



Décision de télécom CRTC 2020-218

Version PDF

Ottawa, le 9 juillet 2020

Dossier public : 8662-C282-202000010

Cloudwifi Inc. – Demande de révision et de modification de la décision de télécom 2019-419

Le Conseil rejette la demande de révision et de modification de la décision de télécom 2019-419 déposée par Cloudwifi Inc. En particulier, le Conseil conclut que l'entreprise n'a pas démontré qu'il existe un doute réel quant au bien-fondé de la décision initiale.

Demande

1. Le Conseil a reçu une demande de Cloudwifi Inc. (Cloudwifi), datée du 3 janvier 2020, dans laquelle l'entreprise lui demandait de réviser et de modifier la décision de télécom 2019-419 au motif qu'il n'avait pas tenu compte d'un principe fondamental soulevé dans l'instance initiale, ou parce qu'un nouveau principe découlait de la décision. Dans cette décision, le Conseil a modifié la décision de télécom et de radiodiffusion 2019-218 afin d'annuler certaines instructions données à Bell Canada concernant la fourniture d'un accès au câblage d'immeuble dans les immeubles à logements multiples (ILM), y compris le câblage par fibre (ci-après, le câblage d'immeuble par fibre). Cela avait pour but d'amorcer une instance plus complète pour examiner les tarifs et modalités appropriés pour ces raccordements au câblage d'immeuble par fibre.
2. Cloudwifi a ajouté que, si le Conseil n'estime pas que la question doit être traitée par l'intermédiaire d'une demande de révision et de modification, il doit traiter la demande comme une demande standard en vertu de la Partie 1. Cloudwifi a demandé que le Conseil, s'il décide de traiter la demande comme une demande en vertu de la Partie 1, établisse un processus de manière accélérée, afin de donner aux entreprises de services locaux concurrentes (ESLC) un accès provisoire au câblage intérieur par fibre dans les immeubles où le câblage d'immeuble n'est pas disponible au moyen du tarif pour le câblage d'immeuble par cuivre (ci-après, le câblage d'immeuble par cuivre).
3. Le Conseil a reçu des interventions concernant la demande de Cloudwifi de la part de Bell Canada; du Centre pour la défense de l'intérêt public (CDIP); du Consortium des Opérateurs de Réseaux Canadiens Inc. (CORC); d'Iristel Inc. (Iristel); de Les.Net [1996] Inc. (Les.Net); de Québecor Média inc., au nom de Vidéotron ltée (Vidéotron); de Rogers Communications Canada Inc. (RCCI); et de TELUS Communications Inc. (TCI).

Contexte

Décision de télécom et de radiodiffusion 2019-218 et avis de consultation de télécom 2019-219

4. À l'été 2018, Bell Canada et Cloudwifi, un fournisseur de services Internet (FSI) qui dessert des clients de services de résidence et d'affaires canadiens, étaient opposés dans un différend sur le raccordement par Cloudwifi au câblage d'immeuble par fibre de Bell Canada dans deux ILM, raccordement effectué à l'insu de Bell Canada.
5. Par suite de ce différend, Cloudwifi a déposé une demande auprès du Conseil, qui a résulté en la décision de télécom et de radiodiffusion 2019-218. Dans cette décision, le Conseil a rejeté la demande de Cloudwifi en vue d'obtenir une ordonnance selon laquelle Bell Canada ne peut faire obstacle à l'utilisation, par le client, du câblage intérieur de Bell Canada dans les ILM¹.
6. Le Conseil a en outre énoncé les avis préliminaires selon lesquels i) la condition d'accès aux ILM² et les obligations connexes devraient s'appliquer à toutes les entreprises FSI, et éventuellement à tous les fournisseurs de services de télécommunication (FST); et ii) toutes les entreprises FSI, et éventuellement tous les FST, devraient avoir accès au câblage d'immeuble des entreprises de services locaux (ESL) et des autres FST dans des ILM au même titre que les ESLC inscrites, et ce, peu importe la technologie employée.
7. Au moment où il a publié la décision de télécom et de radiodiffusion 2019-218, le Conseil a aussi publié l'avis de consultation de télécom 2019-219, dans lequel il demandait aux FST de justifier pourquoi l'avis préliminaire du Conseil dans la décision de télécom et de radiodiffusion 2019-218 ne devrait pas s'appliquer à tous les FST.

