



Décision de télécom CRTC 2011-486

Version PDF

Ottawa, le 12 août 2011

Shaw Communications Inc. – Demande d’examen de la situation concernant l’accès aux structures de soutènement de la Société TELUS Communications

Numéro de dossier : 8690-S9-201104447

Dans la présente décision, le Conseil conclut que la Société TELUS Communications (STC) n’a pas respecté les obligations qui lui sont imposées relativement aux services de structures de soutènement, et il rappelle à la STC qu’elle doit s’y conformer. Le Conseil rejette la demande de Shaw Communications Inc. (Shaw) visant à accroître la réglementation au-delà des obligations imposées à la STC, mais exige que la STC et Shaw forment un comité mixte en vue de régler les problèmes particuliers que Shaw pourrait soulever, y compris les questions techniques et les questions liées à la sécurité. Il exige également que les deux parties lui présentent un rapport sur les progrès réalisés par le comité. De plus, le Conseil détermine que si la STC ne respecte toujours pas les obligations qui lui sont imposées malgré les directives énoncées dans la présente décision, d’autres mesures pourraient être prises pour garantir le respect de ces obligations.

Introduction

1. Le 3 mars 2011, Shaw Communications Inc. (Shaw) a déposé une demande en vue d’obtenir l’accès aux structures de soutènement de la Société TELUS Communications (STC), conformément aux obligations imposées à cette dernière aux termes de son Tarif général (le tarif), de son contrat de licence relatif aux structures de soutènement et de diverses décisions du Conseil.
2. Dans sa demande, Shaw a déclaré avoir tenté de régler avec la STC certains problèmes à l’égard de l’accès à ses structures de soutènement, et que la situation avait eu une incidence négative sur la compétitivité de Shaw. Cette dernière a allégué que la STC avait refusé de participer à la mise en place d’un comité mixte en vue de régler les problèmes et a fait valoir que le seul moyen efficace de les régler était de demander l’intervention du Conseil.
3. Le Conseil a reçu des observations relativement à la demande de Shaw de la part de la STC. On peut consulter sur le site Web du Conseil le dossier public de l’instance, lequel a été fermé le 18 avril 2011. On peut y accéder à l’adresse www.crtc.gc.ca, sous l’onglet *Instances publiques*, ou au moyen du numéro de dossier indiqué ci-dessus.

4. Le Conseil a cerné les questions ci-dessous à examiner dans la présente décision :

- I. La STC a-t-elle manqué aux obligations qui lui sont imposées relativement aux services de structures de soutènement?
- II. Le Conseil devrait-il accroître la réglementation au-delà des obligations imposées à la STC?
- III. Le Conseil devrait-il se prononcer sur les questions techniques ou les questions liées à la sécurité?

I. La STC a-t-elle manqué aux obligations qui lui sont imposées relativement aux services de structures de soutènement?

5. Shaw a affirmé que, de façon systématique, la STC ne respectait pas les obligations qui lui sont imposées relativement aux services de structures de soutènement. Shaw a allégué que, par exemple, la STC :

- ne respectait pas les délais de réponse prévus pour le traitement des demandes de permis relatives aux services de structures de soutènement;
- ne fournissait pas de détails lorsqu'elle refusait un permis parce qu'elle n'avait « aucune capacité de réserve »¹;
- ne fournissait pas la ventilation des estimations de coûts des travaux préparatoires²;
- ne fournissait pas d'avis indiquant la part des travaux préparatoires pouvant être réalisée par la titulaire de licence.

6. Shaw a fait valoir qu'en omettant de se conformer aux obligations qui lui sont imposées, la STC avait refusé et retardé l'accès à ses structures de soutènement. Shaw a ajouté que ce refus et ce retard avaient permis à la STC de s'accorder un avantage concurrentiel indu au détriment de Shaw.

7. La STC a fait valoir que Shaw jouit d'un accès non discriminatoire aux structures de soutènement de la STC. Elle a ajouté que la demande de Shaw comprenait de nombreuses allégations de mauvaise conduite de la part de la STC, mais que les exemples précis et les éléments de preuve de fond fournis par Shaw étaient minces.

¹ La capacité de réserve est la différence entre la capacité inutilisée des structures de soutènement et la capacité dont le propriétaire de ces structures a besoin pour répondre à ses besoins prévus en services. La capacité inutilisée correspond à la différence entre la capacité des structures de soutènement basée sur ses limites de conception et la capacité utilisée par le propriétaire de ces structures pour répondre à ses besoins actuels liés aux services et toute capacité déjà attribuée à une titulaire de licence.

