



Les télécommunications :
nouvelle législation canadienne

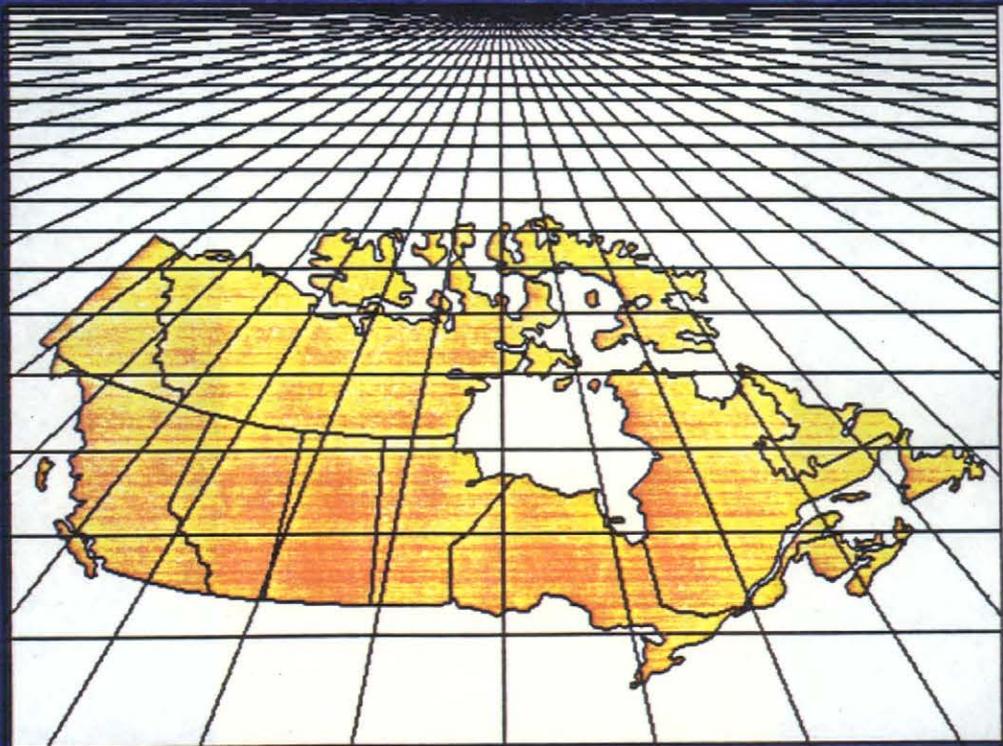


Table des matières

	Page
Préface	1
I. Introduction	11
II. Législation sur les télécommunications	14
1. Objectifs et principes de la politique	14
2. Portée de la législation	15
3. Instruments de politique	16
Pouvoir d'instruction	17
Maintien du pouvoir de révision des décisions du CRTC	17
Pouvoir d'exemption	18
Pouvoir d'établir des normes techniques	19
Régime d'attribution des licences	20
Propriété canadienne	20
Attribution d'une licence à de nouvelles entreprises	21
4. Instruments de réglementation	23
Abstention du Conseil	23
Ordonnance de prise en charge ou de cession	24
Télécommunications non sollicitées	25
Avis du Conseil	25
Méthode de détermination des tarifs	25
5. Sensibilisation régionale	26
III. Conclusion	28

PRÉFACE

Comme la plupart des sociétés postindustrielles, le Canada vit à l'ère de l'information. Près de la moitié des travailleurs canadiens sont maintenant employés dans des tâches fondées sur la collecte, le traitement et la dissémination de l'information, et plus des trois quarts oeuvrent dans le secteur des services. Au Canada, les télécommunications, qui comprennent la prestation de services et la fabrication d'équipement, sont une industrie majeure dont la valeur dépasse 21 milliards de dollars et qui emploie plus de 125,000 personnes. Plus que tout autre facteur peut-être, ce sont les développements en matière de télécommunication et d'informatique qui ont contribué à transformer l'économie canadienne en économie fondée sur l'information et le savoir. Ainsi, jamais au cours de notre histoire, notre prospérité et notre bien-être futurs n'auront été si dépendants de notre aptitude à tirer pleinement avantage du potentiel des télécommunications et des technologies de l'information.

Plusieurs industries, notamment celles des services financiers, de l'assurance, du transport, du tourisme, de la radiodiffusion et des journaux, dépendent de réseaux et de services de télécommunication fiables pour fonctionner efficacement et assurer la distribution de leurs produits à travers le monde. Dans d'autres secteurs d'activité, comme ceux de l'agent d'assurances à Lloydminster, du courtier en immeubles à Montréal, du représentant des ventes à Moncton ou du médecin dans un hôpital d'Ottawa, les communications constituent un lien vital avec la clientèle, sans lequel il serait difficile de survivre.

Les télécommunications constituent désormais une infrastructure première de l'économie et de notre société. Elles sont devenues un outil indispensable à la productivité de l'industrie canadienne et jouent un rôle capital dans le fonctionnement efficace de l'industrie de la radiodiffusion et de la câblodistribution. Dans le monde d'aujourd'hui, et surtout celui de demain, une industrie des télécommunications efficace et dynamique constitue l'une des conditions essentielles à la prospérité économique.

L'EXPÉRIENCE CANADIENNE

Le système canadien de télécommunication ne le cède à aucun autre en ce qui a trait à la disponibilité, à la diversité et à la qualité de ses services. Plus de 98 p. 100 des foyers canadiens possèdent un téléphone, et il y a plus de 15 millions de lignes téléphoniques pour une population de près de 27 millions d'habitants.

Il n'est donc pas surprenant que les Canadiens et Canadiennes soient parmi les plus grands usagers de télécommunications au monde. Par exemple, en 1990, ils ont effectué plus de trois milliards d'appels interurbains.

Par ailleurs, les Canadiens et Canadiennes disposent d'une gamme de services parmi les plus sophistiqués, dont un bon nombre n'existaient pas il y a 10 ans à peine : les guichets automatiques, le téléphone cellulaire, le télécopieur ainsi que le service d'urgence 911 qui est maintenant accessible à près de 12 millions de personnes au pays.