Décision de télécom 2019-419 et avis de consultation de télécom 2019-420

8. Le 9 juillet 2019, le Conseil a reçu une demande de Bell Canada dans laquelle elle demandait au Conseil de réviser, de modifier, d'annuler et de suspendre certaines

¹ Cloudwifi a fait référence au « câblage intérieur » plutôt qu'au « câblage d'immeuble ». Toutefois, le « câblage intérieur » comme il est défini dans le *Règlement sur la distribution de radiodiffusion* peut, selon le contexte, signifier « câblage intérieur » ou « câblage d'immeuble », qui sont définis distinctement dans la décision de télécom 99-10. Pour plus de clarté, dans la présente décision, les termes « câblage d'immeuble », « câblage d'immeuble par cuivre » et « câblage d'immeuble par fibre » sont utilisés au lieu de « câblage intérieur », le cas échéant.

² La condition d'accès aux ILM, énoncée dans la décision de télécom 2003-45 et fondée sur la condition d'accès établie dans la décision de télécom 97-8, exige que la fourniture d'un service de télécommunication par une entreprise de services locaux (ESL) dans un ILM soit assujettie à la condition voulant que les ESL qui souhaitent desservir des utilisateurs finals dans cet ILM puissent y avoir accès au moment opportun au moyen d'une revente, d'installations louées ou de leurs propres installations, selon leur choix, et selon des modalités et des conditions raisonnables. Cette condition est imposée en vertu de l'article 24 de la *Loi sur les télécommunications*.

conclusions et directives de la décision de télécom et de radiodiffusion 2019-218 et de l'avis de consultation de télécom 2019-219.

9. Le Conseil a traité la demande de Bell Canada dans la décision de télécom 2019-419, dans laquelle il a réitéré son avis préliminaire concernant la pertinence de l'application de la condition d'accès aux ILM et des obligations connexes à d'autres entités et l'autorisation de l'accès de ces entités au câblage d'immeuble (y compris le câblage d'immeuble par fibre).
10. Toutefois, le Conseil a décidé de modifier la décision de télécom et de radiodiffusion 2019-218 en annulant les directives ordonnant à Bell Canada de
 - i) donner accès immédiatement à toutes les entreprises FSI, y compris Cloudwifi, à son câblage d'immeuble; ii) déposer des pages tarifaires modifiées proposées afin d'y inclure un tel accès, ainsi que l'accès par les entreprises FSI et les ESLC au câblage d'immeuble par fibre appartenant à Bell Canada; et iii) appliquer provisoirement son tarif existant associé au câblage d'immeuble en cuivre aux entreprises FSI, y compris Cloudwifi, à compter de la date de la décision (16 décembre 2019), à l'exception des clients finals de toute ESL ou de toute entreprise FSI, y compris Cloudwifi, raccordés au câblage d'immeuble de Bell Canada conformément à la décision (c.-à-d. conformément au tarif provisoire) et qui recevaient des services avant le 16 décembre 2019.
11. En outre, le Conseil a décidé de remplacer l'intégralité de l'avis de consultation de télécom 2019-219 par l'avis de consultation de télécom 2019-420 dans le but i) de solliciter des observations sur ses avis préliminaires énoncés dans la décision de télécom et de radiodiffusion 2019-218; ii) d'examiner comment l'accès au câblage d'immeuble dans les ILM devrait être élargi; et iii) d'envisager des tarifs et des modalités appropriés.

Critères de révision et de modification

12. Conformément au bulletin d'information de télécom 2011-214, les demandeurs doivent démontrer, dans le cadre des demandes de révision et de modification, qu'il existe un doute réel quant au bien-fondé de la décision initiale. Cela peut résulter, par exemple i) d'une erreur de droit ou de fait; ii) d'un changement fondamental dans les circonstances ou les faits depuis la décision; iii) du défaut de considérer un principe de base qui avait été soulevé dans l'instance initiale; ou iv) d'un nouveau principe découlant de la décision.
13. Comme il est indiqué ci-dessus, Cloudwifi a fait valoir dans sa demande que le Conseil n'a pas tenu compte d'un principe de base qui avait été soulevé dans l'instance initiale, ou qu'un nouveau principe découlait de la décision. Le Conseil détermine donc qu'il serait approprié de considérer la demande de Cloudwifi comme une demande de révision et de modification.

