁵ Lettre du ministre de l'Industrie au président du Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie, 25 septembre 2003.

Rapports entre le gouvernement et le CRTC

Il incombe au gouvernement d'établir des politiques et aux organismes de réglementation, de mettre en œuvre ces politiques et d'élaborer des règles plus détaillées nécessaires pour fournir une certitude quant à la façon dont les politiques seront appliquées. Les commentaires présentés au Groupe d'étude durant son examen ont exprimé un soutien général envers le principe selon lequel le gouvernement devrait élaborer des politiques dans le secteur des télécommunications. Les parties ont également appuyé le principe selon lequel les organismes de réglementation devraient mettre en œuvre ces politiques, d'une manière indépendante, professionnelle et transparente.

Un certain nombre de mémoires au Groupe d'étude ont noté que les objectifs de politique actuels énoncés dans la *Loi sur les télécommunications* contiennent des dispositions conflictuelles et, dans certains cas, désuètes, qui offrent peu d'encadrement réel à l'organisme de réglementation pour l'aider à s'acquitter de ses obligations. Le Groupe d'étude convient qu'à mesure que les marchés canadiens des télécommunications deviendront de plus en plus concurrentiels et dynamiques, la politique canadienne des télécommunications doit être clarifiée et modifiée afin de refléter les nouvelles réalités.

Tel que mentionné au chapitre 2, le Groupe d'étude considère également qu'il est important de faire une distinction entre les objectifs de politique et les moyens de les atteindre, car dans un secteur concurrentiel axé sur le marché les moyens à utiliser sont nettement différents de ceux à utiliser dans un environnement monopolistique. De plus, dans un marché en évolution rapide, il est important d'être en mesure d'apporter rapidement des modifications aux politiques.

Directives en matière de politique du gouvernement et examen des décisions réglementaires

Comme on l'a mentionné ci-dessus, la politique est de nature dynamique. Les gouvernements ont un rôle continu dans le raffinement des politiques existantes et l'élaboration de nouvelles politiques pour anticiper les conditions changeantes ou y répondre. Ce rôle d'élaboration de politique se traduit surtout par la modification des lois qui régissent le secteur des télécommunications. De plus, la législation sur les télécommunications dans quelques pays membres de l'OCDE offre au gouvernement le pouvoir de donner des directives à l'organisme de réglementation ou de communiquer avec celui-ci à propos des questions stratégiques¹⁶. Dans certains pays, la législation permet au gouvernement d'examiner les décisions prises par l'organisme de réglementation¹⁷.

¹⁶ Le pouvoir de donner des directives est accordé au gouvernement en Autriche, au Canada, en Irlande et aux Pays-Bas; le pouvoir de communiquer est attribué en Italie. Voir OCDE, *Telecommunication Regulatory Institutional Structures and Responsibilities*, Working Party on Telecommunication and Information Services Policies, DSTI/ICCP/TISP(2005)6/FINAL, juin 2005, p. 15. Affiché (en anglais) à <http://www.oecd.org/dataoecd/56/11/35954786.pdf>.

¹⁷ Le pouvoir d'examiner est accordé au gouvernement en Belgique, au Canada, au Danemark, en Hongrie, au Mexique et en Norvège. Voir *ibid.*, tableau 5, p. 14.

Le Canada semble être le seul pays membre de l'OCDE où la législation sur les télécommunications confère au gouvernement le pouvoir de remplir les deux fonctions : fournir des directives préalables sur les questions stratégiques (« le pouvoir de directives de politique »)¹⁸ et examiner, modifier, annuler ou renvoyer une décision à l'organisme de réglementation pour des motifs de politique (le « pouvoir d'examen du Cabinet »)¹⁹. Le cadre législatif au sein duquel fonctionne le CRTC donne l'impression que ce dernier est l'un des organismes de réglementation des télécommunications les moins indépendants parmi les pays membres de l'OCDE. Le pouvoir du gouvernement d'intervenir dans le processus réglementaire avant et après les décisions a le potentiel de nuire à l'intégrité du processus réglementaire. Le Groupe d'étude note que ce processus à double face a également entraîné des commentaires négatifs dans les rapports de l'OCDE²⁰ et les autres forums internationaux.

En pratique, toutefois, le CRTC est autorisé à agir avec une certaine indépendance. Le pouvoir de directives de politique n'a jamais été utilisé par le gouvernement depuis son introduction en 1993, lorsque la *Loi sur les télécommunications* est entrée en vigueur. Le pouvoir d'examen du Cabinet, quant à lui, a été utilisé à plusieurs reprises. Il est souvent utilisé par des parties qui ne sont pas satisfaites des décisions du CRTC. Toutefois, le gouvernement a rarement accepté de telles demandes, et le pouvoir d'examen du Cabinet n'a jamais été utilisé par le gouvernement de sa propre initiative²¹.

Améliorer le pouvoir de directives de politique

Le Groupe d'étude considère que l'approche actuelle n'est pas la meilleure pour l'élaboration de politique publique. Contrairement aux directives de politique, qui sont de nature prospective, le pouvoir d'examen du Cabinet est utilisé après le fait pour changer les résultats d'un processus réglementaire public qui a pris fin. Comme les luttes réglementaires se font essentiellement entre les concurrents du secteur privé, tout examen du Cabinet peut être considéré comme un choix entre des intérêts commerciaux concurrents, au lieu de solutions de rechange en matière de politiques concurrentes. Même si la *Loi sur les télécommunications* établit certaines mesures de sauvegarde procédurales, celles-ci n'ont pas dissipé l'impression que les examens du Cabinet sont déterminés en fonction de campagnes de groupes de pression en coulisse pour renverser des décisions qui sont prises dans un processus réglementaire plus transparent. Le fait que le pouvoir d'examen du Cabinet n'ait pas été utilisé de façon plus fréquente ne signifie pas nécessairement que tel ne sera pas le cas à l'avenir.

¹⁸ Voir la *Loi sur les télécommunications* :

8. Le gouverneur en conseil peut, par décret, donner au Conseil, au chapitre des grandes questions d'orientation en la matière, des instructions d'application générale relativement à la politique canadienne de télécommunication.

¹⁹ Voir la *Loi sur les télécommunications* :

12(1). Dans l'année qui suit la prise d'une décision par le Conseil, le gouverneur en conseil peut, par décret, soit de sa propre initiative, soit sur demande écrite présentée dans les quatre-vingt-dix jours de cette prise, modifier ou annuler la décision ou la renvoyer au Conseil pour réexamen de tout ou partie de celle-ci et nouvelle audience.

²⁰ OCDE, *La réforme de la réglementation dans l'industrie des télécommunications*, p. 13.

²¹ Selon l'*Index codifié des textes réglementaires* (5 mai 2005), depuis 1981, il y a eu 12 examens du Cabinet à la suite duquel une ordonnance de télécommunications du CRTC avait été modifiée et un examen à la suite duquel l'ordonnance avait été renvoyée au CRTC. Toutefois, de ce chiffre total, seulement deux modifications et un seul renvoi ont été effectués depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur les télécommunications*.

Par contre, des préoccupations ont été exprimées à propos du fait que le pouvoir de directives de politique n'ait pas été utilisé. Certains mémoires au Groupe d'étude ont exprimé le point de vue selon lequel la non-utilisation de ce pouvoir a créé un vide en matière de politique. On a suggéré que l'organisme de réglementation dispose de trop peu d'encadrement en matière de politique et qu'il n'a pas d'autre choix que d'élaborer sa propre politique dans les limites des objectifs de politique généraux et conflictuels de l'article 7 de la *Loi sur les télécommunications*.

Dans les sections précédentes de ce chapitre, le Groupe d'étude a recommandé des mesures pour améliorer les capacités du gouvernement en ce qui concerne la recherche en matière de politique et l'élaboration de politique. Il a également suggéré que le STIT d'Industrie Canada joue un rôle continu dans la surveillance de l'efficacité de la politique et de la réglementation des télécommunications. Le Groupe d'étude considère le pouvoir de directives de politique comme un élément utile dans la trousse d'outils du responsable des orientations politiques – un élément qui deviendrait d'autant plus important advenant le rôle rehaussé du STIT dans l'élaboration de politique.

Dans ses recommandations, le Groupe d'étude envisage un rôle plus actif et plus dynamique pour le gouvernement dans les directives de politique fournies à l'organisme de réglementation. Cela pourra se produire dans le cadre de la réponse du gouvernement au présent rapport. Cela pourra également se produire à l'avenir, à mesure que le secteur des télécommunications évolue vers des horizons que l'on ne peut pas prévoir à l'heure actuelle. Le Groupe d'étude conclut que le pouvoir de directives de politique devrait être maintenu. Toutefois, il est d'avis qu'il faut apporter des modifications procédurales afin d'assurer la qualité des directives de politique et la transparence du processus par lequel celles-ci sont élaborées.

La *Loi sur les télécommunications* énonce la procédure à suivre pour émettre une ordonnance en vertu du pouvoir de directives de politique. Dans le cadre de cette procédure, il faut déposer une proposition devant les deux chambres du Parlement. Il n'y a aucune exigence de consultation des intervenants intéressés, tels que les consommateurs et les fournisseurs de services, au sujet des modifications proposées aux politiques avant qu'elles ne soient présentées au Parlement. Selon le Groupe d'étude, un tel processus de consultation peut nettement améliorer la qualité des directives de politique qui en résultent et la transparence du processus d'élaboration de politique.

Par conséquent, le Groupe d'étude est d'avis qu'avant d'émettre une directive de politique en matière de télécommunications au CRTC, le ministre de l'Industrie devrait émettre un avis public contenant la directive de politique proposée. L'avis devrait également indiquer le bien-fondé de la politique et tous les renseignements pertinents, généraux ou autres. Les intervenants et le grand public devraient avoir une occasion raisonnable de commenter la politique avant qu'elle ne soit finalisée. Avec cette réforme, l'élaboration de directives de politique devrait être considérée comme un processus plus ordonné – plutôt qu'un certain développement *deus ex machina* – qui favorise, au lieu d'exclure, la participation de ceux qui seront les plus touchés par leur mise en œuvre.

Selon le Groupe d'étude, dès que le Parlement aura adopté le cadre de politique législatif global dans la *Loi sur les télécommunications*, l'élaboration de politique dans ce contexte relèvera plus adéquatement du gouvernement. Par conséquent, le Groupe d'étude est d'avis que le processus qu'il propose pour la consultation directe des intervenants devrait remplacer l'exigence actuelle consistant à renvoyer les directives de politique proposées aux comités parlementaires pour examen²². La mise en œuvre de cette recommandation devrait, en pratique, accélérer le pouvoir de directives de politique et accroître la certitude à son égard. Les directives ne seront plus automatiquement assujetties à un examen après le fait par les comités. Toutefois, les examens avant le fait des directives de politique proposées par les intervenants qui seront touchés correspondent davantage à la pratique réglementaire moderne. Ils sont également plus justes pour les intervenants – c'est-à-dire, ceux qui sont réellement touchés par la directive.

Comme autre sujet lié à la procédure, le Groupe d'étude est d'avis que l'expression « personnes intéressées », utilisée dans plusieurs articles de la Loi, devrait être élargie à « toute personne » car la première expression suggère une norme à remplir pour participer au processus²³.

Ces recommandations, ainsi que les améliorations connexes aux capacités d'élaboration de politique et de recherche en matière de politique, affaiblissent l'argument qui justifie de fournir au gouvernement une instruction *ex ante* et des pouvoirs d'examen *ex post* en ce qui a trait à la prise de décisions du CRTC. Tel que mentionné précédemment dans cette section, le Groupe d'étude est d'avis que le jumelage du pouvoir de directives de politique et du pouvoir d'examen du Cabinet peut mettre en péril l'intégrité du processus réglementaire indépendant du CRTC. Le manque de transparence du processus d'examen du Cabinet va également à l'encontre de l'avertissement fait dans le rapport *La réglementation intelligente*, selon lequel on doit pouvoir dire, avec certitude, que les processus décisionnels réglementaires sont façonnés de manière juste et neutre²⁴.

Même si le pouvoir d'examen du Cabinet a été rarement exercé depuis 1993, des parties qui étaient insatisfaites des décisions du CRTC ont souvent déposé des requêtes pour qu'il l'exerce. Chaque fois qu'on dépose une pétition pour examiner une décision du CRTC, cela entraîne des coûts importants pour les autres intervenants et le gouvernement du Canada, sur le plan des ressources requises pour répondre à la requête. Cela entraîne également une période prolongée d'incertitude pour l'industrie et les autres intervenants, car le gouvernement peut prendre jusqu'à un an pour rendre sa décision relative à la requête. Enfin, les groupes de consommateurs et les autres parties moins bien financées se trouvent dans une situation clairement désavantageuse, comparativement aux grands intérêts commerciaux, pour ce qui est de leur capacité de participer au processus. Cela crée une apparence d'injustice. Pour toutes ces raisons, le Groupe d'étude considère qu'il n'est pas nécessaire de conserver le pouvoir d'examen du Cabinet.

²² En vertu du paragraphe 10(4) de la *Loi sur les télécommunications*, « le projet de décret ou d'ordonnance est, après son dépôt, automatiquement renvoyé devant le comité que chaque chambre charge, par son règlement, de s'en saisir ».

²³ Ce changement a été recommandé par ARCH, « A Legal Resource Centre For Persons with Disabilities », à la page 31 de son mémoire au Groupe d'étude, 15 août 2005.

²⁴ Rapport *La réglementation intelligente*, p. 131.

Recommandation 9-5

Que le pouvoir de directives de politique devienne un outil d'élaboration de politique plus efficace, en :

- a) exigeant que le gouvernement émette un avis public qui contient une directive proposée et son bien-fondé et qui donne au public une occasion raisonnable de la commenter;**
- b) révoquant l'exigence actuelle de renvoyer une directive de politique proposée aux comités parlementaires pour examen;**
- c) révoquant le pouvoir du Cabinet d'examiner les décisions de télécommunications individuelles du CRTC.**

Procéder à une réforme du CRTC

Les recommandations du rapport présentent l'idée d'une industrie des télécommunications davantage déréglementée, avec des interventions réglementaires plus restreintes et ciblées dans les domaines où la réglementation demeure nécessaire. Le chapitre 2 recommande des objectifs réglementaires plus ciblés, et des recommandations proposées ailleurs dans le rapport mettent de l'avant des moyens moins intrusifs et plus ciblés pour atteindre ces objectifs. Ces nouveaux moyens se fient davantage au libre jeu du marché, conjointement à une approche axée sur l'atteinte des principaux objectifs économiques, techniques et sociaux de la réglementation.

D'après les recommandations du présent rapport, le nouveau mandat du CRTC en matière de télécommunications sera nettement différent de celui exercé en vertu de la législation actuelle. Dans le cadre de son nouveau mandat, le CRTC participera moins directement au traitement des plaintes d'agissements anticoncurrentiels et à l'analyse connexe du marché des télécommunications. Le nouveau Tribunal de la concurrence en télécommunications s'occupera de ces domaines. Dans le même ordre d'idées, le CRTC participera moins directement au traitement des questions et des plaintes des consommateurs, qui relèveront de la nouvelle Agence de protection des usagers des services de télécommunications.

Le CRTC continuera de s'occuper d'une gamme de plus en plus complexe de questions liées à l'interconnexion et au dégroupement des installations essentielles. À cela s'ajouteront de nouvelles questions d'accès des consommateurs aux plateformes de télécommunications multicouches. Le mandat réglementaire du CRTC en matière de télécommunications sera élargi par d'autres activités qui nécessiteront une expertise technique supplémentaire. En particulier, le CRTC sera responsable de l'autorisation et de la réglementation de l'utilisation du spectre radio et du matériel de télécommunications, prenant ainsi la relève du STIT d'Industrie Canada.

Même si certaines formes de réglementation économique exhaustive du CRTC seront considérablement réduites avec l'abandon de la réglementation *ex ante*, le Conseil aura quand même besoin d'une capacité professionnelle améliorée pour déterminer les situations où une intervention réglementaire est de mise et être en mesure d'agir rapidement et en toute

connaissance de cause. À titre d'exemple, citons la transition de l'approbation *a priori* vers un régime négatif d'annulation pour les dépôts tarifaires. Au lieu d'avoir des semaines ou des mois pour examiner les dépôts tarifaires, le CRTC devra décider en deçà de sept jours s'il faut annuler ou suspendre un tarif, ou permettre son entrée en vigueur.

Le CRTC se doit également d'améliorer sa capacité de faire face à la convergence accélérée des industries des télécommunications, d'Internet et de la radiodiffusion. Cette convergence exigera des formes plus complexes d'analyses économiques, techniques et juridiques, pour permettre au CRTC de déterminer d'une manière diligente et efficace quand et comment réglementer – et quand laisser la place au libre jeu du marché.

Selon la vision du Groupe d'étude, le Canada devient un chef de file mondial dans la pratique réglementaire des télécommunications – grâce à l'élaboration et à l'adaptation des pratiques exemplaires internationales pour appuyer le développement de marchés de communications de premier plan à l'échelle mondiale. À l'heure actuelle, le CRTC ne semble pas disposer du niveau d'expertise des organismes de réglementation œuvrant dans au moins deux marchés comparables importants – les États-Unis et le Royaume-Uni – afin d'élaborer et de mettre en place des pratiques de réglementation innovatrices dans les domaines de réglementation économique, technique ou sociale.

