



Décision de télécom CRTC 2025-93

Version PDF

Référence : Demande en vertu de la Partie 1 affichée le 21 novembre 2024

Gatineau, le 8 mai 2025

Dossier public : 8695-C211-202406024

Consortium canadien pour les contributions en télécommunications Inc. – Modifications aux statuts constitutifs et à la convention unanime des actionnaires

Sommaire

Le 15 novembre 2024, le Consortium canadien pour les contributions en télécommunications Inc. (CCCT) a déposé une demande auprès du Conseil en vue de faire approuver les modifications à ses statuts constitutifs modifiés (statuts) et à sa convention unanime des actionnaires (convention des actionnaires).

Le CCCT supervise les activités du Fonds de contribution national (FCN), ce qui comprend la collecte de fonds auprès des fournisseurs de services de télécommunication et le soutien d'initiatives comme le Fonds pour la large bande et le service de relais vidéo. Les modifications proposées visent à améliorer et mettre à jour la structure de gouvernance du CCCT afin de mieux l'harmoniser avec le régime actuel du FCN.

Le Conseil approuve les modifications proposées aux statuts et à la convention des actionnaires.

Le Conseil ordonne au CCCT de lui soumettre une copie du certificat de modification des statuts, et ce, au plus tard dans les 30 jours suivant sa publication par Innovation, Sciences et Développement économique Canada.

Contexte

1. Dans *Modifications au régime de contribution*, Décision CRTC 2000-75, 30 novembre 2000 (décision 2000-745), le Conseil a établi le Fonds de contribution national (FCN) pour subventionner le coût élevé du service téléphonique local dans les régions rurales et éloignées du pays.
2. En vertu de l'article 46.5(2) de la *Loi sur les télécommunications*, le Conseil doit désigner le gestionnaire tiers du FCN. Dans la décision 2000-745, le Consortium

canadien pour les contributions en télécommunications Inc. (CCCT¹) a été établi à titre d'organisme responsable de la gestion des fonds au sein du FCN.

3. Le conseil d'administration du CCCT est composé de représentants de diverses entreprises de télécommunication. Historiquement, la représentation au conseil d'administration était structurée par catégorie d'actions, où les actions étaient émises à une entreprise en fonction de son offre de services, par exemple aux entreprises de services locaux concurrentes, aux entreprises de services locaux titulaires, aux fournisseurs de services sans fil, aux revendeurs, etc. Cette répartition visait à assurer que les divers intérêts de l'industrie étaient représentés proportionnellement.

Demande

4. Le 15 novembre 2024, le CCCT a déposé une demande auprès du Conseil en vue de faire approuver les modifications à ses statuts constitutifs (statuts) et à sa convention unanime des actionnaires (convention des actionnaires). Les modifications proposées visent à améliorer et mettre à jour la structure de gouvernance du CCCT, et ce, afin de mieux l'harmoniser avec le régime actuel du FCN. Voici un résumé des modifications proposées et présentées dans la demande du CCCT :

- Éliminer les différentes catégories d'actions, supprimant ainsi la distinction fondée sur l'offre de services d'une entreprise.
- Créer une seule catégorie d'actions ordinaires, pour laquelle chaque entreprise actionnaire aurait droit à un vote, et ce, y compris lors de l'élection du conseil d'administration.
- Mettre à jour les définitions de « bénéficiaire admissible » et de « contributeur » afin de tenir compte de la création du Fonds pour la large bande et de l'élimination de la subvention du service local.
- Supprimer les références au régime de cotisation mis en œuvre en 1997 et ajouter un libellé afin de tenir compte de l'établissement du Fonds pour la large bande et de permettre davantage de souplesse pour les modifications futures au CCCT.

5. Les changements proposés ont été approuvés par une majorité absolue² de chaque catégorie d'actionnaires actuels du CCCT.

6. Le Conseil n'a reçu aucune intervention en réponse à la demande du CCCT.

¹ Le CCCT était auparavant connu sous le nom de Consortium canadien pour la contribution portable inc.

² Une majorité absolue exige un pourcentage plus élevé d'actionnaires en vue d'approuver un changement qu'une majorité simple, soit plus de 51 %.