Le Conseil devrait-il approuver la demande de révision et de modification de la décision de télécom 2019-419 déposée par Cloudwifi?

Positions des parties

14. Cloudwifi a argué que le Conseil n'estimait pas qu'en omettant d'établir un processus d'accès provisoire, il nuisait au choix des utilisateurs finals et à la concurrence, car i) les utilisateurs finals dans les ILM ne seraient pas en mesure de choisir une ESLC dotée d'installations; et ii) la concurrence relative aux services des ESLC dotées d'installations a été limitée.
15. Selon Cloudwifi, bon nombre de nouveaux ILM contiennent seulement un câblage d'immeuble par fibre, auquel les ESLC n'ont actuellement pas accès au moyen du tarif sur le câblage d'immeuble par cuivre. Par conséquent, les ESLC seraient tenues d'installer leur propre câblage d'immeuble par fibre pour être en mesure de fournir des services dans un tel ILM. Une politique du Conseil conçue pour favoriser la concurrence et le choix des utilisateurs finals est ainsi effectivement devenue inopérante.
16. Bell Canada a indiqué que la demande de Cloudwifi n'a pas tenu compte du critère pour la révision et la modification établi dans le bulletin d'information de télécom 2011-214, étant donné que ses arguments selon lesquels le Conseil a commis des erreurs ne sont pas valables.
17. Plus précisément, Bell Canada a indiqué que Cloudwifi avait tort d'affirmer que le Conseil n'avait pas tenu compte de sa politique de longue date en vue de promouvoir le choix pour les consommateurs résidant dans des ILM et la concurrence. Bell Canada a précisé que le Conseil a tenu compte des objectifs de la politique de télécommunication énoncés à l'article 7 de la *Loi sur les télécommunications (Loi)* en rendant la décision de télécom 2019-419, recourant explicitement au paragraphe 7c).
18. Bell Canada a ajouté que Cloudwifi avait tort d'affirmer qu'un nouveau principe découlait de la décision de télécom 2019-419, c'est-à-dire que les utilisateurs finals ne peuvent plus choisir une ESLC dotée d'installations dans les ILM. Bell Canada a soutenu que Cloudwifi n'a présenté aucun élément de preuve pour démontrer une baisse de la concurrence dans les ILM.
19. Enfin, Bell Canada a indiqué que Cloudwifi a estimé à tort qu'à un certain moment, les ESL pouvaient accéder au câblage d'immeuble par fibre des entreprises de services locaux titulaires (ESLT) conformément à des normes techniques communément convenues en vertu du *Règlement sur la distribution de radiodiffusion*, car aucune norme du genre n'a été appliquée.
20. RCCI a fait valoir que Cloudwifi n'a pas démontré qu'il existe un doute réel quant au bien-fondé des conclusions du Conseil énoncées dans la décision de télécom 2019-419. RCCI a argué que Cloudwifi n'a indiqué aucun principe dont le Conseil n'a pas tenu compte dans l'instance initiale et qu'il n'a indiqué aucun nouveau principe issu de cette décision.

