



Décision de télécom CRTC 2026-92

Version PDF

Référence : Demande en vertu de la Partie 1 affichée le 11 décembre 2023

Gatineau, le 19 mai 2026

Dossier public : 8662-V3-202306729

Québecor Média inc. – Demande concernant les tarifs d'accès pour les services d'accès haute vitesse de gros dégroupés de Bell Canada fournis au moyen de ses installations de fibre jusqu'aux locaux des abonnés

Sommaire

Le Conseil a reçu une demande de Québecor Média inc. au nom de ses filiales Vidéotron ltée et VMedia Inc. (Québecor). Dans sa demande, Québecor a demandé que les tarifs d'accès provisoires pour les services d'accès haute vitesse (AHV) de gros dégroupés de Bell Canada fournis au moyen de ses installations de fibre jusqu'aux locaux des abonnés soient révisés afin d'être harmonisés avec les tarifs d'accès des services groupés équivalents.

Lorsque le Conseil a publié l'avis de consultation de télécom 2023-56, il a sollicité des observations sur les questions soulevées dans la demande de Québecor, notamment sur la question de savoir si des modifications devraient être apportées aux tarifs existants pour les services AHV de gros dégroupés. Étant donné que les questions soulevées dans la demande de Québecor font partie de la portée de cette instance, le Conseil n'examinera pas cette demande séparément.

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

Contexte réglementaire

1. Dans la politique réglementaire de télécom 2015-326, le Conseil a mis à jour son cadre réglementaire pour les services d'accès haute vitesse (AHV) de gros. Cette mise à jour prévoyait notamment l'obligation pour les entreprises titulaires de mettre à la disposition de leurs concurrents l'accès haute vitesse aux installations de fibre jusqu'aux locaux des abonnés (FTTP) par l'intermédiaire du modèle des services dégroupés.
2. Dans l'avis de consultation de télécom 2023-56, le Conseil a amorcé un examen complet du cadre des services AHV de gros. Le Conseil a invité les parties à formuler des observations sur l'avenir des services AHV de gros dégroupés, sur la demande potentielle pour ces services et sur la question de savoir si le Conseil devrait envisager de modifier les tarifs.

3. Dans la décision de télécom 2023-358, le Conseil a ordonné à Bell Canada de fournir, à titre provisoire, l'accès à des services FTTP de gros groupés en Ontario et au Québec. Le Conseil a également établi des tarifs provisoires d'accès aux services groupés FTTP, sur la base d'études de coûts déposées par Bell Canada.

Demande

4. Le Conseil a reçu une demande de Québecor Média inc. au nom de ses filiales Vidéotron ltée et VMedia Inc. (Québecor), datée du 8 décembre 2023, demandant au Conseil de réviser les tarifs d'accès provisoires pour les services AHV de gros dégroupés de Bell Canada fournis au moyen d'installations FTTP. Québecor a demandé au Conseil de réviser les tarifs provisoires afin qu'ils ne soient pas plus élevés que les tarifs d'accès provisoires pour les services FTTP groupés qui ont été établis dans la décision de télécom 2023-358.
5. Québecor a précisé que l'harmonisation des tarifs provisoires des services FTTP dégroupés de Bell Canada avec les tarifs de services groupés équivalents éliminerait une asymétrie réglementaire qui nuit à la capacité des concurrents d'offrir des services Internet de détail par FTTP. Selon Québecor, le redressement demandé atténuerait le préjudice concurrentiel et appuierait les objectifs du Conseil en ce qui concerne la concurrence dans les services de gros et le choix pour les consommateurs.
6. Le Conseil a reçu des interventions de Bell Canada; du Centre pour la défense de l'intérêt public (CDIP); d'Execulink Telecom Inc. (Execulink); de Rogers Communications Canada Inc. (Rogers); et de TekSavvy Solutions Inc. (TekSavvy).

Question

7. Le Conseil a déterminé qu'il devait examiner la question suivante dans la présente décision :
 - Comment le Conseil devrait-il traiter les questions soulevées dans la demande de Québecor?

Positions des parties

CDIP, Execulink et TekSavvy

8. Le CDIP, Execulink et TekSavvy se sont dits en faveur de la demande de Québecor. Leurs mémoires établissent ce qui suit :
 - Les services FTTP dégroupés et groupés de Bell Canada dépendent des mêmes installations d'accès sous-jacentes. Des tarifs plus élevés pour l'accès aux services FTTP dégroupés créent un écart injustifié qui limite la concurrence en ce qui concerne les services FTTP dégroupés.

