



**Consultation sur le processus de renouvellement
des licences relatives aux services sans fil évolués
et autres bandes de fréquences**

Avis de la Gazette du Canada SLPB-002-17

**Réponse de Québecor Média inc.,
déposée en son nom
et en celui de Vidéotron s.e.n.c.**

14 août 2017

Table des matières

I.	Introduction et sommaire	1
II.	L'atteinte de niveaux de déploiement de couverture de niveau 3 : une approche pragmatique à privilégier	2
III.	La prudence est de mise quant à l'accès dynamique	4
IV.	Aucune nécessité de modifier le cadre réglementaire du Ministère en matière d'itinérance obligatoire	6
V.	La recherche-développement : une condition de licence qui a fait son temps	7
VI.	Les rapports annuels de conformité : un allègement s'impose	8

I. INTRODUCTION ET SOMMAIRE

1. Québecor Média inc. (Québecor Média), en son nom et en celui de sa filiale à part entière Vidéotron s.e.n.c. (Vidéotron), a le plaisir de déposer la présente réponse aux commentaires qui ont été déposés par diverses parties intéressées dans le cadre de la *Consultation sur le processus de renouvellement des licences relatives aux services sans fil évolués et autres bandes de fréquences*, avis n°SLPB-002-17 publié le 15 juin 2017 dans la partie I de la Gazette du Canada (le « **Document de consultation** »).
2. Notre réponse est composée de cinq points principaux.
3. Premier point : la majorité des parties intéressées qui se sont prononcées sur la question des exigences de déploiement incorporées aux licences SSFE-1 renouvelées est en faveur d'une approche axée sur l'atteinte dans les huit ans de niveaux de déploiement de couverture de niveau 3. Puisque c'est une approche pragmatique qui ne défavorise pas les nouveaux entrants, le Ministère doit la privilégier.
4. Deuxième point : le message exprimé par les parties intéressées quant à l'accès dynamique est très clair : la prudence est de mise. Un bon plan de match pour le Ministère serait de continuer de surveiller la progression du développement des technologies d'accès dynamique et de lancer un processus exhaustif de consultation publique une fois que ces technologies auront atteint un point de maturité.
5. Troisième point : la mise place par le CRTC en 2015 d'une réglementation visant spécifiquement les services d'itinérance de gros fournis par les trois grands fournisseurs sans fil nationaux ne diminue en rien la pertinence (et la nécessité) du cadre réglementaire du Ministère en matière d'itinérance obligatoire. Le Ministère doit donc maintenir son cadre tel quel et rejeter toute demande d'amendement.
6. Quatrième point : la vaste majorité des parties intéressées ont soutenu que la condition de licence relative à la recherche-développement devrait être abolie, puisqu'elle a fait son temps. Le Ministère doit prendre acte de cette nette pluralité de voix, et abolir sans délai ladite condition.
7. Cinquième point : de nombreuses parties intéressées ont demandé que le fardeau administratif provoqué par la préparation et la soumission des rapports annuels de conformité soit allégé. Le Ministère devrait par conséquent mettre en œuvre le plus rapidement possible les mesures d'allègement recommandées.
8. L'absence de commentaire de notre part quant à tout point de vue, proposition ou argument évoqué par l'une ou l'autre des parties intéressées dans leurs commentaires ne doit en aucun cas être interprétée comme une acceptation tacite ou implicite du point de vue, de la proposition ou de l'argument en question.

II. L'ATTEINTE DE NIVEAUX DE DÉPLOIEMENT DE COUVERTURE DE NIVEAU 3 : UNE APPROCHE PRAGMATIQUE À PRIVILÉGIER

9. Dans nos commentaires du 25 juillet dernier, nous avons mentionné que nous n'aurions pas d'objection à ce que les exigences de déploiement des licences SSFE-1 renouvelées soient resserrées en demandant l'atteinte dans les huit ans de niveaux de déploiement de couverture de niveau 3 (ci-après, « **approche de type niveau 3** »), comme c'est déjà le cas pour les licences SSFE-3. Nous avons par ailleurs souligné que le Ministère irait trop loin s'il décidait de resserrer davantage les exigences de déploiement des licences SSFE-1 renouvelées en imposant l'atteinte dans les huit ans de niveaux de déploiement de couverture de population de niveau 4 (ci-après, « **approche de type niveau 4** »). Un tel resserrement serait contraire à la nature particulière des initiatives de déploiement des services sans fil mobiles dans les régions éloignées, et favoriserait indûment les trois grands titulaires sans fil nationaux au détriment des nouveaux entrants tel que Vidéotron.
10. Ayant pris connaissance de tous les commentaires déposés par les parties intéressées en réponse au Document de consultation, nous avons constaté que la majorité de celles qui se sont prononcées sur la question des exigences de déploiement imposées dans le cadre du renouvellement des licences SSFE-1 a appuyé l'approche de type niveau 3.
11. Parmi ce groupe, plusieurs ont comme nous insisté sur le fait que l'approche de type niveau 4 favoriserait indûment les trois grands titulaires sans fil nationaux. À titre d'exemple, nous citerons successivement les propos de Shaw Communications Inc. (« **Shaw** ») et de Bragg Communications Inc. (qui exerce ses activités sous le nom d'Eastlink [« **Eastlink** »]) :

