



Décision de télécom CRTC 2003-59

Ottawa, le 22 août 2003

Xit Télécom c. Bell Canada – Dimensionnement de réseaux privés de fibres optiques

Référence : 8622-X4-200304379

*Dans la présente décision, le Conseil **ordonne** à Bell Canada de déposer un projet de tarifs applicables aux fibres optiques noires (fibres inutilisées) intercirconscriptions dans les 20 jours de la date de la présente décision. Il lui **ordonne** en outre d'appliquer les modalités et les conditions du tarif général, lorsqu'il sera approuvé, dans ses tarifs des montages spéciaux personnalisés pour les projets de fibres noires.*

1. Le Conseil a reçu une demande en vertu de la partie VII des *Règles de procédure du CRTC en matière de télécommunications*, du 1^{er} avril 2003, de la part de 4089316 Canada Inc., faisant affaires sous la raison sociale de Xit Télécom, en son nom et pour le compte de son affiliée, Télécommunications Xittel inc., collectivement Xit (Xit), réclamant que le Conseil enjoigne à Bell Canada de s'empresser de déposer un tarif général pour les fibres noires intercirconscriptions.
2. Le Conseil a reçu des observations de Bell Canada le 1^{er} mai 2003. Des observations en réplique ont été déposées par Xit le 12 mai 2003.

La demande

3. Xit a fait valoir que par suite de projets comme le programme « Villages branchés » du gouvernement du Québec, il y avait eu une augmentation importante du nombre d'appels d'offres pour des réseaux privés de fibres noires¹ (fibres inutilisées) au Québec dans l'ensemble du territoire d'exploitation de Bell Canada, de la Société en commandite Télébec (Télébec) et de TELUS Communications (Québec) Inc. À l'appui de sa position, Xit a fourni des renseignements sur de récentes ouvertures de soumissions pour plusieurs commissions scolaires du Québec; elle a également fourni une liste des commissions scolaires, des municipalités et autres organismes intéressés par des projets de fibres noires.
4. Xit a fait valoir que Bell Canada s'accorde une préférence induite en s'adonnant à une pratique anticoncurrentielle qui consiste à mettre en marché la capacité excédentaire de fibres noires à des prix inférieurs au coût d'une nouvelle construction, sans rendre les mêmes installations disponibles aux concurrents à des tarifs équivalents. Xit a soutenu que la pratique de Bell Canada crée un obstacle à son entrée dans le marché des réseaux privés de fibres noires,

¹L'expression « fibre noire » est définie comme suit dans la Computer Desktop Encyclopedia : « fibre optique acheminée dans une certaine région géographique et vendue à des télécommunicateurs et à de grandes entreprises sans signalisation optique ni électronique sur le trajet. L'abonné doit ajouter le système d'émission à chaque extrémité. » Par comparaison, la « fibre blanche » [fibre en service] est porteuse de signal et la Computer Desktop Encyclopedia en donne la définition suivante : « fibre optique utilisée régulièrement pour transmettre des données ». L'expression « fibre optique » s'applique tout autant aux fibres noires qu'aux fibres blanches.

étant donné qu'elle ne peut soumissionner qu'en fonction de la construction de nouvelles installations, et que Bell Canada peut soumissionner plus bas puisqu'elle utilise sa capacité excédentaire.