- Le tarif plus élevé pour l'accès au service FTTP dégroupé est fondé sur des hypothèses de coûts désuètes. Les tarifs provisoires d'accès aux services groupés FTTP de Bell Canada, approuvés par le Conseil dans la décision de télécom 2023-358, pourraient servir d'indicateur pour établir les tarifs provisoires d'accès aux services FTTP dégroupés. Il s'agirait d'un moyen raisonnable et efficace de rétablir la symétrie réglementaire jusqu'à ce que des tarifs fondés sur les coûts soient établis pour les services dégroupés.
- L'harmonisation des tarifs favoriserait la neutralité concurrentielle, soutiendrait le développement de la concurrence dans les services FTTP de gros et contribuerait à préserver le choix des consommateurs pendant que l'examen du cadre des services AHV de gros amorcé par l'avis de consultation de télécom 2023-56 est en cours.

Bell Canada et Rogers

9. Bell Canada et Rogers se sont opposées à la demande de Québecor. Elles ont fait valoir que les questions soulevées par Québecor font déjà l'objet d'un examen dans le cadre de l'instance amorcée par l'avis de consultation de télécom 2023-56, y compris en ce qui concerne l'avenir des services AHV de gros dégroupés et la pertinence des tarifs provisoires des services dégroupés existants.
10. Bell Canada a indiqué que le fait d'accorder le redressement demandé par Québecor au moyen d'une demande distincte ferait double emploi et préjugerait dans les faits des questions qui devraient être tranchées en fonction du dossier complet élaboré dans le cadre de cette instance.
11. Rogers a indiqué que Québecor a participé pleinement à l'instance amorcée par l'avis de consultation de télécom 2023-56 et qu'elle a eu l'occasion d'exprimer ses préoccupations au sujet des tarifs d'accès aux services FTTP dégroupés dans le cadre de cette instance. Rogers a déclaré que le fait de permettre aux parties de solliciter des mesures de redressement qui se chevauchent par des demandes distinctes alors qu'une instance exhaustive est en cours constituerait une utilisation inefficace des ressources et pourrait nuire à l'équité procédurale.
12. Bell Canada a également indiqué que les tarifs provisoires d'accès aux services FTTP groupés approuvés dans la décision de télécom 2023-358 ont été établis au moyen d'un processus provisoire accéléré et qu'ils ne peuvent être appliqués automatiquement comme tarifs de remplacement pour les services FTTP dégroupés qui, à son avis, diffèrent sur le plan de la structure des coûts et de la configuration.

Analyse du Conseil

13. L'instance amorcée par l'avis de consultation de télécom 2023-56 portera à la fois sur l'avenir du modèle des services AHV de gros dégroupés et sur les tarifs connexes. Le Conseil estime donc qu'il serait prématuré d'aborder les tarifs d'accès pour les services FTTP de gros dégroupés de Bell Canada dans une instance distincte, comme réclamé dans la demande.

14. Par conséquent, le Conseil estime que la façon la plus appropriée de procéder est de traiter les questions soulevées dans la demande dans le cadre de l'instance amorcée par l'avis de consultation de télécom 2023-56.

Conclusion

15. Compte tenu de tout ce qui précède, le Conseil refuse la demande, par décision majoritaire.

Secrétaire général

Opinion minoritaire du conseiller Bram Abramson

1. Le Conseil a l'obligation statutaire de veiller à ce que les tarifs provisoires et définitifs des services de télécommunication soient justes et raisonnables. Les tarifs provisoires sont un outil permettant de remplir cette obligation dans le cadre d'instances prolongées.
2. Bell Canada, Rogers Communications Canada Inc. et la majorité des membres du Comité des télécommunications¹ confondent deux tâches distinctes : d'une part, déterminer un régime structurel définitif pour les services d'accès haute vitesse (AHV) de gros dégroupés; d'autre part, s'occuper, entre temps, des tarifs provisoires qui ne représentent plus une approximation raisonnable des coûts.
3. Les tarifs AHV dégroupés en cause ont été déposés en janvier 2017 et approuvés dans l'ordonnance de télécom 2017-312. En décembre 2023, lorsque Québecor Média inc. a demandé au Conseil de réexaminer ces tarifs, ils remontaient à presque sept ans. Cette demande s'appuyait en partie sur les conclusions de la décision de télécom 2023-358 qui indiquaient un comparateur proche, bien qu'imparfait, pour des tarifs actualisés.
4. Nous aurions dû agir à ce moment-là. Nous devrions agir maintenant. Laisser les tarifs de 2017 en place, malgré un dossier qui met en doute le fait qu'ils soient toujours raisonnables, n'est pas conforme à notre obligation de garantir des tarifs justes et raisonnables. Je suis donc en désaccord et je mettrai à jour les tarifs provisoires AHV dégroupés de Bell Canada en les rapprochant des tarifs des services groupés approuvés dans la décision de télécom 2023-358.