Spectrum deployment for new competitors poses a completely different set of challenges than it does for the incumbents who can leverage their existing network infrastructure and network sharing arrangements as a means of meeting highly granular deployment requirements, such as those established at the Tier 4 serving area level.¹

The proposed Tier 4 requirements would not negatively impact incumbent service providers which have had decades to build their networks and already satisfy the requirements and/or have readily available access to existing infrastructure to deploy additional RAN equipment. For new entrants, the Tier 4 requirements would force new builds in very specific markets, redirecting resources from areas where we may currently have network expansions planned.²

12. C'est avec intérêt que nous avons noté que l'un des trois grands fournisseurs sans fil nationaux - Rogers Communications Canada Inc. (« **Rogers** ») - s'est montré en faveur de l'approche de type niveau 3. L'extrait ci-dessous résume bien pourquoi Rogers appuie cette approche :

¹ Commentaires de Shaw, paragraphe 56

² Commentaires d'Eastlink, paragraphe 27.

*(...) if the Department believes they must further incent deployment, they should harmonize deployment requirements on a Tier 3 basis at the same coverage percentages as the AWS-3 auction. This will ensure that the newer entrant operators continue to build out their networks to suburban and rural areas and contribute to the facilities-based competition that benefits all Canadians.*³

(Nos soulignés)

13. De l'avis de Québecor Média, en affirmant que l'approche de type niveau 3 faciliterait le déploiement des réseaux des nouveaux entrants dans les régions rurales, Rogers reconnaît implicitement que l'approche de type niveau 4 défavoriserait les nouveaux entrants. Venant de la part de l'un des trois grands fournisseurs nationaux, cette reconnaissance démontre indéniablement le bien-fondé de l'argument mis de l'avant par Québecor Média, Shaw et Eastlink.
14. De plus, Rogers a visé juste en donnant un rôle central à la concurrence fondée sur les installations dans la détermination des exigences de déploiement qui seront incorporées aux licences SSFE-1 renouvelées. En effet, c'est en mettant l'emphase sur ce type de concurrence que le déploiement des fréquences SSFE-1 au-delà des grandes et moyennes agglomérations pourra véritablement être accéléré, et ce, d'une façon économiquement viable. Ce dernier aspect est crucial. Comme mentionné plus haut, nous avons souligné dans nos commentaires du 25 juillet dernier qu'une approche de type niveau 4 serait contraire à la nature particulière des initiatives de déploiement des services sans fil mobiles dans les régions rurales. C'est pourquoi nous sommes tout à fait d'accord avec ce que Rogers affirme au paragraphe 33 de ses commentaires :

Competition is driving Canadian carriers to build out their networks continuously to provide greater coverage wherever it is economic and there is market-demand. To help provide coverage in areas that are uneconomical for fully market-based solutions, both the Department and the CRTC have recently launched or announced programs that will provide funding for new broadband infrastructure to bring high-speed Internet to rural and remote communities in Canada. These programs will help fund broadband facilities that can be used by operators to extend advanced mobile connectivity and will further support rural and remote communities.

(Nos soulignés)

15. Qu'en est-il des deux autres grands fournisseurs de services sans fil nationaux, Bell Mobilité inc. (« **Bell** ») et la Société TELUS Télécommunications (« **TELUS** ») ? On les retrouve parmi les quelques parties intéressées qui ont indiqué être en faveur de l'approche de type niveau 4.
16. Les arguments avancés par TELUS et par Bell sont pour le moins succincts. En effet, TELUS affirme pour l'essentiel que « *eight years is more than ample time to*

³ Commentaires de Rogers, paragraphe E3.

reach these deployments levels (...) »⁴, tandis que Bell considère simplement que « ISED's proposed approach, applied on a selective basis and under the current circumstances, would be consistent with the Government's longstanding support of facilities-based competition »⁵. Autre constatation : ni Bell, ni TELUS n'a fourni en appui une analyse des défis réels liés au déploiement des services sans fil en régions éloignées.