Il va de soi qu'une bonne réglementation passe par de bonnes ressources humaines. Le rapport *La réglementation intelligente* a d'ailleurs soulevé ce point comme suit²⁵ :

Pour le système réglementaire comme pour toute autre entreprise axée sur le savoir, les ressources humaines représentent l'actif le plus important.

Une réglementation efficace et efficiente exige aussi une structure organisationnelle et décisionnelle rationalisée – et des pratiques de réglementation efficientes. Les prochaines sections du présent chapitre portent sur les pouvoirs, les responsabilités, les pratiques et les procédures du CRTC.

Dans cette section, le rapport traite de la taille et de la composition du CRTC et de son personnel. Voici les principales recommandations concernant ces questions :

- réduire la taille du CRTC de 13 conseillers à 5 (au moins pour les besoins de la réglementation des télécommunications);
- améliorer les pratiques de recrutement des conseillers pour permettre au CRTC d'attirer les candidats les plus qualifiés et ayant le plus de connaissances pour ces cinq postes;
- accroître la flexibilité du gouvernement pour offrir une rémunération à l'échelle du marché aux candidats les plus qualifiés pour les postes de conseillers et à un nombre limité de spécialistes clés pour des postes qui exigent des compétences spéciales;
- permettre au CRTC de retenir les spécialistes ou les entreprises bien qualifiées, par des contrats de services-conseils, lorsque des capacités spécialisées sont requises.

²⁵ *Ibid.*, p. 73.

Nombre de conseillers en télécommunications

En vertu de la législation actuelle, treize membres à temps plein et six membres à temps partiel peuvent être nommés au CRTC. Les conseillers à temps plein peuvent participer à la fois aux dossiers de télécommunications et de radiodiffusion. Les conseillers à temps partiel, quant à eux, ne participent qu'aux dossiers de radiodiffusion²⁶.

Ce chiffre est exceptionnellement élevé comparativement aux organismes équivalents des autres pays membres de l'OCDE – ou de tout autre pays – même si l'on tient compte du fait que les conseillers sont également responsables des dossiers de radiodiffusion²⁷. Par exemple, la FCC des États-Unis ne compte que cinq membres même si ses responsabilités sont plus larges que celles du CRTC aujourd'hui. Le mandat de la FCC englobe la gestion du spectre, en plus de la réglementation des télécommunications et de la radiodiffusion. Un rapport de l'OCDE, diffusé en octobre 2005, indique que le Canada a le plus grand nombre de membres dans son organisme de réglementation parmi les 30 pays membres de l'OCDE. Aucun autre organisme de réglementation fédéral des télécommunications n'a plus de neuf membres; la plupart en ont entre un et cinq²⁸.

Le grand nombre de conseillers du CRTC risque de compliquer et de retarder le processus décisionnel et d'entraîner des décisions consensuelles au niveau du plus petit dénominateur commun. Sur le plan des procédures, il est plus difficile d'organiser des réunions pour un grand nombre de conseillers. Sur le plan du contenu, il est parfois plus long d'atteindre un consensus, et il faut faire plus de compromis.

Conformément à ses propositions destinées à rationaliser la réglementation et la nomination des conseillers dotés d'une expertise accrue dans les nouvelles approches réglementaires (dont on discutera dans la prochaine section de ce chapitre), le Groupe d'étude conclut que le nombre de conseillers devrait être plus petit.

Le Groupe d'étude recommande donc que le nombre des conseillers soit réduit à cinq membres à temps plein²⁹. Ces cinq conseillers devraient s'occuper des questions réglementaires tant en matière de télécommunications que de radiodiffusion. Si le gouvernement détermine qu'il faut un plus grand nombre de conseillers pour réglementer la radiodiffusion, le Groupe d'étude recommande que ces conseillers supplémentaires ne s'occupent pas des télécommunications. On maintiendrait ainsi un groupe décisionnel plus petit et plus efficace pour la réglementation des télécommunications.

²⁶ *Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, paragraphes 3(1) et 12(2) respectivement.

²⁷ La taille exceptionnellement grande du CRTC comparativement aux autres organismes de réglementation a été commentée dans *La réforme de la réglementation dans l'industrie des télécommunications* de l'OCDE de 2002, à la page 12. Un observateur a noté que le CRTC, avec une si grande taille, ressemble davantage à un « Parlement » qu'à une institution de réglementation spécialisée qui est requise pour prendre des décisions basées sur l'application de la politique de concurrence et de principes économiques.

²⁸ OCDE, *Telecommunication Regulatory Institutional Structures and Responsibilities*, tableau 4, p. 10.

²⁹ Cette réduction pourrait se faire graduellement, par attrition.

Le Groupe d'étude remarque toutefois, en s'appuyant sur ce qui se fait aux États-Unis et dans d'autres pays, qu'il ne semble pas nécessaire d'utiliser plus de cinq conseillers, même en radiodiffusion.

Le Groupe d'étude est d'avis que cinq conseillers formeront un groupe suffisamment large pour mener à bien les nouvelles fonctions envisagées dans le présent rapport. Puisqu'un certain nombre de questions liées à la politique sur la concurrence relèveraient du nouveau TCT, la tâche de travail d'un membre nommé au CRTC ne devrait pas être trop exigeante. Une sélection rigoureuse des cinq membres devrait également permettre d'obtenir une combinaison linguistique et régionale équilibrée³⁰. De plus, un effectif total de cinq conseillers devrait être à même de traiter de toutes les questions de télécommunications dans divers comités, sans nuire pour autant à la capacité du CRTC de mener des examens d'application des décisions de télécommunications, au besoin³¹.

Recommandation 9-6

Que la Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes soit modifiée de façon à réduire le nombre des conseillers du CRTC de treize à cinq, et que ces cinq conseillers s'occupent à la fois des dossiers de télécommunications et de radiodiffusion. Que tout autre conseiller nommé pour des besoins de réglementation en radiodiffusion ne s'occupe pas des dossiers de télécommunications.

Processus de sélection pour les conseillers du CRTC

La mise en œuvre efficace des nouvelles approches réglementaires proposées dans le présent rapport présentera d'importants défis pour les conseillers du CRTC. Leur tâche sera plus complexe en raison des percées technologiques et des développements du marché dans un environnement de plus en plus dynamique et convergent. Il faudra des conseillers qui comprennent bien les questions liées à la réglementation économique, technique et sociale, en plus de posséder des compétences analytiques rigoureuses.

Les télécommunications sont devenues un facteur si important pour le développement économique et social du Canada que le pays ne peut se permettre que l'organisme de réglementation « se trompe ». Le CRTC aura besoin des personnes les plus qualifiées afin de ne pas se tromper. Cela nécessitera des personnes dotées d'une série de compétences particulières et de qualifications qui sont très prisées sur le marché.

³⁰ Même s'il s'agit d'une coutume canadienne, le Groupe d'étude n'est pas persuadé qu'il soit réellement nécessaire de nommer un échantillon régional de conseillers pour atteindre l'objectif d'une réglementation efficace. Les principes de la réglementation économique, technique et sociale des entreprises de télécommunications ne varient pas énormément d'une région à l'autre. Si ceux-ci varient au niveau de leur application, les conseillers peuvent être mis au courant des différences régionales pertinentes. Il y a peut-être un plus grand risque que les conseillers régionaux se considèrent comme des défenseurs de leurs intervenants régionaux, comme les entreprises de télécommunications locales ou les autres intérêts locaux, et qu'ils représentent de tels intérêts à l'encontre des autres.

³¹ Le Groupe d'étude note que dans les instances d'abstention locale, menées en 2005, l'ensemble des 11 conseillers à temps plein avaient siégé à l'audience publique. Lorsque le CRTC effectue des applications d'examen en vertu de l'article 62 de la Loi, il choisit comme membre du comité d'examen, dans la mesure du possible, des conseillers qui n'ont pas participé à la décision initiale.

Si le gouvernement accepte les recommandations contenues dans le présent rapport, le nouveau mandat du CRTC sera davantage axé sur les aspects techniques et économiques, et moins concentré sur les politiques sociales générales – même si les conseillers auront besoin d'une bonne compréhension de la façon optimale d'atteindre les objectifs sociaux essentiels dans le nouvel environnement de marché. Pour mettre en œuvre les recommandations du Groupe d'étude, les conseillers devront bien connaître et comprendre les questions suivantes : les fondements économiques et juridiques de la politique sur la concurrence et de son application à un environnement moins réglementé; les questions liées à l'accès de gros; les questions techniques difficiles liées à l'interconnexion; l'interaction entre les applications Internet et les réseaux de télécommunications; et le domaine complexe de la gestion du spectre.

À l'heure actuelle, il n'y a aucune qualité officielle requise pour être nommé conseiller en télécommunications au CRTC³². Par ailleurs, en autant que le Groupe d'étude le sache, le gouvernement n'a pas établi de procédures de recrutement officielles. Les initiés ont décrit le processus de nomination des conseillers comme étant « très politique ». On a certes assisté à certaines excellentes nominations, mais le Groupe d'étude craint que le processus de sélection actuel ne mette pas assez l'accent sur l'expérience, les connaissances et les compétences analytiques requises pour mettre en œuvre avec succès le nouveau cadre de réglementation. Par conséquent, le Groupe d'étude est d'avis que le gouvernement devrait recruter les conseillers d'une manière plus ouverte et professionnelle, d'une façon semblable à ce que font les universités, les autres institutions publiques et les sociétés privées pour recruter des cadres supérieurs.

Cette façon de procéder devrait s'appliquer à tous les conseillers qui participent à la réglementation des télécommunications. Elle devrait se baser sur un énoncé de qualités pour la nomination d'un conseiller. Celui-ci devrait inclure des habiletés supérieures dans une ou plusieurs disciplines professionnelles clés requises pour la réglementation économique d'un secteur comme les télécommunications, notamment l'économie, l'administration des affaires, le droit ou des compétences en technologie des télécommunications. L'énoncé devrait également inclure une habileté démontrée à apprendre et à appliquer rigoureusement les approches économiques, légales et techniques utilisées dans la réglementation des marchés concurrentiels des télécommunications et des TIC.

Le Groupe d'étude craint que le processus de sélection actuel ne parvienne pas à identifier les candidats qualifiés qui seraient disponibles et intéressés par un poste de conseiller. Par conséquent, il faudrait retenir les services d'un organisme de recrutement professionnel public ou privé pour aider au processus de sélection. Les spécialistes en recrutement devraient aider à faire de la publicité, ainsi qu'à repérer et à présélectionner les candidats qualifiés. Ils procéderaient ensuite à l'élaboration d'une liste de candidats choisis, qui serait présentée au gouvernement pour la sélection finale.

³² Le paragraphe 5(1) de la *Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes* exclut simplement les personnes qui ont des intérêts financiers entrant clairement en conflit avec leur impartialité. Toutefois, la Loi ne mentionne aucune compétence requise.

Le Groupe d'étude considère qu'il n'est pas nécessaire de modifier la législation pour définir le processus de recrutement, bien que cela soit certes possible. Le gouvernement devrait, au moins, publier un énoncé de politique qui adopte le nouveau processus de sélection des conseillers du CRTC.

Recommandation 9-7

Que le gouvernement adopte un processus ouvert et professionnel pour le recrutement des conseillers du CRTC qui sont chargés de la réglementation des télécommunications.

Le Groupe d'étude souhaite également aborder la question de la renomination des conseillers. Le processus actuel prévoit des nominations à mandat déterminé, qui peuvent être renouvelées. Toutefois, le gouvernement n'est pas tenu d'aviser, à l'avance, les conseillers en poste de leur renomination éventuelle. Cela peut causer une incertitude considérable au sein du CRTC. Dans un certain nombre de cas, les conseillers ont dû attendre jusqu'aux derniers jours de leur mandat avant de savoir s'ils allaient être renommés. Par conséquent, les conseillers qui souhaitent être nommés de nouveau ne savent pas s'ils doivent chercher ou non d'autres possibilités d'emploi. Par ailleurs, le président du CRTC peut difficilement affecter ces personnes à une instance qui peut s'étendre au-delà de leur mandat actuel. Ces personnes se retrouvent donc dans une situation incertaine durant la dernière partie de leur mandat au sein du CRTC. Cela peut également influencer leur décision de chercher d'autres postes ou de solliciter une renomination.

Il s'agit d'une inefficience à laquelle il est facile de remédier en modifiant la *Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, de façon à exiger que les conseillers soient avisés, au moins six mois avant l'expiration de leur mandat, de leur renomination et, le cas échéant, de la durée du mandat. Toute notification affirmative peut inclure un délai raisonnable pour permettre au conseiller d'indiquer si ces nouvelles conditions sont acceptables.

Recommandation 9-8

Que la *Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes* soit modifiée par l'ajout d'une exigence voulant que les conseillers titulaires soient avisés, au plus tard six mois avant la fin de leur mandat, de leur renomination éventuelle et, le cas échéant, de la durée de leur nouveau mandat.

Niveaux de rémunération

Dans le cadre de son examen, le Groupe d'étude a entendu à maintes reprises qu'il était difficile d'attirer et de retenir au CRTC des conseillers hautement qualifiés et un personnel doté d'une expertise spécialisée en télécommunications, car ces personnes peuvent gagner beaucoup plus dans le secteur privé.

Les salaires des conseillers à temps plein sont établis par décret en conseil. Les conseillers ont également droit à des prestations de retraite de la fonction publique fédérale³³. Les salaires et les prestations de retraite actuels sont certes raisonnables selon les normes de rémunération de la fonction publique. Toutefois, ils sont nettement inférieurs aux sommes versées aux cadres supérieurs et à certains gestionnaires intermédiaires par les entreprises de télécommunications, ainsi qu'aux meilleurs spécialistes de la réglementation comme les avocats et les conseillers. Le Groupe d'étude est préoccupé par le fait que les niveaux salariaux actuels sont insuffisants pour attirer et garder les candidats très qualifiés pouvant répondre aux attentes croissantes qui seront placées sur le CRTC lors de la mise en place des nouvelles approches réglementaires proposées dans le présent rapport.

Le même problème se retrouve au niveau du personnel du CRTC. Tout comme de nombreux tribunaux d'experts, le personnel du CRTC est responsable notamment de la plupart des recherches et des analyses et de la rédaction de décisions du CRTC. Le Groupe d'étude considère qu'il serait nécessaire d'attirer, de recruter, de former et de maintenir en poste un certain nombre de spécialistes très chevronnés en télécommunications au sein du personnel afin de mettre en œuvre avec succès le nouveau cadre de réglementation proposé dans le rapport.

Le nouveau cadre de réglementation proposé demande une prise de décisions plus rapide, ainsi que des analyses professionnelles plus difficiles des questions liées entre autres à l'interconnexion, aux enjeux économiques et techniques ainsi qu'à la réglementation du spectre. De plus, le personnel du CRTC affecté au nouveau TCT devra posséder une connaissance approfondie non seulement de l'industrie des télécommunications, mais aussi du droit et de la politique de la concurrence.

Les membres du Groupe d'étude qui ont visité l'Ofcom, le nouvel organisme de réglementation des télécommunications au Royaume-Uni, ont été impressionnés par le niveau de sophistication professionnelle, de jeunesse, d'énergie et de dévouement du personnel de cette institution. On leur a dit que l'organisme avait réussi à attirer des spécialistes de première qualité car il était en mesure de leur offrir une rémunération aux taux du marché des conseillers, rémunération qui est considérablement supérieure aux barèmes de salaire réguliers de la fonction publique du Royaume-Uni. Les plans de rémunération des cadres de l'Ofcom comprennent également une rémunération fondée sur le rendement³⁴. On compte des précédents de mécanismes de rémunération basée sur le marché au Canada aussi, dans le cas des organismes de services spéciaux³⁵.

³³ *Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, paragraphes 7(1) et 9(1) respectivement.

³⁴ Certaines ententes de rémunération des cadres comprennent des primes fondées sur le rendement pouvant atteindre 20 p. 100 des niveaux de traitement.

³⁵ Voir, par exemple, le Bureau du surintendant des institutions financières.

Le Groupe d'étude recommande que, dans certains cas, on accorde des niveaux de rémunération plus flexibles et axés sur le marché afin d'attirer les meilleurs candidats pour les postes de conseillers et de spécialistes de haut niveau. Le Groupe d'étude note que ses recommandations incluent une réduction importante du nombre de conseillers. Par conséquent, il est possible de mieux rémunérer les conseillers sans augmenter les niveaux du budget global. Dans le cas des spécialistes de haut niveau, le Groupe d'étude considère que des niveaux de rémunération mieux axés sur le marché seraient nécessaires afin de retenir un petit nombre de spécialistes exécutant des tâches qui exigent une expertise et des habiletés spécialisées liées à la réglementation des télécommunications.

Recommandation 9-9

Qu'il y ait une plus grande flexibilité pour fixer aux taux du marché les taux de rémunération des conseillers et d'un petit nombre de spécialistes de haut niveau, y compris la possibilité d'incitatifs fondés sur le rendement, afin de permettre au CRTC d'attirer et de garder en poste des personnes chevronnées ayant les compétences professionnelles requises pour le nouveau cadre de réglementation proposé.

