



Industrie
Canada

Industry
Canada

3^e édition
Mars 2011

Gestion du spectre et télécommunications

Politique cadre sur la vente aux enchères du spectre au Canada

Also available in English

Canada

Table des matières

1.	Introduction.....	1
2.	Recours aux enchères.....	1
2.1	Licences de radiodiffusion.....	2
2.2	Utilisateurs prioritaires.....	2
2.3	Services par satellite	2
3.	Attributs des licences.....	2
3.1	Définition des licences de spectre.....	3
3.2	Pouvoirs du Ministre.....	3
3.3	Souplesse de l'utilisation du spectre.....	3
3.4	Zones de service.....	4
3.5	Durée des licences.....	4
3.6	Droits au renouvellement.....	4
3.7	Transférabilité et divisibilité.....	5
4.	Principes de concurrence : promotion d'un marché concurrentiel après les enchères.....	5
5.	Aperçu du déroulement des enchères.....	6
6.	Conception des enchères et règles.....	8
7.	Conclusion.....	9

1. Introduction

Le spectre des fréquences radioélectriques est une ressource publique limitée. Les utilisateurs privés et les fournisseurs de services de communications sans fil ont besoin de fréquences pour toute une gamme d'utilisations. Conformément à la *Loi sur le ministère de l'Industrie*, à la *Loi sur la radiocommunication* et au *Règlement sur la radiocommunication* et dans le cadre des objectifs de la *Loi sur les télécommunications*, le ministre de l'Industrie est responsable de la gestion du spectre au Canada. Le programme de gestion du spectre fonctionne conformément aux indications du *Cadre de la politique canadienne du spectre*, révisé en 2007, qui énonce un objectif de politique unique, accompagné d'un ensemble de lignes directrices destinées à encadrer efficacement la gestion de cette ressource par Industrie Canada.

Lorsqu'il ne prévoit pas que la demande de fréquences dépassera l'offre, Industrie Canada attribue généralement les licences de spectre selon le principe du premier arrivé, premier servi. Si, au contraire, il prévoit que la demande de spectre dépassera l'offre, il a plutôt recours à un régime concurrentiel de délivrance des licences.

La présente *Politique cadre sur la vente aux enchères du spectre au Canada* (le Cadre des enchères) décrit les procédures générales qui serviront à Industrie Canada pour la vente aux enchères des licences de spectre.

2. Recours aux enchères

Comme l'indique le *Cadre de la politique canadienne du spectre* de 2007, Industrie Canada a adopté l'objectif d'optimiser les avantages économiques et sociaux que peut procurer l'utilisation du spectre des radiofréquences aux Canadiens et aux Canadiennes. L'une des lignes directrices habilitantes visant l'atteinte de cet objectif est de reconnaître l'importance de laisser jouer le plus possible les forces du marché. Dans le souci de se conformer à cette politique et à cette ligne directrice, Industrie Canada tient en général compte des grandes conditions qui suivent pour établir s'il y a lieu d'utiliser la mise aux enchères comme mécanisme d'attribution des fréquences :

- Il est prévu que la demande de spectre excédera l'offre¹;
- Les objectifs de la politique gouvernementale sont intégralement servis par la formule de la vente aux enchères.

Il se peut que le recours aux enchères comme mécanisme d'assignation des fréquences ne soit pas approprié dans le cas de certains services radio décrits plus loin.

¹ Il est souvent difficile d'estimer si la demande à l'égard d'autorisations particulières d'utilisation du spectre excédera effectivement l'offre. Pour cette raison, le processus décrit dans le présent document prévoit le passage à des enchères de façon transparente dans les cas où l'on s'attend à ce que la demande excède l'offre et le recours au régime du premier arrivé, premier servi si l'offre excède la demande.

2.1 Licences de radiodiffusion

La délivrance des licences de radiodiffusion demeure la responsabilité du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*. Dans le domaine de la radiodiffusion, le rôle du ministre de l'Industrie porte sur la gestion du spectre et les aspects techniques de la radiodiffusion. Pour exploiter une entreprise de radiodiffusion, il faut détenir à la fois une licence du CRTC et un certificat d'Industrie Canada. Bien que les licences de radiodiffusion ne soient pas appelées à faire l'objet d'enchères tenues par Industrie Canada, les fréquences utilisées par les services de radiodiffusion, elles, pourraient être mises aux enchères dans certaines circonstances, comme dans les cas où d'autres utilisations seraient également permises. Le cas échéant, le processus serait soumis à une consultation publique sur l'utilisation du spectre avant la vente aux enchères proposée.

