



Décision de télécom CRTC 2026-84

Version PDF

Référence : Demande en vertu de la Partie 1 affichée le 3 décembre 2024

Gatineau, le 11 mai 2026

Dossier public : 8662-V3-202406264

Québecor Média inc. – Demande de révision et de modification de la décision de télécom 2024-197

Sommaire

Le Conseil s'efforce d'accroître le choix et l'abordabilité des services de téléphonie cellulaire en favorisant une plus grande concurrence entre les fournisseurs de services, tout en assurant la continuité des investissements dans des réseaux de grande qualité.

En décembre 2023, Québecor Média inc. (Québecor) a déposé une demande auprès du Conseil concernant un litige avec Bell Mobilité inc. (Bell Mobilité) pour l'accès au service pour les exploitants de réseaux mobiles virtuels (ERMV). Québecor et Bell Mobilité étaient en désaccord sur la question de savoir si elles avaient convenu du 11 octobre 2023 comme date de début pour l'accès au service pour les ERMV de Québecor. Elles étaient aussi en désaccord sur la nécessité d'une entente d'accès par écrit pour que Bell Mobilité puisse fournir l'accès au service pour les ERMV à Québecor. Comme indiqué dans la décision de télécom 2024-197, selon les éléments de preuve au dossier, le Conseil n'a pas pu conclure que Québecor et Bell Mobilité avaient convenu d'une date de début de commercialisation. Le Conseil a également déterminé qu'une entente par écrit était requise avant que Bell Mobilité puisse fournir l'accès au service pour les ERMV à Québecor et a ordonné aux entreprises de conclure une entente d'ici le 12 septembre 2024.

La présente décision aborde la demande de Québecor pour que le Conseil révise et modifie la décision de télécom 2024-197. Québecor a indiqué que le Conseil a commis des erreurs qui soulevaient un doute réel quant au bien-fondé de cette décision. Elle a demandé que le Conseil désigne rétroactivement le 11 octobre 2023 comme date de début de l'accès au service pour les ERMV avec Bell Mobilité et qu'elle soit remboursée pour une partie des frais pour l'utilisation du réseau de Bell Mobilité du 11 octobre 2023 au 12 septembre 2024.

Les demandes de révision et de modification exigent que les demandeurs démontrent qu'il existe un doute réel quant au bien-fondé d'une décision du Conseil. Elles sont évaluées en fonction de critères bien établis énoncés dans le bulletin d'information de télécom 2011-214.

Selon les éléments de preuve au dossier de la présente instance, le Conseil conclut que l'existence d'un doute réel quant au bien-fondé de la décision de télécom 2024-197 n'a pas été établie. Le Conseil refuse donc la demande en vue de modifier cette décision.

Une opinion concordante du conseiller Bram Abramson est jointe à la présente décision.

Contexte

1. Dans la politique réglementaire de télécom 2021-130, le Conseil a exigé que Bell Mobilité inc. (Bell Mobilité), Rogers Communications Canada Inc., TELUS Communications Inc. (TELUS) et Saskatchewan Telecommunications (collectivement les titulaires) fournissent un service d'accès de gros pour les exploitants de réseaux mobiles virtuels (ERMV) dotés d'installations à d'autres entreprises de services sans fil selon des modalités réglementées. Pour mettre en œuvre cette politique, les titulaires devaient déposer des tarifs énonçant les modalités de service. Le Conseil a approuvé les tarifs proposés le 9 mai 2023 dans l'ordonnance de télécom 2023-133. Les tarifs devaient être négociés commercialement entre les parties. En cas d'échec des négociations, chaque partie pouvait soumettre l'affaire au Conseil pour résolution par voie d'arbitrage de l'offre finale (AOF).
2. Les tarifs ont établi que les clients concluraient des ententes individuelles avec les titulaires, énonçant les détails précis de leur relation compte tenu de leurs modalités approuvées. Le Conseil a rendu obligatoire le service d'accès pour les ERMV pour une période de sept ans à compter de la date de détermination des modalités tarifaires¹. Le Conseil estimait que cette période donnerait aux entreprises régionales de services sans fil suffisamment de temps pour étendre leurs réseaux tout en maintenant les incitations à l'investissement.
3. Le 22 juin 2023, Québecor Média inc. (Québecor) a demandé au Conseil d'initier un processus d'AOF pour établir les tarifs d'accès pour les ERMV entre elle-même et Bell Mobilité. Dans la décision de télécom 2023-335 (décision d'AOF), publiée le 10 octobre 2023, le Conseil a choisi l'offre de Bell Mobilité et a ordonné aux parties de conclure une entente d'accès pour les ERMV conforme à cette offre.
4. Après réception du projet d'entente d'accès pour les ERMV de Bell Mobilité, Québecor, au nom de ses filiales Freedom Mobile inc. (Freedom) et Vidéotron ltée (Vidéotron), a déposé une demande auprès du Conseil. Québecor a indiqué que Bell Mobilité n'avait pas fourni d'accès pour les ERMV à son réseau le 11 octobre 2023 comme convenu. Québecor a précisé qu'une entente d'accès pour les ERMV écrite n'était pas requise pour fournir le service. Elle a fait remarquer que le projet d'entente d'accès pour les ERMV de Bell Mobilité n'était pas conforme à son tarif et que Bell Mobilité s'était attribué une préférence indue.