² Les travaux préparatoires s'entendent de tous travaux réalisés lorsqu'un propriétaire de structures de soutènement construit ou renforce les structures en prévision de leur utilisation par un client.

8. La STC a reconnu que, parfois, elle n'avait pas respecté les obligations qui lui sont imposées (comme fournir une ventilation des estimations de coûts des travaux préparatoires) et elle a affirmé qu'elle prenait des mesures pour améliorer ses processus.

Résultats de l'analyse du Conseil

9. À la lumière de tous les éléments de preuve déposés dans le cadre de la présente instance, notamment le fait que la STC a reconnu ne pas avoir respecté toutes ses obligations dans certaines circonstances, le Conseil conclut que la STC n'a pas respecté les obligations qui lui sont imposées relativement aux services de structures de soutènement. Le Conseil fait également remarquer que le non-respect de ces obligations a retardé l'accès de Shaw aux structures de soutènement de la STC.
10. Le Conseil rappelle à la STC qu'elle doit se conformer aux obligations qui lui sont imposées³. Parallèlement, le Conseil note que la STC prend des mesures pour améliorer ses processus afin de respecter ces obligations, et il estime que de telles mesures sont nécessaires et appropriées.

Autres questions

11. Dans ses allégations, Shaw a également soulevé des préoccupations précises selon lesquelles i) la STC avait retiré de façon inappropriée les installations de Shaw de ses structures de soutènement à une occasion et ii) la STC n'avait pas défini correctement en quoi consistait une « localité éloignée » pour ce qui était d'établir le délai de réponse prévu pour le traitement des demandes de permis relatives aux services de structures de soutènement. Ces préoccupations sont abordées ci-dessous.

i) La STC a-t-elle retiré de façon inappropriée les installations de Shaw de ses structures de soutènement?

12. Shaw a fait valoir que le retrait de ses installations des structures de soutènement de la STC était une violation de son droit de maintenir ses installations sur ces structures, conformément aux modalités du tarif et du contrat de licence relatif aux structures de soutènement.
13. La STC a soutenu que Shaw ne détenait aucun permis l'autorisant à maintenir ses installations sur les structures de soutènement et que, par conséquent, ses installations étaient considérées comme des installations non autorisées pouvant être retirées selon la procédure énoncée à l'article 10.1 du contrat de licence relatif aux structures de soutènement.
14. Le Conseil fait remarquer que les éléments de preuve fournis par la STC et Shaw sont contradictoires, mais estime qu'une meilleure communication entre les deux parties aurait probablement permis de résoudre ce différend. Dans les circonstances, le

³ Par exemple, les articles 404.3.1 et 404.3.5 du tarif de la STC et le paragraphe 48 de la décision de télécom 2004-29

Conseil conclut que, compte tenu des éléments de preuve contradictoires, il est incapable de déterminer que le retrait des installations de Shaw par la STC, contre la volonté de Shaw, allait à l'encontre des obligations réglementaires de la STC.

ii) Qu'est-ce qu'une localité éloignée dans le contexte de la détermination du délai de réponse pour le traitement des demandes de permis?