5. Xit a soutenu que lorsqu'une compagnie de téléphone titulaire met en marché sa capacité excédentaire de façon anticoncurrentielle, Xit ne peut lui livrer concurrence et est privée de l'accès à tous les ouvrages techniques de construction. Si les fibres noires étaient disponibles aux termes d'un tarif général, Xit pourrait combiner la nouvelle construction avec une partie de la capacité excédentaire de la compagnie de téléphone titulaire.
6. Xit a fait valoir qu'elle n'aurait pas pu recourir au processus tarifaire des arrangements spéciaux pour demander l'accès à la capacité excédentaire de Bell Canada. Xit a outre fait valoir que ce n'est qu'aux termes d'un tarif général pour cette sous-infrastructure de fibres noires qu'elle pourrait avoir accès à la capacité excédentaire sur les réseaux de fibres optiques de Bell Canada dans un délai qui lui permettrait de répondre aux demandes de soumissions publiques, et ainsi favoriser une concurrence saine et équitable avec Bell Canada. À son avis, la meilleure façon de s'assurer que Bell Canada n'agit pas de façon anticoncurrentielle est de l'obliger à utiliser ses propres tarifs lorsqu'elle présente sa réponse à une demande de soumissions.
7. Xit a allégué que Bell Canada semblait fournir à des clients prospectifs de commissions scolaires du Québec des services techniques se rapportant à la fourniture de fibres noires intercirconscriptions, et ce, sans avoir soumis de tarif à l'approbation du Conseil.
8. Xit a demandé que le Conseil enjoigne d'urgence à Bell Canada de s'empresse de déposer un tarif général pour les fibres noires intercirconscriptions. Xit lui a également demandé d'enjoindre à Bell Canada d'utiliser ce tarif général et son tarif général existant pour les fibres noires intracirconscriptions lorsqu'elle demandera au Conseil d'approuver des arrangements spéciaux personnalisés pour des projets de fibres noires².
9. De plus, Xit a demandé au Conseil d'ordonner à Bell Canada de fournir des renseignements détaillés, pour le dossier public, sur les segments de fibres installées, les structures de soutènement, l'établissement de coûts et la planification de réseaux pour toutes les soumissions visant des projets de réseaux privés de fibres noires adjudgées à Bell Canada et assujetties à l'approbation du Conseil. Xit lui a en outre demandé d'enjoindre à Bell Canada de cesser de fournir des services de télécommunication, incluant tout particulièrement les services techniques de réseau, jusqu'à ce que le Conseil ait approuvé un tarif pour chacun des services susmentionnés.

Observations de Bell Canada

10. Bell Canada a fait valoir que le Conseil devrait rejeter la demande de Xit.

²Le Conseil fait remarquer que les tarifs des montages spéciaux élaborés au moyen des tarifs généraux pour imputer des éléments de coûts spécifiques sont également appelés arrangements personnalisés de type 2, par opposition aux arrangements de type 1 qui ne font qu'imputer les coûts différentiels.