17. Qui plus est, Bell et TELUS bénéficient toutes les deux d'un avantage additionnel : en tant qu'entreprises de services locaux titulaires (« **ESLT** »), le CRTC les a autorisées à utiliser les fonds disponibles à même leur compte de report respectif pour déployer leurs réseaux sans fil dans des régions rurales mal ou non desservies par les services à large bande⁶. Aucune autre entreprise – pas plus les nouveaux entrants que Rogers – n'a pu bénéficier d'une telle aide artificielle.
18. À la lumière de ce qui précède, une conclusion s'impose : imposer en tant qu'exigences de déploiement pour les licences SSFE-1 à être renouvelées l'atteinte de niveaux de déploiement correspondant à l'approche de type niveau 3 constitue une approche pragmatique que le Ministère doit privilégier.

III. LA PRUDENCE EST DE MISE QUANT À L'ACCÈS DYNAMIQUE

19. Dans nos commentaires du 25 juillet dernier, nous avons indiqué que nous étions extrêmement préoccupés par la possibilité que le Ministère en vienne à imposer l'accès « opportun » au spectre sous licence. Nous avons expliqué que l'utilisation exclusive et sans entraves du spectre sous licence est une des principales raisons pour lesquelles les fournisseurs de services sans fil (« **FSSF** ») acceptent d'investir à fort prix dans ce type de spectre, et qu'imposer l'accès dynamique viendrait fausser les hypothèses sur lesquelles les FSSF ont fondé leur décision d'investissement (en plus constituer un changement radical aux règles actuelles de gestion de spectre). Nous avons par conséquent insisté sur la nécessité de la tenue d'un processus exhaustif de consultation publique avant toute prise de décision.
20. Pratiquement toutes les parties intéressées qui ont traité de la question de l'accès dynamique dans leurs commentaires ont adopté une position similaire à la nôtre en invitant le Ministère à procéder avec la plus grande prudence.

⁴ Commentaires de TELUS, paragraphe 29.

⁵ Commentaires de Bell, paragraphe 10.

⁶ Dans la Décision télécom CRTC 2006-9, *Utilisation des fonds des comptes de report*, le CRTC a énoncé les bases devant régir l'utilisation des fonds accumulés dans les comptes de report des ESLT. Le CRTC a conclu que, dans la plus grande mesure du possible, les ESLT devaient consacrer les fonds accumulés dans leurs comptes de report à des initiatives d'élargissement des services à large bande dans les collectivités rurales et éloignées de même qu'à l'amélioration de l'accès des personnes handicapées aux services de télécommunication.

21. À titre d'exemple, Eastlink a insisté sur la nécessité de tenir une consultation exhaustive en employant les termes suivants :

We submit that providing opportunistic access to spectrum in any band would represent a significant change from the way the Department has historically granted access to spectrum and, therefore, any proposals should be subject to a fulsome consultation with specific proposed approaches set out upon which parties could comment. We note this is particularly true in relation to licensed spectrum, in which wireless service providers have made considerable investments in RAN equipment, mobile devices, and the spectrum licences themselves.⁷

22. Son de cloche similaire du côté d'Xplornet, qui a toutefois également soulevé un autre élément très important qui doit être pris en considération - le caractère « émergent » des technologies d'accès dynamique :

Xplornet is not aware of the timeframe for equipment that makes opportunistic access to AWS licensed spectrum feasible. In Xplornet's view, any decision to change current spectrum policy to accommodate such a development should be preceded by a full consultation of the implications of doing so. The mere emergence of equipment capable of this functionality does not necessarily mean that a fundamental change in spectrum planning and usage is in the public interest or is otherwise justified.⁸

(Nos soulignés)

23. Québecor Média note que le caractère émergent des technologies d'accès dynamique ainsi que leur manque de maturité ont été évoqués par plusieurs autres parties intéressées. À ce propos, nous citerons Rogers, qui a mentionné ce qui suit au paragraphe 21 de ses commentaires :

Further, opportunistic sharing itself has several technical issues that must be resolved before it can be implemented. There are currently two primary approaches to opportunistic sharing, Cognitive Radio and Licensed Shared Access. Cognitive Radio, in which the mobile device looks for and is able to use any vacant radio channel, has substantial technical, regulatory, and business challenges to overcome before it becomes a reality. It has also yet to be evaluated by 3GPP. Licensed Shared Access is further along but still remains years away from commercial deployment.