2.2 Utilisateurs prioritaires

En règle générale, on n'a pas recours aux enchères pour la délivrance de licences dans les bandes désignées pour les services prioritaires (notamment ceux dont les systèmes de radiocommunication assurent une fonction vitale pour la souveraineté et la défense nationales, l'application de la loi, la sécurité publique et les services d'urgence).

2.3 Services par satellite

Dans le cas des systèmes à satellites d'envergure internationale, il ne serait pas pratique pour un pays d'avoir recours à la mise aux enchères comme mécanisme d'assignation des fréquences. Toutefois, dans le cas des systèmes à satellites nationaux ou régionaux qui couvrent le territoire du Canada, le Ministre peut, dans certaines circonstances, déterminer qu'il est approprié d'avoir recours à des enchères, lorsque les fréquences sont déjà allouées au Canada dans le cadre d'un plan de l'Union internationale des télécommunication (UIT) ou lorsque le Canada a accès en priorité à des fréquences données sur la scène internationale.

3. Attributs des licences

Pour que les soumissionnaires puissent préparer leurs plans d'affaires, obtenir du financement et établir une stratégie de soumission, il est important qu'ils comprennent exactement l'objet des enchères. Le cadre des enchères donne un aperçu des attributs généraux des licences de spectre mises aux enchères. Les attributs particuliers de licences de spectre précises seront inclus au cours de la consultation publique qui précédera des enchères données, ainsi que dans les documents cadres correspondants en matière de politique et de délivrance des licences.

Les requérants ne doivent pas oublier que les enchères représentent pour eux une occasion de devenir des titulaires de licence, sous réserve de certaines conditions et dispositions réglementaires. Industrie Canada ne fait aucune déclaration et n'offre aucune garantie quant à l'utilisation des fréquences mises aux enchères pour des services précis. Une vente aux enchères de spectre ne signifie nullement qu'Industrie Canada sanctionne un service, une technologie ou un produit donnés, ni que la délivrance d'une licence de spectre constitue une garantie de succès commercial. Les requérants devraient faire preuve de diligence raisonnable avant d'aller de l'avant, comme dans le cadre de n'importe quelle opération commerciale.

Les sections qui suivent donnent un aperçu des attributs généraux des licences de spectre dans le cadre d'une enchère.

3.1 Définition des licences de spectre

Les licences de spectre seront des autorisations disponibles pour délivrance dans le cadre des enchères. Elles sont définies au sous-alinéa 5(1) a)(i.1) de la *Loi sur la radiocommunication* comme des autorisations « ... à l'égard de l'utilisation de fréquences de radiocommunication définies dans une zone géographique déterminée... ».

3.2 Pouvoirs du Ministre

Les licences de spectre délivrées dans le cadre d'enchères sont assujetties aux dispositions pertinentes de la *Loi sur la radiocommunication*, de la *Loi sur les télécommunications* et du *Règlement sur la radiocommunication*. En particulier, le Ministre a le pouvoir de modifier les conditions des licences de spectre à n'importe quel moment durant leur période de validité (alinéa 5(1) b) de la *Loi sur la radiocommunication*). À l'expiration d'une licence, le Ministre peut établir de nouvelles conditions, qui feraient normalement l'objet de consultations tenues environ deux ans avant la fin de la période de validité de la licence en question.