Analyse du Conseil

7. Le CCCT est composé de toute entreprise de télécommunication qui souhaite siéger au conseil d'administration, et ce, puisque toutes les entreprises de télécommunication exerçant des activités au Canada sont admissibles à détenir une action. Les actionnaires actuels représentent un échantillon de l'industrie des télécommunications.
8. Lorsque le CCCT a été établi, il était important de distinguer les différentes catégories d'actions, car seules les entreprises de services locaux étaient estimées comme admissibles à recevoir du financement du FCN. Néanmoins, tout fournisseur de services de télécommunication dont les revenus provenant des services de télécommunication au Canada s'élevaient à 10 millions de dollars ou plus était tenu de contribuer au FCN. Cette distinction permettait aux bénéficiaires admissibles et aux contributeurs d'élire leurs propres administrateurs au conseil d'administration du CCCT.
9. À l'exception d'un changement de nom en 2012, les statuts et la convention des actionnaires n'ont pas été modifiés depuis 2002.
10. L'industrie des télécommunications a évolué depuis, et la majorité des entreprises de télécommunication offrent désormais de nombreux services différents. Par conséquent, l'approche historique consistant à structurer la représentation par catégorie d'actions en fonction de l'offre de services ne semble plus appropriée.
11. En supprimant les différentes catégories d'actions, tous les actionnaires auront le même poids dans l'élection du conseil d'administration du CCCT.
12. En raison de plusieurs changements au régime réglementaire du FCN et de la mise en œuvre du Fonds pour la large bande en 2018, les définitions de « bénéficiaire admissible » et de « contributeur » sont désormais désuètes et doivent être modernisées. De plus, l'admissibilité au financement n'est plus limitée aux entreprises de services locaux et est estimée séparément des revenus d'un fournisseur de services de télécommunication.
13. Les statuts et la convention d'actionnaires actuels font référence au régime de cotisation établi en 1997 et non au Fonds pour la large bande. Des mises à jour sont nécessaires afin de tenir compte de ces changements et de permettre davantage de souplesse pour les modifications futures au CCCT.

Conclusion

14. Le Conseil a examiné la demande du CCCT et estime que les modifications proposées aux statuts et à la convention des actionnaires sont justifiées et conformes aux décisions récemment approuvées. Les modifications proposées sont également conformes aux pratiques actuelles du FCN, qui tiennent compte notamment de l'établissement du Fonds pour la large bande.

15. Le Conseil approuve donc les modifications aux statuts et à la convention des actionnaires.
16. Le Conseil ordonne au CCCT de déposer une copie du certificat de modification des statuts auprès du Conseil, et ce, au plus tard dans les **30 jours** suivant sa publication par Innovation, Sciences et Développement économique Canada.
17. L'opinion minoritaire du conseiller Bram Abramson est jointe à la présente décision.

Secrétaire général

Documents connexes

- *Examen de la politique sur le Fonds pour la large bande – Nouvelle politique régissant le financement des projets d'immobilisations*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2024-328, 12 décembre 2024
- *Consortium de gestion de la numérotation canadienne, inc. – Demande de modification de la convention unanime des actionnaires*, Décision de télécom CRTC 2021-333, 1er octobre 2021
- *Établissement de l'Autorité canadienne de gouvernance des jetons sécurisés*, Décision de Conformité et Enquêtes et de Télécom CRTC 2019-403, 9 décembre 2019
- *Cadre politique relatif aux fonds de production indépendants certifiés*, Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2016-343, 25 août 2016
- *Examen de la structure et du mandat du Commissaire aux plaintes relatives aux services de télécommunications Inc.*, Politique réglementaire de radiodiffusion et de télécom CRTC 2016-102, 17 mars 2016
- *Structure et mandat de l'administrateur du service de relais vidéo*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2014-659, 18 décembre 2014
- *Fonds de participation à la radiodiffusion*, Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2012-181, 26 mars 2012
- *Consortium canadien de transférabilité des numéros locaux Inc. – Convention unanime des actionnaires modifiée et reformulée*, Décision de télécom CRTC 2010-725, 29 septembre 2010
- *Conseil canadien des normes de la radiotélévision*, Avis public CRTC 1991-90, 30 août 1991
- *Lignes directrices applicables à l'élaboration de normes de l'industrie*, Avis public CRTC 1987-9, 9 janvier 1987

Opinion minoritaire du conseiller Bram Abramson

1. Les organismes de collaboration de l'industrie, souvent établis en tant qu'entités corporatives, jouent un rôle discret, mais indispensable dans la prestation de services communs dans les secteurs des télécommunications et des médias au Canada. Certaines de ces entités sont mandatées ou encore encouragées directement par le Conseil, auquel cas notre travail comprend une surveillance de haut niveau de la gouvernance et des arrangements en matière d'approvisionnement de base. Ces entités de coréglementation¹ comprennent, en plus du Consortium canadien pour les contributions en télécommunications inc. (CCCT) :
 - le Fonds de participation à la radiodiffusion (FPR) inc.²;
 - l'Administrateur canadien du SRV (ACS) inc.³;
 - le Conseil canadien des normes de la radiotélévision⁴;
 - le Consortium canadien pour la TNL [transférabilité des numéros locaux] Inc.⁵;
 - le Consortium de gestion de la numérotation canadienne inc.⁶;
 - l'Autorité canadienne de gouvernance des jetons sécurisés (ACGJS) inc.⁷;
 - la Commission des plaintes relatives aux services de télécom-télévision inc.⁸;
 - les divers fonds de production indépendants certifiés⁹.