¹ Voir le paragraphe 375 de la politique réglementaire de télécom 2021-130.

5. Québecor a demandé au Conseil de prendre des mesures pour garantir qu'elle puisse accéder au réseau de Bell Mobilité ainsi qu'au réseau partagé entre TELUS et Bell Mobilité, au tarif pour les ERMV établi dans la décision d'AOF. Elle a demandé que ce tarif s'applique rétroactivement au 11 octobre 2023. Québecor a également demandé que le Conseil impose une sanction administrative pécuniaire à Bell Mobilité.
6. Dans la décision de télécom 2024-197, le Conseil a refusé la demande de Québecor et a déterminé ce qui suit :
 - Une entente d'accès pour les ERMV est requise avant la fourniture de l'accès pour les ERMV au tarif établi dans la décision d'AOF;
 - L'exigence selon laquelle une entente d'accès pour les ERMV doit être conclue est conforme au tarif pour les ERMV de Bell Mobilité² et au cadre d'accès pour les ERMV;
 - Le Conseil n'a pas pu conclure, compte tenu des éléments de preuve disponibles, que Bell Mobilité et Québecor avaient convenu d'une date de début de la commercialisation;
 - Les dispositions figurant dans le projet d'entente d'accès pour les ERMV de Bell Mobilité (déposé à titre confidentiel) sont conformes à celles figurant dans son tarif pour les ERMV;
 - Québecor n'a pas démontré que Bell Mobilité s'était accordé une préférence induue, puisque Bell Mobilité avait eu raison d'exiger la signature d'une entente d'accès pour les ERMV avant que Québecor puisse commencer à utiliser le service.
7. Le Conseil a ordonné à Bell Mobilité et à Québecor de signer une entente d'accès pour les ERMV d'ici le 12 septembre 2024. La date de cette entente devait servir de date de début de la commercialisation du service. Le Conseil a indiqué que si les parties n'étaient pas en mesure de s'entendre sur certaines dispositions d'ici le 12 septembre 2024, elles pouvaient demander au Conseil de rendre une décision afin de régler toute question en suspens liée à ces dispositions.
8. Le Conseil a également fourni des précisions concernant le processus d'AOF afin d'éviter qu'une situation similaire ne se reproduise à l'avenir³.

² *Tarif de services d'accès visant l'interconnexion avec les télécommunicateurs et autres fournisseurs de services*, CRTC 15011, article 101 « Service d'accès de gros pour les exploitants de réseau mobile virtuel (ERMV) dotés d'installations ».

³ Décision de télécom 2024-197, paragraphe 66.

Demande

9. Le Conseil a reçu une demande de Québec, au nom de ses filiales Freedom et Vidéotron, datée du 27 novembre 2024, demandant au Conseil de réviser et de modifier la décision de télécom 2024-197.
10. Québec a indiqué que le Conseil avait commis les erreurs suivantes dans cette décision :
 - Le Conseil a commis une erreur lorsqu'il a omis de tenir compte de l'incidence des retards de Bell Mobilité;
 - Le Conseil a commis une erreur mixte de droit et de fait lorsqu'il a conclu qu'une entente d'accès pour les ERMV constitue une condition préalable à la fourniture de services pour les ERMV;
 - Le Conseil a commis une erreur de fait lorsqu'il n'a pas reconnu que Québec a commercialisé son service pour les ERMV et exerçait ses activités comme ERMV sur le réseau de Bell Mobilité dès le 11 octobre 2023;
 - Le Conseil a commis une erreur mixte de droit et de fait lorsqu'il n'a pas conclu que les retards de Bell Mobilité ont créé une situation de préférence induite en faveur de Bell Mobilité;
 - Le Conseil n'a pas tenu compte d'un principe fondamental du cadre d'accès pour les ERMV, soit l'accélération de l'expansion concurrentielle par les entreprises régionales de services sans fil.
11. Pour ces raisons, Québec a demandé au Conseil d'exercer l'autorité que lui confère l'article 62 de la *Loi sur les télécommunications (Loi)* afin de réviser et de modifier la décision de télécom 2024-197.
12. Québec a également demandé au Conseil d'exercer l'autorité que lui confère l'article 60 de la *Loi* afin d'ordonner à Bell Mobilité de rembourser à Freedom et à Vidéotron une partie des frais qu'elles ont payés pour utiliser le réseau mobile de Bell Mobilité du 11 octobre 2023 au 12 septembre 2024. Québec a précisé qu'elle demandait le remboursement de la différence entre le montant payé pour l'itinérance durant cette période et le montant qu'elle aurait payé si le tarif pour les ERMV établi dans la décision d'AOF s'appliquait.
13. Bell Mobilité a déposé une réponse à la demande de Québec. Le Conseil n'a reçu aucune autre intervention.