Les télécommunications contribuent de plus à surmonter les obstacles naturels d'un vaste pays comme le Canada en permettant aux communautés éloignées de bénéficier des services tenus pour acquis dans les grands centres urbains. Voici seulement quelques exemples :

- La Cour suprême du Canada fait appel à une liaison audio-vidéo pour entendre les requêtes en autorisation de pourvoi provenant de toutes les régions du Canada.
- Le programme «école du futur», commandité par SaskTel, permet aux élèves d'une école de la Saskatchewan, équipée d'ordinateurs personnels, de se mettre en liaison directe via satellite avec des étudiants d'autres pays et d'échanger des idées et de l'information.

- Au Manitoba, 90 communautés rurales et isolées bénéficient de l'accès à des cours d'enseignement primaire et secondaire, grâce à des liaisons directes par satellite avec les institutions d'enseignement situées à Winnipeg.
- À Terre-Neuve et au Labrador, 85 communautés éloignées ont accès à des services éducatifs et de santé spécialisés par le biais d'un réseau audiographique et de téléconférence exploité dans le cadre des programmes de télémédecine et de télééducation.
- Les résidents du campus de l'Université de Montréal bénéficient d'un réseau téléphonique parmi les plus sophistiqués au pays; le réseau comprend plusieurs fonctions uniques, dont un service de messagerie vocale pour chaque étudiant en résidence.
- Dans un hôpital de Toronto, on met présentement à l'essai une nouvelle technologie de communication personnelle; il s'agit du téléphone sans fil portatif qui permet aux personnels infirmier et médical de se consulter rapidement où qu'ils se trouvent dans l'hôpital.

Ces développements, rendus possibles grâce aux télécommunications, ont grandement contribué à stimuler la croissance phénoménale de l'industrie canadienne des télécommunications. Par exemple, de 1979 à 1990, la valeur totale des investissements consentis par les entreprises de téléphone dans leurs installations est passée de 17,8 milliards à 40,3 milliards de dollars. En 1990, les recettes de l'ensemble des entreprises de télécommunication au Canada s'élevaient à plus de 15 milliards de dollars, et l'industrie comptait pour 2,7 p. 100 environ du produit intérieur brut (PIB). La même année, l'industrie des télécommunications a connu un taux de croissance réel de 8,6 p. 100 (après inflation), en comparaison de 0,3 p. 100 pour l'ensemble de l'économie canadienne. Pour ce qui est du secteur de la fabrication du matériel de communication, les données de Statistique Canada indiquent que la valeur du

marché canadien se situait autour de six milliards de dollars en 1990. Les télécommunications constituent aussi le plus important secteur de pointe. En 1990, ses dépenses en matière de recherche et de développement, de l'ordre de 1,4 milliard de dollars, représentaient environ 24 p. 100 de l'effort total canadien à ce chapitre. C'est là une illustration du rôle vital des télécommunications dans notre société, qui en plus sont notre industrie de pointe la plus importante.

NOUVEAUX DÉFIS

Notre système de télécommunication est toutefois à l'aube de grandes transformations qui s'accéléreront au cours de la prochaine décennie, et le Canada doit être prêt à y faire face. Ces transformations sont attribuables notamment aux progrès fulgurants des technologies des télécommunication, à la demande constante de nouveaux services de télécommunication, aux exigences de la mondialisation des opérations de production et des échanges commerciaux et à l'intensification de la concurrence mondiale. Par exemple, il importe de noter que le marché canadien des télécommunications de 15 milliards de dollars est relativement petit comparé à ceux de nos principaux partenaires commerciaux, soit celui des États-Unis (185 milliards de dollars), de la Communauté européenne (125 milliards de dollars) et du Japon (65 milliards de dollars). Tous ces facteurs sont source de pressions croissantes sur la structure industrielle et réglementaire des télécommunications au Canada.

Actuellement, la tendance mondiale en matière de télécommunication est à la libéralisation progressive de la réglementation régissant le marché et à la privatisation des entreprises de télécommunication détenues par l'État. Les États-Unis et la Grande-Bretagne ont pris des décisions stratégiques ou promulgué des lois visant à accroître le rôle de la concurrence dans la prestation des services de télécommunication et à moderniser leurs infrastructures de télécommunication. D'autres pays, tels le Japon, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, suivent le même cheminement. Le programme législatif de 1992 proposé par la

Commission économique européenne vise à unifier le marché européen des télécommunications.

L'expérience dans ces pays laisse croire que de tels changements favorisent l'innovation, encouragent l'investissement et contribuent à accroître la productivité et l'efficacité de l'industrie.

Le Canada ne peut se permettre de prendre du retard sur ces pays; il lui faut donc mettre à jour ses lois dans le domaine des télécommunications, afin de les harmoniser avec les progrès réalisés à l'échelle mondiale. Remarquons que la *Loi sur les chemins de fer*, laquelle régit le secteur des télécommunications, a été promulguée en 1908.

La concurrence existe dans certains secteurs de l'industrie canadienne des télécommunications, bien qu'elle ne soit pas aussi importante qu'en Grande-Bretagne ou aux États-unis. Ainsi, les entreprises de télécommunication font face à une forte concurrence dans la fourniture d'équipement terminal et la prestation de nombreux services commerciaux de transmission de données, d'images et de sons. De plus, la décision du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) de libéraliser le marché de la revente et du partage de services de télécommunication a eu pour effet de stimuler le développement de ce segment de l'industrie des télécommunications.

Toutefois, la petitesse de notre marché intérieur et la structure plus complexe et fragmentée du cadre réglementaire des télécommunications sont des facteurs qui nuisent à son évolution. La structure de réglementation actuelle ne garantit pas le rendement optimal du système à plus long terme.

Si le Canada veut conserver sa position de leader dans le domaine des télécommunications et demeurer compétitif au plan international, il doit se doter d'une politique cohérente pour l'ensemble du pays et d'un régime réglementaire plus souple

susceptible de favoriser l'innovation et le développement accéléré de notre principale industrie de pointe.