En outre, l'article 40 du *Règlement sur la radiocommunication* continue de s'appliquer. Il permet notamment au Ministre de réattribuer des fréquences ou d'autoriser d'autres parties à utiliser les mêmes fréquences en régime de non-brouillage, par exemple, par l'utilisation de technologie cognitive. Industrie Canada tient compte des investissements considérables consentis par les titulaires de licence pour établir leurs réseaux et de l'incidence que peut avoir une réattribution sur une clientèle. Il est donc important de noter que, conformément au Règlement, le Ministère ne réattribuerait de licences de spectre délivrées au terme d'enchères, ou n'offrirait d'autres moyens d'accès à ces licences, que dans des circonstances extraordinaires (par exemple, lorsqu'une modification est apportée à une attribution sur la scène internationale ou si le besoin d'une politique prépondérante se fait sentir), compte tenu de la question à savoir si le titulaire de licence s'est conformé aux conditions de sa licence, de la valeur des investissements effectués, de la clientèle établie du titulaire de licence et, dans le cas d'un autre moyen d'accès, du degré auquel l'utilisation en cours pourrait se poursuivre sans contrainte. Si une réattribution ou un accès partagé étaient envisagés, ils ne seraient mis en œuvre qu'au terme d'une consultation.

3.3 Souplesse de l'utilisation du spectre

Les enchères permettent aux forces du marché de déterminer qui aura accès au spectre et, indirectement, à quelles fins il servira. Pour faire en sorte que les titulaires de licence puissent continuer d'adapter leurs services rapidement et efficacement aux demandes changeantes des consommateurs, Industrie Canada leur offre toute la souplesse possible pour déterminer les services qu'ils comptent proposer et les technologies dont ils comptent se servir. En général, exception faite de la nécessité de respecter l'attribution canadienne des fréquences visées, des limites sont imposées uniquement à des fins de gestion du brouillage. Ces limites comprendront les conditions des accords internationaux auxquels le Canada est partie et les dispositions du *Règlement des radiocommunications* de l'UIT.

3.4 Zones de service

Industrie Canada publie un document intitulé *Zones de service visant l'autorisation concurrentielle*, qui donne un aperçu des zones de service générales devant être proposées dans le cadre des enchères. Les zones géographiques définies ont été regroupées dans des « niveaux de zone de service », fondés sur les divisions et les subdivisions de recensement de Statistique Canada. Le site Web d'Industrie Canada contient la définition des zones de service à l'intérieur de ces niveaux, ainsi que des cartes et des tableaux de données. Industrie Canada continuera à solliciter les observations des intervenants, avant les enchères, au sujet du niveau proposé et d'autres approches pouvant être justifiées dans le cas des fréquences particulières mises aux enchères, puis à tenir compte des observations reçues.

Étant donné la géographie du Canada, il est inévitable que les limites de certaines zones de service englobent des cours d'eau et/ou des régions côtières connexes. En règle générale, la prestation d'un service est permise dans ces régions connexes sous réserve des arrangements de partage en vigueur au pays et dans le monde.

3.5 Durée des licences

Les licences délivrées au terme d'enchères seront valides pour une période d'au plus 20 ans, selon les fréquences précises mises aux enchères. Dans les cas où on n'anticipe pas de modification à l'utilisation des fréquences, des périodes de validité plus longues (p. ex. 20 ans) seraient offertes. Une des conditions des licences est qu'elles sont assorties d'une forte probabilité de renouvellement, sauf s'il y a infraction aux conditions, s'il y a une raison justifiant la réattribution fondamentale des fréquences à un nouveau service ou si le besoin d'une politique prépondérante se fait sentir.

En vertu de l'alinéa 5(1) b) de la *Loi sur la radiocommunication*, le Ministre a le pouvoir de modifier les conditions des licences de spectre durant leur période de validité ainsi qu'à la fin de cette période, dans le cadre du renouvellement des licences.²

3.6 Droits au renouvellement

En ce qui concerne les licences délivrées dans le cadre d'un processus de renouvellement, des droits qui reflètent dans une certaine mesure la valeur marchande des licences s'appliqueront. En règle générale, lorsque la majorité des licences pour une bande donnée approchent la fin de leur période de validité, une consultation publique sera lancée au sujet du processus de renouvellement. Cette consultation commencera environ deux ans avant la fin de la période de validité des licences. Des observations seraient sollicitées au sujet des conditions de licence appropriées devant s'appliquer aux nouvelles licences, y compris la valeur des droits. Si Industrie Canada prévoit la possibilité qu'il n'y aura pas de processus de renouvellement des licences (p. ex. en raison d'une réattribution fondamentale des fréquences à un nouveau service ou du besoin d'une politique prépondérante), une consultation sera également menée au sujet des questions pertinentes.