Même s'il est en mesure d'attirer des spécialistes de haut niveau, le CRTC aura sans doute besoin, à l'occasion, d'une expertise professionnelle qui n'existe pas à l'interne. De plus, durant les périodes de lourde charge de travail le CRTC pourrait ne pas être en mesure de traiter les demandes ou d'autres instances en temps opportun sans l'aide de ressources externes.

De nombreux organismes gouvernementaux, commerciaux ou non gouvernementaux comblent une demande d'une expertise professionnelle et une charge de travail excessive en retenant les services d'experts-conseils ou d'entreprises. D'autres organismes de réglementation des télécommunications, tels que l'Ofcom, font la même chose. Le recours à des experts-conseils externes, en temps opportun, aiderait beaucoup le CRTC à répondre aux exigences particulières du nouveau cadre de réglementation proposé. L'incapacité d'obtenir une telle expertise externe pourrait empêcher le CRTC d'y arriver.

En principe, le CRTC peut retenir des conseillers externes dans le cadre de ses ententes actuelles dans la fonction publique. Toutefois, l'expérience a montré³⁶ que ces exigences sont excessivement bureaucratiques et longues, ce qui rend difficile l'embauche d'une expertise suffisante aux taux du marché. Le Groupe d'étude considère que la *Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes* devrait être modifiée pour attribuer au CRTC une autorité claire et un budget suffisant en vue de retenir les services d'experts-conseils externes aux taux du marché. Cette autorité pourrait s'étendre aux spécialistes qui sont requis pour fournir des conseils précis ou une autre assistance, ou servir à alléger une charge de travail lourde en temps opportun. Elle pourrait s'inspirer de l'autorité similaire attribuée au Bureau de la concurrence³⁷.

³⁶ Par exemple, le CRTC a connu d'importants problèmes qui ont absorbé beaucoup de son temps lorsqu'il a essayé d'embaucher des experts-conseils externes pour compléter en temps opportun sa récente instance sur l'abstention locale. L'incapacité de régler les questions d'abstention locale en temps opportun est l'une des principales sources de critiques de l'industrie à propos du CRTC.

³⁷ *Loi sur la concurrence*, L.R.C. ch. C-34, art. 25-27.

Recommandation 9-10

Que le CRTC reçoive une autorité claire et un budget suffisant pour retenir les services des experts-conseils externes aux taux du marché, lorsque nécessaire, afin de se doter de compétences précises ou d'alléger une charge de travail lourde.

Améliorer le processus réglementaire

Les sections précédentes de ce chapitre ont porté sur les changements proposés au processus d'élaboration de politique de télécommunication du Canada, sur la relation entre le gouvernement et le CRTC, ainsi que sur la composition et la dotation du CRTC. En plus de ses recommandations dans ces domaines, le Groupe d'étude est d'avis qu'il faut apporter des améliorations au processus réglementaire en soi.

Le Canada peut être fier, à juste titre, d'avoir un processus réglementaire ouvert et transparent dans le secteur des télécommunications. Toutefois, le Groupe d'étude est d'avis que ce processus réglementaire peut être amélioré grâce à une prestation plus diligente des services réglementaires et à des approches de réglementation plus efficaces et efficaces.

L'adoption des approches suivantes peut permettre d'assurer une réglementation plus diligente :

- lorsque le dossier d'une instance est fermé, le temps pris par le CRTC pour émettre ses décisions devrait, de façon générale, être raccourci. Même si le CRTC a instauré récemment des mesures en vue de réduire les lenteurs de la réglementation, le Groupe d'étude est d'avis qu'il faut, de façon continue, introduire et conserver des normes de rendement;
- lorsque le CRTC s'engage dans l'élaboration d'un règlement, il doit mieux préciser le but de son processus de consultation en énonçant les objectifs, les approches proposées ou les options prises en considération, dès le début de l'instance;
- dans un régime réglementaire *ex post*, lorsqu'il se produit des violations, il faudrait une mise en application diligente de la loi, accompagnée d'une dissuasion suffisante. Pour y arriver, le CRTC devrait se voir attribuer des outils de mise en application supplémentaires. Il devrait également être en mesure de renvoyer les questions au procureur général du Canada pour une poursuite possible à l'égard d'infractions;
- pour réduire les délais associés aux appels de décisions judiciaires, l'exigence d'obtenir une autorisation pour en appeler d'une décision du CRTC devrait être abolie;

- les services réglementaires peuvent être fournis en temps plus opportun s'ils sont traités efficacement. Le Groupe d'étude s'attend à ce que le règlement des différends joue un rôle accru à l'avenir. La façon optimale de traiter les différends tout en réduisant les tensions exercées sur les ressources du CRTC, consiste à confier au secteur privé ceux qui n'ont aucune implication en matière de politique.

De plus, les approches suivantes pourraient résulter en une réglementation plus efficiente et efficace :

- le processus d'approbation tarifaire actuel devrait être rationalisé, et l'accent mis au bon endroit, en remplaçant les divers documents prescrits par le CRTC – que doivent déposer les entreprises de télécommunications à l'appui de la justification de leurs demandes tarifaires – par de simples énoncés de conformité réglementaire de leur part;
- la « jurisprudence » réglementaire du CRTC, qui se base sur une myriade de décisions, ordonnances, tarifs, lettres-décisions, avis publics, règlements et autres documents, est plus complexe et obscure que désirable. Elle peut être rendue plus transparente par l'élaboration d'un seul « code de réglementation » qui, au fil du temps, comportera toutes les règles applicables à la réglementation du secteur des télécommunications, et les tiendra à jour;
- certaines autorisations, actuellement requises pour fournir des services de télécommunications au Canada, ne sont plus utiles et devraient être révoquées;
- les *Règles de procédure du CRTC en matière de télécommunications* (les Règles) ne reflètent pas les pratiques et les procédures actuelles. Le CRTC devrait mener un examen approfondi de ses règles de procédure en vue de les rationaliser, de les mettre à jour et de les consolider de façon à ce qu'elles reflètent le nouveau régime réglementaire. Il devrait également réviser son approche actuelle en matière d'adjudication de frais dans ses instances, et le gouvernement devrait examiner la question du financement des groupes d'intérêt public qui participent à de telles instances.

Le tableau suivant résume les modifications proposées dans la présente section.

Enjeu en matière de réglementation	Amélioration recommandée
Lenteurs réglementaires	<ul style="list-style-type: none"> • Exiger que le CRTC établisse des normes de rendement du service mesurant la rapidité d'action de sa prise de décision
Manque de précision et de profondeur des instances d'élaboration de règlements	<ul style="list-style-type: none"> • Exiger que le CRTC entame toutes les instances d'élaboration de règlements par un avis qui énonce l'objectif précis et, dans la mesure du possible, les règles proposées ou les options envisagées, et qui explique le bien-fondé de la proposition
Mécanismes inadéquats d'application et de dissuasion	<ul style="list-style-type: none"> • Attribuer au CRTC l'autorité d'imposer des pénalités monétaires administratives • Attribuer au CRTC l'autorité de renvoyer les questions au procureur général du Canada pour une poursuite possible • Accroître les amendes aux niveaux conformes à ceux prévus par la <i>Loi sur la concurrence</i> • Simplifier et clarifier les droits aux poursuites civiles pour dommages
Délai et incertitude entourant les appels judiciaires des décisions du CRTC	<ul style="list-style-type: none"> • Révoquer l'exigence d'obtenir une autorisation d'appel à la Cour d'appel fédérale sur les questions de loi et de compétence
Mécanismes lents ou inadéquats de règlement des différends	<ul style="list-style-type: none"> • Accroître le recours par le CRTC à des procédures alternatives de règlement des différends (PAR) par le CRTC lui-même et par des types de PAR externes dans les cas appropriés
Délais encourus pour l'analyse et l'approbation des tarifs	<ul style="list-style-type: none"> • Remplacer l'exigence de soumission de documents justifiant les dépôts tarifaires par la soumission de documents attestant la conformité à toutes les exigences réglementaires
Complexité et non-transparence des règlements du CRTC en matière de télécommunications	<ul style="list-style-type: none"> • Exiger que le CRTC établisse au fil du temps un code de réglementation, qui sera une source unique et ponctuelle contenant toutes les règles en matière de télécommunications
Autorisations inutiles	<ul style="list-style-type: none"> • Remplacer les régimes d'attribution de licences pour les services de télécommunication internationale de base et les câbles sous-marins internationaux par de simples exigences d'enregistrement
Règles de procédure désuètes	<ul style="list-style-type: none"> • Examiner, rationaliser et mettre à jour les <i>Règles de procédure du CRTC en matière de télécommunications</i> • Réviser les critères d'adjudication de frais dans les instances de télécommunications • Examiner le financement des groupes d'intérêt public

Normes de service pour la réglementation exercée par le CRTC

La lenteur réglementaire constitue l'une des principales plaintes citées ces dernières années à l'égard de la réglementation des télécommunications. De temps à autres, le CRTC a pris des initiatives en vue de combler ces lenteurs réglementaires, et il les a réduites de façon significative au cours des huit derniers mois. Toutefois, le Groupe d'étude est d'avis qu'il faut prendre des mesures pour veiller à ce que le CRTC continue d'appliquer de façon continue un processus de réglementation simplifié.

La lenteur réglementaire des instances du CRTC comporte deux principaux éléments :

- le temps qu'il faut à l'organisme de réglementation pour obtenir tous les documents pertinents à une instance;
- le temps qu'il faut à l'organisme de réglementation, après la clôture de l'instance, pour émettre sa décision.

En ce qui concerne le premier élément, le CRTC impose normalement les échéanciers en deçà desquels les intervenants qui participent à ses instances doivent fournir des documents. Ces échéanciers sont fixés dans les Règles. Celles-ci sont souvent assorties de directives plus détaillées sur la procédure, émises par le CRTC. Même si l'utilisation courante des règles supplémentaires est une préoccupation (que le rapport abordera plus loin dans ce chapitre), les échéanciers réels imposés sont généralement proportionnels au niveau d'effort nécessaire pour fournir les documents requis.

Toutefois, en ce qui concerne le deuxième élément, ni la *Loi sur les télécommunications* ni les Règles n'imposent d'échéances pour les décisions du CRTC. La Loi comporte une disposition – l'article 26 – qui imposait une limite de 45 jours pour le traitement des dépôts tarifaires. En pratique, ce délai n'était pas toujours appliqué, car cette disposition comprenait une réserve – le paragraphe 26 c), qui autorise le CRTC à donner par écrit les raisons d'un délai – que le CRTC a utilisée assez souvent.

Le résultat était souvent un processus ouvert, dans lequel les parties n'avaient aucune idée de la date à laquelle une décision serait émise ni de la priorité accordée par le CRTC. Les problèmes qu'a connu le CRTC par rapport au délai réglementaire ont souvent été exacerbés par la complexité des questions à résoudre et le manque de ressources internes pour les régler, un sujet qui est abordé ailleurs dans le présent rapport. Le Groupe d'étude note aussi que le CRTC a récemment commencé à indiquer la date de décision prévue dans certaines instances³⁸ et a introduit des normes de rendement de service pour le traitement des demandes tarifaires de service de détail, dont il est discuté plus loin.

³⁸ Voir, par exemple, *Abstention de la réglementation des services locaux*, Avis public télécom CRTC 2005-2, 28 avril 2005, et *Cadre pour l'abstention de la réglementation des services numériques haute vitesse intracirconscriptions*, Avis public télécom CRTC 2005-8, 30 juin 2005. Dans les deux cas, le CRTC mentionnait que « Une décision sera rendue dans les 150 jours qui suivent la fermeture du dossier ». Toutefois, le Groupe d'étude observe que dans le plus récent avis *Service Téléphonie numérique de Bell* (Avis public télécom CRTC 2005-9, 7 juillet 2005), l'énoncé a été adouci : « Le Conseil a l'intention de rendre sa décision dans les 90 jours suivant la fermeture du dossier. »

Mise en place de normes de service pour les procédures du CRTC

Le Groupe d'étude est d'avis qu'il y a moyen de réduire le temps nécessaire à la préparation d'un dossier dans le cadre des instances du CRTC, sans pour autant nuire à la qualité de la preuve contenue dans le dossier. Un exemple parmi tant d'autres serait de recourir plus souvent à la transmission électronique obligatoire de documents. Bien que le CRTC ait déjà mis en œuvre un système de dossiers électroniques et encourage leur usage, il ne l'a pas rendu obligatoire. Selon le Groupe d'étude, la transmission électronique obligatoire de documents réduirait davantage les délais que le CRTC intègre normalement à son processus de préparation et de soumission des documents. Cela serait également conforme à la recommandation du Groupe d'étude selon laquelle le gouvernement devrait se faire le champion de l'adoption et de l'usage des TIC.

Le temps requis pour compléter un dossier dans une instance de télécommunications peut être plus long que nécessaire, mais elle offre l'avantage d'être du domaine public, c'est-à-dire que toutes les parties en connaissent l'échéancier. Il n'en va pas de même du temps nécessaire au CRTC pour émettre ses décisions.

À mesure que le secteur des télécommunications devient de plus en plus concurrentiel et que le CRTC commence à recourir davantage à la réglementation *ex post*, la prise de décisions ouvertes deviendra un sujet de préoccupation accrue.

D'aucuns peuvent considérer la réglementation *ex post* comme un acte de foi ne présentant pas la certitude que semble offrir la réglementation *ex ante*. Le Groupe d'étude estime que l'un des principaux fondements d'une bonne réglementation *ex post* est le fait que, dans le cas où une intervention réglementaire est requise, celle-ci sera faite en temps opportun. Un des cinq principes fondamentaux énoncés dans le rapport *La réglementation intelligente* est d'ailleurs la « rapidité d'action », qui est définie comme suit³⁹ :

Principe 3 RAPIDITÉ D'ACTION – Les décisions réglementaires et les services gouvernementaux doivent être rendus de manière à refléter le rythme auquel les nouvelles connaissances se développent, les besoins des consommateurs évoluent et les entreprises exercent maintenant leurs activités. Des échéanciers et des normes devraient être élaborés et mis en œuvre pour la prise de décisions.

Le rythme auquel les nouvelles connaissances se développent dans le secteur des télécommunications s'accélère de toute évidence, à l'instar de l'évolution des besoins des consommateurs et des activités des entreprises. La prestation de services réglementaires ne devrait pas accuser de retard. Le CRTC a récemment déployé d'importants efforts pour améliorer la rapidité de sa prise de décisions. Toutefois, le Groupe d'étude est d'avis que cette question ne devrait pas être à la seule discrétion du CRTC ni des priorités réglementaires internes qui peuvent changer au fil du temps.

³⁹ Rapport *La réglementation intelligente*, p. 14.

Le Groupe d'étude formule un certain nombre de recommandations qui devraient réduire à la fois le nombre et le type de questions qui font intervenir le processus décisionnel du CRTC, ainsi que le délai requis pour émettre des décisions lorsqu'une intervention est nécessaire. Parmi ces recommandations, mentionnons à titre d'exemple l'introduction de la présomption de déréglementation, le rejet négatif en ce qui a trait aux dépôts tarifaires, le nombre réduit des conseillers affectés aux télécommunications et l'autorité de retenir les services de spécialistes externes dans certaines circonstances. Toutes ces recommandations ont été discutées précédemment dans le rapport. En outre, comme on le verra plus loin dans ce chapitre, le Groupe d'étude recommande la révocation des régimes inutiles d'attribution de licences et un recours accru aux enregistrements et aux déclarations par les cadres supérieurs des entités faisant un dépôt, au lieu de l'examen réglementaire minutieux traditionnel.

Un certain nombre de lois réglementaires fédérales prescrivent des délais dans lesquels l'organisme de réglementation doit prendre certaines décisions⁴⁰. Ce modèle a pour avantage d'apporter une certitude. Toutefois, le processus réglementaire des télécommunications comprend plusieurs types d'instances, avec différents niveaux de complexité et différentes répercussions pour l'industrie. Certaines décisions de télécommunications du CRTC sont très longues et techniquement détaillées, alors que d'autres sont assez courtes et directes. L'exigence de fournir toutes les décisions du CRTC dans les deux langues officielles peut prolonger le temps requis pour diffuser les décisions plus longues.

Dans ce contexte, tout effort visant à déterminer la durée moyenne pour la prise de décisions fera en sorte qu'on aura trop de temps pour certaines décisions et pas assez de temps pour d'autres, aucun de ces deux résultats n'étant dans l'intérêt public.

Le Groupe d'étude note que le CRTC a commencé à publier des normes de rendement du service en ce qui concerne les demandes tarifaires de services de détail⁴¹. Ces normes établissent des « indicateurs mesurables », tels que le pourcentage de décisions émises par le CRTC dans un processus donné à l'intérieur d'un nombre de jours prédéterminé. Le rapport publié compare les résultats réels à ces objectifs. Le Groupe d'étude est d'avis que cette approche devrait être encouragée dans d'autres domaines de la prestation de services du CRTC et qu'elle est plus propice à une meilleure rapidité d'action générale qu'une échéance réglementaire unique.

⁴⁰ Voir, par exemple, la *Loi sur les transports au Canada*, L.S. 1996, ch. 10, art. 29 et la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*, L.R.C. 1985, ch. S-15, par. 37.1, 38, 39, 41 et 41.1.

⁴¹ Voir www.crtc.gc.ca/frn/publications/reports/t_st2005.htm.