Les premiers jalons de cette politique furent posés en 1987 par le ministre des Communications qui énonçait trois principes fondamentaux de la politique :

- maintenir un service téléphonique de base qui soit abordable et universellement accessible;
- favoriser le développement d'une infrastructure efficace des télécommunications;
- permettre à tous les Canadiens, où qu'ils soient au pays, d'avoir accès au même niveau de services concurrentiels.

La nouvelle législation sur les télécommunications vise à concrétiser ces principes. Elle donne suite également à la décision historique de la Cour suprême, dans l'affaire de l'Alberta Government Telephones (AGT), laquelle accorde au Parlement du Canada l'autorité législative sur les principales entreprises de télécommunication au Canada.

APERÇU DE LA NOUVELLE LÉGISLATION

La nouvelle législation proposée définit les pouvoirs ainsi que le cadre réglementaire qui serviront à édifier la politique canadienne des télécommunications du XXI^e siècle. Elle s'appuie sur les objectifs et principes qui ont inspiré l'évolution de notre système de télécommunication, à savoir assurer le fonctionnement efficace et ordonné du système de télécommunication, maintenir et promouvoir la capacité concurrentielle des télécommunications, notamment au plan international, et garantir aux Canadiens et Canadiennes l'accès à des services fiables, abordables et de qualité.

La mise en oeuvre de ces objectifs s'articule autour de deux principes majeurs : le décloisonnement du marché canadien des télécommunications par l'application d'une politique cohérente pour l'ensemble du pays sous l'égide d'un organisme réglementaire unique, et l'assouplissement du cadre réglementaire. La nouvelle législation aura pour effet de concrétiser l'application de ces principes.

La nouvelle législation modernise et simplifie le cadre législatif et réglementaire existant de trois façons :

- en consolidant les lois actuelles qui régissent les télécommunications, à savoir, la *Loi sur les chemins de fer*, la *Loi nationale sur les attributions en matière de télécommunications* et la *Loi sur les télégraphes*;
- en confiant à un organisme unique la réglementation des télécommunications, tout en respectant les spécificités régionales et provinciales;
- en assurant des conditions uniformes touchant l'interconnexion des réseaux, l'accès aux installations, l'établissement des tarifs locaux et interurbains et l'introduction de la concurrence dans la prestation des services de télécommunication à travers le pays.

L'équilibre du système canadien des télécommunications exige que l'établissement des tarifs locaux et des tarifs interurbains relève d'une autorité unique, le CRTC, de manière à faciliter la détermination des niveaux d'interfinancement des services locaux avec les revenus des services interurbains.

De même, à l'échelle locale, les technologies de distribution de télécommunication et de radiodiffusion, ainsi que les services offerts dans ces domaines, convergent de plus en plus. Cette situation exige qu'un organisme unique soit habilité à réglementer à la fois les

entreprises de câblodistribution, de radiodiffusion et de télécommunication, afin d'assurer des tarifs locaux et interurbains, de même que des conditions d'accès aux réseaux locaux, qui soient justes et raisonnables.

Un cadre de politique et de réglementation qui soit cohérent et sensible aux intérêts provinciaux et régionaux apparaît donc comme la meilleure solution pour assurer l'efficacité et l'efficience du système canadien de télécommunication.

De plus, la législation aura pour effet de décloisonner le marché intérieur, ce qui permettra à tous les Canadiens et Canadiennes d'accéder à des services de qualité comparable, quelle que soit la région où ils habitent.

L'assouplissement du cadre réglementaire est essentiel à l'application de la nouvelle politique, et la législation contient d'importantes dispositions à cet égard. Elle accorde notamment au CRTC le pouvoir de s'abstenir de réglementer certains services lorsque les conditions de concurrence peuvent suffire à protéger les intérêts des usagers.

Le foisonnement des techniques de télécommunication permet aux entreprises d'offrir une large gamme de nouveaux services conçus pour répondre aux multiples besoins et intérêts des usagers. À cet égard, la législation vise à assurer que tous les Canadiens puissent bénéficier des innovations en matière de télécommunication. En plus de promouvoir les avantages économiques des technologies de télécommunication, la législation vise aussi à satisfaire les besoins et les intérêts sociaux des usagers. Ainsi, le libellé des objectifs énoncés dans la législation comporte une référence précise à cet égard, notamment en ce qui concerne la protection de la vie privée. De plus, la loi prévoit des mesures visant à protéger les usagers contre des abus possibles, notamment l'envoi de communications non sollicitées par téléphone ou par télécopieur.

La nouvelle législation confère au gouvernement le pouvoir d'émettre des licences aux entreprises canadiennes de télécommunication sous juridiction fédérale et d'édicter des normes techniques concernant les installations de télécommunication. Afin d'être admissible à une licence de télécommunication, l'entreprise doit se conformer à des exigences spécifiques en matière de propriété et de contrôle canadiens. Ainsi, 80 p. 100 du capital-actions de l'entreprise titulaire d'une licence doit être détenu et contrôlé par des Canadiens. La législation vise de cette façon à promouvoir un contrôle canadien de l'infrastructure des télécommunications au pays.

La loi reconnaît certains droits acquis aux entreprises de télécommunication présentement sous contrôle de sociétés étrangères. Par exemple, une entreprise comme B.C. Tel, dont plus de 50 p. 100 du capital-actions est contrôlé par GTE Corporation, ne se verra imposer aucune contrainte particulière dans ses activités visant à satisfaire les besoins de la population en Colombie-Britannique. Les entreprises bénéficiant de droits acquis doivent toutefois veiller à maintenir, de façon conforme aux règlements, la part canadienne de propriété.