Critères de révision et de modification

14. Le cadre d'évaluation des demandes de révision et de modification du Conseil est énoncé dans le bulletin d'information de télécom 2011-214. Il s'agit d'un cadre bien établi qui contribue à la certitude et à la prévisibilité de la réglementation en permettant au Conseil de revoir une décision antérieure et d'apporter des corrections à toute erreur, à toute omission ou à tout changement de circonstances.
15. En se fondant sur le dossier dont il dispose, le Conseil évalue s'il existe un doute réel quant au bien-fondé de la décision. En cas de doute réel, le Conseil peut envisager de modifier une décision.
16. Le Conseil évaluera habituellement si un demandeur a établi un doute réel résultant :
 - d'une erreur de droit ou de fait;
 - d'un changement fondamental dans les circonstances ou les faits depuis la décision;
 - d'un défaut de considérer un principe de base qui avait été soulevé dans l'instance initiale;
 - d'un nouveau principe découlant de la décision.

Questions

17. Le Conseil a déterminé qu'il devait examiner les questions suivantes dans la présente décision :
 - Le Conseil a-t-il commis une erreur mixte de droit et de fait lorsqu'il a conclu qu'une entente d'accès pour les ERMV entre les parties constitue une condition préalable à la fourniture de services pour les ERMV?
 - Le Conseil a-t-il commis une erreur de fait lorsqu'il n'a pas tenu compte du fait que Québecor exerçait ses activités comme ERMV sur le réseau de Bell Mobilité dès le 11 octobre 2023?
 - Le Conseil a-t-il commis une erreur mixte de droit et de fait lorsqu'il a conclu que Bell Mobilité ne s'était pas accordé une préférence indue? Le Conseil a-t-il commis une erreur lorsqu'il a omis de tenir compte de l'incidence du retard allégué de Bell Mobilité?
 - Le Conseil a-t-il omis de tenir compte des objectifs du cadre d'accès pour les ERMV?
 - Le Conseil devrait-il modifier ses conclusions dans la décision de télécom 2024-197 et ordonner à Bell Mobilité de rembourser à Freedom et à Vidéotron la différence entre le montant payé pour l'itinérance et le montant qu'elles auraient payé si le tarif pour les ERMV établi dans la décision d'AOF s'appliquait pour l'utilisation du réseau mobile de Bell Mobilité du 11 octobre 2023 au 12 septembre 2024?

Le Conseil a-t-il commis une erreur mixte de droit et de fait lorsqu'il a conclu qu'une entente d'accès pour les ERMV entre les parties constitue une condition préalable à la fourniture de services pour les ERMV?

Positions des parties

18. Québecor a indiqué que le Conseil a commis une erreur mixte de droit et de fait lorsqu'il a conclu qu'une entente d'accès pour les ERMV constitue une condition préalable à la fourniture de services pour les ERMV. Québecor a indiqué que le Conseil s'est appuyé sur le tarif de Bell Mobilité pour conclure qu'une entente d'accès pour les ERMV doit être en place avant le début du service. Toutefois, selon Québecor, le Conseil a contredit cette conclusion en établissant une date de début de la commercialisation sans exiger la conclusion d'une entente définitive. Québecor a indiqué que, lorsque le Conseil a établi une date de début de la commercialisation précise et a permis aux parties de soumettre toute modalité en suspens pour règlement après cette date, il a reconnu que Bell Mobilité pouvait fournir un service pour les ERMV sans qu'une entente d'accès pour les ERMV soit en place. Selon Québecor, les ententes d'accès pour les ERMV sont des ententes auxiliaires qui complètent les tarifs et ne sont pas nécessaires pour obtenir le service.
19. Bell Mobilité a répondu que, dans la décision de télécom 2024-197, le Conseil a examiné le tarif de Bell Mobilité et a conclu qu'une entente d'accès pour les ERMV définitive est requise avant la fourniture du service. Bell Mobilité a ajouté que, comme les parties étaient dans une impasse dans leurs négociations, le Conseil a établi une échéance afin de s'assurer qu'une entente définitive soit conclue le plus rapidement possible. Selon Bell Mobilité, cette échéance n'éliminait pas l'exigence d'une entente. Bell Mobilité a indiqué qu'en considérant que la date de début de la commercialisation correspond à la date de signature de l'entente d'accès pour les ERMV, le Conseil a agi de manière conforme au tarif de l'entreprise. Par conséquent, selon Bell Mobilité, le Conseil n'a pas commis d'erreur mixte de droit et de fait.

Analyse du Conseil

20. Dans la décision de télécom 2024-197, le Conseil a fait remarquer que l'article 101.1(a)(2) du tarif pour les ERMV de Bell Mobilité exige que les clients des services de gros concluent une entente d'accès pour les ERMV avant d'accéder au réseau de Bell Mobilité. Cette exigence est conforme au libellé de la décision d'AOF, dans laquelle le Conseil a ordonné aux parties de conclure une entente. Par conséquent, de l'avis du Conseil, le tarif de Bell Mobilité établit qu'une entente définitive constitue une étape nécessaire pour amorcer l'accès pour les ERMV.
21. Le Conseil conclut qu'il n'y a aucune contradiction dans la décision de télécom 2024-197. L'exigence d'avoir une entente d'accès pour les ERMV avant de pouvoir établir la date de début de la commercialisation est conforme au tarif de Bell Mobilité et au cadre d'accès pour les ERMV. La décision du Conseil d'établir une date cible pour la conclusion de l'entente visait à assurer la mise en œuvre rapide du service d'accès pour les ERMV. Elle n'éliminait pas l'exigence d'avoir une entente d'accès pour les ERMV et ne laissait pas non plus entendre que le

service pour les ERMV pouvait être opérationnel à cette date sans entente. De plus, toute disposition négociée après le 12 septembre 2024 serait intégrée à l'entente définitive par des modifications ultérieures à celle-ci, comme indiqué dans la décision de télécom 2024-197.

22. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut qu'il n'a pas commis d'erreur mixte de droit et de fait lorsqu'il a conclu qu'une entente d'accès pour les ERMV entre les parties constitue une condition préalable à la fourniture du service pour les ERMV.

Le Conseil a-t-il commis une erreur de fait lorsqu'il n'a pas tenu compte du fait que Québecor exerçait ses activités comme ERMV sur le réseau de Bell Mobilité dès le 11 octobre 2023?

Positions des parties

23. Québecor a indiqué que le Conseil n'avait pas tenu compte du fait qu'elle a commencé à exercer ses activités comme ERMV sur le réseau de Bell Mobilité le 11 octobre 2023. Québecor a expliqué qu'elle a commencé à exercer ses activités comme ERMV, sans entente d'accès pour les ERMV signée, immédiatement après la publication de la décision d'AOF par le Conseil. Québecor a estimé que ce lancement rapide contribuait à l'objectif énoncé dans le cadre d'accès pour les ERMV, soit d'accélérer l'expansion concurrentielle des entreprises régionales de services sans fil. Québecor a précisé qu'elle a surcompensé Bell Mobilité, puisque celle-ci a appliqué le tarif d'itinérance plutôt que le tarif pour les ERMV pour l'utilisation de son réseau par Québecor.
24. Bell Mobilité a indiqué que le Conseil n'a pas commis d'erreur de fait lorsqu'il n'a pas tenu compte du fait que Québecor exerçait ses activités comme ERMV sur son réseau le 11 octobre 2023. Bell Mobilité a expliqué que l'accès pour les ERMV à son réseau nécessite un droit d'accès juridique, sous la forme d'une entente d'accès pour les ERMV. Bell Mobilité était d'accord avec l'avis du Conseil selon lequel l'accès pour les ERMV requiert une entente formelle ainsi qu'une date de début de la commercialisation confirmée. Selon Bell Mobilité, puisqu'aucun de ces éléments n'avait été établi, le Conseil a conclu à juste titre, dans la décision de télécom 2024-197, que le tarif pour les ERMV issu de la décision d'AOF ne s'appliquait pas à l'utilisation du réseau de Bell Mobilité par Québecor à compter du 11 octobre 2023.
25. Québecor a répondu que Bell Mobilité aurait pu fournir l'accès pour les ERMV dès le 11 octobre 2023, puisqu'elle avait été avisée, que l'état de préparation technique et opérationnelle avait été confirmé et que le tarif d'accès avait été établi dans la décision d'AOF publiée la veille. Québecor a estimé que l'entente de service constituait un élément auxiliaire qui n'était pas requis pour la fourniture de l'accès pour les ERMV et que l'entente ne pouvait pas servir à retarder la fourniture du service.

Analyse du Conseil

26. Dans la décision de télécom 2024-197, l'analyse du Conseil portait sur la question de savoir si les parties s'étaient entendues sur une date de début de la commercialisation et, par conséquent, si la

fourniture du service pour les ERMV par Bell Mobilité à Freedom et à Vidéotron avait commencé, en vertu de l'article 101.3(a) du tarif pour les ERMV de Bell Mobilité. Le Conseil a conclu que les échanges entre Bell Mobilité et Québecor n'établissaient pas clairement que les parties s'étaient entendues sur une date de début de la commercialisation. Le Conseil a également fait remarquer que le tarif pour les ERMV de Bell Mobilité précise qu'une entente d'accès pour les ERMV constitue une condition préalable à l'établissement d'une date de début de la commercialisation pour l'accès pour les ERMV.

27. Le dossier de la présente instance démontre que Québecor estimait offrir des services de détail pour les ERMV au moyen du réseau de Bell Mobilité à compter du 11 octobre 2023. Cette perception reposait, au moins en partie, sur le fait qu'elle pouvait accéder au réseau sans que Bell Mobilité « active » explicitement son service pour les ERMV, puisqu'elle y avait accès par l'entremise du service d'itinérance de Bell Mobilité. D'un point de vue technique, le service d'itinérance et le service pour les ERMV sont similaires : ils permettent tous deux à un concurrent ou à un fournisseur de services d'accéder à un réseau sans fil, y compris le réseau d'accès radio, afin de desservir des clients des services de détail. Toutefois, l'accès en itinérance vise uniquement à fournir un accès sans fil ponctuel lorsque les clients des services de détail se trouvent à l'extérieur de la zone de couverture de leur réseau d'origine. En revanche, l'accès pour les ERMV permet un accès permanent au réseau hôte. La décision de Québecor d'utiliser son accès au réseau pour offrir un service de détail pour les ERMV ne signifie pas que Bell Mobilité a accordé l'accès pour les ERMV à cette date.
28. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut qu'il n'a pas commis d'erreur de fait lorsqu'il n'a pas tenu compte du fait que Québecor exerçait ses activités comme ERMV sur le réseau de Bell Mobilité à compter du 11 octobre 2023.