Le Groupe d'étude recommande que le CRTC soit obligé de consulter les intervenants de l'industrie afin d'établir des normes de rendement du service pour la prestation de toutes les formes de décisions que prend le Conseil. Les normes devraient être élaborées selon une catégorie définie d'instance, sous réserve des attentes minimales suivantes :

- Les échéances devraient commencer à partir de la date à laquelle le dossier d'instance prend fin et non à partir de la date à laquelle les documents introductifs sont reçus par le CRTC. Cela minimiserait la possibilité que les parties se présentant devant le CRTC jouent un jeu de simulation réglementaire.
- Les échéances devraient être raisonnables, pour ne pas entraver la capacité du CRTC d'émettre des décisions bien fondées et responsables, mais elles doivent également exiger une délibération attentive.
- Lorsque des échéances seront fixées, le CRTC devrait s'y conformer. S'il ne parvient pas à respecter une échéance durant une période mesurée, le CRTC devrait indiquer publiquement les mesures particulières qu'il prendra pour respecter l'échéance à l'avenir.
- Le CRTC devrait publier les résultats de son rendement réel, mesuré par rapport aux normes de service établies dans ses rapports trimestriels et annuels.

Recommandation 9-11

Que le CRTC établisse et respecte des normes de qualité du service publiées pour les divers types d'instances de réglementation qu'il utilise, et que ces normes soient élaborées en consultation avec l'industrie des télécommunications et le grand public.

Processus d'élaboration d'un règlement

Lorsque le CRTC souhaite introduire une politique réglementaire ou modifier une politique existante, il le fait généralement de façon ouverte, dans le cadre d'un processus de consultation publique. Ce processus commence généralement par un avis public émis par le CRTC, dans lequel il sollicite les commentaires du public, et prend fin avec une décision prise par le CRTC à la lumière du dossier de l'instance en cause.

Dans certains cas, le CRTC émet un avis public qui comprend une politique réglementaire proposée ou un point de vue préliminaire. Dans d'autres occasions, il ne fait que déclarer le sujet à l'étude – parfois en indiquant son point de vue sur le sujet – et demande aux parties intéressées de fournir leur point de vue ou de répondre à une série de questions. Ce processus ne semble pas offrir un modèle uniforme. Plusieurs parties ont suggéré au Groupe d'étude que le CRTC soit obligé d'adopter un processus similaire à l'avis de projet de réglementation utilisé par la FCC. Celle-ci émet souvent ce genre d'avis, dans lequel elle énonce le règlement nouveau ou modifié qu'elle propose d'adopter, en donne le contexte et le bien-fondé et sollicite des commentaires à son sujet.

Améliorer le processus d'élaboration de règlement

Au cours des dernières années, le CRTC et Industrie Canada ont tous deux adopté à l'occasion l'approche américaine, soit le recours à un avis de projet de réglementation. Le Groupe d'étude appuie cette approche car elle améliore le processus réglementaire. Toutefois, comme il s'agit d'une question à la base même d'une bonne gouvernance réglementaire, il serait dommage que cette approche soit adoptée au cas par cas. Selon le Groupe d'étude, le recours à un avis de projet de réglementation devrait être adopté et appliqué de façon uniforme, dans la mesure du possible, et le bien-fondé d'un avis de projet devrait être suffisamment détaillé pour permettre des commentaires avisés de la part des parties intéressées. Conformément à la discussion au chapitre 2 sur les objectifs de la politique de télécommunication un tel bien-fondé devrait faire une distinction claire entre les moyens à adopter décrits dans l'avis de projet de réglementation et les fins visées par ces moyens.

Il se peut qu'exceptionnellement, le CRTC n'ait pas cerné sa ligne d'action proposée, probablement parce qu'il ne possède pas assez de données ou de faits sous-jacents. Dans ce cas, l'avis qui lance le processus devrait énoncer clairement les options précises envisagées par le CRTC, de même que les arguments et les contre-arguments pour chaque option. Si approprié, il devrait également indiquer l'information supplémentaire qu'il souhaite recueillir durant le processus afin de peaufiner la politique.

Le recours à l'avis de projet de réglementation nécessitera une rigueur accrue de la part du CRTC dès le début du processus de consultation, à la fois en ce qui concerne la réflexion axée sur une position ou des options cohérentes et la formulation des objectifs de l'avis de projet. Cependant, les parties qui font des commentaires auront un cadre plus précis à aborder. Cette approche devrait également réduire le délai requis pour l'analyse subséquente des positions par le CRTC, de même que la possibilité de surprises chez les participants au terme de la consultation. La réduction du délai s'inscrit dans la lignée des recommandations du Groupe d'étude visant à réduire la lenteur réglementaire.

Recommandation 9-12

Que lorsque le CRTC propose d'introduire ou de modifier un processus réglementaire ou un règlement, il publie de façon automatique un avis destiné à solliciter des commentaires sur les propositions ou les options particulières à l'étude, dans lequel sont fournis le contexte et le bien-fondé des propositions ou des options.

Application des règlements sur les télécommunications

La *Loi sur les télécommunications* prévoit trois différents recours en cas de violation de ses dispositions :

- une intervention réglementaire par le CRTC;
- une poursuite pour infractions quasi criminelles;
- une poursuite en dommages-intérêts.

Il se peut qu'une violation donne lieu à plusieurs des recours susmentionnés. Toutefois, ces recours ont été édictés durant une période où la plupart des services de télécommunications étaient offerts de façon monopolistique et où les fournisseurs de services étaient considérés comme des fournisseurs de services publics plutôt que des fournisseurs de services concurrentiels. À ce titre, les recours n'ont pas suivi le rythme des développements sur le plan de la réglementation et du marché.

Étoffer les solutions réglementaires

La *Loi sur les télécommunications* confère au CRTC des pouvoirs limités pour donner suite à toute violation de la Loi. Le CRTC peut émettre une ordonnance exigeant qu'une activité cesse ou prendre une mesure corrective sur une base prospective. Toutefois, les pouvoirs pour ce qui est de faire observer la Loi ou de punir les parties qui y contreviennent sont limités.

Lorsque la *Loi sur les télécommunications* est entrée en vigueur en 1993, la réglementation canadienne des télécommunications reposait toujours de façon importante sur un modèle traditionnel de services publics par des fournisseurs de services monopolistiques, en utilisant la méthode de réglementation axée sur la base tarifaire et le taux de rendement⁴². Dans le cadre de ce modèle, l'organisme de réglementation et le fournisseur de services pouvaient placer l'accent sur la qualité du service, l'expansion du service grâce à un interfinancement et l'atteinte des divers objectifs de politique sociale. Ainsi, la probabilité d'une violation délibérée de la loi réglementaire était relativement faible. Dans ce contexte, une ordonnance prospective s'avérait généralement un recours suffisant. Toutefois, cette approche est inadéquate dans une ère où les services de télécommunications sont offerts de façon de plus en plus concurrentielle.

Dans les marchés plus concurrentiels d'aujourd'hui, la violation d'une loi ou d'un règlement peut avantager grandement le transgresseur et désavantager de façon permanente ses concurrents, en modifiant les parts de marché ou en évinçant carrément un concurrent du marché. Dans un tel contexte, une ordonnance prospective n'est donc pas un recours suffisant, car elle ne dissuade pas nécessairement le transgresseur de commettre des infractions futures⁴³. Une approche consistant à « le faire tant que personne ne dit rien » pourrait être perçue par certains comme une pratique commerciale acceptable. Le Groupe d'étude considère que l'absence

⁴² La première décision relative au plafonnement des prix n'a été émise que quatre ans plus tard. Voir *Réglementation par plafonnement des prix et questions connexes*, Décision télécom CRTC 97-9, 1^{er} mai 1997.

⁴³ En vertu de l'article 63 de la *Loi sur les télécommunications*, les décisions du CRTC peuvent être assimilées à des ordonnances de la Cour fédérale ou d'une cour supérieure d'une province. Cela rendrait toute infraction future un outrage à la cour. Toutefois, il s'agit d'un processus fastidieux que le CRTC a rarement utilisé.

d'autorité réglementaire propre à dissuader les comportements inacceptables est particulièrement insatisfaisante dans un modèle de réglementation *ex post*, caractérisé par une surveillance réglementaire moins minutieuse se fiant davantage aux forces concurrentielles.

Projet de loi C-37

Le 13 décembre 2004, le gouvernement a introduit le projet de loi C-37, qui portait sur les problèmes liés aux télécommunications non sollicitées, ou le « télémarketing ». Le projet de loi, qui a reçu une sanction royale le 25 novembre 2005, modifie la *Loi sur les télécommunications* en vue d'établir un cadre législatif pour une liste nationale des abonnés auto-exclus. Fait plus pertinent à la présente section du rapport, il accorde au CRTC le pouvoir d'imposer des sanctions administratives pécuniaires (SAP) aux personnes qui, selon lui, ont enfreint les règlements sur les abonnés auto-exclus.

En principe, l'imposition de SAP ne comporte pas de connotation criminelle. Les SAP sont conçues pour être un facteur de dissuasion au lieu d'une punition. Elles diffèrent donc fondamentalement des amendes imposées à une infraction criminelle. De plus, dans une instance sur les SAP, le CRTC est tenu d'être convaincu uniquement de la prépondérance de probabilités qu'une telle violation a été commise. La norme relative à la preuve est donc plus faible que celle requise dans le cas des poursuites en matière criminelle.

Le Groupe d'étude appuie l'objectif principal du projet de loi C-37. À son avis, la possibilité pour le CRTC d'avoir une variété d'outils d'application qui peuvent être adaptés en regard de la violation en cause est une bonne politique publique. De toute évidence, certains comportements pourraient nécessiter un élément de dissuasion par l'organisme de réglementation, sans pour autant être visés par l'activité quasi criminelle punie par l'État. Le pouvoir d'imposer des SAP peut combler ce vide.

Pouvoir élargi d'imposition des SAP

Le Groupe d'étude est d'avis que le CRTC devrait obtenir des pouvoirs généraux d'imposer des SAP en tant que mécanisme d'exécution de la réglementation, et non pas uniquement dans le cadre du télémarketing. Ce pouvoir élargi devrait s'appliquer en cas de violation de toute disposition de la *Loi sur les télécommunications*, de tout règlement, de toute décision ou ordonnance en vertu de ladite Loi, de toute loi spéciale ou de toute condition, interdiction ou exigence imposée adéquatement par le CRTC.

Un pouvoir élargi devrait présenter le même concept que celui envisagé dans le projet de loi C-37, notamment celui de déterminer, selon la prépondérance de probabilités, qu'une violation a eu lieu et d'imposer une sanction qui ne comporte pas de connotations criminelles. De plus, les sauvegardes procédurales qui ont été intégrées au projet de loi C-37 devraient être incluses dans tout pouvoir élargi d'imposer des SAP.

La recommandation d'un montant maximal rattaché à un pouvoir général de SAP pose un défi. Un des objectifs principaux du présent rapport est une déréglementation accrue et un rôle plus important des principes du droit de la concurrence dans un régime *ex post*. L'alinéa 74.1(1) de *Loi sur la concurrence* permet actuellement au Tribunal de la concurrence d'imposer des SAP jusqu'à concurrence de 50 000 \$ pour une première infraction et de 100 000 \$ pour toute infraction subséquente, dans le cas des particuliers, ainsi que des niveaux deux fois plus élevés dans le cas des sociétés. Le projet de loi C-19, qui a fait l'objet d'une première lecture le 2 novembre 2004 mais qui a expiré au *Feuilleton* à la dissolution du Parlement, proposait de modifier la *Loi sur la concurrence* en vue d'augmenter considérablement le niveau actuel des SAP dans certaines circonstances.

Le projet de loi C-73, qui a fait l'objet d'une première lecture le 14 novembre 2005 mais qui a également expiré au *Feuilleton* à la dissolution du Parlement, proposait de modifier la *Loi sur les télécommunications* de façon à accorder au CRTC le pouvoir général d'imposer des SAP, possiblement des sanctions considérables dont les montants semblent être liés à ceux proposés pour la *Loi sur la concurrence* dans le cadre du projet de loi C-19.

La *Loi sur la concurrence* est une loi d'application générale et, à ce titre, les dispositions sur les SAP s'appliquent aux violations de ladite Loi par les concurrents dans tous les secteurs de l'économie, sauf dans les domaines particuliers qui sont exclus, généralement pour les besoins de réglementation sectorielle spécifique. Le secteur des télécommunications en est un exemple. Toutefois, le Groupe d'étude considère que l'incidence potentielle de la violation d'une disposition législative n'a jamais été la raison du traitement sectoriel spécifique accordé aux télécommunications. Par conséquent, le Groupe d'étude appuie le principe de rapprocher la valeur monétaire des SAP en vertu de la *Loi sur les télécommunications* et de la *Loi sur la concurrence*. Il soutient également l'objectif fondamental du projet de loi C-73 et recommande que le gouvernement introduise un projet de loi similaire à celui-ci durant la prochaine législature.

Le Groupe d'étude recommande également que, dans le cadre d'un pouvoir d'imposition de SAP, le CRTC devrait se voir attribuer le pouvoir spécifique de prendre des décisions et de faire des ordonnances non pécuniaires auxiliaires et connexes. Celles-ci viseraient à améliorer l'effet de dissuasion des SAP en étant publicisées. Par exemple, cela pourrait inclure le pouvoir d'ordonner à un répondant d'insérer, dans toutes les factures mensuelles durant un cycle de facturation, l'attestation qu'il a enfreint la Loi, a été pénalisé par le CRTC et a pris des mesures correctives pour éviter que cela ne se reproduise.

Recommandation 9-13

Que la *Loi sur les télécommunications* soit modifiée de façon à attribuer au CRTC le pouvoir de prélever des sanctions administratives pécuniaires, à des niveaux semblables à ceux prévus par la *Loi sur la concurrence*, et d'émettre des ordonnances non pécuniaires connexes destinées à améliorer l'effet de dissuasion de la pénalité.

Poursuites

Le présent rapport comporte un certain nombre de recommandations qui, si elles sont acceptées par le gouvernement, entraîneront un important virage du cadre de réglementation des télécommunications vers un accroissement de la déréglementation, de la réglementation *ex post* et de l'autoréglementation de l'industrie. Dans un tel environnement réglementaire, il sera absolument essentiel, selon le Groupe d'étude, de mettre en place ce que Bell Canada a désigné dans son mémoire au Groupe d'étude comme « des mécanismes de dissuasion suffisants⁴⁴ » contre toute forme de comportement inacceptable par les fournisseurs de services de télécommunications. Ces mécanismes de dissuasion doivent être adéquats non seulement en matière de recours ou de sanction possible, mais aussi en matière de disponibilité et de rapidité d'action.

Une violation de la *Loi sur les télécommunications* peut également constituer une infraction pour laquelle le transgresseur est poursuivi en justice en vertu de l'article 73. Toutefois, contrairement à la plupart des poursuites qui sont initiées par l'État en vertu du *Code criminel* et des autres lois, une poursuite en vertu de la *Loi sur les télécommunications* ne peut être entamée que par une initiative privée et avec le consentement du ministre de l'Industrie ou du CRTC, selon l'infraction. Le ministre et le CRTC ne peuvent pas tenter des poursuites. Autrement dit, les poursuites ne seront intentées que par les concurrents, les clients ou peut-être les groupes d'intérêt public. À la connaissance du Groupe d'étude, il n'y a eu qu'une seule poursuite intentée – sans condamnation – depuis l'entrée en vigueur de la Loi.

Le Groupe d'étude est d'avis que les concurrents et les clients risquent d'être peu encouragés à solliciter un consentement pour tenter une poursuite privée et ce, pour un certain nombre de raisons :

- ils pourraient considérer les poursuites comme la responsabilité de l'État et/ou de l'organisme de réglementation plutôt que celle de l'initiative privée;
- le fardeau de la preuve dans une poursuite en matière criminelle consiste à établir une culpabilité hors de tout doute raisonnable. Pour ce faire, il faut des preuves très convaincantes et il arrive que les poursuivants éprouvent de la difficulté à accéder aux documents détenus par l'accusé qui aideraient à défendre leur cause;
- les délais et les frais associés à la demande d'un consentement pour ensuite tenter une poursuite peuvent être d'autres facteurs dissuasifs;
- ils peuvent conclure que les amendes maximales prévues par la Loi sont trop peu élevées dans les circonstances et qu'elles n'en valent pas la peine.

⁴⁴ Mémoire de Bell Canada, 15 août 2005, Section B, p. 52.

Le Groupe d'étude ne voit aucun principe de base justifiant de traiter ainsi les infractions commises en vertu de la *Loi sur les télécommunications*. Il est dans l'intérêt de l'État de veiller à ce que ses lois en matière de télécommunications soient respectées. Il serait peut-être justifié de retenir la capacité d'intenter des poursuites privées. Cependant, l'État ne devrait pas confier entièrement cette responsabilité aux concurrents ou aux clients, ni compliquer davantage la situation en incluant l'exigence d'obtenir un consentement avant d'intenter une poursuite privée.

De façon générale, le CRTC est le mieux placé pour savoir si une infraction a été commise, ou est sur le point de l'être, en vertu de la *Loi sur les télécommunications* ou de toute loi spéciale, mais il n'a pas les compétences voulues pour intenter des poursuites. Par conséquent, le Groupe d'étude recommande que, dans pareilles circonstances, le CRTC forme sa conviction quant aux faits sous-jacents et, dans les cas appropriés, qu'il ait le pouvoir de renvoyer la cause au procureur général du Canada en vue d'une poursuite éventuelle. Un type similaire de pouvoir a été accordé au commissaire de la concurrence en vertu de l'article 23 de la *Loi sur la concurrence*.