11. Bell Canada a soutenu que Xit semble avoir mal compris la nature de la concurrence en général et la fourniture concurrentielle de fibres excédentaires en particulier. Bell Canada a fait remarquer qu'elle n'a pas entrepris de projets de construction de fibres de réserve à la seule fin de permettre aux revendeurs de revendre ces installations à des tarifs moyens. Toutefois, une fois les installations construites et le service assuré, la revente du service devenait obligatoire dans le but de garantir qu'aucune discrimination n'était faite dans la fourniture du service à certains clients sur certaines routes.
12. Selon Bell Canada, l'argument de Xit est fondé sur une mauvaise compréhension de ce que sont les taux du tarif général pour des régions où de nouvelles constructions sont nécessaires. Bell Canada a fait remarquer que même s'il peut y avoir eu des fibres inutilisées dans certaines sections pour répondre à la demande pour certains projets « Villages branchés », il n'y a pas eu un seul cas où les fibres inutilisées formaient la majorité de l'installation requise. Bell Canada a fait remarquer qu'elle croyait que Xit s'attendait à ce qu'un tarif général permette aux concurrents d'avoir accès à des fibres dans des sections où il n'y a pas d'installation actuellement. Bell Canada a indiqué qu'elle n'entreprendrait pas ces travaux de construction sans être certaine qu'elle peut récupérer les frais de construction appropriés. Bell Canada a également indiqué que la notion pour Xit de capacité excédentaire est également fautive, puisque cette capacité excédentaire n'existe pas.
13. Bell Canada a fait valoir que l'argument de Xit selon lequel des tarifs généraux s'imposent pourrait donner lieu à une situation où Bell Canada est traitée comme un sous-contractant pour de nouveaux projets de construction. Dans ce cas, comme Bell Canada l'a fait remarquer, Xit pourrait choisir de construire les installations moins coûteuses comptant sur Bell Canada pour fournir les installations les plus coûteuses.
14. De l'avis de Bell Canada, l'imposition d'un tarif général pour des fibres excédentaires intercirconscriptions et dont les taux sont calculés suivant une moyenne générale la désavantagerait grandement sur le plan de la concurrence. Bell Canada a fait remarquer que les coûts de construction, en particulier dans les régions rurales et éloignées, varient considérablement selon l'emplacement et la configuration désirée du réseau de chaque client. Bell Canada a précisé que pareil arrangement encouragerait l'entrée non économique en concurrence dans le marché, découragerait les investissements, nuirait au développement d'une concurrence fondée sur les installations, irait à l'encontre des objectifs de la *Loi sur les télécommunications* (la Loi) et serait incompatible avec le cadre de réglementation introduit dans la décision *Cadre de réglementation applicable à la deuxième période de plafonnement des prix*, Décision de télécom CRTC 2002-34, 30 mai 2002.
15. Pour ce qui est de la demande de Xit voulant qu'il soit ordonné à Bell Canada d'utiliser les taux du tarif général lorsqu'elle demande l'approbation par le Conseil d'arrangements spéciaux personnalisés pour des projets de fibres noires, Bell Canada a fait remarquer que dans la décision *TELUS Communications Inc. – Utilisation de fibres inutilisées intercirconscriptions en Alberta*, Décision de télécom CRTC 2003-22, 7 avril 2003, le Conseil a rejeté l'allégation selon laquelle l'arrangement de montages spéciaux ne satisfaisait pas à toutes les exigences d'un arrangement personnalisé de type 1, et qu'il faudrait donc élaborer un tarif général à partir duquel baser l'arrangement spécial. Bell Canada a fait remarquer que dans cette décision, le Conseil a également considéré que l'ampleur et la portée de l'arrangement de montage spécial en font un arrangement unique en son genre et compte tenu de la nature singulière de

l'arrangement, il ne serait pas injustement discriminatoire de l'approuver définitivement. De l'avis de Bell Canada, le programme « Villages branchés » fournit également aux collectivités du Québec et à ses utilisateurs un arrangement unique de par son ampleur et sa portée.

16. Selon Bell Canada, la liste des commissions scolaires, des municipalités et autres organismes inclus dans la demande de Xit sert, au moins, à illustrer la présence d'une saine et vive concurrence dans le marché des fibres noires.
17. Bell Canada a fait valoir que la demande de la part de Xit de renseignements spécifiques sur les soumissions vise des documents commerciaux confidentiels dans un régime hautement concurrentiel et que la demande est une tentative de la part de Xit d'obtenir des renseignements utiles et concurrentiels sans rapport avec la présente demande.