Le Conseil a-t-il commis une erreur mixte de droit et de fait lorsqu'il a conclu que Bell Mobilité ne s'était pas accordé une préférence indue? Le Conseil a-t-il commis une erreur lorsqu'il a omis de tenir compte de l'incidence du retard allégué de Bell Mobilité?

Positions des parties

29. Québecor a indiqué que Bell Mobilité s'était accordé une préférence indue en adoptant un comportement ayant entraîné des retards déraisonnables. Québecor a ajouté que, dans la décision de télécom 2024-197, le Conseil avait conclu que Bell Mobilité a causé des retards suffisamment importants pour justifier des modifications au processus d'AOF. Québecor a également mis l'accent sur la détermination du Conseil voulant que l'article 24 du projet d'entente d'accès pour les ERMV de Bell Mobilité⁴ ne doive pas faire partie d'une entente d'accès pour les ERMV puisqu'il pourrait imposer un fardeau supplémentaire à un ERMV potentiel.

⁴ Bell Mobilité a déposé le libellé de l'article 24 de manière confidentielle dans le cadre de l'instance ayant mené à la décision de télécom 2024-197.

30. Québecor a indiqué que le Conseil a commis une erreur mixte de droit et de fait parce qu'il a incorrectement appliqué l'évaluation de la préférence induite. Selon Québecor, lorsque le Conseil a reconnu que le comportement de Bell Mobilité entraînait des retards, il aurait dû conclure que ce comportement créait une situation de préférence. Québecor a fait remarquer que Bell Mobilité n'a pas démontré que la préférence n'était pas induite, tandis que Québecor, dans la demande ayant mené à la décision de télécom 2024-197, a démontré que ses filiales, Freedom et Vidéotron, avaient subi un préjudice financier important. Pour cette raison, Québecor a conclu que le Conseil a commis une erreur lorsqu'il a conclu que Bell Mobilité ne s'était pas accordé une préférence induite.
31. Bell Mobilité a répliqué que Québecor n'avait pas démontré que le Conseil a commis une erreur de droit ou de fait à cet égard. Elle a fait valoir que le Conseil a examiné les éléments de preuve et refusé à juste titre l'allégation de préférence induite de Québecor. Bell Mobilité a insisté sur la conclusion du Conseil selon laquelle une entente d'accès pour les ERMV constitue une condition juridique préalable à la fourniture du service d'accès pour les ERMV et à l'application des tarifs correspondants. Bell Mobilité a précisé que cette exigence demeure applicable même en cas de retard et ne constitue aucune forme de préférence, y compris une préférence induite.
32. Bell Mobilité a indiqué qu'elle n'a pas causé de retards déraisonnables. Elle a expliqué qu'elle a déployé des efforts véritables pour répondre aux attentes du Conseil voulant qu'elle et Québecor négocient de bonne foi les modalités auxiliaires dans des délais raisonnables. Bell Mobilité a fait remarquer que le Conseil a conclu, dans la décision de télécom 2024-197, que les dispositions contenues dans le projet d'entente d'accès pour les ERMV étaient conformes au tarif pour les ERMV de Bell Mobilité.

Analyse du Conseil

33. Dans la décision de télécom 2024-197, le Conseil a conclu que, bien qu'il y ait eu des retards dans la signature d'une entente, ces retards ne représentaient pas une préférence induite. En particulier, le Conseil a souligné :
- le fait que l'exigence d'une entente n'était pas une manœuvre dilatoire, mais était plutôt nécessaire en vertu du tarif;
 - certains éléments du retard qui étaient attribuables à Québecor elle-même, notamment le défaut d'entamer des négociations lorsqu'une entente proposée lui a été présentée.
34. La conclusion du Conseil selon laquelle une disposition du projet d'entente d'accès pour les ERMV n'était pas appropriée ne modifie pas cette analyse relative à la préférence induite.
-

35. De plus, dans la décision de télécom 2024-197, le Conseil a informé toutes les parties que les manœuvres dilatoires peuvent contrevenir au paragraphe 27(2) de la *Loi* et entraîner des mesures de conformité, telles que des sanctions administratives pécuniaires. Cette déclaration visait à indiquer que, bien que le Conseil n'ait pas conclu que les retards ont entraîné une préférence indue dans le présent cas, il n'hésitera pas à tirer une telle conclusion dans d'autres cas où un comportement anticoncurrentiel est démontré.
36. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut qu'il n'a pas commis d'erreur mixte de droit et de fait en concluant que Bell Mobilité ne s'est pas accordé une préférence indue, et qu'il n'a pas non plus omis de tenir compte du retard de Bell Mobilité.

Le Conseil a-t-il omis de tenir compte des objectifs du cadre d'accès pour les ERMV?