¹ Par opposition aux entités d'autoréglementation, comme txt.ca ou Vérifier un appareil Canada, toutes deux administrées par l'Association canadienne des télécommunications. Bien que ces programmes fonctionnent dans l'ombre de la réglementation, ils ne sont pas directement intégrés au processus de réglementation. Voir, en comparaison, l'avis public 1987-9 en ce qui concerne certaines des caractéristiques générales des programmes de coréglementation.

² Voir la politique réglementaire de radiodiffusion 2012-181.

³ Voir la politique réglementaire de télécom 2014-659.

⁴ Voir l'avis public 1991-90.

⁵ Voir la décision de télécom 2010-725.

⁶ Voir la décision de télécom 2021-333.

⁷ Voir la décision de Conformité et Enquêtes et de Télécom 2019-403.

⁸ Voir la politique réglementaire de radiodiffusion et de télécom 2016-102, paragraphes 140 à 153.

⁹ Voir la politique réglementaire de radiodiffusion 2016-343, paragraphes 145 à 151.

2. Dans la plupart des cas, notre objectif est de veiller à ce que ces entités de coréglementation servent de véhicules efficaces et efficaces pour simplifier l'administration des programmes. Cet objectif est servi par le fait de trouver un juste équilibre dans les intérêts des parties prenantes de manière à limiter au minimum les conflits et atteindre équitablement les objectifs généraux de l'organisme.
3. Nous examinons parfois la gouvernance de ces entités dans le cadre d'examens de mandat plus vastes. En dehors de ces examens, nous avons tendance à ne pas nous préoccuper de leur gouvernance, et ce, à moins qu'une demande ne soit déposée. Généralement, une telle demande viendra de l'entité elle-même, par voie de mise à jour. Parfois la demande comprend une explication superficielle. Souvent, les documents de gouvernance révisés joints à la demande sont difficiles à examiner, que ce soit en raison de demandes excédentaires en matière de confidentialité ou encore en raison de dossiers mal numérisés. Les versions consolidées montrent rarement l'effet des modifications proposées ou les différences entre la dernière version d'un document et les versions précédentes. Il est très rare que les parties prenantes non initiées disposent de ressources suffisantes et soient suffisamment motivées pour combler les lacunes du dossier afin d'étudier la question de près et déterminer s'il y a lieu de soulever un enjeu.
4. Cela est dommage. L'approche générale consiste à tenir un processus public superficiel, mais peu d'efforts sont faits pour incorporer à ce processus public les outils qui faciliteraient la participation du public. Cette approche sans chichi et sans confusion semble nettement professionnelle. Ce n'est toutefois pas le cas. La gouvernance organisationnelle est un art très étudié, mais il existe un certain consensus concernant la nécessité de suivre une voie médiane. L'abus de fioritures conduit à un résultat chaotique, plus compliqué que nécessaire. Cependant, si on agit trop rapidement, on doit endurer des processus médiocres incapables de s'adapter lorsque nécessaire, comportant des dysfonctionnements intégrés qui finissent par paralyser l'activité. Une procédure publique relativement courte permet un examen indépendant des dispositions. Lorsque correctement étayée par un dossier transparent, une telle procédure peut aider l'entité à naviguer entre Charybde et Scylla, gardant ces dernières en pleine vue.
5. Sur le plan procédural, il faut féliciter le CCCT d'avoir fait marche arrière pour éviter certains des pièges procéduraux qui l'auraient trop rapproché de l'un des dangers. Lorsqu'il a demandé le renouvellement de son contrat à fournisseur unique avec l'administrateur de longue date du Fonds de contribution national (FCN), une entité de Welch LLP, le CCCT a finalement fourni la plupart des documents pertinents au dossier public¹⁰. Au moment où il a déposé la demande actuelle de mise à jour des documents constitutifs, vieux de plusieurs décennies, des copies électroniques et une

¹⁰ Voir CCCT, Réponse au CCCT (CRTC)29-01-24 (dossier 8695-C211-202306852), 2 février 2024.

copie annotée de l'original ont été incluses, ce qui a simplifié le processus d'examen. D'autres entités de coréglementation devraient suivre l'exemple du CCCT.