Réplique de Xit

18. Xit a fait remarquer que dans sa demande, elle a réclamé que le Conseil ordonne à Bell Canada de déposer un tarif général pour la fourniture de toutes les fibres optiques intercirconscriptions, qu'elles fassent partie de la capacité excédentaire inutilisée ou de nouvelles constructions. De plus, Xit a fait remarquer qu'elle voulait s'assurer que Bell Canada soumette des arrangements spéciaux en utilisant les taux du tarif général pour les fibres excédentaires et les fibres devant être construites afin de rétablir l'équité sur le plan de la concurrence.
19. En ce qui concerne les craintes de Bell Canada d'être utilisée comme sous-contractant, Xit a fait valoir qu'il ne serait généralement pas avantageux pour elle que Bell Canada termine la construction puisque ses revenus proviennent principalement de la construction de nouveaux réseaux. En fait, Xit a envisagé d'utiliser les fibres noires intercirconscriptions de Bell Canada seulement dans les cas où celle-ci utilise ses installations d'appoint de façon anticoncurrentielle. Selon Xit, la meilleure façon de s'assurer que Bell Canada n'utilise pas sa sous-infrastructure comme façon de limiter la concurrence est de lui ordonner de déposer un tarif général pour les fibres noires intercirconscriptions et d'utiliser ce tarif pour imputer les coûts des fibres intercirconscriptions dans ses soumissions pour le dimensionnement de réseaux de fibres noires.
20. Xit a répondu à l'affirmation de Bell Canada selon laquelle elle pourrait se retrouver seule à fournir uniquement les installations les plus coûteuses en soulignant qu'aux fins d'équité sur le plan de la concurrence, Bell Canada doit fournir le même service à ses concurrents qu'elle était disposée à fournir à ses clients privilégiés. Xit a ajouté qu'il est peu probable que Bell Canada fournisse le service à perte, puisqu'elle pourrait facturer les frais de travaux préparatoires additionnels du genre de ceux prévus dans le Tarif général de Bell Canada pour les fibres noires intracirconscriptions.
21. En réponse à l'argument de Bell Canada voulant que le marché des fibres optiques soit hautement concurrentiel, Xit a fait remarquer que lors de récentes offres de projets, elle était la seule nouvelle soumissionnaire, ce qui n'est pas un signe que le marché est hautement concurrentiel. Xit a soutenu que, si le marché était réellement très concurrentiel, Bell Canada aurait répondu à la demande en réclamant une abstention dans le marché des fibres noires.

22. Xit a fait valoir que, comme la liste des offres de projets de fibres noires en témoigne, la demande pour la fourniture de fibres noires est suffisamment forte pour justifier l'imposition d'un tarif général.
23. Xit a soutenu que Bell Canada doit avoir fourni des services techniques associés à la soumission pour la Commission Scolaire des Découvreurs, ce qui va à l'encontre de l'article 25 de la Loi, au cours des trois mois qui se sont écoulés entre le moment où elle a remporté la soumission et la date à laquelle elle a déposé l'avis de modification tarifaire. Xit a fait valoir qu'il devrait être interdit à Bell Canada de fournir des services techniques entre le moment où elle présente sa réponse à une demande de soumissions et celui où le tarif est approuvé par le Conseil.
24. Xit a fait remarquer qu'à son avis, l'information qu'elle demande au sujet des réponses à la demande de soumissions adjugée provisoirement à Bell Canada n'est pas confidentielle puisque, pour satisfaire aux exigences du critère d'imputation, cette information doit être indiquée dans tous les arrangements spéciaux qui utilisent les fibres noires.

Analyse et conclusions du Conseil

25. Les trois principales questions soulevées dans la demande de Xit sont celles de savoir s'il faudrait fournir les fibres noires intercirconscriptions aux termes d'un tarif général; si les renseignements de la soumission de Bell Canada devraient être divulgués; et comment les services techniques fournis par les entreprises de services locaux titulaires devraient être traités. Le Conseil a également examiné la pertinence de s'abstenir de réglementer les liaisons spécialisées intercirconscriptions (LSI).

Fourniture de fibres noires aux termes d'un tarif général

26. Dans la décision *Dépôts tarifaires relatifs à l'installation de fibres optiques*, Décision Télécom CRTC 97-7, 23 avril 1997 (la décision 97-7), le Conseil a déterminé que la fourniture de fibres optiques est un « service de télécommunication » au sens de la Loi et que le Conseil est habilité à ordonner la tarification des fibres optiques aux termes d'un tarif général. Dans la décision *TELUS Communications Inc. – Entente de gestion et d'utilisation des fibres*, Décision de télécom CRTC 2003-4, 31 janvier 2003, le Conseil a déterminé que la fourniture de fibres noires intercirconscriptions est un « service de télécommunication » et que l'approbation du tarif pour le service proposé est donc prescrite par l'article 25 de la Loi.
27. Dans la décision 97-7, le Conseil a déterminé que les fibres optiques intracirconscriptions commandaient des tarifs généraux, compte tenu de trois facteurs :
 - la demande réelle et éventuelle pour la fibre optique;
 - la nécessité de réduire toute discrimination injuste possible, laquelle est contraire au paragraphe 27(2) de la Loi;
 - la fongibilité des fibres optiques.