Positions des parties

37. Québecor a indiqué que les conclusions du Conseil dans la décision de télécom 2024-197 s'écartent d'un des objectifs du cadre d'accès pour les ERMV, à savoir accélérer l'expansion des concurrents régionaux dans de nouvelles régions du Canada.
38. De plus, Québecor a indiqué que les montants qu'elle a versés à Bell Mobilité au-delà du tarif négocié pour les ERMV auraient pu être utilisés pour construire des infrastructures et qu'ils retarderaient les investissements dans son réseau. Québecor a également indiqué que les retards subis ont réduit de sept à six ans la période pendant laquelle elle pouvait utiliser le réseau de Bell Mobilité.
39. Bell Mobilité a indiqué que la décision de télécom 2024-197 est conforme aux objectifs du cadre d'accès pour les ERMV, puisqu'elle a établi une date pour la conclusion d'une entente et clarifié les attentes relatives au processus d'AOF afin d'éviter des retards similaires. Selon Bell Mobilité, ces mesures ont accéléré le processus de négociation.
40. Bell Mobilité a également indiqué que le Conseil n'aurait pas pu faire abstraction du tarif pour les ERMV de l'entreprise afin d'accorder un avantage financier à Québecor en permettant à Québecor d'appliquer le tarif pour les ERMV de Bell Mobilité malgré les circonstances.

Analyse du Conseil

41. Comme énoncé dans la politique réglementaire de télécom 2021-130, l'objectif du cadre d'accès pour les ERMV est d'accélérer l'expansion concurrentielle des entreprises régionales de services sans fil en leur fournissant un accès de gros aux réseaux des titulaires pendant qu'elles étendent et mettent à niveau leurs propres réseaux. Le Conseil estime que cet objectif doit être mis en œuvre conformément aux modalités tarifaires correspondantes approuvées par le Conseil. De plus, le Conseil visait à garantir que Bell Mobilité fournissait un service d'accès pour les ERMV à Québecor en temps opportun lorsqu'il a désigné le 12 septembre 2024 comme la date de début de la commercialisation.

42. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut qu'il n'a pas omis de tenir compte des objectifs du cadre d'accès pour les ERMV.

Le Conseil devrait-il modifier ses conclusions dans la décision de télécom 2024-197 et ordonner à Bell Mobilité de rembourser à Freedom et à Vidéotron la différence entre le montant payé pour l'itinérance et le montant qu'elles auraient payé si le tarif pour les ERMV établi dans la décision d'AOF s'appliquait pour l'utilisation du réseau mobile de Bell Mobilité du 11 octobre 2023 au 12 septembre 2024?

Analyse du Conseil

43. Compte tenu des conclusions du Conseil ci-dessus selon lesquelles il n'a commis aucune erreur de droit, de fait, ou mixte de droit et de fait, le Conseil conclut qu'il n'existe aucun fondement permettant de modifier la décision de télécom 2024-197 et de modifier la date de début de la commercialisation de l'entente d'accès pour les ERMV.

44. Par conséquent, le Conseil refuse la demande en vue d'ordonner à Bell Mobilité de rembourser à Freedom et à Vidéotron la différence entre le tarif issu de l'AOF et le tarif d'itinérance facturé par Bell Mobilité pour la période du 11 octobre 2023 au 12 septembre 2024.

Conclusion

45. D'après le dossier de la présente instance, le Conseil conclut qu'il n'existe aucun doute réel quant au bien-fondé de la décision de télécom 2024-197.

46. Compte tenu de tout ce qui précède, le Conseil estime que, dans la décision de télécom 2024-197 :

- il n'a pas commis d'erreur mixte de droit et de fait lorsqu'il a conclu qu'une entente d'accès pour les ERMV entre les parties constitue une condition préalable à la fourniture du service pour les ERMV;
- il n'a pas commis d'erreur de fait lorsqu'il n'a pas tenu compte du fait que Québecor exploitait un service pour les ERMV sur le réseau de Bell Mobilité à compter du 11 octobre 2023;
- il n'a pas commis d'erreur mixte de droit et de fait lorsqu'il a conclu que Bell Mobilité ne s'était pas accordé une préférence indue, et il n'a pas non plus omis de tenir compte des retards attribués à Bell Mobilité;
- il n'a pas omis de tenir compte des objectifs du cadre d'accès pour les ERMV.

47. Par conséquent, le Conseil refuse la demande en vue de modifier la décision de télécom 2024-197, ainsi que la demande de remboursement.

Opinion concordante du conseiller Bram Abramson

1. Je suis d'accord avec la décision majoritaire du Conseil, en réunion plénière, pour refuser la demande de Québecor Média inc. (Québecor). Le cadre de révision et de modification établi dans le bulletin d'information de télécom 2011-2014 demeure approprié; en l'appliquant, Québecor n'a pas démontré l'existence d'un doute réel quant au bien-fondé de la décision de télécom 2024-197 :
 - Le cadre réglementaire en place lorsque Québecor a demandé et obtenu l'accès au service pour les exploitants de réseaux mobiles virtuels (ERMV) était suffisamment clair, tel qu'adopté par le Conseil à l'époque. Le tarif prévoyait la conclusion d'une entente de mise en œuvre;
 - Le dossier ne démontre pas que l'exigence d'une entente, ou sa négociation par Bell Mobilité inc. (Bell Mobilité), constituait simplement un retard déguisé. L'entente proposée concernait la mise en œuvre du lancement de l'accès au service pour les ERMV. Québecor n'était pas en droit de refuser de négocier cette entente tout en s'attendant à une exécution immédiate en vertu du tarif.
2. J'écris toutefois séparément afin de souligner une préoccupation de politique révélée par la présente instance. Cette préoccupation de politique ne fonde pas de demande de révision et de modification sur le dossier de la présente instance. Elle est néanmoins pertinente pour la conception et l'approbation des futurs tarifs des services de gros, y compris ceux relatifs aux services pour les ERMV.