Recommandation 9-14

Que la *Loi sur les télécommunications* soit modifiée afin d'éliminer l'exigence d'obtenir le consentement du ministre de l'Industrie ou du CRTC pour intenter une poursuite en vertu de la Loi.

Recommandation 9-15

Que la *Loi sur les télécommunications* soit modifiée de façon à autoriser le CRTC à renvoyer les infractions possibles en vertu de la Loi ou de toute autre loi concernant les télécommunications au procureur général du Canada en vue d'une enquête et d'une poursuite éventuelle.

Par ailleurs, le Groupe d'étude a examiné la pertinence des amendes actuelles, qui servent de punitions réelles au comportement quasi criminel et non simplement d'éléments de dissuasion. Il conclut qu'elles ne sont pas adéquates. Il fait remarquer que le projet de loi C-73, entre autres, aurait augmenté considérablement les amendes imposées en cas d'infraction.

Le Groupe d'étude a conclu que les principes du droit de la concurrence devraient jouer un rôle accru dans le mécanisme réglementaire général du secteur des télécommunications au Canada. Cette interaction accrue devrait également comporter une plus grande coordination des amendes et des punitions connexes en cas d'infraction.

Il se peut fort bien qu'une infraction commise en vertu de la *Loi sur les télécommunications* ait une incidence considérable sur la concurrence dans le secteur des télécommunications, surtout à mesure que le Canada opte pour une dépendance accrue à l'égard du secteur des TIC en tant que moteur de l'économie dans son ensemble. Cette incidence risque d'être aussi importante, voire plus importante, que celle des infractions commises en vertu de la *Loi sur la concurrence* sur les autres secteurs de l'économie. Le Groupe d'étude appuie donc l'initiative décrite dans le projet de loi C-73, qui propose d'augmenter les amendes pour les infractions commises en vertu de la *Loi sur les télécommunications*.

Recommandation 9-16

Que la *Loi sur les télécommunications* soit modifiée de façon à accroître les amendes pour les infractions commises en vertu de la *Loi*, afin de les amener à des niveaux semblables à ceux prévus par la *Loi sur la concurrence*.

De plus, le Groupe d'étude est d'avis que le gouvernement devrait examiner la *Loi sur les télécommunications* afin de lier plus directement les amendes éventuelles à la gravité de l'infraction en cause. À titre d'exemple, l'amende pour l'exploitation d'activités sans une licence de télécommunications internationales de base, qui est essentiellement accordée de plein droit par le CRTC et dont le Groupe d'étude recommande la révocation, est quatre ou cinq fois plus élevée que celle imposée à une entreprise canadienne de télécommunications ayant une position fortement dominante (PFD) sur le marché qui a enfreint l'une de ses dispositions tarifaires approuvées.

En outre, si l'exigence d'obtenir le consentement du CRTC ou du ministre est révoquée, comme le recommande le Groupe d'étude, il faudrait également modifier la *Loi sur les télécommunications* pour inclure la possibilité d'une défense fondée sur la diligence raisonnable, c'est-à-dire que l'accusé a pris des précautions raisonnables pour ne pas commettre une infraction. Par exemple, si une entreprise canadienne de télécommunications n'est pas « canadienne » selon la définition de la *Loi sur les télécommunications* et de son règlement, elle ne semble pas disposer d'une défense fondée sur la diligence raisonnable et doit payer une amende qui est quatre ou cinq fois supérieure à celle pour avoir fait, en toute connaissance de cause, une fausse déclaration importante au CRTC. Ainsi, selon le Groupe d'étude, il semble que ce mécanisme prévoit une amende moins importante pour une grave infraction et qu'il ne permet pas à une entreprise canadienne de télécommunications accusée de démontrer qu'elle a pris toutes les précautions raisonnables pour assurer qu'elle se qualifiait à ce titre.

Recommandation 9-17

Que le gouvernement examine la *Loi sur les télécommunications* de façon à lier plus directement les amendes éventuelles à la gravité de l'infraction commise et à ajouter une défense fondée sur la diligence raisonnable dans les cas appropriés.

Poursuites en dommages-intérêts

En vertu de la *Loi sur les télécommunications*, le CRTC n'a pas de pouvoir spécifique pour accorder des dommages-intérêts aux parties qui ont subi des pertes résultant de violations à la Loi, à des décisions de réglementation ou à des ordonnances⁴⁵. Les poursuites en dommages-intérêts doivent être engagées devant les tribunaux. Autrement dit, un concurrent qui juge que la *Loi sur les télécommunications* a été enfreinte doit déposer une plainte auprès du CRTC afin de faire corriger la violation. Le concurrent doit ensuite lancer une poursuite séparée devant les tribunaux pour tenter d'obtenir une indemnisation à titre de dommages-intérêts.

L'extension du pouvoir d'accorder des dommages-intérêts au CRTC suscite l'intérêt intuitif d'un guichet unique, qui réduirait à la fois les coûts et les délais liés aux litiges. Toutefois, le Groupe d'étude conclut qu'il ne serait pas approprié d'étendre l'autorité du CRTC pour inclure ce pouvoir. Conformément à l'approche globale visant à profiter de l'expertise comparative, le Groupe d'étude est persuadé que les tribunaux ont plus d'expertise dans l'évaluation des dommages-intérêts. Cet avantage comparatif l'emporte sur tout désavantage que présente le maintien du *statu quo*. Le Groupe d'étude craint également que l'attribution de ce nouveau pouvoir au CRTC ne soulève des enjeux constitutionnels dont la résolution risque d'exiger beaucoup de temps⁴⁶.

Outre la question constitutionnelle, le Groupe d'étude conclut que l'attribution au CRTC du pouvoir d'accorder des dommages-intérêts détournerait, sans aucun doute, l'attention du CRTC de ses responsabilités réglementaires en vertu de la *Loi sur les télécommunications*, ce qui irait à l'encontre des thèmes de base véhiculés dans le présent rapport.

Le Groupe d'étude est d'avis que ses recommandations liées à la nouvelle APUST, discuté au chapitre 6, devraient assurer une résolution assez rapide et peu onéreuse de la plupart des plaintes faites par les clients résidentiels et les petites entreprises. Il s'agit des plaintes qui sont les plus susceptibles d'être touchées par les coûts et les délais associés aux litiges.

Même si le Groupe d'étude considère que les tribunaux ont une plus grande expertise dans l'évaluation des dommages-intérêts en général, il est aussi d'avis que le CRTC possède une plus grande expertise sectorielle et technique au chapitre de l'évaluation de la question de la responsabilité dans les dossiers liés aux télécommunications. Des améliorations peuvent être apportées au système actuel pour saisir cet avantage comparatif. Dans son mémoire, TELUS a indiqué qu'une amélioration possible serait de reconnaître les décisions du CRTC concernant la responsabilité des entreprises de télécommunications comme une preuve *prima facie* de responsabilité devant les tribunaux. En termes pratiques, cela signifie que dès que le CRTC constate

⁴⁵ L'article 72 accorde aux parties lésées certains droits d'intenter des poursuites devant les tribunaux pour dommages-intérêts. Toutefois, le paragraphe 72(3) semble empêcher les poursuites basées sur une violation de contrat destiné à fournir des services de télécommunications, limitant ainsi le paragraphe 72(1) aux poursuites basées sur les fautes, comme les négligences.

⁴⁶ En vertu du paragraphe 92(13) de la *Loi sur la constitution*, 1867, par exemple, les provinces ont une compétence exclusive sur les sujets liés au droit en matière de propriété et de droits civils.

qu'une entreprise de télécommunications est coupable d'infraction à la Loi, le plaignant n'aurait pas à prouver la responsabilité de l'entreprise de télécommunications dans une poursuite subséquente au civil. Le fardeau de la preuve reposerait plutôt sur l'entreprise de télécommunications. Si celle-ci ne parvient pas à réfuter sa responsabilité, la cour évaluerait alors les dommages-intérêts qui découlent de cette responsabilité.

Le Groupe d'étude appuie le concept selon lequel une décision du CRTC concernant la responsabilité d'un fournisseur de services de télécommunications⁴⁷ devrait être admissible *prima facie* pour prouver une violation par ce fournisseur de toute disposition de la *Loi sur les télécommunications*; de tout règlement, de toute décision ou ordonnance en vertu de la Loi; de toute loi spéciale; et de toute condition, interdiction ou exigence imposée adéquatement par le CRTC, laissant l'évaluation des dommages-intérêts aux tribunaux. En raison de l'expertise comparative du CRTC en matière de responsabilité, le Groupe d'étude prévoit que les tribunaux seront préparés à donner du poids aux constatations du CRTC.

Recommandation 9-18

Que la *Loi sur les télécommunications* soit modifiée de façon à prévoir que, dans toute instance civile, la décision du CRTC concernant la responsabilité des fournisseurs de services de télécommunications à l'égard d'une violation de la Loi ou de mesures réglementaires prescrites par la Loi constitue une preuve *prima facie* de cette responsabilité.

Le Groupe d'étude note également que le libellé de l'article 72 de la *Loi sur les télécommunications* est assez déroutant et devrait être clarifié. Les paragraphes 72(1) et (2) semblent attribuer le droit d'intenter une poursuite devant les tribunaux pour dommages-intérêts dans les deux ans qui suivent une cause d'action. Toutefois, selon une interprétation du paragraphe 72(3), la capacité d'un plaignant éventuel d'intenter une poursuite en cas de violation de contrat, d'un contrat destiné à fournir des services de télécommunications, ou de tout tarif imposé par une entreprise canadienne de télécommunications est écartée. Selon une autre interprétation – incohérente – du même paragraphe, non seulement une telle poursuite est permise, mais en outre la limite de deux ans ne s'applique pas⁴⁸.

⁴⁷ La proposition de TELUS portait sur les entreprises de télécommunications. Le Groupe d'étude procède selon l'hypothèse que la *Loi sur les télécommunications* sera modifiée pour assujettir directement à l'autorité du CRTC tous les fournisseurs de services de télécommunications, c'est-à-dire, les entreprises de télécommunications dotées d'installations et les revendeurs de services de télécommunications qui utilisent les installations des autres.

⁴⁸ Dans *Sprint Canada Inc. c. Bell Canada* (1997) 79 C.P.R. (3d) 31 (Cour supérieure de justice de l'Ontario), aff. 116 O.A.C. 297 (C.A.), le juge de première instance a estimé que le paragraphe 72(3) ne permet pas une décision judiciaire pour les dommages-intérêts concernant un tarif prélevé par une entreprise de télécommunications; en appel, la cour a confirmé la décision mais refusé de confirmer l'analyse du paragraphe faite par le juge. Dans *934691 Ontario Inc. cob First Media Group Inc. et al c. Bell Canada* (2001) Cour de justice de l'Ontario, dossier 99/2520, le juge de première instance a soutenu que le paragraphe 72(3) ne permet pas une cause d'action aux tribunaux s'il y a une allégation de violation de contrat destiné à fournir des services de télécommunications. En appel, la cour a déclaré son désaccord avec les commentaires du juge concernant la compétence. Voir *934691 Ontario Inc. c. Bell Canada*, 15 août 2002, n° de dossier CA C37453.

Le Groupe d'étude est d'avis que, dans un environnement de télécommunications de plus en plus concurrentiel et déréglementé, il ne faudrait aucune limite sur le droit des parties d'intenter un procès devant les tribunaux en dommages-intérêts, autre que les prescriptions réglementaires généralement applicables. L'article 72 devrait être modifié pour qu'il ne limite pas le droit d'intenter un procès devant les tribunaux en dommages-intérêts pour une violation de la *Loi sur les télécommunications* ou une violation de contrat. Le Groupe d'étude est d'avis que toute clarification de l'article devrait être sans incidence sur la capacité d'une entreprise canadienne de télécommunications de soulever ce qu'on appelle la « doctrine de conduite réglementée » si cela s'avère approprié dans les circonstances⁴⁹.

Recommandation 9-19

Que la *Loi sur les télécommunications* soit modifiée pour assurer qu'elle n'impose pas de limites au droit d'intenter un procès devant les tribunaux en dommages-intérêts pour une violation de la Loi ou une violation de contrat.

Appels de décisions du CRTC

La *Loi sur les télécommunications* prévoit qu'il peut être interjeté appel, devant la Cour d'appel fédérale, de toute décision du CRTC concernant des questions de droit ou de compétence à condition d'avoir d'abord obtenu de la cour une autorisation d'interjeter appel⁵⁰. Un certain nombre de parties ont suggéré au Groupe d'étude que l'exigence d'obtenir une autorisation d'interjeter appel soit révoquée. Ils ont noté que la charge qui incombe à l'auteur de la demande d'autorisation n'est pas très lourde et que le processus ne fait qu'accroître les délais et les dépenses; en pratique, les parties sont obligées de plaider leur cause deux fois.

De plus, Bell Canada a mentionné que les décisions du CRTC devraient faire l'objet d'un appel devant la Cour d'appel fédérale sur des questions de fait, avec l'autorisation de la cour, en notant qu'un pouvoir similaire existe déjà en ce qui a trait aux décisions du Tribunal de la concurrence⁵¹. TELUS a fait observer que si le CRTC se voyait attribuer la compétence d'imposer des SAP, les cours devraient alors avoir le pouvoir d'examiner les décisions sur les faits.

Appels liés aux questions de droit ou de compétence

L'exigence d'obtenir une autorisation pour interjeter appel en ce qui concerne les questions de droit ou de compétence ne semble pas avoir de fonction utile. Le critère minimum, qui est appliqué au moment d'examiner les demandes d'autorisation est peu élevé. Malgré cet obstacle relativement faible, la cour, au fil des ans, n'a pas été inondée de demandes d'autorisation pour interjeter appel des décisions de télécommunications du CRTC. Toutefois, le processus d'autorisation nécessite l'utilisation de ressources humaines et financières supplémentaires.

⁴⁹ Pour en savoir plus sur les causes principales concernant la doctrine de conduite réglementée, voir *R. c. Canadian Breweries Ltd.* [1960] O.R. 601 (H.C.J.), *Procureur général du Canada c. Law Society of British Columbia* (le cas « Jabour ») (1982), 127 D.L.R. (3d) 1 (C.S.C.) et *Garland c. Consumers' Gas Company* [2004] 1 R.C.S. 629.

⁵⁰ Paragraphe 64(1) de la *Loi sur les télécommunications*. La méthode pour obtenir une autorisation est énoncée aux paragraphes 64(2) et (3).

⁵¹ *Loi sur le Tribunal de la concurrence*, L.C. 1986, ch. 26, art. 13.

Conformément à son approche visant à éliminer les délais inutiles du processus de réglementation, le Groupe d'étude recommande de révoquer l'exigence d'obtenir une autorisation de la Cour d'appel fédérale avant d'interjeter appel de décisions du CRTC concernant les questions de droit ou de compétence.

Recommandation 9-20

Que la *Loi sur les télécommunications* soit modifiée de façon à révoquer l'exigence d'obtenir une autorisation pour interjeter appel d'une décision du CRTC devant la Cour d'appel fédérale sur toute question de droit ou de compétence.

Appels sur les faits avec autorisation

Le Groupe d'étude considère qu'il n'existe aucun lien logique entre l'attribution au CRTC du pouvoir d'imposer des SAP et la permission donnée aux tribunaux d'examiner une décision sur les faits. Certaines décisions du CRTC impliquent des sommes plus importantes qu'une instance dans laquelle une SAP peut être perçue; pourtant, il n'y a aucun appel sur les faits. De plus, le Groupe d'étude est d'avis que le CRTC disposera d'un niveau d'expertise, dont les tribunaux ne disposent pas nécessairement, pour déterminer les SAP à imposer dans un cas particulier.

De façon plus générale, le Groupe d'étude n'est pas convaincu que l'ajout d'une disposition permettant un appel sur les faits soit souhaitable, même avec autorisation de la cour. Le CRTC a été établi par le Parlement en tant que tribunal spécialisé dans les questions de réglementation en matière de télécommunications. Les recommandations destinées à accroître l'expertise professionnelle du CRTC, dont on a discuté précédemment, devraient améliorer la capacité du Conseil à cet égard. De nombreuses instances de télécommunications sont longues et très complexes au niveau des faits. L'ajout d'un d'examen judiciaire éventuel des décisions du CRTC basé sur les faits pourrait miner le statut du CRTC en tant que tribunal spécialisé en télécommunications. La proposition ajouterait également un niveau de délai au processus réglementaire, chose que le Groupe d'étude tente de réduire dans la mesure du possible.

Le fait qu'il existe une disposition pour les appels sur les conclusions de fait auprès du Tribunal de la concurrence n'influence pas l'opinion du Groupe d'étude en la matière. La structure du Tribunal de la concurrence est fort différente de celle du CRTC. Les membres du Tribunal, qui proviennent de la magistrature⁵², jouent un rôle dominant dans ses activités. De plus, le Tribunal est appelé à prendre des décisions concernant les lois sur la concurrence d'application générale pour tous les secteurs de l'économie⁵³. À ce titre, le Tribunal est davantage une forme hybride de cour spécialisée, plutôt qu'un tribunal spécialisé dans les questions de réglementation. À la lumière de la composition générale différente des deux institutions et de leurs mandats différents, le Groupe d'étude est d'avis que le CRTC est mieux équipé pour faire des conclusions de faits relatives aux questions de télécommunications qui relèvent de son ressort et que ces conclusions ne devraient pas faire l'objet d'un appel, même avec autorisation.