Les tarifs provisoires comme facteurs opportuns de distribution des risques

5. Le Conseil exerce ses activités dans des domaines complexes et doit faire face à des coûts de coordination réels pour organiser des instances, élaborer des politiques et en arriver à des décisions. Il est donc souvent efficace de traiter des questions connexes à l'intérieur d'un même cycle d'instances.
6. Mais cette logique a des limites. Il faut que les définitions de problèmes soient relativement stables, que le champ d'application soit limité et que les points de décision ne puissent pas être reportés indéfiniment. De telles conditions sont rarement réunies dans les environnements

¹ Au nom du Conseil : *Comité des télécommunications, Règlement no 10* (CRTC), alinéa e) (« que tous actes ou choses accomplis par le Comité des télécommunications soient réputés avoir été accomplis par les conseillers [...] »), conformément à l'alinéa 11(1)b) et au paragraphe 12(3) de la *Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes* (les fonctions peuvent être déléguées aux comités permanents par voie de règlement. Contrairement à l'attribution de cas particuliers à un panel, comme celui auquel appartient l'instance ouverte par l'avis de consultation de télécom 2023-56 : *Shoan c Canada (Procureur général)*, 2016 CAF 261, para. 6).

bureaucratiques, surtout lorsqu'ils sont marqués par des changements technologiques rapides et que les parties disposent de ressources inégales.

7. Il en résulte une forme d'inertie institutionnelle. Les questions sont maintenues dans l'attente d'une résolution complète, mais la portée de l'instance s'élargit, les délais s'allongent et les priorités évoluent. Ce qui avait commencé comme un effort rationnel de coordination des décisions peut finir plutôt par retarder une action nécessaire sur des problèmes distincts.
8. L'établissement de tarifs provisoires est l'un des outils dont dispose le Conseil pour sortir de cette structure d'action. Lorsque le dossier soulève une question sérieuse quant à savoir si les tarifs existants sont toujours justes et raisonnables, les tarifs provisoires peuvent servir de mesure correctrice en redistribuant le risque dans l'attente d'une décision définitive.
9. Le Conseil a utilisé cet outil dans des circonstances analogues : lorsque les tarifs proposés reposaient sur des hypothèses de coûts surévalués, les tarifs existants devenaient suspects et les mesures provisoires préservaient une capacité de redressement rétroactif, et l'incertitude prolongée elle-même risquait de fausser la participation dans le marché.
10. Le présent dossier s'inscrit dans cette logique. La question, respectueusement, n'est pas de savoir si les décisions définitives relèvent d'une autre instance. Il s'agit de savoir si le tarif provisoire demeure dans une plage défendable pendant que le Conseil délibère ailleurs. Personne ne conteste que l'instance amorcée par la décision de télécom 2023-56 soit le moyen approprié de traiter les questions structurelles à long terme. Toutefois, le tarif en vigueur dans l'intervalle doit quand même satisfaire à l'obligation du Conseil de veiller à ce que les tarifs, y compris les tarifs provisoires, soient justes et raisonnables.
11. Le tarif provisoire actuel des services dégroupés, établi dans l'ordonnance de télécom 2017-312, ne satisfait pas à cette obligation. La comparaison avec le tarif des services groupés ne sous-entend pas que les deux services sont architecturalement identiques, mais seulement qu'une majoration de 76 % sur le service dégroupé, qui offre un service plus maigre, mais maximise les points d'interconnexion, doit rester rationnelle. Le dossier n'étaye pas cette conclusion.
12. Bien au contraire. Les coûts supplémentaires propres au tarif des services dégroupés reflètent non seulement son architecture de maximisation des points d'interconnexion, mais aussi les corrections des périodes d'amortissement et des coûts de développement. Ces corrections ont été intégrées dans le tarif des services groupés, mais pas dans celui des services dégroupés. Ces différences sont majeures.
13. Le maintien de tarifs dont on sait qu'ils reposent sur des éléments de coût substantiellement déficients n'est pas exempt de coûts. Les régimes provisoires, lorsqu'ils perdurent, façonnent des mesures incitatives et des décisions commerciales. Insister sur l'harmonisation parfaite de toutes les instances avant de procéder à un rajustement provisoire, c'est permettre que le parfait devienne l'ennemi du bien. Il n'était pas nécessaire que la solution provisoire soit la parité totale,