21. TCI a indiqué que le Conseil n'a pas commis d'erreur en ne tenant pas compte d'un principe et que Cloudwifi n'a présenté aucun élément de preuve pour démontrer le besoin de réviser et de modifier la décision de télécom 2019-419. Plus précisément, TCI a soutenu que Cloudwifi a affirmé à tort que le partage du câblage d'immeuble par fibre est une pratique habituelle au sein de l'industrie.
22. Le CDIP a fait valoir que le Conseil n'a pas commis d'erreur de fait ou de droit dans la décision de télécom 2019-419 i) lorsqu'il a indiqué que son régime préexistant d'accès et d'interconnexion au câblage d'immeuble s'applique à la fibre, ou ii) en demandant à Bell Canada de fournir un accès obligatoire; or, le Conseil a peut-être seulement omis de tenir compte du fait qu'un tarif s'appliquait déjà aux ESL. Selon le CDIP, les déclarations du Conseil énoncées au paragraphe 27 de la décision de télécom 2019-419 ont confirmé que le cadre existant d'accès au câblage d'immeuble pour les ILM s'applique à la fibre. En outre, le tarif de 0 \$ pour le câblage d'immeuble par cuivre, établi dans la décision de télécom 2003-45, s'applique à l'accès par fibre, jusqu'à ce que cet accès soit révisé selon un nouveau régime comportant de nouveaux tarifs qui sont susceptibles de découler de l'instance liée à l'avis de consultation de télécom 2019-420.
23. Vidéotron a appuyé Cloudwifi, soutenant que la situation créée à la suite de la décision de télécom 2019-419 a limité la liberté de choix des utilisateurs finals qui sont situés dans des ILM dotés uniquement d'un câblage d'immeuble par fibre et qui, par conséquent, ne peuvent pas bénéficier d'offres concurrentielles et des meilleurs prix offerts sur le marché.
24. Iristel et Les.Net ont également appuyé Cloudwifi, soutenant que le Conseil a peut-être révoqué l'accès au câblage d'immeuble dont ont bénéficié les ESLC pendant des décennies, lorsque certains aspects de la décision de télécom et de radiodiffusion 2019-218 ont été annulés dans la décision de télécom 2019-419.

Résultats de l'analyse du Conseil

25. Le régime d'accès au câblage d'immeuble dans les ILM a été élaboré comme mesure pour promouvoir l'entrée de la concurrence et le choix des consommateurs. Toutefois, le dossier de la présente instance indique qu'il semble y avoir de la confusion au sujet du cadre actuel, tant chez les propriétaires du câblage d'immeuble que chez les concurrents, ainsi que chez certains intervenants.
26. La condition d'accès aux ILM s'applique à la fibre depuis toujours, ce qui signifie que si une ESL est dotée d'installations de fibre et qu'une autre ESL ne peut accéder à l'ILM pour installer sa propre fibre, il est possible que la première ESL présente dans l'ILM ait à donner accès à sa propre fibre afin d'éviter une discrimination injuste. Toutefois, puisqu'aucun tarif n'existait pour le câblage d'immeuble par fibre, il n'a jamais été possible pour les ESL de fournir un accès à cette fibre. Advenant une situation dans laquelle les ESL suivantes ne pouvaient avoir accès à un ILM pour installer leur propre fibre, la première ESL présente dans l'ILM aurait alors été tenue de déposer un tarif afin de donner accès à sa fibre aux autres ESL.

27. Dans la décision de télécom et de radiodiffusion 2019-218, le Conseil a conclu qu'un accès obligatoire était nécessaire et a appliqué provisoirement le tarif de 0 \$ pour l'accès au câblage d'immeuble par fibre. Ainsi, l'accès à la fibre de Bell Canada a seulement été autorisé à compter du 21 juin 2019 (date de publication de la décision de télécom et de radiodiffusion 2019-218). Toutefois, dans la décision de télécom 2019-419, le Conseil a déterminé que les différences entre le câblage d'immeuble par cuivre et le câblage d'immeuble par fibre sont plus grandes que ce qu'il avait anticipé, que le tarif pour les raccordements d'accès au câblage d'immeuble par cuivre n'était peut-être pas le bon modèle sur lequel se fonder pour établir le tarif pour l'accès au câblage d'immeuble par fibre, même à titre provisoire, et qu'il a pu contribuer à des raccordements potentiellement inappropriés. Par conséquent, le Conseil a annulé le tarif provisoire, sauf pour les raccordements qui étaient en place avant le 16 décembre 2019 (date de publication de la décision de télécom 2019-419), ce qui a eu pour effet d'empêcher toute nouvelle connexion selon le tarif provisoire.
28. Dans sa demande, Cloudwifi a indiqué que bon nombre de nouveaux ILM contiennent seulement un câblage d'immeuble par fibre, auquel les ESLC n'ont actuellement pas accès au moyen du tarif sur le câblage d'immeuble par cuivre. En raison de cette réalité, les ESLC auraient à installer leur propre câblage d'immeuble par fibre afin de fournir un service dans ces ILM. Cloudwifi était donc d'avis que la décision de télécom 2019-419 rend effectivement inopérante [traduction] « une politique du Conseil en place depuis deux décennies, et qui est conçue pour favoriser la concurrence et le choix des utilisateurs finals ».
29. Bien que Cloudwifi ait soutenu qu'en demandant aux ESLC d'installer leur propre fibre afin de fournir un service aux utilisateurs finals dans les ILM, ce qui rend inopérante une politique du Conseil conçue pour favoriser la concurrence et le choix des utilisateurs finals, le Conseil conclut que cette conclusion est erronée. En effet, le fait de permettre à toute ESLC, une fois sa fibre en place, de fournir des services à tous les résidents d'un ILM qui demandent ses services donne effectivement lieu à un environnement plus compétitif et à un plus grand choix pour les utilisateurs finals, ce qui cadre clairement avec le principe directeur du Conseil en vue d'encourager la concurrence.
30. Le Conseil fait également remarquer que Cloudwifi a omis d'indiquer la politique précise que le Conseil, selon elle, n'a pas prise en compte. En effet, Cloudwifi a simplement mentionné « une politique du Conseil en place depuis des décennies, et qui est conçue pour favoriser la concurrence et le choix des utilisateurs finals ».
31. Le Conseil estime qu'en raison de cette absence de clarté, il lui est encore plus difficile de conclure que Cloudwifi a prouvé qu'il existe un doute réel quant au bien-fondé de la décision de télécom 2019-419.