Le Conseil fait remarquer que Bell Canada était partie à la décision 97-7 et qu'elle a déposé par la suite des tarifs généraux pour les fibres optiques intracirconscriptions.

28. Pour ce qui est du premier critère, le Conseil fait remarquer que plusieurs demandes de tarifs de montages spéciaux (TMS) déposées récemment par Bell Canada reflètent la demande réelle pour des installations de fibres noires, comprenant des segments intracirconscriptions et intercirconscriptions. On cherche à financer certains de ces projets dans le cadre du programme « Villages branchés » de 75 M\$.
29. En ce qui a trait au risque de discrimination injuste, le Conseil estime que dans le cadre de l'arrangement actuel où Bell Canada rend ses installations intercirconscriptions disponibles aux termes d'un TMS, ce risque n'est pas réduit. Ces arrangements TMS prévoient que des fibres noires peuvent être fournies à certains clients de Bell Canada et non à d'autres qui peuvent être des concurrents, ou être mis à la disposition de concurrents, suivant des modalités et des conditions moins favorables. Le Conseil fait également remarquer que le processus d'appels d'offres implique souvent des délais dans lesquels il peut être difficile, voire impossible, pour un concurrent d'obtenir des installations de fibres noires auprès d'une titulaire aux termes d'un TMS.
30. Pour ce qui est du critère de fongibilité, le Conseil a déterminé, dans la décision 97-7, que les installations de fibres optiques dans les grands centres avaient d'autres utilisations économiques pour la compagnie de téléphone, et ne risquaient donc pas d'être laissées en plan. Le Conseil a estimé que dans pareilles circonstances, le critère de fongibilité pour la tarification générale de ces installations avait été satisfait. Toutefois, le Conseil a également déterminé que lorsque des travaux de construction doivent être entrepris pour fournir des installations à un client particulier, ces installations auraient probablement une faible valeur de réutilisation économique, et ne seraient donc pas nécessairement fongibles. Le Conseil a donc établi que la fourniture d'un service de fibres noires aux termes du Tarif général devrait être assujettie à la disponibilité d'installations.
31. Le Conseil est d'avis que des facteurs semblables s'appliquent dans le cas présent. Le Conseil estime que les installations actuelles de fibres optiques de Bell Canada ont divers usages dont répondre à la demande des clients ou des concurrents pour des fibres noires, ou servir d'installation sous-jacente pour d'autres services de télécommunication de Bell Canada. Le Conseil conclut donc que, lorsque des fibres sont en place, les installations de fibres noires intercirconscriptions sont fongibles. Toutefois, comme dans la décision 97-7, lorsqu'une nouvelle construction doit être entreprise pour fournir des installations, les installations auraient probablement une faible valeur de réutilisation économique et ne seraient donc pas fongibles.
32. En résumé, le Conseil conclut que pour ce qui est des installations de fibres noires intercirconscriptions de Bell Canada, les critères de la demande, de la réduction du risque de discrimination injuste et de la fongibilité militent en faveur de la fourniture d'installations de fibres noires intercirconscriptions aux termes des tarifs généraux de la compagnie.
33. Le Conseil **ordonne** à Bell Canada de déposer un projet de tarifs applicables aux fibres noires intercirconscriptions dans les 20 jours de la date de la présente décision. Le Conseil estime que ce tarif général devrait être assujetti à la disponibilité d'installations existantes non utilisées et non attribuées.