Discipline tarifaire ou accords d'entente future

3. Les tarifs des services de gros ne sont pas de simples descriptions. Ils constituent les éléments centraux d'une architecture réglementaire conçue pour encadrer l'exercice du pouvoir de marché en définissant, à l'avance et de manière publique, les modalités essentielles selon lesquelles l'accès doit être fourni¹.
4. Lorsque l'accès est imposé afin de favoriser la concurrence, le tarif doit faire plus qu'énoncer un droit en principe. Il doit permettre que ce droit soit exercé sans que les demandeurs d'accès aient à se soumettre à une négociation asymétrique comme condition d'entrée.

¹ La décision de télécom 79-12 a défini le terme « tarif » comme faisant référence à « la publication par la compagnie des modalités relatives à son offre de services et de moyens de transmission » (page 21). Dans l'ordonnance de télécom 2024-82, le Conseil a également indiqué que « les pages de tarif doivent inclure les modalités essentielles des services tarifés » (paragraphe 3).

5. La décision de télécom 2024-197 a souligné que « les tarifs ne doivent pas nécessairement contenir toutes les modalités négociées par les parties » et que les modalités commerciales qui ne définissent pas la portée du service obligatoire peuvent être laissées à la négociation². La décision de télécom 2017-56, relative aux frais d'itinérance, a tenu un raisonnement semblable, en indiquant que les « modalités commerciales des ententes négociées qui ne définissent pas la portée du service obligatoire ne conviennent pas pour le tarif », tout en permettant l'intégration de « normes techniques et [d']accords parallèles complémentaires [...] dans la mesure où le tarif contient suffisamment de détails pour que le client comprenne le service qu'il recevra et pour que le Conseil puisse déterminer les éléments de coût appropriés »³.
6. Où s'arrête la portée du service obligatoire et où commencent les accords parallèles permis? Comment peut-on concilier ces différences? Lorsqu'un tarif fait de la conclusion préalable d'une entente bilatérale dont la portée n'est pas étroitement circonscrite une condition de l'accès obligatoire, l'obligation imposée risque de se transformer en un « tarif d'entente future ».
7. Depuis longtemps, le droit privé aborde avec prudence les accords d'entente future, précisément parce qu'ils renvoient des modalités essentielles à une négociation future, rendant l'exécution conditionnelle plutôt qu'assurée⁴. La préoccupation ne tient pas à l'invalidité contractuelle, mais à l'équivalence fonctionnelle. Un droit réglementaire qui ne peut être mis en œuvre sans la conclusion réussie d'une entente privée portant sur des éléments substantiels, notamment des questions relatives à l'exploitation, risque de reproduire une logique de conditionnalité similaire. Cela est d'autant plus vrai lorsque la portée de cette entente n'est pas suffisamment encadrée.
8. Le tarif du service d'accès pour les ERMV de Bell Mobilité illustre ce fait. Il suppose l'existence d'une « entente d'accès pour les ERMV » en lui attribuant des rôles relatifs à l'exploitation, notamment en ce qui concerne la date de début de la commercialisation⁵, mais il ne la définit qu'en termes généraux comme « l'entente [...] concernant la mise en œuvre de l'accès pour les ERMV »⁶. Prises ensemble, ces dispositions établissent, de manière certes peu élégante, l'exigence d'une entente préalable à la date de début de la commercialisation.

² Décision de télécom 2024-197, paragraphe 40.

³ Décision de télécom 2017-56, paragraphe 12.

⁴ Particulièrement dans la tradition de la common law, et à l'exclusion des dispositions implicites ainsi que des dispositions pour lesquelles des mécanismes objectifs de détermination de la question ont été prévus. Voir *Murphy c McSorley*, [1929] S.C.R. 542.

⁵ Tarif des services d'accès de Bell Mobilité inc., article 101, paragraphes 101(3)(a) (date de début de commercialisation), 101(16)(c) (confidentialité des données) et 101(24)(a) (modalités des communications entre les parties).

⁶ Tarif des services d'accès de Bell Mobilité inc., article 101, paragraphes 101(1)(a)(2) et 101(1)(a)(25).

9. Cette interprétation suffit pour régler une demande de révision et de modification; je suis d'accord avec l'avis de la majorité selon lequel cette interprétation reflète le tarif tel qu'approuvé. Les implications stratégiques découlant de ce choix de rédaction constituent toutefois une question distincte.