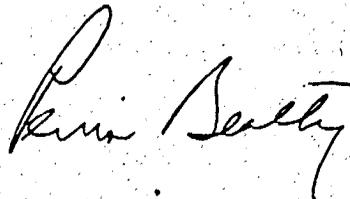
Le nouveau régime de licence établi par la législation permettra également au gouvernement d'assurer le développement ordonné du marché des télécommunications de manière à ce qu'il réponde aux besoins des usagers et aux intérêts de l'ensemble de l'industrie. Cette approche s'inscrit tout à fait dans la continuité de la responsabilité assumée par le gouvernement dans ses décisions antérieures concernant l'attribution de licences d'exploitation, sous l'égide de la *Loi sur la radiocommunication*, notamment à CNCP en 1961 (aujourd'hui Unitel) pour l'exploitation d'un réseau canadien de micro-ondes, à Télésat en 1969 pour l'exploitation des communications par satellites, et à Cantel en 1985 (des licences furent attribuées également aux entreprises membres de Cellnet) pour l'exploitation d'un réseau canadien de téléphonie cellulaire. Chaque cas fit l'objet d'un examen particulier et unique. Pareillement, en vertu du nouveau régime de licence, toute requête pour l'attribution d'une nouvelle licence de télécommunication sera examinée, notamment par le CRTC, selon

son mérite propre, en fonction des objectifs de la politique, et à la lumière de toute autre considération que le gouvernement jugera pertinente.

La législation favorisera enfin l'application d'une politique cohérente en matière de télécommunication, et ce, dans le respect des intérêts des provinces et des régions. En effet, le gouvernement du Canada reconnaît les préoccupations légitimes des provinces en matière de réglementation des télécommunications et de l'importance des télécommunications comme instrument de développement régional. À cet égard, la nouvelle législation contient des dispositions précises en vertu desquelles les provinces seront consultées lorsque l'exercice des pouvoirs du gouvernement aura des répercussions importantes sur les principales entreprises de téléphone oeuvrant sur leur territoire.

Il importe de souligner que le projet de loi est déposé sans préjudice des négociations fédérales-provinciales et pourra accommoder des accords éventuels entre Ottawa et les provinces sur le processus réglementaire.

Étant donné le rôle fondamental des communications dans notre société, et l'importance primordiale de ce secteur dans l'économie canadienne, ce projet de loi fait en sorte que l'industrie canadienne des télécommunications puisse relever avec succès les défis des décennies à venir. En favorisant le décloisonnement du marché canadien des télécommunications par l'application d'une politique cohérente pour l'ensemble du Canada, et en rendant le cadre réglementaire plus souple, la nouvelle législation contribuera à rendre l'économie canadienne plus compétitive, une condition essentielle à la prospérité et au bien-être de notre pays.



Perrin Beatty

Ministre des Communications

I. INTRODUCTION

La nouvelle législation sur les télécommunications est l'aboutissement d'un long cheminement enclenché en 1984 par l'annonce d'un avis publié dans la Gazette du Canada, invitant le public à faire parvenir au ministère des Communications ses observations au sujet de la politique des télécommunications.

Un an plus tard, en juin 1985, le ministre élargit le processus de consultation en invitant ses homologues provinciaux et territoriaux chargés des communications à participer aux discussions sur la politique.

En 1987, les ministres des Communications se mettent d'accord sur un énoncé de six principes destinés à orienter l'élaboration de la politique canadienne des télécommunications : une approche proprement canadienne à l'élaboration de la politique, l'accès universel au service téléphonique de base à des prix abordables, la nécessité de faire face à la concurrence internationale pour l'industrie canadienne des télécommunications, une évolution technologique au profit de tous les Canadiens et Canadiennes, un développement régional équitable et équilibré, ainsi que l'importance de la responsabilité gouvernementale relativement à l'élaboration de la politique.

Plus tard, la même année, le gouvernement approuve une politique-cadre en matière de télécommunication, qui est annoncée en juillet 1987. Ce cadre constitue le premier énoncé d'une politique globale dans ce domaine par un gouvernement fédéral depuis le début des années 1970.

En août 1989, dans une décision que plusieurs qualifient d'historique, la Cour suprême du Canada juge que le Parlement du Canada détient l'autorité législative sur les principales entreprises de télécommunication canadiennes. La décision a pour effet d'assujettir les entreprises du secteur privé membres de Telecom Canada (maintenant Stentor) à l'autorité

d'un organisme réglementaire unique, soit le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC). Avec la privatisation de l'Alberta Government Telephones (AGT), seules les entreprises d'État provinciales du Manitoba (MTS) et de la Saskatchewan (SaskTel) sont soustraites à l'autorité du CRTC en raison de l'immunité que leur procure leur statut de société d'État.

La même année, le gouvernement dépose en première lecture le projet de loi C-41 afin d'assujettir ces deux sociétés à l'autorité du CRTC. Ce projet est mis de côté lorsque le gouvernement décide de poursuivre ses consultations auprès des provinces quant à leur rôle dans l'élaboration et la mise en oeuvre de la politique. À la même époque, le gouvernement autorise la rédaction d'une nouvelle législation sur les télécommunications, afin de concrétiser l'énoncé de politique de 1987 et de donner suite à la décision de la Cour suprême.

Les consultations aboutissent à des accords, ou des ententes de principes, avec la plupart des provinces directement touchées par la décision de la Cour suprême. Certains des mécanismes de consultation mentionnés dans ces ententes font l'objet de dispositions spécifiques dans le projet de loi sur les télécommunications.

ÉCONOMIE DU PROJET DE LOI

Le présent document présente les grandes lignes de la législation sur les télécommunications et se divise en cinq parties. La première traite des *objectifs et principes de la politique* canadienne des télécommunications, suivie dans la seconde partie d'un bref exposé traitant de la *portée de la législation*. La troisième partie fait état des *instruments de politique*, c'est-à-dire, des pouvoirs dont le gouvernement a besoin pour assurer la mise en oeuvre de la politique, notamment le pouvoir de donner des instructions au CRTC, celui d'édicter des normes techniques pour les installations de télécommunication et le régime d'attribution des licences. La quatrième partie traite des questions afférentes aux *instruments de réglementation* et aux mesures destinés à rendre le cadre réglementaire plus flexible et

efficace. Il y est question notamment du pouvoir du CRTC de s'abstenir de réglementer, de son pouvoir d'agir au besoin dans le domaine des télécommunications non sollicitées et de la possibilité pour le Conseil de donner son avis au préalable quant aux règles et conditions qui devraient régir la prestation d'un service qu'une entreprise projette d'offrir. Enfin, la cinquième partie du document traite des dispositions visant à préciser les modalités de la *participation des provinces* à l'élaboration et à la mise en oeuvre de la politique.