² La procédure entourant le renouvellement des licences, incluant le choix du moment et le besoin de consultation sur le sujet peut varier pour les licences de satellites.

3.7 Transférabilité et divisibilité

Les licences acquises au terme d'enchères sont transférables en tout ou en partie (divisibilité) à un prestataire qualifié, en ce qui concerne autant la largeur de bande que la zone géographique, sous réserve des cadres de politique et de délivrance de licences qui s'appliquent à ces licences particulières. En règle générale, la zone transférée ne peut être plus petite qu'une cellule de grille spectrale. Une cellule de grille spectrale est une zone hexagonale d'une superficie de 25 km². Les cellules de grille s'agencent par imbrication de manière à couvrir tout le territoire du Canada. Dans l'ensemble, aucune limite minimale n'est imposée quant au nombre de fréquences pouvant être transférées dans la largeur de bande. Il se peut cependant qu'à l'occasion, il faille imposer des limites quant au nombre de fréquences pouvant être transférées, afin de respecter les plans de répartition des fréquences ou d'autres exigences de politique. Ces limites auront fait l'objet de discussions à l'occasion de la consultation sur la mise aux enchères de la bande de fréquences visée, et elles seront définies dans le document final de politique et de délivrance de licences.

4. Principes de concurrence : promotion d'un marché concurrentiel après les enchères

Dans le but d'optimiser les avantages sociaux et économiques découlant de l'utilisation du spectre de radiofréquences, il sera important, qu'après les enchères, les titulaires de licence puissent fonctionner dans un marché concurrentiel. Le gouvernement peut prendre diverses mesures pour promouvoir l'émergence d'un marché concurrentiel après les enchères, notamment en restreignant la participation de certaines entités aux enchères ou en imposant des limites au nombre de fréquences qu'une seule entité peut détenir au moyen de fréquences réservées et de limites de regroupement de fréquences. Au moment de déterminer quand et comment imposer ces mesures favorables à la concurrence, Industrie Canada tiendra compte des deux principes directeurs ci-dessous :

Principe 1 : Restriction de la participation sur le marché du sans-fil

Industrie Canada peut décider qu'il y a lieu d'empêcher une entité offrant déjà des services de télécommunications de détenir certaines licences si :

- a) cette entité occupe une place importante sur le marché en offrant un ou plusieurs services de télécommunications dans une région couverte par la licence devant être mise aux enchères;
- b) un nouvel intervenant se servirait probablement de la licence pour offrir des services faisant concurrence à ceux que l'entité offre actuellement;
- c) les effets défavorables à la concurrence découlant de l'acquisition d'une licence par cette entité ne sont pas compensés par les économies d'échelle susceptibles de découler de l'intégration des fréquences en question au réseau en place de l'entité.

Principe 2 : Limites de regroupement des fréquences

Industrie Canada est d'avis que, lorsque plusieurs licences visant l'utilisation de fréquences dans une zone géographique donnée sont mises aux enchères et que ces licences peuvent servir à la prestation de services étroitement substituables, des limites peuvent être requises quant au nombre de fréquences qu'un seul soumissionnaire est autorisé à acquérir, de manière à préserver la compétitivité des marchés. Des limites de regroupement de fréquences peuvent être imposées dans les circonstances suivantes :

- a) un soumissionnaire qui acquiert des fréquences au-delà d'un certain niveau ne se mesurerait pas à une concurrence réelle de la part de fournisseurs de services étroitement substituables;
- b) les effets défavorables à la concurrence découlant de l'acquisition de fréquences au-delà d'un certain niveau par un seul soumissionnaire ne seraient pas compensés par une baisse des coûts ou la prestation de services de valeur supérieure du fait qu'une seule entité détiendrait les fréquences en question.

Dans l'analyse de ces principes de la concurrence, il convient de tenir compte du marché canadien actuel, des activités d'autres organismes de réglementation de l'industrie du sans-fil et de l'expérience d'autres pays.