15. Le Conseil fait remarquer que l'article 404.3.1 du tarif de la STC indique que le temps de réponse aux demandes d'accès aux structures de soutènement de la société dans les localités éloignées sera déterminé en fonction des détails de chaque demande.
16. Shaw a indiqué que la STC l'avait avisée qu'elle élargissait la définition du terme « localité éloignée » parce qu'elle concentrait ses ressources dans un nombre réduit de bureaux régionaux. Shaw a affirmé qu'il était impossible que le tarif prévoie qu'un fournisseur de services de structures de soutènement puisse décider arbitrairement du moment auquel les échéanciers s'appliqueraient à certaines parties de son territoire.
17. La STC a cité la décision 2000-746, dans laquelle le Conseil a établi qu'une localité est éloignée si a) moins de deux techniciens à temps plein y sont en poste et b) la localité n'est accessible que par avion, ou si un technicien qui s'y rend par la route prenait normalement trois heures ou plus pour l'aller-retour de sa base d'affectation. La STC a fait remarquer que les bases d'affectation de ses techniciens responsables de l'examen des demandes de permis relatives aux structures de soutènement des titulaires de licence sont réparties dans six bureaux d'ingénierie régionaux en Colombie-Britannique et dans six autres en Alberta. La STC a ajouté que, selon la définition fournie dans la décision 2000-746, toute localité située à plus d'une heure de route d'un de ses bureaux d'ingénierie serait considérée comme éloignée⁴.
18. Le Conseil fait remarquer que la décision 2000-746 s'applique à Norouestel Inc. (Norouestel), l'entreprise de services locaux titulaire dans le nord du Canada, en ce qui concerne l'un de ses indicateurs de la qualité du service (QS). Le Conseil note également que la décision s'applique précisément à la situation unique de Norouestel : cette entreprise possède des ressources limitées et fournit des services sur une vaste zone géographique, à des localités très éloignées dont certaines sont très petites et ne sont accessibles que par avion.
19. Le Conseil estime que, même si la STC fournit des services à des localités éloignées en Colombie-Britannique et en Alberta, il serait inapproprié d'étendre les conclusions de la décision 2000-746 à la STC, étant donné que, comme il a été mentionné ci-dessus, cette décision a été rendue en fonction des conditions et des défis exceptionnels qui s'appliquent à Norouestel. De plus, le Conseil fait remarquer que, selon l'interprétation de la décision 2000-746 proposée par la STC, de nombreuses grandes localités dont la population est supérieure à 10 000 personnes seraient considérées comme éloignées, seulement parce qu'elles sont situées à plus

⁴ Selon la STC, un aller-retour de trois heures comprendrait une heure de route pour l'aller, une heure de route pour le retour et une heure de visite sur place.

d'une heure de route des bureaux d'ingénierie regroupés de la STC. Le Conseil note que l'interprétation de la STC donnerait lieu à un délai de réponse plus long pour de nombreuses demandes de permis relatives aux services de structures de soutènement, ce qui pourrait nuire à la concurrence.

20. Par conséquent, le Conseil détermine que la définition du terme « localité éloignée » fournie dans la décision 2000-746 s'applique exclusivement à Norouestel et à son cadre de QS, et qu'elle ne s'applique pas au tarif de la STC dans le contexte de la détermination du délai de réponse pour le traitement des demandes de permis relatives aux services de structures de soutènement.

II. Le Conseil devrait-il accroître la réglementation au-delà des obligations imposées à la STC?

21. Shaw a fait valoir qu'il était nécessaire d'accroître la réglementation au-delà des obligations imposées à la STC. Par exemple, Shaw a demandé que la STC soit tenue d'effectuer ce qui suit :

- fournir aux titulaires de licence des renseignements supplémentaires, comme les lignes directrices relatives à la capacité de réserve interne, les calendriers d'entretien prévus, les dossiers de construction, ainsi que les lignes directrices, procédures et politiques internes liées à l'accès par des tiers aux structures de soutènement;
- permettre aux titulaires de licence d'utiliser la capacité de réserve retenue temporairement par la STC en vue d'un usage futur, à condition que la titulaire de licence libère la capacité de réserve dans les six mois suivant la réception de l'avis de la STC indiquant qu'elle devra utiliser cette capacité⁵;
- fournir aux titulaires de licence une date approximative pour l'achèvement des travaux préparatoires;
- permettre aux titulaires de licence de réaliser les travaux préparatoires si la STC ne peut fournir une date d'achèvement approximative ou si elle ne peut s'engager à réaliser les travaux préparatoires dans un délai raisonnable ne devant pas dépasser 90 jours;
- payer des intérêts sur le montant versé par une titulaire de licence à l'égard des travaux préparatoires si la STC ne peut terminer les travaux préparatoires dans les 90 jours suivant la réception du paiement.

⁵ Shaw a fait valoir que le Conseil avait établi un précédent dans la décision de télécom 2004-29 en déterminant qu'un tiers pouvait bénéficier du service de structure de soutènement lorsque la capacité de réserve liée à cette structure de soutènement n'était disponible que pour une période limitée.

22. Shaw a également suggéré au Conseil d'amorcer une instance en vue d'examiner la possibilité de mettre en œuvre un cadre de QS relativement aux services de structures de soutènement.
23. La STC a soutenu que les quelques exemples soulevés par Shaw n'indiquaient pas la non-conformité systématique de la STC aux obligations qui lui sont imposées. La STC a fait valoir que les points soulevés par Shaw visaient à permettre à cette dernière d'avoir accès plus facilement, et à un coût moindre, à ses structures de soutènement, et à lui imposer des coûts et un fardeau supplémentaires, et ce, au profit de Shaw.
24. La STC a soutenu que l'établissement d'un cadre de QS pour les services de structures de soutènement ne ferait qu'accroître le fardeau administratif des parties de même que les coûts pour les titulaires de licence et les entreprises de services locaux titulaires.