⁵² Les membres provenant de la magistrature, y compris le président du Tribunal, sont nommés et proviennent de la Cour fédérale. Au moins un membre provenant de la magistrature doit participer à toute demande présentée au Tribunal. Voir L.R.C. ch. 19 (2^e suppl.), art. 3, 4 et 10.

⁵³ La compétence du Tribunal de la concurrence est énoncée à l'article 8.

Procédure alternative de règlement des différends

Le CRTC a réalisé d'importants progrès dans la réduction de la lenteur réglementaire associée aux litiges portant sur la concurrence entre les fournisseurs de services de télécommunications, notamment au moyen d'un processus accéléré de règlement des différends⁵⁴. Toutefois, il s'agit toujours d'un processus relativement formel qui implique généralement la nomination d'un groupe de trois conseillers (avec le personnel de soutien associé) pour entendre la question faisant l'objet d'un différend et prendre une décision. Ce processus requiert un niveau de formalité et d'affectation des ressources du CRTC qui n'est pas nécessairement requis pour régler des différends portant sur la concurrence d'une manière qui serait acceptable pour les participants et conforme à l'intérêt public.

Le Groupe d'étude est d'avis que le CRTC pourrait se fier davantage à la procédure alternative de règlement des différends (PARD), qui peut impliquer divers types de médiation ou d'arbitrage, ou des variantes de ces options. Elle est actuellement utilisée au niveau du personnel du CRTC et, en théorie, la PARD externe est déjà mise à la disposition des parties au différend dans certains cas. Cependant, toutes les parties éventuelles ne sont pas nécessairement au courant de la disponibilité de la PARD externe. Fait plus important, lorsqu'une partie exerce une PFD sur le marché, elle pourrait souhaiter retarder ou même contrecarrer les efforts du demandeur visant à obtenir une résolution rapide par l'entremise de la PARD externe.

Accélérer le règlement des différends

La PARD peut offrir des avantages évidents, qui se traduisent par un règlement plus rapide et moins onéreux des différends, une formalité réduite et le potentiel d'une confidentialité accrue dans des marchés de plus en plus concurrentiels. Le Groupe d'étude appuie les efforts du CRTC visant à inclure le règlement accéléré des différends comme partie intégrante de sa trousse d'outils générale de réglementation, mais est d'avis qu'il reste beaucoup à faire dans ce domaine.

À ce stade-ci, il est prématuré d'essayer de prescrire une forme particulière de PARD externe afin de compléter les procédures existantes du CRTC. Par exemple, si le TCT est créé, ses activités pourraient avoir une incidence sur le besoin – et la forme – de la PARD externe. Toutefois, le Groupe d'étude recommande que la *Loi sur les télécommunications* soit clarifiée afin d'assurer que le CRTC dispose de l'option de prescrire la PARD dans les cas appropriés. Le CRTC devrait avoir le pouvoir de prescrire la PARD dans les cas qui impliquent des questions de politique réglementaire et dans le cadre d'une impartition pour les différends qui ne portent pas sur la politique.

⁵⁴ Le processus est énoncé dans *Procédure accélérée de règlement des questions de concurrence*, Circulaire télécom CRTC 2004-2, 10 février 2004.

Le Groupe d'étude note qu'il y a un modèle pour une forme de PARD essentiellement impartie dans la *Loi sur les transports au Canada*, qui peut servir au gouvernement dans l'examen de cette question⁵⁵. La limite principale de ce modèle est qu'il se restreint à l'arbitrage des propositions finales, en tant que seule PARD acceptable. Le Groupe d'étude ne voit aucune raison de limiter le format de la PARD impartie, qui devrait inclure tout format que les parties souhaitent adopter.

Recommandation 9-21

Que la *Loi sur les télécommunications* soit modifiée pour assurer que le CRTC a le pouvoir d'ordonner une procédure alternative de règlement des différends par le CRTC lui-même et par impartition dans les cas appropriés.

Rationaliser le processus de dépôt tarifaire

Chaque année, le CRTC consacre une partie non négligeable de ses ressources au processus d'examen et d'approbation des propositions tarifaires déposées par les entreprises canadiennes de télécommunications. Ces examens comprennent souvent une évaluation des documents connexes déposés par les entreprises de télécommunications, comme les études d'évaluation économique à l'appui des tarifs proposés.

Les entreprises de télécommunications sont tenues de déposer ces documents d'accompagnement dans le but de confirmer que les tarifs proposés sont conformes aux diverses exigences réglementaires établies par le CRTC. Assez ironiquement, il n'y a aucune obligation selon laquelle l'entreprise de télécommunications doit attester de la conformité du dépôt. Par conséquent, le personnel du CRTC doit examiner les documents pour s'assurer que les règles ont été observées, avant de recommander l'acceptation du dépôt aux conseillers. À ce titre, les documents d'accompagnement sont, en réalité, des « documents de justification » plutôt que des « documents de conformité ».

Améliorations proposées

Le fonctionnement actuel des dépôts tarifaires a un certain nombre de conséquences négatives. Il met en jeu des ressources considérables du CRTC dans l'analyse d'examen. Il contribue inévitablement à la lenteur réglementaire. L'entreprise de télécommunications réclame une confidentialité pour une grande partie du contenu des documents de justification. Les parties intéressées ne voient donc pas le document intégral. Par ricochet, cela limite leur capacité de commenter et réduit la transparence qui devrait être associée au processus réglementaire.

Fait plus important, le processus place le fardeau sur la mauvaise partie. Le Groupe d'étude est d'avis que le fardeau de la conformité réglementaire devrait reposer, en tout temps, sur l'entreprise de télécommunications qui présente un dépôt. C'est particulièrement vrai dans le contexte du régime de rejet négatif.

⁵⁵ L.C. 1996, ch. 10, Partie IV, art. 159 à 169.

Il serait beaucoup plus efficace de remplacer le dépôt de ces documents de justification par un document attestant de la conformité. Le Groupe d'étude envisage qu'en vertu de cette approche, l'attestation de la conformité prenne la forme d'une liste de vérification qui remplacerait pratiquement toute l'information justificative actuellement déposée au CRTC, autre que les pages réelles sur les tarifs proposés. La liste de vérification serait élaborée par le CRTC en consultation avec l'industrie et deviendrait une annexe aux *Règles de procédure du CRTC en matière de télécommunications*. Elle énumérerait toutes les exigences à respecter par toute entreprise canadienne de télécommunications qui dépose un tarif proposé⁵⁶, pour qu'il soit approuvé dans le cadre du régime *ex ante* actuel et qu'il ne soit pas suspendu dans le cadre du régime *ex post* de rejet négatif⁵⁷. La liste de vérification pourrait être modulaire de façon à s'appliquer à tous les dépôts, mais l'entreprise de télécommunications qui dépose un tarif ne serait tenue que de cocher les éléments applicables et d'indiquer « s/o » aux éléments non applicables. L'entreprise de télécommunications ajouterait la liste de vérification à son dépôt auprès du CRTC.

Un élément clé de cette recommandation est qu'un cadre supérieur de l'entreprise faisant le dépôt signe un certificat de conformité, pour déclarer que la liste de vérification complétée a été personnellement examinée par ce cadre et est exacte à tous les égards. La certification de la pleine conformité aux exigences réglementaires de la liste de vérification entraînerait l'acceptation automatique du dépôt tarifaire – aussi bien sous le régime *ex ante* actuel que sous le régime *ex post* proposé de rejet négatif, à moins et jusqu'à ce qu'il soit contesté. Une certification qui comprend des réserves ou des exclusions entraînerait un retard d'approbation ou la suspension du dépôt jusqu'à ce que le CRTC effectue un examen pour déterminer si cette certification est acceptable.

Ce type de certification de la conformité réduirait nettement la lenteur réglementaire et libérerait les ressources humaines du CRTC et des entreprises de télécommunications. Il placerait le fardeau de la conformité sur l'entreprise de télécommunications qui présente un dépôt. Le certificat de conformité serait admissible à titre de preuve contre l'entreprise de télécommunications dans toute instance subséquente qui en conteste la véracité⁵⁸. De plus, les recommandations d'application du Groupe d'étude – visant à donner au CRTC le pouvoir d'imposer des SAP, à réduire les obstacles aux poursuites criminelles et à aligner les amendes avec celles de la *Loi sur la concurrence* – devraient assurer que le processus de certification n'est pas traité à la légère par les entreprises de télécommunications qui présentent un dépôt.

⁵⁶ Le Groupe d'étude a envisagé l'option de recommander un simple énoncé selon lequel le dépôt est conforme, mais a rejeté cette approche pour deux raisons. Premièrement, il serait difficile de critiquer ou d'imposer une amende à une entreprise de télécommunications qui viole une ou plusieurs exigences réglementaires si celles-ci ne sont pas précisées. Deuxièmement, le fait d'exiger que le CRTC énonce toutes les exigences applicables dans un seul document fournira l'occasion de réévaluer le besoin continu de chaque exigence avant de l'inclure.

⁵⁷ Par exemple, dans le contexte d'aujourd'hui, la liste de vérification inclurait des déclarations attestant que le tarif proposé répond au critère d'imputation, est conforme à toutes les règles de regroupement et à toutes les exigences de plafonnement des prix, etc. À l'avenir, les exigences réglementaires devraient être considérablement réduites et simplifiées.

⁵⁸ *Loi sur les télécommunications*, par. 66(1).

L'adoption de l'approche de certification de la conformité devrait être une importante priorité à court terme pour le CRTC. Il s'agit d'une réforme qui peut être mise en œuvre sans changement législatif et qui peut s'appliquer aussi bien dans le contexte réglementaire actuel des approbations tarifaires *ex ante* que dans le contexte recommandé par le Groupe d'étude de rejet négatif *ex post*.

Recommandation 9-22

Que le CRTC remplace l'obligation de déposer des études détaillées et d'autres documents qui visent à justifier les demandes d'approbation de tarifs par un régime en vertu duquel les requérants déclarent la conformité à une liste d'exigences réglementaires pertinentes.

Accroître la transparence réglementaire

La *Loi sur les télécommunications* et les règlements afférents constituent l'assise du cadre de réglementation des télécommunications du Canada, mais comme peut en témoigner tout juriste spécialiste de la réglementation, « seul Dieu connaît les détails » qui complètent cette assise. Le CRTC et Industrie Canada ont établi toute une panoplie de règles de conduite exhaustives s'appliquant à l'industrie des télécommunications. Ces règles sont enchâssées dans un large éventail de documents, y compris des règlements, des règles, des avis publics, des circulaires, des ordonnances, des décisions, des tarifs et des listes de vérification.

Le fait de comprendre les règles de réglementation et de rester à l'affût des développements est un processus complexe et – pour beaucoup de personnes – un processus obscur qui nécessite des spécialistes de la réglementation, de l'économie et du droit. Dans une certaine mesure, on peut s'y attendre dans un secteur comme les télécommunications.

La réglementation canadienne des télécommunications a évolué au fil du temps. Parfois, une demande faite au CRTC pour l'approbation d'un dépôt tarifaire particulier peut déclencher un processus qui entraîne, au bout du compte, une décision comportant une importante annonce de politique⁵⁹. Dans d'autres occasions, le CRTC peut émettre un avis public qui mène à une telle décision⁶⁰. Toutefois, dans le milieu des télécommunications qui évolue rapidement, les décisions qui établissent des éléments importants du cadre de réglementation demeurent rarement des documents uniques. Ces derniers sont modifiés au fil du temps, à la suite de demandes d'examen et de changement, de modifications, d'instances de suivi, de dépôts tarifaires des entreprises de télécommunications particulières, etc. Ainsi, il est devenu difficile de confirmer les règles actuelles qui régissent certains domaines assujettis à une réglementation.

⁵⁹ Voir, par exemple, *Concurrence dans la fourniture de services téléphoniques publics vocaux interurbains et questions connexes relatives à la revente et au partage*, Décision télécom CRTC 92-12, 12 juin 1992.

⁶⁰ Voir, par exemple, *Concurrence locale*, Décision télécom CRTC 97-8, 1^{er} mai 1997.

Par exemple, le personnel du Groupe d'étude a effectué une recherche sur le site Web du CRTC⁶¹ pour trouver de l'information sur cinq questions particulières qui sont visées par des règles du CRTC et a obtenu les résultats suivants :

- « règles des affiliés » – 33 résultats;
- « obligations des entreprises de services locaux concurrentes » (ESLC) – 22 résultats;
- « critère d'imputation » – 558 résultats;
- « concurrence locale » – 506 résultats;
- « concurrence au niveau des services interurbains » – 67 résultats.

Certaines des réponses abordaient la question dans le contexte d'un dépôt ou d'une plainte spécifique, alors que d'autres faisaient référence à des versions antérieures des règles actuelles. Toutefois, la tâche qui consiste à passer au crible l'ensemble des réponses pour repérer les règles fondamentales – et actuelles – est plus difficile que ce ne devrait être le cas, selon le Groupe d'étude, pour la réglementation des télécommunications au Canada au XXI^e siècle.

La conformité réglementaire est par conséquent plus coûteuse et plus longue que nécessaire. Cela signifie également que la réglementation n'est pas aussi transparente qu'elle devrait l'être. La discussion dans ce chapitre sur les Règles du CRTC est un exemple de cet état de confusion.

Consolider les règles de réglementation du CRTC

Le Groupe d'étude est d'avis qu'il faudrait consentir des efforts pour consolider, mettre à jour et simplifier :

- toutes les règles de réglementation concernant chaque domaine réglementé pour n'en faire qu'un seul document cohérent;
- toutes les règles de réglementation pour en faire un seul jeu de règles du CRTC – ou un code de règles unifié⁶².

Le Groupe d'étude recommande que le CRTC reçoive l'obligation d'établir un code de règles unifié. Au fil du temps, ce code devrait devenir la seule source de référence en matière de réglementation d'application générale pour les télécommunications⁶³. Il devrait être facilement accessible sur le site Web du CRTC et mis à jour régulièrement. Le code ne devrait inclure que les règles actuelles et le CRTC devrait indiquer clairement la date à laquelle un document préalable est modifié ou remplacé par un document subséquent⁶⁴.

⁶¹ La recherche a été menée le 4 janvier 2006.

⁶² Dans cette discussion, le Groupe d'étude a utilisé le terme « règles » dans le sens le plus vaste possible. Ce terme vise à englober toutes les exigences réglementaires, peu importe leur titre officiel et leur emplacement (politiques, décisions, ordonnances, lettres, circulaires, règlements, règles de procédure, etc.) qui doivent être respectées par tout fournisseur de services de télécommunications.

⁶³ Le Groupe d'étude note que le *Canadian Broadcasting Regulatory Handbook*, qui est publié par le secteur privé au Canada, tente de fournir ce type de compilation, d'une manière non officielle, pour le secteur de la radiodiffusion.

⁶⁴ Le Groupe d'étude note que le CRTC fait cela régulièrement dans le domaine de la radiodiffusion, lorsqu'il publie ses *Listes révisées des services par satellite admissibles*, à l'occasion.

La compilation d'un code de règles général est une tâche d'envergure. Selon le Groupe d'étude, la meilleure façon d'y arriver consistera à diviser cette tâche en éléments prospectifs et rétrospectifs.

Sur le plan prospectif, lorsque le CRTC émet une décision ou un document qui établit ou modifie une règle de télécommunications ou qui change de toute autre façon le cadre de réglementation de l'industrie, il pourrait s'assurer que le document contient une règle, ou « ordonnance », qui établit les règles découlant de la décision. Cette ordonnance distincte devrait inclure également des références claires aux autres règles et décisions applicables, et elle serait ajoutée au code de règles unifié. Ce processus ressemble à celui adopté par la FCC aux États-Unis, et le Groupe d'étude est d'avis qu'il contribuera nettement à l'ouverture et à la transparence du cadre de réglementation au Canada. Selon le Groupe d'étude, le CRTC pourrait utiliser cette approche immédiatement, de façon prospective, sans trop de difficultés ou de délais.

Sur le plan rétrospectif, la difficulté de la tâche dépend dans une grande mesure de la réponse du gouvernement aux recommandations du Groupe d'étude. Si la réponse générale est positive, le Groupe d'étude s'attend à une réduction substantielle du nombre de règles existantes du CRTC qui seraient toujours pertinentes à l'avenir. Par exemple, si le gouvernement met en application le principe de rejet négatif au lieu des approbations tarifaires positives *ex ante*, une grande partie du régime actuel des règles de dépôt tarifaire et des décisions régissant la documentation d'accompagnement cessera de s'appliquer et elle n'aura pas besoin d'être incluse dans le code.

Il est clair, toutefois, qu'un certain nombre de règles existantes resteront pertinentes. Le Groupe d'étude recommande que, pour ce qui est de ces règles, le CRTC reçoive l'obligation d'établir une équipe chargée de les extraire et de les consolider au fil du temps dans le code. Afin de fournir un échéancier raisonnable pour s'acquitter de cette tâche importante sans trop épuiser les ressources actuelles du CRTC, il recommande que cette tâche soit accomplie sur une période de trois ans, de façon à être terminée avant le premier examen du cadre réglementaire des télécommunications recommandé dans le présent rapport.