32. Cloudwifi a également soutenu qu'en raison de la décision de télécom 2019-419, les utilisateurs finals dans les ILM ne peuvent désormais plus choisir une ESLC dotée d'installations, et que la concurrence relative aux services d'ESLC dotés d'installations offerts à ces utilisateurs finals est limitée.
33. Le Conseil estime qu'il n'y a aucun élément de preuve indiquant que la décision de télécom 2019-419 a eu une incidence négative sur le choix des utilisateurs finals et la concurrence. En fait, il y a actuellement un certain nombre d'ESLC dotées d'installations servant des utilisateurs finals dans des ILM sur des marchés où Cloudwifi exerce ses activités, et bon nombre de ces ESLC ont établi leurs propres installations dans ces immeubles. Cela cadre avec l'objectif de la politique du Conseil en vue d'encourager la concurrence en utilisant diverses technologies de câblage d'immeuble.
34. Le Conseil reconnaît les préoccupations de Cloudwifi concernant le choix des utilisateurs finals et la concurrence compte tenu de la décision de télécom 2019-419. Toutefois, la lecture de cette décision démontre clairement que le Conseil a tenu compte de ces questions importantes. En outre, ces questions ont éclairé le processus décisionnel, comme en témoigne la déclaration suivante du Conseil dans la décision de télécom 2019-419 concernant l'importance du choix des utilisateurs finals et de la concurrence dans l'évaluation de la décision en fonction des Instructions de 2006³ et celles de 2019⁴ (collectivement les Instructions) :
65. [...] Choisir de mettre en œuvre les conclusions de la politique du Conseil de manière globale et mesurée en ce qui a trait au câblage d'immeuble facilite le développement ordonné des systèmes de télécommunication. Cela encouragera aussi ultimement la concurrence et améliorera le choix des consommateurs en protégeant l'infrastructure existante et en évitant l'éventuelle perturbation du service aux consommateurs en cas d'endommagement de ladite infrastructure.
35. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut que Cloudwifi n'a pas démontré qu'il existait un doute réel quant au bien-fondé de la décision de télécom 2019-419. Par conséquent, le Conseil **rejette** la demande de Cloudwifi.

Instructions

36. Le Conseil est tenu, dans l'exercice de ses pouvoirs et fonctions aux termes de la *Loi*, de mettre en œuvre les objectifs de la politique exposés à l'article 7 de la *Loi*, conformément aux Instructions.