5. Aperçu du déroulement des enchères

La présente section donne un aperçu des grandes étapes de la délivrance de licences par vente aux enchères. Un examen plus détaillé de certains éléments de conception et de réglementation des enchères sera donné durant la consultation menée avant les enchères particulières, de même que les documents-cadres de politique et de délivrance de licences correspondants. Le temps nécessaire à l'exécution des enchères, de la publication du document initial de consultation à la délivrance des licences, varie en fonction de facteurs comme la complexité des questions liées aux enchères, le format particulier des enchères, le nombre d'observations reçues au cours des consultations, le nombre de licences offertes, le nombre de parties qui demandent à participer aux enchères, le nombre de soumissionnaires admissibles et le temps demandé par les soumissionnaires pour mettre au point leurs stratégies de soumission et de financement. Toutefois, il s'écoule généralement de 6 à 10 mois entre la publication des documents finaux de politique et de délivrance des licences et l'ouverture des enchères proprement dites, et les enchères peuvent prendre une seule journée dans le cas des enchères par soumissions cachetées à plusieurs semaines dans le cas des enchères complexes. L'un des objectifs du processus est de préciser clairement les facteurs et les décisions en matière de politique et de délivrance des licences pour que les soumissionnaires potentiels connaissent le mieux possible les fréquences offertes, ainsi que la marche à suivre et les règles à respecter avant le début des enchères.

Industrie Canada offre également des documents généraux sur les mises aux enchères particulières. Ces documents comprennent normalement un document d'information, les questions fréquentes, les dates des enchères et un feuillet de renseignements sur les enchères. Ces documents ne servent qu'à des fins d'information et ne font pas partie de la politique officielle.

En règle générale, les enchères se déroulent selon les étapes suivantes :

- 5.1 **Publication du document de consultation :** Industrie Canada publie dans la *Gazette du Canada* un avis annonçant la parution d'un document de consultation traitant des aspects liés à la mise aux enchères du spectre. L'objectif est de donner aux intéressés l'occasion de faire part de leurs observations sur tous les aspects de la politique rattachés à des enchères données, les modalités des enchères, les procédures de délivrance des licences et les règles avant la tenue des enchères.
- 5.2 **Période de présentation des observations :** Une période initiale de présentation d'observations de 45 à 90 jours est prévue. Pour les questions portant sur le cadre de fonctionnement commun, les observations sont sollicitées sur les raisons pouvant justifier tout écart par rapport aux approches exposées dans le Cadre des enchères. Quant aux autres questions, pour lesquelles il faut adopter une approche différente à chaque mise aux enchères (par exemple, la zone géographique et la définition de la largeur de bande données dans les licences), des propositions ou des options particulières sont soumises à l'examen des intervenants.

Après la date limite fixée pour la réception des observations, les observations reçues sont versées sur le site Web d'Industrie Canada.
- 5.3 **Période de présentation d'observations à l'égard des réponses :** Il peut y avoir ensuite une deuxième période de présentation d'observations, plus courte, au cours de laquelle les répondants peuvent réagir aux observations initiales des autres intervenants. Après la date de clôture de cette période, les nouvelles observations sont, elles aussi, versées sur le site Web d'Industrie Canada.
- 5.4 **Élaboration de la politique finale :** Après avoir examiné toutes les opinions exprimées, le ministre de l'Industrie publiera les décisions stratégiques finales. Un deuxième avis est alors publié dans la *Gazette du Canada* pour annoncer la parution d'un document annonçant les décisions stratégiques finales, les licences mises aux enchères, les conditions rattachées à ces licences, la soumission initiale à l'égard de chaque licence, les changements aux règles des enchères, les critères d'admissibilité et les procédures de demande de participation aux enchères. Un aperçu des principales dates de délivrance des licences est généralement inclus dans le document, et des mises à jour sont versées sur le site Web d'Industrie Canada.
- 5.5 **Modifications, suppléments et questions sur des précisions :** Industrie Canada se réserve le droit de donner au public la possibilité de présenter par écrit des questions visant à faire préciser des règles ou des politiques rattachées aux enchères. Les questions reçues à la date limite fixée et les réponses écrites d'Industrie Canada seront versées sur le site Web du Ministère. Ces réponses sont considérées comme des modifications ou des compléments d'information aux politiques et aux règles établies dans le document définitif sur la politique et les procédures de délivrance de licences. Industrie Canada se réserve aussi le droit de publier d'autres modifications et des suppléments à la politique finale, le cas échéant, et les versera sur son site Web.
- 5.6 **Présentation des demandes :** Pour participer aux enchères, tous les requérants doivent soumettre un formulaire de demande dûment rempli, y compris des détails sur leur propriété effective et un dépôt financier. Pour chaque vente aux enchères, les exigences particulières sont exposées durant la consultation précédant la vente aux enchères, ainsi que dans les documents connexes de politique et de délivrance de licences.