La tenue d'un examen rétrospectif du cadre de réglementation du CRTC, de même que la mise à jour et la consolidation de ce cadre, est une tâche importante à laquelle, selon le Groupe d'étude, le CRTC devrait accorder une grande priorité. L'exercice améliorera l'ouverture et la transparence de la réglementation des télécommunications au Canada. Il améliorera également les procédures du CRTC, car celui-ci sera obligé de réévaluer la validité de bon nombre des règles existantes qui ont été imposées aux entités réglementées au fil des ans et qui risquent de ne plus être appropriées dans le nouvel environnement de réglementation envisagé dans le présent rapport.

Plusieurs avantages découleront de la création et du maintien d'un code de règles unifié :

- Comme on l'a mentionné, pour regrouper ses règles, le CRTC devra examiner toutes les décisions, ordonnances, tarifs, etc. existants qui imposent des règles afin de déterminer celles qui sont toujours appropriées. Ce processus entraînera la révocation ou la rationalisation de certaines règles existantes.
- Au fil du temps, les règles unifiées deviendront une ressource à guichet unique pour toute personne qui tente de se conformer au cadre régissant certaines conduites réglementées.
- La consolidation des règles rendra la conformité réglementaire moins longue et moins chère.
- La consolidation des règles améliorera la transparence du cadre de réglementation.

Recommandation 9-23

Que le CRTC établisse un seul code de règles qui s'applique aux marchés des télécommunications en consolidant et en mettant à jour les règles incluses dans des décisions, des ordonnances, des règles, des règlements, des avis publics, des circulaires et d'autres documents divers. Que cette approche consolidée à l'élaboration de règles soit utilisée de façon prospective dans le cas de nouvelles règles du CRTC et, dans le cas de règles existantes, que cette consolidation soit effectuée en deçà de trois ans.

Diminuer les exigences d'autorisation

Le Groupe d'étude est d'avis qu'il est important d'éliminer ou de réduire les obstacles à l'entrée de concurrents sur les marchés des télécommunications. Par conséquent, il considère que les exigences de licence et d'autorisation pour l'entrée dans le secteur des télécommunications devraient être simplifiées et réduites, et que toutes les exigences d'autorisation devraient relever d'un seul organisme de réglementation, le CRTC. Tel que mentionné au chapitre 5, pour y arriver, il faudra transférer au CRTC les responsabilités réglementaires en matière d'octroi de licence et autres responsabilités actuellement assumées par Industrie Canada.

Ce transfert de responsabilité est conforme aux pratiques exemplaires internationales en matière de réglementation des télécommunications. L'OCDE a indiqué dans un rapport que, parmi ses 30 pays membres, seuls le Canada, la Finlande et l'Espagne partagent les responsabilités liées à l'entrée sur le marché fixe et mobile entre l'organisme de réglementation indépendant et le ministère⁶⁵. Le rapport mentionne qu'un organisme de réglementation indépendant est souvent libre de toute pression politique à court terme et qu'il est à même d'éviter le conflit d'intérêt qui peut éventuellement survenir si l'organisme de réglementation est aussi responsable de la promotion industrielle.

⁶⁵ Voir OCDE, *Telecommunication Regulatory Institutional Structures and Responsibilities*, tableau 6, p. 18. L'Italie, le Japon, la Corée du Sud, le Luxembourg et le Mexique attribuent toujours la responsabilité de toutes les entrées sur le marché fixe et mobile à un ministère.

Le rapport de l'OCDE ajoute que la plupart des pays à l'étude ont conçu l'organisme de réglementation en tant qu'entité responsable à la fois de la planification et de l'attribution du spectre⁶⁶. Le virage concernant la planification et l'attribution du spectre est un phénomène relativement récent, qui a essentiellement eu lieu au cours des cinq dernières années.

Le réalignement recommandé des responsabilités du CRTC est une façon plus efficace de fournir des services de réglementation au secteur. Les auteurs du rapport *La réglementation intelligente* ont réitéré le besoin d'un « guichet unique » au niveau de l'administration fédérale pour assurer la liaison avec un secteur industriel particulier⁶⁷. Le Groupe d'étude convient que le concept de « guichet unique » devrait s'appliquer au secteur des télécommunications.

Autorisation et attribution de licences

Le Groupe d'étude recommande au chapitre 3 que la réglementation économique ne devrait s'appliquer que lorsque les fournisseurs de services de télécommunications offrent des services à l'égard desquels ils exercent une PFD sur le marché. En ce qui a trait à tous les autres services de télécommunications, le Groupe d'étude recommande que l'approche réglementaire globale change considérablement d'orientation pour se tourner vers des autorisations générales et des règles applicables à tous les fournisseurs de services d'une même catégorie.

Traditionnellement, le Canada n'octroie pas de licences à ses fournisseurs de services de télécommunications de la même façon que la plupart des autres pays. Le Groupe d'étude ne recommande pas qu'il adopte une telle pratique et ce, pour un certain nombre de raisons :

- l'attribution de licences aux entités qui n'exercent pas de PFD introduit indûment des obstacles à l'entrée de concurrents ainsi qu'un élément de discrétion réglementaire ou politique;
- l'attribution de licences nécessite une attention supplémentaire aux conditions particulières de licence;
- l'attribution de licences peut sembler conférer une certaine légitimité au titulaire d'un tel document.

Par conséquent, le Groupe d'étude est d'avis que l'attribution obligatoire de licences aux fournisseurs de services devrait dans la mesure du possible être remplacée par une simple procédure d'enregistrement, sauf s'il y a un motif convaincant de ne pas le faire. Les exigences réglementaires ne devraient normalement s'appliquer qu'à l'allocation de ressources limitées, comme le spectre radio, mais ne devraient pas s'appliquer au droit de pénétrer les marchés des télécommunications. Cet abandon des exigences de licence est conforme aux meilleures pratiques de réglementation adoptées par l'Union européenne et ailleurs.

⁶⁶ *Ibid.*, tableau 8, p. 22.

⁶⁷ Rapport *La réglementation intelligente*, p. 36.

Certificats d'enregistrement

Le Groupe d'étude est d'avis qu'il est utile de permettre à tout fournisseur qui exploite des installations de télécommunications d'obtenir un certificat d'enregistrement en tant que fournisseur de services de télécommunications auprès du CRTC, pour un coût nominal. Un tel certificat servirait de preuve d'autorisation de construire et d'exploiter une entreprise de télécommunications au Canada en vertu de la législation fédérale des télécommunications. Ce document n'exempterait pas le titulaire de toute autre loi d'application générale. Toutefois, il peut s'avérer utile en cas de différends avec les autres entités, différends qui surviennent généralement dans le contexte d'accès aux droits de passage, aux structures de soutien, etc. Tel que mentionné au chapitre 5, le Groupe d'étude est d'avis que le cadre de réglementation fédéral en matière de télécommunication devrait offrir des moyens de prévenir et de résoudre efficacement ces différends.

Recommandation 9-24

Que la *Loi sur les télécommunications* soit modifiée de façon à prévoir que tout fournisseur qui exploite des installations de télécommunications a le droit d'obtenir un certificat d'enregistrement, à titre de preuve qu'il est autorisé à être fournisseur de services de télécommunications au Canada.

Attribution de licences : services de télécommunication internationale de base

Le régime de licence des services de télécommunication internationale de base (STIB) a été introduit à la suite des modifications apportées à la *Loi sur les télécommunications* en 1998⁶⁸. Il a vu le jour dans le cadre des engagements du Canada auprès de l'Organisation mondiale du commerce afin de mettre fin au monopole détenu par Téléglobe Canada en ce qui concerne le trafic des télécommunications Canada–outre-mer.

Lorsqu'il a été introduit, le CRTC a indiqué qu'un régime d'attribution de licences était utile pour régler les cas d'agissements anticoncurrentiels. Toutefois, en juin 2005, le CRTC a rationalisé les exigences de dépôt qui avaient été initialement imposées, compte tenu du fait qu'il n'avait reçu aucune plainte d'agissements anticoncurrentiels depuis l'établissement du régime⁶⁹. Il a également prolongé la durée des nouvelles licences, de cinq à dix ans – soit le maximum autorisé en vertu de la *Loi sur les télécommunications* – en plus de prolonger immédiatement toutes les licences existantes d'une période de quatre ans.

Le régime de licence des STIB n'offre, à toute fin utile, rien de plus que ce qu'un régime d'enregistrement ou d'autres approches peuvent déjà offrir. Le Groupe d'étude recommande donc d'abolir les exigences de réglementation touchant le régime de licences des STIB et de révoquer les articles 16.1 à 16.4 de la *Loi sur les télécommunications* et les articles connexes⁷⁰.

⁶⁸ Régime réglementaire pour la fourniture de services de télécommunication internationale, Décision télécom CRTC 98-17, 1^{er} octobre 1998. Les dispositions pertinentes de la *Loi sur les télécommunications* sont indiquées dans les articles 16.1 à 16.4.

⁶⁹ Services de télécommunication internationale de base (STIB) – Modifications au régime d'attribution de licences, Circulaire télécom CRTC 2005-8, 23 juin 2005.

⁷⁰ Cela comprendrait les alinéas 67(1)b.1) et 67(1)b.2). Le paragraphe 73(1) devrait être reformulé afin d'enlever la référence aux paragraphes 16.1(1) et 16.1(2).

Le groupe d'étude est d'avis que le régime STIB n'a aucune utilité, donne indûment l'apparence de limiter l'entrée ouverte et consomme inutilement les ressources du CRTC et des titulaires de licences. Le Groupe d'étude recommande que le système actuel soit remplacé par l'exigence d'enregistrement général applicable aux fournisseurs de services de télécommunications non dominants et assujetti aux exigences de prestation d'information d'application générale.

Recommandation 9-25

Que l'exigence d'obtenir une licence en vertu de la *Loi sur les télécommunications* pour fournir des services de télécommunication internationale de base soit révoquée et remplacée par un simple régime d'enregistrement.

Attribution de licences : câble sous-marin international

Le régime de licences de câble sous-marin international a également été mis à jour en 1998 dans le cadre des engagements de l'Accord général sur le commerce des services du Canada. En vertu de ces engagements le Canada acceptait, à compter du 1^{er} octobre 1998, des investissements étrangers jusqu'à concurrence de 100 p. 100 pour les exploitations menées en vertu d'une licence de câble sous-marin international⁷¹. Cela s'inscrivait également dans les efforts visant à mettre fin au monopole jadis détenu par Téléglobe Canada. L'effet de cette résiliation est qu'il n'y a désormais plus aucune restriction importante à l'entrée dans le marché de câbles sous-marins internationaux. De plus, les restrictions de propriété et de contrôle canadiens ne sont pas pertinentes en ce qui touche la propriété ou l'exploitation de câbles sous-marins internationaux⁷².

Même si le paragraphe 19(1) de la Loi indique qu'une licence « peut » être attribuée par le ministre, aucune raison ne semble justifier cette discrétion en vertu de la politique de télécommunication, car l'intention initiale de limiter l'entrée sur ce marché n'existe plus. Par ailleurs, même si le paragraphe 19(2) prévoit que : « Le ministre peut assortir les licences de câble sous-marin international des conditions qu'il estime compatibles avec les objectifs de la politique canadienne de télécommunication », les modalités qui ont été prescrites n'imposent aucune obligation substantielle aux exploitants de câbles⁷³. L'exigence pour ce qui est des conditions liées à la prestation d'information peut être réglée dans le régime d'enregistrement recommandé pour le CRTC. L'exigence pour ce qui est des conditions visant à démontrer une conformité aux lois sur l'environnement constitue un chevauchement, en ce sens que les exploitants de câbles sous-marins sont de toute façon liés par la législation environnementale pertinente.

⁷¹ Les dispositions pertinentes de la *Loi sur les télécommunications* sont énoncées dans les articles 17 à 20 et au paragraphe 22(2).

⁷² *Loi sur les télécommunications*, alinéa 16(5)a).

⁷³ *Règlement sur les licences de câble sous-marin international*, DORS/98-488.

Les dispositions de la *Loi sur les télécommunications* relatives aux câbles sous-marins ne s'appliquent pas aux câbles situés complètement sous l'eau douce⁷⁴. Autrement dit, elles ne s'appliquent pas aux câbles qui vont du Canada aux États-Unis en passant par les Grands Lacs. Depuis la fin du monopole de Télélobe Canada sur le trafic des télécommunications Canada–outre-mer en 1998, il ne semble plus y avoir de justification stratégique ou réglementaire fondée sur une telle distinction.

Le Groupe d'étude ne voit aucune justification pour continuer d'appliquer ces dispositions législatives et recommande de révoquer les articles 17 à 20 et le paragraphe 22(2) de la *Loi sur les télécommunications* et les articles connexes⁷⁵ ainsi que le *Règlement sur les licences de câble sous-marin international* et de les remplacer par le régime d'enregistrement du CRTC recommandé ci-dessus.

Recommandation 9-26

Que l'exigence d'obtenir une licence en vertu de la *Loi sur les télécommunications* en vue de construire ou d'exploiter un câble sous-marin international soit révoquée et remplacée par un simple régime d'enregistrement.

Règles de procédures du CRTC en matière de télécommunications et adjudication des frais

Le CRTC a édicté les *Règles de procédure du CRTC en matière de télécommunications* (DORS/79-554) en vue d'établir des processus qui s'appliqueraient aux diverses instances qui lui sont soumises. Toutefois, quelques modifications ont été apportées aux Règles depuis leur introduction il y a plus de 25 ans. Aujourd'hui, elles ne reflètent plus fidèlement la nature des instances soumises au CRTC ni les développements technologiques tels que l'utilisation largement répandue d'Internet pour les dépôts reliés à des instances réglementaires.

Si les recommandations du Groupe d'étude sont adoptées par le gouvernement, le règlement rapide des différends en matière de concurrence devient de plus en plus essentiel. Les Règles donnent une impression trompeuse quant au délai requis par le CRTC pour régler un différend en matière de concurrence, et elles ne font aucune référence au processus accéléré de règlement des différends du CRTC⁷⁶ ni à un certain nombre d'autres questions procédurales qui ont plutôt été abordées dans les circulaires du CRTC⁷⁷. En outre, même si le CRTC exerce une discrétion

⁷⁴ Voir la définition « câble sous-marin international » à l'article 2 de la *Loi sur les télécommunications*.

⁷⁵ Les articles connexes incluent la définition de « câble sous-marin international » à l'article 2 et à l'alinéa 16(5)a). Le paragraphe 73(1) devrait être reformulé pour enlever la référence à l'article 17.

⁷⁶ *Procédure accélérée de règlement des questions de concurrence*, Circulaire télécom CRTC 2004-2, 10 février 2004.

⁷⁷ Voir, par exemple, *Lancement d'un processus simplifié pour le traitement des dépôts tarifaires concernant les services de détail*, Circulaire télécom CRTC 2005-6, 25 avril 2005 (version finalisée dans la *Finalisation du processus simplifié pour le traitement des dépôts tarifaires concernant les services de détail*, Circulaire télécom CRTC 2005-9, 1^{er} novembre 2005) et *Nouvelles procédures relatives au traitement des demandes de dénormalisation et/ou de retrait de services tarifés*, Circulaire télécom CRTC 2005-7, 30 mai 2005.

quasi totale relativement à l'adjudication des frais de toute instance dont il dispose, les Règles ne comportent aucune référence reflétant exactement son approche à l'égard de cette question⁷⁸.

Une des conséquences négatives de la disparité entre les Règles et la pratique réelle devant le CRTC est le fait que celui-ci doit émettre régulièrement des directives sur les procédures pour régir la conduite de presque toutes les instances dont il dispose. Ces directives l'emportent sur les Règles en cas d'incohérence⁷⁹.

Mettre à jour les règles de procédure

L'approche *ad hoc* concernant la procédure relative aux questions de télécommunications nuit à l'ouverture et à la transparence qui devraient caractériser un tribunal de réglementation indépendant tel que le CRTC. Ainsi, les participants n'ont aucune connaissance préalable du processus qui sera adopté dans une instance donnée. Cette approche exige également des ressources supplémentaires de la part du CRTC et des délais pour concevoir les règles applicables à chaque question. Selon le Groupe d'étude, l'utilisation de procédures *ad hoc* devrait être l'exception et non la règle.

Les parties qui comparaissent devant le CRTC sont en droit de s'attendre à ce que toutes les règles pertinentes soient contenues dans un seul document et que ces règles soient appliquées de façon uniforme et continue. Les processus accélérés et les autres questions procédurales qui sont abordées dans les circulaires ou ailleurs doivent être intégrés aux Règles, sauf s'il y a un motif convaincant établissant le contraire.

Le besoin d'une application uniforme de règles bien définies est une question qui revêtera une importance accrue si les recommandations du Groupe d'étude sont adoptées par le gouvernement. Par exemple, les Règles devront être modifiées pour tenir compte des changements suivants :

- le rejet négatif remplacera les exigences précédentes d'approbation tarifaire;
- les instances tarifaires générales disparaîtront presque complètement;
- il y aura des comités spécialisés, tel que le TCT proposé;
- la nouvelle APUST s'occupera de la plupart des plaintes des clients;
- le CRTC aura une nouvelle compétence sur les questions liées au spectre et aux appareils de télécommunications;
- les différends portant sur la concurrence pourront être de plus en plus souvent réglés grâce à des mécanismes alternatifs de règlement des différends par impartition;
- le dépôt de documents sera rationalisé, à mesure que le CRTC et les parties s'orienteront vers la publication et l'échange de documents en ligne.