34. Le Conseil **ordonne** également à Bell Canada d'appliquer les modalités et les conditions du tarif général à la fourniture d'installations de fibres noires existantes, dans son TMS personnalisé, pour les projets de fibres noires. Lorsque les installations ne sont pas disponibles et que des travaux de construction doivent être entrepris pour fournir le service à un client en particulier, les taux applicables aux installations de fibres noires ne devraient pas être inférieurs à ceux qui sont prévus dans le Tarif général.

Divulgence de renseignements sur les soumissions

35. Xit a demandé que Bell Canada fournisse des renseignements détaillés, pour le dossier public, sur les segments de fibres installées, les structures de soutènement, l'établissement des coûts et la planification de réseau pour toutes les réponses à des demandes de soumissions pour des réseaux privés de fibres optiques adjudgées provisoirement à Bell Canada.
36. L'article 24 de la Loi prévoit que le Conseil peut imposer des conditions pour l'offre et la fourniture de tout service de télécommunication. L'article 25 de la Loi prévoit que l'entreprise canadienne doit fournir un service de télécommunication en conformité avec la tarification approuvée par le Conseil.
37. Dans la décision *GT Group Telecom Services Corp. c. Aliant Telecom Inc. – Contravention aux tarifs et infractions à la Loi sur les télécommunications*, Décision de télécom CRTC 2003-23, 10 avril 2003 (la décision 2003-23), le Conseil a spécifiquement examiné les renseignements fournis dans une réponse à une demande de soumissions. Le Conseil a conclu que l'offre par Aliant Telecom Inc. d'un service Centrex provincial, distinct de sa fourniture, n'était assortie d'aucune condition. Dans le cas des soumissions de Bell Canada pour des réseaux de fibres noires, le Conseil fait remarquer que les TMS doivent être déposés auprès du Conseil et approuvés par lui avant que Bell Canada puisse dimensionner le réseau.
38. Le Conseil estime que la demande de Xit se rapporte aux renseignements concernant la soumission plutôt qu'au dimensionnement de réseaux. Comme l'offre de services de télécommunication pour des projets de fibres noires n'est assortie d'aucune condition imposée par le Conseil, il **rejette** la demande de Xit concernant la divulgation de renseignements relatifs aux soumissions.

Traitement des services techniques

39. Xit a demandé au Conseil d'enjoindre à Bell Canada de cesser de fournir tout service de télécommunication, incluant en particulier un service technique de réseau, sans une tarification approuvée.
40. Le Conseil fait remarquer qu'il a amorcé une instance de suivi dans la décision *Mesures de protection à l'égard des affiliées des titulaires, groupements effectués par Bell Canada et questions connexes*, Décision de télécom CRTC 2002-76, 12 décembre 2002, pour examiner le traitement réglementaire des services, y compris les services techniques, que les entreprises de téléphone titulaires fournissent à leurs affiliées. Le Conseil fait remarquer que Bell Canada est partie à cette instance. Le Conseil tient compte du fait que le traitement des services techniques sera déterminé dans le cadre plus général de cette instance et qu'il décidera ensuite des mesures qu'il pourrait prendre à cet égard.

Pertinence d'une abstention de la réglementation des LSI

41. Le Conseil fait remarquer que dans la décision *Xit Télécom c. TELUS Québec – Dimensionnement de réseaux privés de fibres optiques*, Décision de télécom CRTC 2003-58, 22 août 2003 (la décision 2003-58), le Conseil a estimé de prime abord que le marché des installations de fibres noires devrait faire l'objet d'une abstention sur les mêmes routes et dans la même mesure que dans le cas des services LSI. Bell Canada est invitée à participer, comme les autres entreprises de services locaux titulaires, suivant les procédures énoncées dans la décision 2003-58.

Secrétaire général

Ce document est disponible, sur demande, en média substitut et peut également être consulté sur le site Internet suivant : <http://www.crtc.gc.ca>