IL LÉGISLATION SUR LES TÉLÉCOMMUNICATIONS

1. OBJECTIFS ET PRINCIPES DE LA POLITIQUE

La politique canadienne des télécommunications se fonde sur les objectifs et principes qui ont traditionnellement inspiré le développement du système de télécommunication au pays. Elle répond cependant aux exigences découlant de nouvelles réalités, notamment la globalisation des marchés, particulièrement l'intégration de plus en plus poussée du marché nord-américain, ainsi que l'évolution extrêmement rapide qui caractérise le secteur des télécommunications.

Maintenir et accroître la compétitivité des télécommunications canadiennes, tant au plan intérieur qu'international, promouvoir la propriété canadienne des entreprises de télécommunication et garantir aux Canadiens et Canadiennes l'accès à des services de télécommunication fiables à prix abordable, constituent les objectifs premiers de la politique. Deux grands principes guident la mise en oeuvre de ces objectifs : le décloisonnement du marché canadien des télécommunications, c'est-à-dire, par l'application d'une politique cohérente pour l'ensemble du Canada sous l'égide d'un organisme réglementaire unique, et ce, dans le respect des besoins provinciaux et régionaux, ainsi que l'assouplissement du cadre réglementaire. La nouvelle législation représente le moyen privilégié d'application de cette politique.

Le projet de loi s'attarde d'ailleurs à préciser les objectifs de la politique, lesquels s'articulent en regard des intérêts de l'industrie et de ceux des usagers. Il y est notamment posé qu'il importe de favoriser, lorsque les conditions le permettent, le libre jeu du marché, de promouvoir la propriété et le contrôle canadiens des entreprises de télécommunication ainsi que l'utilisation des installations canadiennes de transmission, de stimuler la recherche et le développement et de permettre aux Canadiens et Canadiennes l'accès à des services de télécommunication sûrs, abordables et de qualité.

2. PORTÉE DE LA LÉGISLATION

La législation s'applique à l'ensemble des entreprises canadiennes de télécommunication telles que définies à l'article 2. Trois définitions majeures permettent de préciser la nature de ces entreprises, à savoir celles d'entreprise de télécommunication, d'installation de transmission et enfin, d'entreprise canadienne.

Aux termes de la législation, une *entreprise de télécommunication* est le propriétaire ou l'exploitant d'installations de transmission grâce auxquelles sont fournis des services de télécommunication au public moyennant contrepartie.

Le critère de la propriété ou exploitation cherche à atteindre la personne qui contrôle de façon effective les installations de transmission. Pour sa part, celui de la prestation de services de télécommunication au public moyennant contrepartie veut, d'une part, éviter que les entreprises dont les installations de transmission sont utilisées à des fins internes (Hydro-Ontario par exemple) soient touchées par la loi, et d'autre part, limiter la portée de la législation aux entreprises qui reçoivent un paiement pour les services qu'elles fournissent.

L'*installation de transmission* est au coeur de ce que constitue une entreprise de télécommunication, aux fins de la législation, et fait l'objet d'une définition spécifique. Celle-ci limite l'installation de transmission au seul lien entre deux points donnés, et vise de cette façon à ce que la loi s'applique à toutes les principales entreprises de télécommunication du pays, et à ne pas y assujettir celles qui agissent uniquement à titre de fournisseurs de services ou d'équipements.

Ces définitions éclairent les orientations de la loi quant au type de marché concurrentiel qu'elle entend favoriser. En effet, la législation veut assurer les contrôles nécessaires sur les entreprises qui détiennent les infrastructures de télécommunication, bien que ces contrôles

soient substantiellement flexibles, comme nous le verrons plus loin, et vise à promouvoir un marché pleinement concurrentiel pour les revendeurs ou partageurs de services.

Enfin, la portée de la législation est ultimement déterminée par le facteur juridictionnel. La loi ne s'applique qu'aux *entreprises de télécommunication qui relèvent de la compétence fédérale*.

Le champ de juridiction fédérale fut notamment précisé par le jugement de la Cour suprême rendu le 14 août 1989 dans le cadre de l'affaire opposant l'AGT et les Télécommunications CNCP. Toutefois, la réglementation fédérale ne s'applique pas présentement aux sociétés d'État MTS et SaskTel, étant donné que la *Loi sur les chemins de fer* ne contient aucune disposition liant spécifiquement la Couronne. Le projet de loi corrige cette anomalie.

L'entière portée de la juridiction fédérale, eu égard aux plus petites entreprises de téléphone communément appelées «entreprises de téléphones indépendantes», reste encore à être déterminée par les tribunaux.

La législation ne s'applique pas aux entreprises de radiodiffusion, telles que définies en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*. Cette précision évite qu'il y ait confusion quant à la réglementation devant s'appliquer, à savoir entre celle prévue par la *Loi sur la radiodiffusion* et celle découlant de la *Loi sur les télécommunications*.

3. INSTRUMENTS DE POLITIQUE

La loi accorde au gouvernement différents pouvoirs en vue d'une mise en oeuvre efficace des objectifs de la politique. Plusieurs de ces pouvoirs sont nouveaux. Leur exercice veut permettre au gouvernement d'élaborer des politiques adaptées à l'environnement du

secteur des télécommunications et aux transformations rapides que connaît cette industrie, et lui assurer un contrôle sur l'évolution générale du secteur au pays.

POUVOIR DE DONNER DES INSTRUCTIONS EN MATIÈRE DE POLITIQUE

La loi autorise le gouverneur en conseil à donner au CRTC, au chapitre des grandes questions d'orientation en la matière, des instructions d'application générale relativement à l'un ou l'autre des objectifs de la politique. Suite à l'adoption récente de la *Loi sur la radiodiffusion*, le gouvernement bénéficie maintenant d'un pouvoir similaire en matière de radiodiffusion.