Incitations, temps et levier de négociation

10. La préoccupation ne repose pas sur la mauvaise foi. Elle découle d'un manque d'alignement structurel. Dans les régimes d'accès réglementés transitoires tels que le cadre d'accès pour les ERMV, le temps est une variable concurrentielle. L'arbitrage de l'offre finale peut discipliner la tarification, mais il n'élimine pas la négociation. Lorsque la mise en œuvre dépend de la conclusion d'une entente, la négociation persiste même en présence d'un mécanisme de règlement du prix, en se déplaçant plutôt vers des enjeux de calendrier, de séquence et de mise en œuvre opérationnelle.
11. Le temps a une valeur; en présence d'un pouvoir de négociation asymétrique, le coût des retards n'est pas supporté de manière symétrique. Une entreprise avec un tarif et disposant d'un pouvoir de négociation a intérêt à procéder de manière intentionnelle. Un demandeur d'accès a, pour sa part, intérêt à avancer rapidement. Même lorsque les deux parties agissent de manière sincère et de bonne foi, la maîtrise du calendrier devient un levier de négociation.
12. Le cadre d'accès pour les ERMV reconnaît certains aspects de cette dynamique. Il établit une séquence et un rythme attendus, met en garde contre les retards et conserve des outils *ex post* que la décision de télécom 2024-197 a indiqué être disposée à utiliser :

Toutefois, le Conseil fait remarquer que les parties doivent être conscientes que les tactiques dilatoires peuvent contrevenir au paragraphe 27(2) de la Loi [sur les télécommunications] et peuvent déclencher la prise de mesures de conformité, comme des SAP [sanctions administratives pécuniaires]. En ce qui concerne la demande de QMI de prolonger la période de retrait progressif du service d'accès pour les ERMV de Bell Mobilité pour Freedom Mobile et Vidéotron, le Conseil fait remarquer qu'il a déclaré dans la politique réglementaire de télécom 2021-130 qu'il pourrait ajouter du temps supplémentaire à la période de retrait progressif si des retards imputables à des processus réglementaires prolongés ou à une longue mise en œuvre du service survenaient. Le Conseil est d'avis qu'il serait prématuré de prolonger la période de retrait progressif sur la base d'un seul cas. De plus, dans les circonstances en cause, les deux parties peuvent avoir eu un effet sur les retards jusqu'à présent.

Par conséquent, le Conseil refuse présentement la demande de QMI de prolonger la période de retrait progressif. Toutefois, le Conseil pourrait envisager de le faire dans d'autres circonstances⁷.

13. Ces outils sont importants, mais ils ne règlent pas la question préalable de la conception. Quelle part d'une obligation d'accès imposée doit être déterminée à l'avance dans le tarif, et quelle part peut être renvoyée à une négociation bilatérale entre des parties dont l'asymétrie même justifie l'existence du tarif?

Vers une meilleure conception de la mise en œuvre

14. Lorsqu'une obligation tarifée est conditionnelle à la conclusion d'une entente privée, le risque est d'avoir des retards conformes aux règles, et la question relève d'un manque d'alignement des mesures incitatives plutôt que de la mauvaise foi.
15. Le Conseil dispose d'outils pour remédier à cette situation. Il peut préciser des dispositions obligatoires, encadrer la portée des négociations permises, imposer des échéanciers contraignants et prévoir des mécanismes par défaut s'activant lorsque les négociations échouent à l'issue des délais prescrits. Chacun de ces outils réduit la mesure dans laquelle la mise en œuvre dépend d'un levier bilatéral.
16. Toutefois, cette tension relève de la conception du cadre réglementaire et non d'une erreur juridictionnelle. Sur le présent dossier, Québecor n'a pas établi l'existence d'un doute réel quant au bien-fondé de la décision de télécom 2024-197. Cependant, lorsque l'accès imposé est conditionnel à une entente de mise en œuvre aux contours peu définis, le Conseil devrait être attentif au risque qu'un tarif conçu pour encadrer le pouvoir de marché par la séquence, les étapes et l'arbitrage de l'offre finale pour l'établissement des prix finisse plutôt par réintroduire le pouvoir de marché par le biais du facteur temps.

⁷ Décision de télécom 2024-197, paragraphes 55-56 (non mis en évidence dans l'original). Dans cette décision, Québecor Média inc. est désignée par l'abréviation « QMI ».

Documents connexes

- *Québecor Média inc. – Établissement d'un service d'accès de gros pour les exploitants de réseaux mobiles virtuels avec Bell Mobilité inc.*, Décision de télécom CRTC 2024-197, 29 août 2024
- *Norouestel Inc. – Approbation provisoire d'une demande tarifaire*, Ordonnance de télécom CRTC 2024-82, 23 avril 2024
- *Arbitrage de l'offre finale entre Bell Mobilité Inc. et Québecor Média inc. concernant des tarifs d'accès de gros pour les exploitants de réseaux mobiles virtuels*, Décision de télécom CRTC 2023-335, 10 octobre 2023
- *Tarifs d'accès de gros pour les exploitants de réseaux mobiles virtuels – Modalités modifiées*, Ordonnance de télécom CRTC 2023-133, 9 mai 2023
- *Examen des services sans fil mobiles*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2021-130, 15 avril 2021
- *Tarifs des services d'itinérance sans fil mobiles de gros – Modalités définitives*, Décision de télécom CRTC 2017-56, 1er mars 2017
- *Lignes directrices révisées relatives aux demandes de révision et de modification*, Bulletin d'information de télécom CRTC 2011-214, 25 mars 2011
- *Colins Inc. et al. c. Bell Canada*, Décision télécom CRTC 79-12, 7 juin 1979