- 5.7 **Publication de la liste des requérants :** Une liste de tous les requérants peut être rendue publique en étant versée sur le site Web d'Industrie Canada peu après la date de présentation des demandes de participation. La publication de cette liste ne rend nullement les requérants admissibles à participer aux enchères.
- 5.8 **Publication de la liste des soumissionnaires qualifiés :** La liste de tous les soumissionnaires admissibles, des licences pour lesquelles ils peuvent présenter des soumissions et de leur niveau initial d'admissibilité peut être publiée dans le site Web du Ministère.
- 5.9 **Début des enchères :** Des détails sur la date de début ou le calendrier des enchères seront donnés durant la consultation précédant les enchères en question, de même que dans les documents connexes de politique et de délivrance de licences.
- 5.10 **Fin des enchères :** La fin des enchères dépend de la conception des enchères et de la formule utilisée. Des détails sur la fin des enchères seront donnés durant la consultation précédant les enchères en question, de même que dans les documents connexes de politique et de délivrance de licences.
- 5.11 **Délivrance des licences :** Après la clôture des enchères, chaque soumissionnaire retenu pour une licence donnée doit présenter les documents d'admissibilité et le paiement complet de sa soumission la plus élevée, ainsi que de toute pénalité qui lui aura été imposée, conformément aux indications du Cadre des enchères.

Sur paiement complet de la somme de sa soumission la plus élevée et de la somme de ses pénalités, le cas échéant, et sur détermination du respect des exigences d'admissibilité par Industrie Canada, les licences appropriées seront délivrées à un soumissionnaire provisoirement retenu.

- 5.12 **Licences invendues :** Si aucune soumission n'est présentée pour une licence durant les enchères, le Ministère se réserve la possibilité de la rendre disponible à une date ultérieure. Les licences disponibles, y compris les licences abandonnées après la clôture des enchères, peuvent être offertes au cours d'une remise aux enchères à une date ultérieure ou par un autre moyen (p. ex. selon le principe du premier arrivé, premier servi).

6. Conception des enchères et règles

Les enchères constituent un moyen commercial efficace de délivrer des licences de spectre, selon un processus équitable et transparent, à ceux qui accordent le plus de valeur aux fréquences. L'objectif poursuivi par Industrie Canada est de choisir une formule optimale de mise aux enchères des fréquences offertes, compte tenu de la conjoncture du moment. Comme les aspects théoriques et pratiques de la conception des mises aux enchères ne cessent d'évoluer, Industrie Canada ne cesse d'examiner de nouveaux concepts et les adopte au besoin.

Les détails particuliers en matière de conception, de règles et d'attributs des enchères sont prévus dans la consultation publique précédant toute mise aux enchères de fréquences, ainsi que dans les documents-cadres de politique et de délivrance de licences correspondants.

7. Conclusion

Comme nous l'avons indiqué plus tôt, le présent document présente la politique cadre et les concepts qui s'appliquent en règle générale aux vente aux enchères de spectre au Canada. Les règles particulières et la mise en œuvre de ces concepts sont indiquées dans les documents de politique et de délivrance de licences publiés avant chaque vente aux enchères.

Les aspects théoriques et pratiques des enchères du spectre ne cessent d'évoluer. Les nouvelles formules d'enchères sont étudiées et adoptées s'il y a lieu. Le présent Cadre des enchères sera mis à jour, au besoin, pour l'harmoniser avec les objectifs des politiques et des lignes directrices connexes d'Industrie Canada.