mais le dossier de la demande de Québecor appuyait une correction provisoire, même restreinte, et toujours sans préjudice pour l'issue de l'avis de consultation de télécom 2023-56.

L'autorité provisoire et ses conséquences

14. Le paragraphe 61(2) de la *Loi sur les télécommunications* permet qu'une décision définitive prenne effet à compter de la date d'une décision provisoire, de sorte qu'une correction provisoire réversible et limitée dans le temps ne nécessite pas la réouverture de l'instance relative aux coûts. Le report était un choix et non une contrainte.
15. Le tarif provisoire des services dégroupés a été établi en 2017 dans l'attente d'un tarif définitif. C'était il y a neuf ans. Entre-temps, le Conseil a corrigé sa méthode sous-jacente de calcul des coûts, a reçu des données révisées sur les coûts et a approuvé des tarifs des services FTTP groupés sensiblement inférieurs pour un ensemble d'installations qui se chevauchent largement. À chacune de ces occasions, le Conseil aurait pu agir. Considérées dans leur ensemble, ces occasions illustrent la portée qu'a le fait de permettre à un régime provisoire de persister longtemps après que ses fondations se sont érodées.
16. Cette analyse ne présume pas d'un résultat définitif en particulier, mais présume plutôt seulement que les tarifs provisoires devraient rester dans une plage défendable dans l'attente de ce résultat. Le Conseil a reconnu les limites d'une architecture de services AHV dégroupés lorsque le niveau approprié de dégroupement, les modèles d'interconnexion équitables, raisonnables et non discriminatoires et la concurrence en matière de transport, qui sont tous essentiels au succès du modèle dégroupé, ne sont pas résolus. Le fait de mentionner ces dépendances dans le cas présent n'équivaut pas à les résoudre, mais plutôt à souligner l'importance de la gestion des tarifs provisoires tant qu'ils ne sont pas résolus. Le service continue d'être offert à des tarifs provisoires. Dans ce contexte, on ne devrait pas permettre que les tarifs provisoires compromettent davantage la viabilité alors que les éléments essentiels du modèle des services dégroupés ne sont pas réglés.
17. Les tarifs provisoires ne sont pas des mesures administratives que l'on peut laisser mûrir pendant une décennie. Ce sont les modalités opérationnelles de l'engagement concurrentiel. Lorsque l'on sait que ces tarifs reposent sur des hypothèses de coûts qui ont été corrigées ou remplacées, le mandat juste et raisonnable indique une correction en temps utile. Au lieu de cela, la majorité n'a proposé qu'un report indéfini. Je suis respectueusement en désaccord; j'aurais examiné la demande sur le fond plutôt que de la reporter.

Documents connexes

- *Révision du cadre des services d'accès haute vitesse de gros – Accès temporaire aux installations de fibre jusqu'aux locaux des abonnés au moyen des services d'accès haute vitesse de gros groupés*, Décision de télécom CRTC 2023-358, 6 novembre 2023
- *Avis d'audience – Examen du cadre des services d'accès haute vitesse de gros*, Avis de consultation de télécom CRTC 2023-56, 8 mars 2023, modifié par les Avis de consultation de télécom CRTC 2023-56-1, 11 mai 2023; 2023-56-2, 4 juillet 2023; 2023-56-3, 6 novembre 2023 et 2023-56-4, 8 avril 2024
- *Tarifs provisoires pour les services d'accès haute vitesse (AHV) de gros dégroupés en Ontario et au Québec*, Ordonnance de télécom CRTC 2017-312, 29 août 2017, modifiée par l'Ordonnance de télécom CRTC 2017-312-1, 12 septembre 2017
- *Examen du cadre des services filaires de gros et des politiques connexes*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2015-326, 22 juillet 2015, modifiée par la Politique réglementaire de télécom CRTC 2015-326-1, 9 octobre 2015