Il importe de noter que les instructions autorisées doivent porter sur les orientations générales devant régir l'application de la politique. Le gouvernement se voit ainsi accorder un pouvoir lui permettant d'assumer les responsabilités qui lui reviennent en matière de formulation des politiques.

Les modalités relatives à l'exercice du pouvoir de donner des instructions sont clairement établies dans le texte de la loi. Ainsi, lorsque le CRTC étudie activement une affaire, les instructions du gouvernement qui pourraient s'appliquer à une telle affaire ne lient pas le Conseil. De plus, le projet de décret relatif à l'instruction doit être déposé devant chaque chambre du Parlement et faire l'objet de consultations auprès du CRTC avant son adoption. En fait, la loi impose au gouvernement des exigences rigoureuses en matière d'avis public et de consultation auprès des intéressés.

MAINTIEN DU POUVOIR DE RÉVISION DES DÉCISIONS DU CRTC

Conformément à la nouvelle législation, le gouverneur en conseil peut, par décret pris sur demande d'un intéressé ou de sa propre initiative, modifier ou annuler les décisions du

CRTC. Cette disposition reprend l'article 67 de la *Loi nationale sur les attributions en matière de télécommunications* et n'accorde aucun nouveau pouvoir au gouvernement.

L'importance du pouvoir de révision s'explique notamment du fait que certains des enjeux mis en cause par les décisions du CRTC vont au-delà des questions de réglementation sur lesquelles il revient au Conseil de se pencher, et relèvent plutôt du domaine plus large des politiques publiques. Ce pouvoir représente un outil essentiel pour le gouvernement en vue d'assurer que la réglementation du secteur des télécommunications s'effectue conformément aux orientations de politique qu'il privilégie, en conformité avec les principes énoncés dans la loi.

De plus, la législation garantit, pour la première fois, que les parties intéressées sont dûment informées de la demande de révision qui est adressée au gouverneur en conseil.

POUVOIR D'EXEMPTION

Le gouverneur en conseil peut, par décret, soustraire des catégories d'entreprises canadiennes à l'application de la loi, aux conditions qu'il juge indiquées et s'il estime l'exemption compatible avec la mise en oeuvre des objectifs de la politique énoncés dans la législation.

Ce nouveau pouvoir vise entre autres à permettre au gouvernement de soustraire aux contraintes de la loi les entreprises dont l'importance, *par rapport aux objectifs de la politique*, ne justifie pas le niveau de réglementation qui s'applique, par exemple, aux grandes compagnies de téléphone du pays. Ce faisant, la disposition reconnaît qu'il n'est pas nécessaire de réglementer toutes les entreprises canadiennes au niveau impliqué par la législation.

Les radiocommunicateurs pourraient, par exemple, faire l'objet d'une telle exemption. Les politiques canadiennes en matière de télécommunication ont traditionnellement évité de

soumettre ces entreprises à un contrôle réglementaire serré; ce gouvernement ne croit pas non plus qu'il serait justifié de les assujettir à une telle réglementation. Or, la définition d'*entreprise canadienne* englobe les entreprises de radiocommunication. Le pouvoir d'exemption permet de lever cette contrainte.

Autorisant ainsi le gouvernement à conserver un droit de regard sur l'état du marché *dans son ensemble* et non sur une activité ou un service en particulier (ce qui relèverait davantage de la compétence de l'organisme réglementaire), le pouvoir d'exemption permet d'apporter au cadre de la politique les ajustements requis par l'évolution extrêmement rapide de l'industrie des télécommunications.

Les dispositions relatives à ce pouvoir assurent à tous les intéressés la possibilité de se faire entendre relativement à l'exemption proposée et oblige le ministre à consulter le CRTC avant de présenter sa recommandation au gouverneur en conseil.

POUVOIR D'ÉTABLIR DES NORMES TECHNIQUES

La loi accorde au ministre le pouvoir d'établir des normes techniques concernant les installations de télécommunication et de charger le CRTC de leur application.

La législation veut ainsi reconnaître la compétence exercée par le gouvernement dans l'établissement de normes canadiennes et internationales. Elle affirme également le rôle actif du Conseil à cet égard puisque le ministre doit consulter le CRTC avant de procéder à l'établissement de normes et peut lui en confier par la suite l'application.

RÉGIME D'ATTRIBUTION DES LICENCES

La nouvelle législation met en place un régime selon lequel toute entreprise canadienne telle que définie par la loi devra détenir une licence pour opérer. Le pouvoir d'attribuer la licence, comme celui de la renouveler ou de la révoquer, appartient au ministre.

Le ministre accorde une licence de télécommunication s'il estime que cela contribuera à la mise en oeuvre des objectifs de la politique des télécommunications énoncés dans la loi, et peut lui assortir les conditions qu'il juge appropriées. Toutefois, avant de ce faire, il doit transmettre toute demande pour une nouvelle licence au CRTC qui entamera des procédures publiques à ce sujet, et au terme desquelles il lui présentera un rapport.

PROPRIÉTÉ CANADIENNE

Afin d'être admissible à l'attribution d'une licence de télécommunication, l'entreprise canadienne doit se conformer à des exigences spécifiques en matière de propriété et de contrôle canadiens. L'énoncé de ces exigences stipule que 80 p. 100 des parts de l'entreprise doivent être détenues et contrôlées par des Canadiens. La législation et la réglementation y afférente visent de cette façon à promouvoir un contrôle canadien des infrastructures de télécommunication au pays.

Les exigences dans ce domaine sont plus souples à l'égard des sociétés de portefeuille qui désirent investir dans les entreprises de télécommunication canadiennes, en raison du caractère souvent international de ces sociétés et de leurs sources d'approvisionnement en capitaux. Ainsi, les deux tiers du capital-actions de ces sociétés doivent être détenus et contrôlés par des Canadiens.