Résultats de l'analyse du Conseil

25. Comme il a été mentionné précédemment, la STC n'a pas réussi à respecter les obligations qui lui sont imposées relativement au service de structure de soutènement. Cependant, le Conseil estime que rien ne prouve la non-conformité systématique de la STC aux obligations qui lui sont imposées et que la preuve ne démontre pas que les obligations imposées à l'ensemble de l'industrie des télécommunications relativement aux services de structures de soutènement ne suffisent pas à promouvoir une concurrence efficace. En outre, le Conseil est d'accord avec la STC sur le fait que l'établissement, le maintien et le suivi d'un cadre de QS feraient augmenter les coûts pour les titulaires de licence et les fournisseurs de services de structures de soutènement.
26. Le Conseil fait remarquer que le contrat de licence relatif aux structures de soutènement prévoit un processus progressif de résolution des différends qui vise à aider les parties à régler les différends liés aux structures de soutènement⁶, mais que, en l'espèce, les parties n'ont pas suivi ce processus.

⁶ L'article 11.1 du contrat de licence relatif aux structures de soutènement prévoit ce qui suit :

« L'entreprise et la titulaire de licence acceptent de tenter de résoudre, de manière appropriée, tout conflit pouvant survenir aux termes du présent contrat, du tarif ou des normes de construction. S'il y a lieu, l'entreprise et la titulaire de licence doivent s'efforcer de résoudre le conflit entre elles, soit à l'échelon où le conflit a pris naissance. Si le conflit ne peut être résolu, l'entreprise et la titulaire de licence conviennent que l'une ou l'autre des parties peut soumettre le problème à un échelon supérieur. Dans le cas de l'entreprise, il doit s'agir du directeur du service responsable de la fourniture des services de structures de soutènement, aux termes du tarif. Dans le cas de la titulaire de licence, il doit s'agir d'un directeur, désigné par la titulaire, habilité à trancher la question au nom de la titulaire. Si le conflit ne peut être résolu à cet échelon, l'entreprise et la titulaire de licence acceptent que, à la demande de l'une ou l'autre des parties, un comité mixte constitué de représentants de l'entreprise et de la titulaire soit établi pour tenter de résoudre le conflit. Si le conflit ne peut être résolu par le comité mixte, alors l'une ou l'autre des parties peut demander au Conseil de trancher » [Traduction].

27. Le Conseil estime que les parties devraient faire une utilisation appropriée du processus de résolution des différends énoncé dans le contrat de licence relatif aux structures de soutènement. Par conséquent, le Conseil exige que la STC et Shaw forment un comité mixte, constitué de représentants des deux entreprises, pour résoudre toute question particulière que Shaw pourrait soulever. Le Conseil encourage les parties à recourir au comité mixte pour participer à la planification conjointe concernant l'utilisation des structures de soutènement. Le Conseil fait remarquer qu'il pourrait être avantageux pour les deux parties, plus particulièrement à des fins de planification, de communiquer davantage de renseignements que ce qui est prévu aux termes du tarif, du contrat de licence relatif aux structures de soutènement et des décisions du Conseil, et que le comité mixte peut faciliter la communication de renseignements pour les deux parties.

28. Le Conseil ordonne ce qui suit à la STC :

- fournir au Conseil les noms des représentants de la STC et de Shaw qui siègent au comité mixte, et ce, dans les trois semaines suivant la date de la présente décision;
- tenir la première réunion du comité mixte dans les quatre semaines suivant la constitution du comité;
- fournir au Conseil, dans les deux semaines suivant chaque réunion, un rapport résumant les progrès réalisés par le comité.

29. Le comité mixte doit être maintenu, il doit tenir des réunions et il doit produire des rapports sur les progrès réalisés lors de ces réunions, et ce, jusqu'à ce que le personnel du Conseil l'avise que les réunions ou les rapports ne sont plus nécessaires.

30. De plus, si Shaw continue à éprouver de la difficulté à obtenir un accès raisonnable aux structures de soutènement de la STC, tel qu'il est prévu aux termes du tarif et du contrat de licence relatif aux structures de soutènement, et si le comité mixte est incapable de résoudre ces problèmes, Shaw peut présenter une demande de médiation ou d'audience accélérée au Conseil, conformément au bulletin de radiodiffusion et de télécommunication 2009-38.