24. Devant la force du message exprimé par les parties intéressées, le Ministère se doit d'agir avec prudence. Un plan de match à saveur prudente pourrait, à notre avis, s'articuler comme suit :

- Le Ministère pourrait continuer de surveiller de près la progression du développement des technologies d'accès dynamique.
- Une fois que ces technologies auront atteint un point de maturité, le Ministère pourrait alors lancer un processus exhaustif de consultation

⁷ Commentaires d'Eastlink, paragraphe 21.

⁸ Commentaires d'Xplornet, paragraphe 5.

publique, de façon à ce que toutes les parties intéressées puissent pleinement faire valoir leurs arguments et défendre leurs intérêts.

IV. AUCUNE NÉCESSITÉ DE MODIFIER LE CADRE RÉGLEMENTAIRE DU MINISTÈRE EN MATIÈRE D'ITINÉRANCE OBLIGATOIRE

25. Bell et TELUS ont toutes les deux remis en question la pertinence de maintenir la condition de licence exigeant la conformité au cadre réglementaire du Ministère en matière d'itinérance obligatoire (tel que décrit à la Circulaire de procédure concernant les clients, 2-0-17, *Conditions de licence concernant l'itinérance obligatoire, le partage des pylônes d'antennes et des emplacements, ainsi que l'interdiction des emplacements exclusifs* [ci-après, la « **CPC** »]).
26. Elles considèrent que cette condition de licence est devenue redondante⁹ et inutile¹⁰ en raison de la mise en place par le CRTC en 2015 d'un cadre réglementaire visant les services d'itinérance de gros¹¹. Tandis que TELUS se limite à suggérer la possibilité d'amender la CPC, Bell demande carrément l'élimination de la condition de licence relative à l'itinérance obligatoire, non seulement pour les licences à être renouvelées, mais aussi pour toutes les licences de spectre existantes.
27. Québecor Média ne partage pas l'opinion de Bell et de TELUS, et ce, pour trois raisons.
28. Premièrement, le fait que le CRTC ait mis en place en 2015 son propre cadre réglementaire ne diminue en rien la pertinence de la CPC. En effet, la réglementation du CRTC est de nature ciblée, car elle ne vise que les services d'itinérance de gros fournis sur des réseaux GSM par Bell, TELUS ou Rogers à d'autres FSSF qui offrent leurs services au Canada, alors que la CPC, elle, continue de régir les ententes d'itinérance de gros n'impliquant pas Bell, TELUS ou Rogers.
29. Deuxièmement, la CPC demeure nécessaire en tant que mesure de protection réglementaire ultime, notamment en raison du fait que le CRTC s'est abstenu de réglementer les ententes d'itinérance de gros impliquant Bell, TELUS ou Rogers, mais négociées hors tarif¹².
30. Troisièmement, parce qu'elles ont chacune leur propre portée d'application et qu'elles sont de nature distincte, la CPC et la réglementation du CRTC peuvent tout à fait coexister côte à côte, en parfaite complémentarité. Sur cette base, nous invitons le Conseil à rejeter l'affirmation de Bell à l'effet que cette

⁹ Commentaires de TELUS, paragraphe 47.

¹⁰ Commentaires de TELUS, paragraphe 47; commentaires de Bell, paragraphe 22.

¹¹ Voir la Politique réglementaire de télécom CRTC 2015-177, *Cadre de réglementation régissant les services sans fil mobiles de gros*.

¹² Voir la Décision de télécom CRTC 2017-56, *Tarifs des services d'itinérance sans fil mobiles de gros – Modalités définitives*.

coexistence risque de devenir une source de conflits et d'incertitude réglementaire¹³.

31. Compte tenu de ce que nous venons voir, Québecor Média estime qu'il n'existe aucun motif qui pourrait justifier que le Ministère amende la CPC, ou encore élimine la condition de licence relative à l'itinérance obligatoire stipulée aux licences de spectre existantes et proposée par le Ministère pour les licences de spectre à être renouvelées.

V. LA RECHERCHE-DÉVELOPPEMENT : UNE CONDITION DE LICENCE QUI A FAIT SON TEMPS

32. Dans nos commentaires du 25 juillet dernier, nous avons suggéré au Ministère d'abolir la condition de licence relative à la recherche-développement, puisqu'elle n'a plus sa raison d'être. Nous avons fait valoir que le marché canadien du sans-fil est un marché hautement concurrentiel et les joueurs de l'industrie n'ont pas besoin d'une mesure réglementaire pour les inciter à investir dans la recherche-développement. Parce qu'ils doivent demeurer innovateurs, ces joueurs le font de leur propre chef.
33. La vaste majorité des parties intéressées qui ont abordé la question de la condition de licence relative à la recherche-développement ont fait la même suggestion au Ministère.
34. L'Association canadienne des télécommunications sans fil (l'« **ACTS** ») a expliqué de façon claire et succincte pourquoi cette condition de licence a effectivement fait son temps :