Il existe certaines entreprises au Canada, telles BC Tel et Québec Téléphone, qui sont contrôlées par des intérêts étrangers et qui ont entièrement satisfait, pendant de nombreuses

années, les besoins de leur clientèle. Les droits acquis des entreprises assujetties à la loi seront reconnus. Par exemple, une entreprise comme B.C. Tel, dont plus de 50 p. 100 du capital-actions est contrôlé par GTE Corporation, ne se verra imposer aucune contrainte particulière dans ses activités en Colombie-Britannique. Les entreprises bénéficiant de droits acquis doivent toutefois veiller à maintenir, de façon conforme aux règlements, la part canadienne de propriété.

Ces éléments du régime de propriété canadienne feront partie des règlements qui seront développés d'une manière à la fois flexible et compatible avec les objectifs de la politique.

ATTRIBUTION D'UNE LICENCE À DE NOUVELLES ENTREPRISES

Le nouveau régime de licence autorise l'entrée sur le marché de nouvelles entreprises détenant des installations de transmission, mais ce, tout en permettant au gouvernement d'assurer que la taille et la nature de ce marché, crucial pour tout le secteur des télécommunications, répondent aux besoins des usagers et aux intérêts de l'ensemble de l'industrie. Ce rôle qu'accorde le régime de licence au gouvernement n'est pas nouveau.

En effet, au cours des 30 dernières années, le gouvernement a autorisé, en vertu de la *Loi sur la radiocommunication*, l'entrée sur le marché de nouvelles entreprises détentrices d'installations, telles que Télésat Canada et Cantel, ou encore a permis à CNCP (aujourd'hui Unitel) d'exploiter de nouvelles installations. L'autorisation accordée à CNCP, en 1961, d'élargir sa gamme de services d'affaires grâce à l'exploitation d'un réseau de micro-ondes à travers le pays, eut pour effet de stimuler la concurrence dans ce secteur. L'arrivée de Télésat sur le marché en 1969 permit aux Canadiens, en particulier dans les régions éloignées, d'avoir accès à toute une gamme de nouveaux services de communication, et signala l'émergence d'une industrie véritablement canadienne des communications par satellite. Enfin, l'attribution d'une licence d'exploitation à Cantel (d'autres furent attribuées aux entreprises membres de Cellnet) en 1985, a donné naissance à l'industrie de la téléphonie cellulaire, une industrie

dynamique et concurrentielle, qui a contribué à révolutionner les communications mobiles au Canada. Comme on peut s'en douter, chacun de ces cas a fait l'objet d'un examen particulier et unique.

Tout porte à croire que les requêtes à venir pour l'obtention de licences d'exploitation de nouvelles installations pourraient suivre les mêmes tendances que par le passé, à savoir qu'elles seront relativement peu nombreuses, qu'elles porteront généralement sur l'introduction de nouveaux services et l'exploitation de technologies nouvelles, et qu'elles pourraient émaner soit d'entreprises nouvellement constituées, soit d'entreprises existantes. Chacune de ces requêtes, qui sera automatiquement soumise au CRTC, lequel fera rapport au ministre, sera évaluée selon son mérite propre et à la lumière des objectifs de la politique.

Quelle que soit la nature des requêtes, leur examen devra prendre en considération un certain nombre de facteurs, notamment :

- l'impact que pourrait avoir l'existence de la nouvelle entreprise sur l'accès à un service de base de qualité et à un prix abordable;
- la capacité de l'exploitation projetée de satisfaire à des besoins spécifiques et d'offrir des services dont les Canadiens pourront bénéficier;
- les conséquences possibles de l'exploitation projetée sur la disponibilité, dans toutes les régions du Canada, de services de télécommunication diversifiés de qualité et à prix abordable;
- l'impact que l'arrivée d'une nouvelle entreprise sur le marché pourrait avoir sur l'efficacité et la compétitivité de l'industrie canadienne des télécommunications.

En plus de bénéficier des recommandations du CRTC, le ministre des Communications peut considérer la demande en fonction de toute autre question qu'il jugera pertinente. L'entreprise ayant obtenu une licence sera dès lors assujettie à la réglementation du Conseil.

4. INSTRUMENTS DE RÉGLEMENTATION

La législation reprend, souvent en les modernisant, un grand nombre de dispositions législatives déjà existantes au chapitre de la réglementation.

Ainsi, les obligations des entreprises canadiennes, que l'on retrouvait dans la *Loi sur les chemins de fer*, sont maintenant contenues dans la partie III de la législation intitulée «Tarifs, installations et services». Cette partie présente en fait les éléments sur la base desquels le CRTC établit ses critères de réglementation, particulièrement en ce qui touche le processus de tarification et le raccordement d'installations de télécommunication, et reprend fondamentalement ceux déjà en vigueur. À cet égard, il importe de souligner le maintien de deux principes réglementaires majeurs, à savoir l'obligation d'établir des tarifs justes et raisonnables et l'interdiction d'exercer des pratiques discriminatoires.

Par ailleurs, la majeure partie de la *Loi nationale sur les attributions en matière de télécommunications*, qui décrit les pouvoirs du CRTC, correspond à la partie IV de la législation. De plus, la loi accorde au Conseil d'importants nouveaux pouvoirs, notamment celui de s'abstenir de réglementer, qui accroîtront de façon substantielle la flexibilité du système réglementaire. Les lignes qui suivent décrivent brièvement la nature de ces nouveaux pouvoirs.

ABSTENTION DU CONSEIL

Le pouvoir du Conseil de s'abstenir d'exercer ses attributions normales à l'égard de services fournis par les entreprises canadiennes, lorsqu'il juge que la concurrence suffit à

protéger les intérêts des usagers, représente sans doute le nouveau pouvoir le plus important que confère la loi au Conseil.

En effet, jusqu'à maintenant, le CRTC ne pouvait pas ne pas réglementer les entreprises tombant sous sa juridiction. Une telle situation allait nettement à l'encontre de la tendance générale des sociétés modernes qui favorisent de plus en plus le libre jeu des forces du marché, et avait été maintes fois critiquée par l'industrie.