31. En ce qui a trait à la demande de Shaw⁷ visant à permettre aux titulaires de licence d'utiliser, de façon temporaire, la capacité de réserve retenue par la STC en vue d'une utilisation future, le Conseil fait remarquer qu'un tel accès est fourni au cas par cas⁸. Le Conseil note que si Shaw souhaite accéder aux structures de soutènement de la STC de façon temporaire, et qu'il lui est impossible de s'entendre avec la STC à cet égard, elle peut présenter une demande auprès du Conseil en vue d'obtenir cet accès.

⁷ Voir le paragraphe 21 de la présente décision

⁸ Voir la décision de télécom 2004-29

32. Par conséquent, le Conseil estime que, compte tenu des mesures supplémentaires indiquées précédemment, les obligations imposées actuellement à l'égard des services de structures de soutènement demeurent appropriées. De ce fait, il **rejette**, pour le moment, la demande de Shaw visant l'imposition d'obligations supplémentaires, notamment la tenue d'une instance en vue d'examiner la possibilité de mettre en œuvre un cadre de QS.
33. Si, malgré les directives énoncées dans la présente décision, Shaw continue à éprouver de la difficulté à obtenir un accès raisonnable aux structures de soutènement de la STC, tel qu'il est prévu aux termes du tarif et du contrat de licence relatif aux structures de soutènement, le Conseil peut mettre en œuvre des mesures supplémentaires pour assurer la conformité, notamment :
- imposer des obligations mensuelles en matière de suivi et de production de rapports à l'égard des services de structures de soutènement de la STC;
 - amorcer un processus d'audience publique;
 - mettre en œuvre un cadre de QS à l'égard des services de structures de soutènement de la STC.

III. Le Conseil devrait-il se prononcer sur les questions techniques ou les questions liées à la sécurité?

34. Shaw a soulevé un certain nombre de questions au sujet des normes de construction de la STC et de ses lignes directrices concernant la capacité des structures de soutènement et des torons.
35. La STC a fait valoir que ses normes de construction et ses lignes directrices visent à assurer que la capacité maximale d'une structure de soutènement est mise à la disposition des tiers, de façon à préserver l'intégrité tant de ses installations que de celles des tiers, à assurer un service sûr et fiable à toutes les parties qui partagent les structures, et à assurer la sécurité du grand public. La STC a soutenu que ses normes et ses lignes directrices doivent être appliquées de la même manière à tous les utilisateurs afin d'être efficaces.

Résultats de l'analyse du Conseil

36. Le Conseil note que, selon le tarif, la STC est tenue d'établir et d'appliquer ses normes de construction en se fondant sur les règles de sécurité et les exigences techniques propres aux structures de soutènement. En outre, le Conseil estime que l'industrie et les parties elles-mêmes sont les mieux placées pour établir leurs propres normes et lignes directrices en matière de technologie et de sécurité.
37. Le Conseil fait également remarquer que la STC a déjà accepté d'apporter des modifications à ses normes et lignes directrices en matière de technologie et de sécurité en réponse à certaines des questions soulevées dans la demande de Shaw.

38. Par conséquent, le Conseil conclut qu'il ne serait pas approprié de rendre des décisions à l'égard de questions techniques ou de questions liées à la sécurité à l'heure actuelle. Il estime que le comité mixte établi aux termes de la présente décision serait le mieux placé pour traiter les préoccupations soulevées par Shaw à l'égard des normes et lignes directrices de la STC en matière de technologie et de sécurité. Si Shaw et la STC n'arrivent pas à trouver un terrain d'entente relativement à ces questions, les parties peuvent demander que les questions soient examinées par le Comité directeur sur l'interconnexion du CRTC ou par le Conseil.

Secrétaire général

Documents connexes

- *Pratiques et procédures concernant la médiation assistée par le personnel, l'arbitrage de l'offre finale et les audiences accélérées*, Bulletin de radiodiffusion et de télécommunication CRTC 2009-38, 29 janvier 2009, modifié par le Bulletin de radiodiffusion et de télécommunication CRTC 2009-38-1, 26 avril 2010
- *Accès aux structures de soutènement de TELUS Communications Inc. dans la ville de Kamloops*, Décision de télécom CRTC 2004-29, 6 mai 2004
- *La concurrence dans l'interurbain et le service amélioré pour les abonnés de Norouestel*, Décision CRTC 2000-746, 30 novembre 2000