CWTA is opposed to the ongoing requirement imposed by the Department that the licensees invest, as a minimum, 2% of adjusted gross revenues resulting from the use of a license, in research and development (R&D) activities related to telecommunications. In 1983, when this condition of license was first established to stimulate R&D in the infant cellular industry, it may have made sense. However, as ISED acknowledged in 2009, the contemporary wireless industry is thriving and is a strong performer in terms of R&D spending, with more than a billion dollars invested since the first licenses were issued. CWTA Members continue to take the need to innovate and provide state-of-the-art service offerings to their customers very seriously. Telecommunications is one of Canada's most research-intensive industries and companies are constantly looking for ways to differentiate themselves and to provide innovative, reliable network technologies to consumers. Investments to date in 4G LTE networks have resulted in Canadians enjoying an average LTE connection speed that is twice as fast as that of the US (Can: 30.58 Mbps vs US: 14.99 Mbps). The last five years have seen substantial levels of network investment by Canadian facilities-based carriers (averaging \$2.6 Billion annually),

¹³ Commentaires de Bell, paragraphe 25.

including in advanced technologies such as Voice over LTE and LTE Advanced.

The CWTA asserts that the R&D condition is effectively an artifact from a previous era. To CWTA's knowledge, no other industry in Canada, and no other segment of the telecommunications industry faces a similar obligation. Additionally, CWTA has not been able to find any other jurisdiction internationally that applies a comparable obligation on Wireless Service Providers as a condition of license. CWTA proposes, therefore, that the 2% R&D requirement be removed from the conditions of license in order to provide licensees with the needed flexibility to invest as dictated by market conditions and in response to the exponentially increasing demand from consumers for new wireless and digital services.¹⁴

(Note de bas de page omise)

35. Québecor Média est d'avis que le Ministère doit prendre acte de cette nette pluralité de voix, et abolir sans délai la condition de licence relative à la recherche-développement.

VI. LES RAPPORTS ANNUELS DE CONFORMITÉ : UN ALLÈGEMENT S'IMPOSE

36. Concernant la condition de licence relative à la soumission de rapports annuels de conformité, nous avons soutenu dans nos commentaires du 25 juillet dernier que le temps était venu le Ministère d'alléger le fardeau administratif provoqué par la préparation et la soumission de ces rapports. Nous avons évoqué deux mesures qui permettraient d'alléger ce fardeau : réduire la fréquence à laquelle les rapports annuels doivent être soumis ou encore limiter de façon spécifique les informations dont la soumission continuerait d'être exigée sur une base annuelle.
37. De nombreuses parties intéressées ont également appelé le Ministère à prendre des mesures d'allégement quant à la préparation et à la soumission des rapports annuels de conformité.
38. Nous citerons à nouveau l'ACTS, qui résume bien l'appel de ces parties intéressées :

The Annual Reporting requirement on licensees is onerous and constitutes an administrative burden on wireless companies. Wireless service providers strive to provide the regulator with timely access to documents and reports that are stipulated as conditions of their license. The burden of these reports however has been growing each year as expansion of services continues and as new reporting requirements are imposed on regulatory and engineering personnel via other proceedings. CWTA submits that the administrative burden would be reduced if the reports were

¹⁴ Commentaires de l'ACTS, paragraphes 7 et 8.

required less frequently. We submit this would be reasonable given that the annual R&D spending requirement should be removed, and that deployment requirements are applied over a longer period of time than just one year. There should be no negative impact to ISED and its operations in reducing the frequency of such reporting, and in fact it would reduce the Department's administrative work as well.

CWTA submits the Department should consider the following alternative models for reporting requirements:

- ISED could lengthen the intervals between the provision of certain reports; or*
- Reporting could become an "as-requested" model where companies are obligated to provide only those documents which are specifically requested by ISED each year, i.e., deployment levels are not likely required annually and could be requested only every three years.*

In both cases, the administrative burden would be lessened while still achieving the objective of accountability by the licensee.¹⁵

39. Québecor Média est d'avis que les mesures décrites ci-dessus sont raisonnables et limitées. Elles permettraient effectivement d'alléger le fardeau administratif des titulaires de licences, sans toutefois mettre en péril la capacité du Ministère de s'assurer de la conformité des titulaires à leurs conditions de licence. Par conséquent, nous prions instamment le Ministère de les mettre en œuvre le plus rapidement possible.

40. Le tout, soumis respectueusement.

¹⁵ Commentaires de l'ACTS, paragraphes 9, 10 et 11.