6. Sur le plan substantiel, toutefois, je m'écarte de la décision rendue par la majorité du Comité des télécommunications au nom du Conseil¹¹. Je suis d'accord pour dire que le changement dans les intérêts concurrents des membres potentiels du CCCT depuis 2016 justifie un changement dans la façon dont la gouvernance de la société gère ces intérêts concurrents, et ce, comme le souligne le paragraphe 3 de la décision majoritaire. Mais on ne sait pas pourquoi la meilleure approche était une structure dans laquelle on suppose que ces intérêts devant être équilibrés ont disparu, ni quelles autres approches ont été envisagées.
7. Par exemple, l'examen par le Conseil des enjeux stratégiques relatifs au Fonds pour la large bande a établi une ligne de démarcation entre les entreprises détenues et contrôlées par des Autochtones et les autres entreprises, créant une approche différente pour les bénéficiaires autochtones et instituant un volet distinct du Fonds pour la large bande, destiné aux Autochtones¹². Leurs différents intérêts pourraient-ils se traduire par différents intérêts de l'industrie devant également être représentés?
8. De même, les contributeurs dont les revenus consolidés admissibles à la contribution s'élèvent à au moins 200 millions de dollars sont assujettis à des règles différentes et plus contraignantes que les contributeurs dont les revenus admissibles à la contribution se situent entre ce seuil et le plancher de 10 millions de dollars. Et puis il y a aussi ceux destinés à être des bénéficiaires, mais dont les contributions n'atteignent pas, et n'atteindront probablement pas bientôt, le seuil qui ferait d'eux des contributeurs. Dans quelle mesure ces entreprises de services de télécommunication de tailles différentes ont-elles des intérêts différents, en particulier quant à la surveillance par le CCCT (dont le but même est de superviser l'administrateur du fonds et ses instances connexes) en ce qui concerne le fardeau administratif?
9. Aucune de ces questions n'est abordée au dossier de la présente instance. Il n'aurait pas non plus été simple de le faire, car d'un seul coup le demandeur a, d'une part, choisi une réponse à ces questions, se plaçant du côté de la réduction de la pondération des intérêts à une seule catégorie et a, d'autre part, mis en œuvre cette réponse, sous la forme de révisions proposées à la convention unanime des actionnaires. Il aurait été difficile d'approfondir ou encore potentiellement de clarifier cette approche après sa mise en œuvre.
10. Bien que ce soit le fondement de ma dissidence à l'égard de cette demande particulière, il est difficile de ne pas arrimer l'approche suggérée à la gestion plus large

¹¹ Voir Comité des télécommunications, *Règlement N° 10*, alinéa e) : « que tous actes ou choses accomplis par le Comité des télécommunications soient réputés avoir été accomplis par les conseillers ».

¹² Voir la politique réglementaire de télécom 2024-328.

par le Conseil des entités de coréglementation comme le CCCT qui, à mon avis, serait grandement amélioré par davantage de cohérence et de clarté, comme suit.

11. Premièrement, les demandeurs devraient déposer les originaux et les comparaisons annotées, en limitant les demandes de confidentialité à ce qui est justifiable et en tenant compte clairement des changements.
12. Deuxièmement, lorsque des changements importants à la gouvernance sont envisagés, comme en l'espèce, les demandeurs devraient envisager de séparer la conception et la mise en œuvre en étapes de consultation distinctes, ce qui permettrait une définition plus claire du problème, une rétroaction ciblée et une prestation adaptative.
13. Troisièmement, les entités de coréglementation devraient être tenues d'entreprendre périodiquement des examens externes de la gouvernance, par exemple, sur des cycles de trois ou cinq ans. Dans tous les cas, ces examens seraient inclus dans toute demande de révision de la gouvernance et des documents constitutifs. Une telle exigence en vaudrait-elle la peine? Il faut prendre en considération ce qui suit :
 - les actifs importants gérés par ces entités, ce qui augmente le risque à atténuer;
 - la nature occasionnelle de ces demandes et la présence d'une industrie d'examen de la gouvernance externe bien développée, chacune réduisant le coût de ces examens;
 - l'amélioration du dossier public qui en résulterait, y compris un processus d'examen plus facile, holistique et efficace.

À mon avis, la balance penche en faveur de cette approche.

Tous les organismes de collaboration entre les entreprises et l'industrie dans les secteurs des télécommunications et de l'audiovisuel du Canada ne sont pas des entités de coréglementation. Mais il y en a suffisamment pour que nous les gérons de manière plus systématique et efficace. J'ai suggéré une telle approche ici. En l'absence d'une telle approche, ces entités doivent chacune élaborer une approche *ad hoc* qui comporte certains des risques décrits ci-dessus. C'est injuste à la fois pour les membres de l'industrie qui, dans bien des cas, donnent de leur temps pour aider ces entités de coréglementation de manière non officielle, en plus d'effectuer leurs tâches habituelles, et pour les autres intervenants qui s'attendent à des processus équitables, reproductibles, prévisibles et compréhensibles.