⁷⁸ Les articles 44 et 45 des Règles portent sur l'adjudication des frais, mais ils figurent à la Partie III des *Requêtes pour majoration tarifaire générale*. Cela donne l'impression qu'il s'agit de la seule occasion d'adjudication des frais, ce qui n'est pas le cas.

⁷⁹ *Règles de procédure du CRTC en matière de télécommunications*, art. 8.

Outre les modifications procédurales qui devraient être apportées aux Règles, le Groupe d'étude recommande aussi que le CRTC reçoive l'obligation de changer sa stratégie de corroboration relative à la qualité des preuves acceptées lors de ses instances. À quelques exceptions près, la stratégie générale du CRTC consiste à accepter presque toutes les preuves qui lui sont offertes et à évaluer le poids que celles-ci méritent dans un cas particulier.

Le Groupe d'étude est d'avis que cette stratégie nuit à l'intégrité du processus réglementaire en général, car elle diminue la qualité globale des preuves sur lesquelles le CRTC appuie au bout du compte ses décisions. Le CRTC pourrait prendre plusieurs mesures afin d'améliorer cette situation :

- exiger que chaque partie à un litige portant sur la concurrence divulgue d'emblée toute l'information à laquelle elle entend se fier, et produise un certificat signé par un de ses agents certifiant que tous les faits contenus dans l'énoncé sont exacts. Toute nouvelle preuve ne pourrait être soumise qu'avec l'autorisation du CRTC;
- permettre aux parties d'appliquer le droit de contre-interrogatoire à une partie adverse en ce qui concerne tout document déposé au CRTC. Ce processus pourrait être mené de façon séparée, au terme duquel une transcription pourrait être mise à la disposition du CRTC;
- exiger de meilleures preuves de toute partie qui cherche à obtenir le sursis de la mise en œuvre de toute décision du CRTC;
- réduire considérablement le recours aux interrogatoires en tant qu'aide pour l'établissement de dossiers d'une partie;
- de façon générale, appliquer des règles de preuve traditionnelles de façon plus uniforme.

Compte tenu de ces facteurs, le Groupe d'étude recommande que le CRTC reçoive l'obligation de mener un examen approfondi de ses Règles, dans le cadre de la mise en œuvre des recommandations acceptées par le gouvernement qui n'exigent aucune modification législative. L'examen devrait viser à :

- mettre à jour les Règles pour refléter les pratiques et procédures actuelles et futures;
- éliminer les règles qui sont désuètes;
- intégrer les progrès technologiques (par exemple, par un recours accru aux dépôts électroniques plus transparents et efficaces);
- rationaliser et simplifier les Règles dans la mesure du possible;
- réduire les délais;

- limiter l'utilisation d'une disposition de « directives sur les procédures » aux circonstances exceptionnelles et exiger que le CRTC explique les circonstances dans lesquelles une telle approche est utilisée;
- intégrer les améliorations susmentionnées pour la qualité des preuves admissibles dans les instances qui lui sont soumises;
- intégrer en un seul document, dans la mesure du possible, toutes les pratiques et procédures existantes qui sont énoncées dans d'autres documents.

Le Groupe d'étude s'attend à ce qu'un deuxième examen s'avère nécessaire, dans le cadre de la mise en œuvre des recommandations acceptées par le gouvernement qui exigent une modification législative. Un exemple de telle modification est le processus que le CRTC a adopté pour déterminer s'il faut évaluer les SAP et les facteurs dont il tient compte dans l'évaluation du montant. Toutefois, comme la mise en œuvre de cette dernière phase peut nécessiter au moins un an, le CRTC devrait commencer son examen dès la première phase. La recommandation 9-12 relative à la publication des propositions particulières devrait également s'appliquer au processus d'examen des Règles.

Conformément à l'approche globale du présent rapport, les Règles devraient inclure une exigence d'examen obligatoire tous les cinq ans.

Recommandation 9-27

Que le CRTC examine les *Règles de procédure du CRTC en matière de télécommunications* en vue de les mettre à jour et de les consolider, et qu'il y inclue les modifications requises à la suite de la mise en œuvre des recommandations formulées dans le présent rapport.

Recommandation 9-28

Que le CRTC examine les *Règles de procédure du CRTC en matière de télécommunications* au moins tous les cinq ans et les mette à jour de façon continue.

Adjudication des frais – Introduction

Le pouvoir du CRTC en matière d'adjudication des frais est énoncé dans l'article 56 de la *Loi sur les télécommunications*. Depuis plusieurs années, le CRTC a adopté une approche restrictive en ce qui concerne l'adjudication des frais selon laquelle, en pratique, seuls les groupes d'intérêt public et les associations de consommateurs étaient admissibles à l'adjudication des frais de façon continue⁸⁰. Ces adjudications sont devenues des sources de financement continu pour ces groupes. La justification donnée par le CRTC à l'égard de cette approche est que les autres parties (généralement, les fournisseurs concurrents de services de télécommunications et les grands utilisateurs de services de télécommunications) ont un motif commercial pour comparaître devant le CRTC et que le processus réglementaire constitue un élément des frais d'exploitation.

⁸⁰ Il y a des exceptions, mais elles sont très limitées et le CRTC a noté, dans chaque cas, la circonstance d'exception qui l'a amené à s'écarter de son approche normale.

Réformer l'adjudication des frais

Le Groupe d'étude estime pertinent de recommander une modification à l'approche restrictive du CRTC quant à l'adjudication des frais dans ses instances. Les tribunaux adjugent régulièrement les frais dans les litiges. L'intérêt dont dispose une partie plaidante dans la cause ne constitue pas généralement un facteur pertinent. Les frais sont adjugés pour récompenser un gain de cause ou encourager le règlement du différend.

Dans bien des cas, le fait de chercher à obtenir justice auprès des tribunaux est une option qui n'est pas à la portée des parties lésées dans les questions de télécommunications, en raison de la nature réglementée du secteur. Toutefois, il arrive que les parties comparaissent devant le CRTC dans des situations de différends portant sur la concurrence qui ressemblent beaucoup à des cas de violation de contrat ou d'action fautive civile qui sont portés devant les tribunaux⁸¹. Il existe aussi des situations dans lesquelles un concurrent porte à l'attention du CRTC le fait qu'une autre partie enfreint une exigence tarifaire, une décision du CRTC ou toute autre exigence réglementaire. La correction d'un tel comportement est dans l'intérêt public.

Normalement, les instances litigieuses devant le CRTC sont relativement complexes, détaillées et longues. Le Groupe d'étude est d'avis que, peu importe la motivation sous-tendant une plainte, le plaignant ne devrait pas être automatiquement privé d'une certaine compensation de l'autre partie par voie d'adjudication de frais, dans les circonstances limitées suivantes :

- la prépondérance des probabilités est prouvée à la satisfaction du CRTC;
- le CRTC est convaincu que le comportement de la partie intimée était clairement déraisonnable ou non justifiable dans les circonstances;
- le comportement du plaignant ne l'a pas privé des coûts.

Le Groupe d'étude ne veut pas encourager le recours par le CRTC à des procédures inutiles. De plus, il n'est pas convaincu que le CRTC devrait s'orienter vers l'adoption intégrale de l'approche générale des tribunaux. En règle générale, les tribunaux adjugent normalement les frais au plaignant ayant gain de cause et au défendeur ayant gain de cause. Avec cette approche, si le CRTC devait éventuellement classer une plainte, par exemple une plainte portée contre une grande entreprise de télécommunications titulaire, le plaignant pourrait être obligé de payer les frais encourus par l'entreprise de télécommunications dans la défense de ses actions. Le paiement de ces frais pourrait constituer un fardeau important pour le plaignant, ce qui découragerait les plaignants éventuels de présenter au CRTC des cas de comportement apparemment inapproprié.

Par conséquent, le Groupe d'étude recommande d'établir un équilibre, en adjugeant des frais aux plaignants ayant gain de cause uniquement dans les cas évidents de comportement inapproprié et en adjugeant des frais contre eux uniquement dans les cas évidents de plaintes frivoles.

⁸¹ Par exemple, une allégation par un concurrent selon laquelle une entreprise canadienne de télécommunications réglementée par des tarifs aurait violé une disposition d'un tarif en vertu duquel le concurrent a obtenu des services, ne peut pas être plaidée devant les tribunaux civils. Elle devra être tranchée par le CRTC même si, en pratique, l'effet sur le concurrent serait le même que s'il était plaignant dans une poursuite impliquant une violation alléguée du contrat de fourniture de services.

Le Groupe d'étude note que le CRTC pourrait établir une règle ou un règlement en vertu de l'alinéa 67(1)c) de la *Loi sur les télécommunications* pour établir les critères liés à l'adjudication des frais qui tiennent compte de ces facteurs.

Le Groupe d'étude est d'avis que le gouvernement devrait revoir son approche en ce qui concerne le financement de la participation des groupes d'intérêt public aux instances de télécommunications. Le cadre axé sur le marché, qui est recommandé par le Groupe d'étude, soulève des questions quant à la pertinence des pratiques actuelles d'adjudication des coûts à de tels groupes⁸². Le Groupe d'étude considère que si le gouvernement accorde de l'importance à un tel financement, il devrait le fournir sous forme d'une subvention gouvernementale directe, provenant par exemple du Bureau de la consommation d'Industrie Canada, au lieu de prélever des frais auprès des fournisseurs de services de télécommunications. Toutefois, comme dans la recommandation précédente relative au financement des capacités de recherche améliorées dans le secteur, le Groupe d'étude recommande que tout engagement gouvernemental soit pluriannuel.

Recommandation 9-29

Que le CRTC édicte une règle ou un règlement établissant les critères pour l'adjudication des frais dans ses instances. Que les critères reposent sur les principes selon lesquels les frais seront adjugés aux plaignants qui ont gain de cause dans les cas évidents de comportement inapproprié et contre eux dans les cas évidents de plaintes frivoles.

Recommandation 9-30

Que le gouvernement examine la question de la participation des groupes d'intérêt public aux instances réglementaires de télécommunications. Que le financement d'une telle participation provienne d'un engagement gouvernemental pluriannuel en vue de subventionner celle-ci, au lieu de l'adjudication des frais imposée par le CRTC à des fournisseurs individuels de services de télécommunications.

Recouvrement des coûts de la réglementation

L'article 68 de la *Loi sur les télécommunications* donne au CRTC le pouvoir d'élaborer des règlements, sous réserve de l'approbation du Conseil du Trésor, qui prescrivent les coûts payables pour le recouvrement de l'ensemble ou d'une partie des coûts qu'il juge attribuables à ses responsabilités en matière de télécommunications. Le CRTC a édicté le *Règlement de 1995 sur les droits de télécommunication*, en vertu duquel il recouvre ces coûts, au moyen de droits prélevés sur une base annuelle. Ces droits sont payables par les entreprises canadiennes de télécommunications qui sont tenues de déposer des tarifs au CRTC durant l'année en question. Le paiement est basé sur le revenu d'exploitation des activités de télécommunications

⁸² Selon les nouveaux critères recommandés par le Groupe d'étude, les groupes d'intérêt public resteraient admissibles à l'adjudication des frais.

de l'entreprise canadienne, en pourcentage des recettes d'exploitation des activités de télécommunications de toutes les entreprises canadiennes de télécommunications qui sont tenues de faire de tels paiements.

Le Groupe d'étude appuie le concept de recouvrement des coûts de réglementation auprès des participants de l'industrie. Même si ces coûts peuvent être passés, à leur tour, aux utilisateurs des services de télécommunications, ce sont eux – et non les contribuables – qui devraient assumer au bout du compte ce fardeau financier, car ce sont ces usagers qui bénéficient de la variété de protections qui leur sont offertes par le régime réglementaire⁸³.

La structure des règlements était peut-être appropriée au moment où ils sont entrés en vigueur, parce que la plupart des services étaient fournis de façon monopolistique par des entreprises canadiennes de télécommunications réglementées par des tarifs et que le CRTC n'exerçait une compétence que sur les entreprises de télécommunications canadiennes. Mais depuis, on a assisté à certains changements qui ont mis en question la pertinence de l'approche actuelle.

- Ainsi, on a vu l'émergence de nombreux fournisseurs de services de télécommunications qui ne sont pas dotés d'installations – et dont certains sont assez grands – et qui ne sont donc pas assujettis à la compétence directe du CRTC, mais dont les activités nécessitent l'intervention de l'organisme de réglementation⁸⁴. Ces fournisseurs relèveront directement du CRTC si les recommandations du Groupe d'étude à cet égard sont acceptées par le gouvernement.
- Une variété d'entreprises canadiennes de télécommunications dotées d'installations sont des concurrents des titulaires réglementés par des tarifs, mais ne sont pas tenues de déposer des tarifs en raison de leur position concurrentielle non dominante. Toutefois, leurs activités peuvent entraîner l'intervention du CRTC, selon les plaintes des titulaires, les plaintes déposées au sujet des activités des titulaires et les plaintes concernant diverses questions interentreprises.
- Une entreprise de télécommunications canadienne est responsable de payer des droits en fonction de l'ensemble de ses activités de télécommunications, même si seulement un de ses services est assujetti à la réglementation tarifaire.

Accroissement de la neutralité sur le plan de la concurrence

Il est évident pour le Groupe d'étude que ce ne sont pas simplement les dépôts tarifaires qui suscitent le besoin de réglementation et les coûts qui s'y rattachent. Dans le régime envisagé par les recommandations du présent rapport, le processus de dépôt tarifaire nécessitera la réduction des ressources réglementaires du CRTC, car un plus grand nombre de ressources seront consacrées aux questions liées au règlement des différends portant sur la concurrence et à la détarification des questions connexes. Dans le même ordre d'idées, les activités du nouveau

⁸³ Cela comprend la protection contre l'abus d'une position dominante sur le marché au moyen de prix indûment élevés et d'une qualité insatisfaisante de services, ainsi qu'une variété de mesures en matière de protection des renseignements personnels.

⁸⁴ Le CRTC étend aux fournisseurs de services de télécommunications ses garanties offertes aux consommateurs par le biais de tarifs des entreprises de services locaux titulaires et en tant que condition d'abstention des ESLC.

TCT qui sera créé mettront l'accent sur les questions liées à l'existence ou à l'absence de PFD sur le marché, aux agissements anticoncurrentiels allégués et à l'identification d'installations essentielles, plutôt qu'aux questions de dépôt tarifaire.

En raison de la concurrence accrue dans le secteur des télécommunications, le Groupe d'étude est d'avis qu'il n'est plus pertinent d'avoir une politique réglementaire obligeant un seul groupe de participants du marché à payer les coûts associés à la réglementation. Il note que le CRTC lui-même a tiré une conclusion similaire en 2000, lorsqu'il a élargi la base du paiement de la subvention de contribution au service résidentiel local dans les zones de desserte à coût élevé. Il a alors exigé un paiement au *pro rata* de la part de tous les fournisseurs des services de télécommunications, en fonction de toutes les recettes tirées des services canadiens de télécommunications, au lieu de limiter ce paiement à une contribution basée uniquement sur les recettes tirées du service interurbain⁸⁵.

Le Groupe d'étude recommande que le *Règlement de 1995 sur les droits de télécommunication* soit modifié de façon à ce que tous les fournisseurs de services de télécommunications soient responsables d'une part des coûts des activités du CRTC en matière de télécommunications. Afin de minimiser toute charge de travail réglementaire additionnelle, le Groupe d'étude recommande que la part de chaque fournisseur de services de télécommunications soit calculée de la même manière que celle utilisée pour déterminer la responsabilité de paiement d'une contribution. Selon cette approche, tous les fournisseurs de services de télécommunications ayant des recettes de services canadiens de télécommunications inférieures à 10 millions de dollars seraient exemptés de l'obligation de paiement destiné au recouvrement des coûts.

À la lumière de ce qui précède, le Groupe d'étude est également d'avis que les coûts du TCT devraient être payés par l'industrie des télécommunications de la même manière, soit au *pro rata*. Étant donné la nature transitoire du TCT, les coûts afférents au TCT pourraient être évalués selon une estimation des dépenses annuelles présentées au Parlement par le CRTC au nom du TCT. Le TCT devrait formuler des recommandations concernant les sommes requises pour s'acquitter de ses tâches et obligations. Le paiement d'une redevance au TCT pourrait s'effectuer en même temps que les paiements effectués relativement aux activités du CRTC en matière de télécommunications.

Recommandation 9-31

Que le *Règlement de 1995 sur les droits de télécommunication* soit modifié de façon à ce que tous les fournisseurs de services de télécommunications soient tenus de payer une part au *pro rata* des coûts annuels des activités de télécommunications du CRTC et du Tribunal de la concurrence en télécommunications. Que les parts soient calculées en utilisant la même approche et les mêmes exemptions que celles utilisées dans le régime de subvention actuel pour le service résidentiel local dans les zones de desserte à coût élevé.

⁸⁵ Modifications au régime de contribution, Décision CRTC 2000-745, 30 novembre 2000.