³ Décret donnant au CRTC des instructions relativement à la mise en œuvre de la politique canadienne de télécommunication, DORS/2006-355, 14 décembre 2006

⁴ Décret donnant au CRTC des instructions relativement à la mise en œuvre de la politique canadienne de télécommunication pour promouvoir la concurrence, l'abordabilité, les intérêts des consommateurs et l'innovation, DORS/2019-227, 17 juin 2019

37. Les Instructions de 2019 précisent que dans l'exercice des pouvoirs et fonctions que lui confère la *Loi*, le Conseil devrait examiner comment ses décisions peuvent promouvoir la concurrence, l'abordabilité, les intérêts des consommateurs et l'innovation.
38. De plus, dans ses décisions, le Conseil devrait démontrer sa conformité avec les Instructions de 2019 et préciser comment ses décisions peuvent promouvoir la concurrence, l'abordabilité, les intérêts des consommateurs et l'innovation.
39. Le Conseil estime que son rejet de la demande de Cloudwifi de réviser et de modifier la décision de télécom 2019-419 et de ne pas établir un régime d'accès provisoire, dans le but d'appuyer l'instance en cours de l'avis de consultation de télécom 2019-420, contribue effectivement à la mise en œuvre des objectifs de la politique énoncés aux paragraphes 7a), 7b), 7c) et 7f) de la *Loi*⁵ et à la promotion de la concurrence, de l'abordabilité et des intérêts des consommateurs. Le but ultime du Conseil à cet égard est de maximiser la concurrence grâce à l'utilisation de diverses technologies de câblage d'immeuble dans les ILM. Toutefois, l'utilisation du câblage d'immeuble par fibre requiert toujours, entre autres choses, une mise en œuvre au moyen de lignes directrices.
40. En outre, le fait de mettre en œuvre les conclusions de la politique du Conseil de manière globale et mesurée en ce qui concerne le câblage d'immeuble est un moyen de faciliter le développement ordonné des systèmes de télécommunication canadiens. Il s'agit aussi d'une façon efficace d'encourager la concurrence et d'améliorer le choix des consommateurs en protégeant l'infrastructure existante et en évitant l'éventuelle perturbation du service aux consommateurs en cas d'endommagement de ladite infrastructure.

Secrétaire général

Documents connexes

- *Appel aux observations – Accès au câblage d'immeuble dans les immeubles à logements multiples*, Avis de consultation de télécom CRTC 2019-420, 16 décembre 2019; modifié par les Avis de consultation de télécom CRTC 2019-420-1, 8 avril 2020; et 2019-420-2, 30 avril 2020

⁵ Les objectifs de la politique énoncés dans la *Loi* sont les suivants : 7a) favoriser le développement ordonné des télécommunications partout au Canada en un système qui contribue à sauvegarder, enrichir et renforcer la structure sociale et économique du Canada et de ses régions; 7b) permettre l'accès aux Canadiens dans toutes les régions – rurales ou urbaines – du Canada à des services de télécommunication sûrs, abordables et de qualité; 7c) accroître l'efficacité et la compétitivité, sur les plans national et international, des télécommunications canadiennes; 7f) favoriser le libre jeu du marché en ce qui concerne la fourniture de services de télécommunication et assurer l'efficacité de la réglementation, dans le cas où celle-ci est nécessaire.

- *Bell Canada – Demande en vue que le Conseil révise, modifie et annule certains éléments de la décision de télécom et de radiodiffusion 2019-218 et de l’avis de consultation de télécom 2019-219, Décision de télécom CRTC 2019-419, 16 décembre 2019*
- *Instance de justification et appel aux observations – Applicabilité de l’avis préliminaire du Conseil établi dans la décision de télécom 2019-218 à tous les fournisseurs de services de télécommunication, Avis de consultation de télécom CRTC 2019-219, 21 juin 2019*
- *Cloudwifi Inc. – Demande visant à empêcher Bell Canada de faire obstacle à l’utilisation par les clients du câblage intérieur de Bell Canada, Décision de télécom et de radiodiffusion CRTC 2019-218, 21 juin 2019*
- *Lignes directrices révisées relatives aux demandes de révision et de modification, Bulletin d’information de télécom CRTC 2011-214, 25 mars 2011*
- *Fourniture de services de télécommunication aux clients d’immeubles à logements multiples, Décision de télécom CRTC 2003-45, 30 juin 2003*
- *Emplacement du point de démarcation pour le câblage intérieur dans les immeubles multilocataires et questions connexes, Décision de télécom CRTC 99-10, 6 août 1999*
- *Concurrence locale, Décision de télécom CRTC 97-8, 1^{er} mai 1997*