La nouvelle législation autorise désormais le Conseil à tenir compte, dans l'exercice de ses pouvoirs réglementaires, du cadre concurrentiel de la fourniture des services. Ainsi, il pourra s'abstenir de réglementer, s'il juge que ce cadre est suffisamment concurrentiel pour assurer l'établissement de tarifs justes et raisonnables et pour prévenir toute discrimination, toute préférence ou tout désavantage injustes, indus ou déraisonnables. La loi prévoit cependant qu'aussitôt que la concurrence ne lui paraît plus suffisante, le CRTC est tenu d'exercer ses attributions normales.

ORDONNANCE DE PRISE EN CHARGE OU DE CESSION

La loi autorise le CRTC à ordonner à toute entreprise canadienne soit de prendre en charge l'une des activités de télécommunication d'un affilié, soit d'abandonner l'une de ses propres activités en faveur de son affilié. Sa décision se fonde sur l'aspect concurrentiel de l'activité en question, en regard de la nécessité d'assurer l'établissement de tarifs justes et raisonnables et de prévenir toute pratique discriminatoire.

Ces deux nouvelles dispositions tirent leur origine de la *Loi sur Bell Canada*. Leur généralisation à l'ensemble des entreprises canadiennes manifeste, tout comme l'article autorisant le Conseil à s'abstenir de réglementer, le souci d'ajuster le cadre réglementaire aux réalités du marché des télécommunications.

Ces pouvoirs permettent au CRTC, dans des cas exceptionnels, d'exiger la séparation structurelle afin de protéger l'intérêt public.

TÉLÉCOMMUNICATIONS NON SOLLICITÉES

Le développement des technologies a entraîné l'apparition de nouvelles formes de menace à la vie privée. L'un des exemples le plus frappant à cet égard est la publicité par téléphone ou encore par télécopie.

La législation entend faire face à ce problème nouveau. Elle accorde au Conseil le pouvoir explicite de réglementer, compte tenu de la liberté d'expression des usagers, certaines catégories de télécommunications non sollicitées transmises grâce aux installations de télécommunication d'une entreprise canadienne.

AVIS DU CONSEIL

La loi contient une nouvelle disposition selon laquelle le CRTC peut, sur demande de la personne qui projette de fournir des services de télécommunication à l'aide de ceux d'une entreprise canadienne, ou suite à la demande de cette dernière, donner son avis quant aux règles et conditions qui devraient régir la prestation de ces services.

En autorisant le Conseil à émettre de tels avis, la législation améliore l'efficacité du processus réglementaire et contribue à l'émergence de nouveaux services de télécommunication.

MÉTHODE DE DÉTERMINATION DES TARIFS

Enfin, la législation sur les télécommunications modernise et clarifie les pouvoirs du CRTC en matière de détermination des tarifs de manière à lui accorder plus de flexibilité à cet égard.

Une nouvelle disposition autorise même clairement le Conseil à choisir la méthode qu'il juge la plus appropriée pour l'établissement des tarifs des entreprises qu'il réglemente, incluant la méthode actuellement utilisée, à savoir celle fondée sur le taux de rendement par rapport aux tarifs. Ainsi, le CRTC sera désormais en mesure de réglementer sur la base de plafonds tarifaires ou même sur celle de contrats sociaux.

Ce faisant, la loi permet au Conseil de mieux tenir compte de la diversité et de la complexité des entreprises de télécommunication.

5. SENSIBILISATION RÉGIONALE

Conscient des préoccupations légitimes des provinces vis-à-vis la réglementation des entreprises de téléphone oeuvrant sur leur territoire, surtout en ce qu'elle affecte le développement économique et social, le gouvernement a conclu une série d'ententes avec les provinces afin de préciser les modalités de leur participation à l'élaboration et à la mise en oeuvre des politiques.

La plupart des mécanismes de consultation prévus dans ces accords font l'objet de mesures spécifiques dans la nouvelle législation.

En effet, la loi stipule qu'une province sera consultée lorsque l'exercice des principaux pouvoirs du gouvernement aura des répercussions importantes sur sa principale entreprise de télécommunication, ou sur celle opérant principalement dans cette province. Plus

particulièrement, il s'agit des pouvoirs de donner des instructions au CRTC, de réviser les décisions du Conseil, d'exempter des catégories d'entreprises de la loi, et de ceux relatifs à l'attribution des licences.

De plus, il importe de rappeler que, suite à la récente adoption de la *Loi sur la radiodiffusion*, des conseillers du CRTC peuvent désormais exercer leurs attributions en régions. Leur présence en différentes provinces vise à assurer que les décisions du Conseil refléteront les besoins et intérêts de toutes les régions du pays. Les responsabilités de ces conseillers s'étendent à la fois aux domaines de la radiodiffusion et des télécommunications.

III. CONCLUSION

Les télécommunications représentent la première industrie de pointe du pays, l'une des rares pour laquelle le Canada soit un leader mondial, et constituent une infrastructure essentielle pour l'ensemble des entreprises canadiennes. L'importance économique de ce secteur n'est plus à démontrer, et tous les principaux intervenants reconnaissent l'urgence de doter le Canada des moyens lui permettant de maintenir et de promouvoir la compétitivité de ses télécommunications, tant au plan national qu'international.

À cette fin, le gouvernement croit essentiel de rendre plus flexible la réglementation des télécommunications ainsi que de favoriser l'introduction d'une plus grande concurrence dans ce secteur, tout en garantissant aux Canadiens et Canadiennes l'accès à des services de télécommunication sûrs, abordables et de qualité.

La nouvelle législation met en oeuvre ces grandes orientations de politique. Elle assure l'unification du marché canadien des télécommunications, c'est-à-dire l'application d'une politique cohérente pour l'ensemble du Canada et l'établissement d'un organisme réglementaire unique, garantit la participation des provinces à l'élaboration et à la mise en oeuvre des politiques, modernise le cadre réglementaire et favorise la propriété et le contrôle canadiens des infrastructures de télécommunication.

Ce faisant, la législation vise à assurer que l'industrie des télécommunications, vitale pour l'économie du pays et pour tous les Canadiens et Canadiennes, puisse relever avec succès le défi des décennies à venir.

