



Décision de télécom CRTC 2019-419

Version PDF

Ottawa, le 16 décembre 2019

Dossier public : 8662-B2-201905316

Bell Canada – Demande pour 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

Par la présente décision, le Conseil modifie la décision de télécom et de radiodiffusion 2019-218 afin d’annuler, sauf indication contraire, ses directives ordonnant à Bell Canada i) de permettre à toutes les entreprises fournisseurs de services Internet (FSI) d’accéder à son câblage d’immeuble, ii) de déposer des pages de tarif modifiées proposées reflétant un tel accès, ainsi que l’accès par les entreprises FSI et les entreprises de services locaux concurrentes au câblage d’immeuble par fibre appartenant à Bell Canada et iii) d’appliquer provisoirement, à compter de la date de cette décision, son tarif lié au câblage d’immeuble en cuivre aux entreprises FSI, y compris Cloudwifi Inc. De plus, le Conseil publie, en même temps que la présente décision, l’avis de consultation de télécom 2019-420, dans lequel il remplace l’instance initialement prévue dans l’avis de consultation de télécom 2019-219 par une instance révisée en vue d’examiner les modifications à apporter au cadre de l’accès au câblage d’immeuble ainsi que les tarifs appropriés et les modalités requises pour les raccordements au câblage d’immeuble par fibre.

Demande

1. Le Conseil a reçu une demande de Bell Canada, datée du 9 juillet 2019, dans laquelle la compagnie demandait au Conseil de réviser, de modifier et d’annuler i) certaines conclusions et directives énoncées dans la décision de télécom et de radiodiffusion 2019-218 (Décision), dans laquelle le Conseil a réglé un différend concernant l’accès par Cloudwifi Inc. (Cloudwifi) au câblage d’immeuble par fibre de Bell Canada dans deux immeubles à logements multiples (ILM) et ii) les questions soulevées dans l’avis de consultation de télécom 2019-219 (Avis), dans lequel le Conseil a amorcé une instance de justification concernant l’accès au câblage d’immeuble.
2. Plus précisément, Bell Canada a demandé au Conseil de rendre une ordonnance pour la révision, la modification et l’annulation :
 - des parties suivantes de la Décision : i) la conclusion que le raccordement au câblage d’immeuble par fibre d’une entreprise de services locaux (ESL) dans un ILM est prévu par les politiques et les règlements existants et ii) les directives concernant l’accès au câblage d’immeuble par fibre et les

modifications tarifaires connexes qui s'appliquent uniquement à Bell Canada, en attendant le résultat d'un avis révisé;

- de l'Avis dans son intégralité. Bell Canada a proposé que l'Avis soit modifié afin de solliciter des observations et de produire un dossier de preuves sur la question de la façon dont les règles concernant l'accès au câblage d'immeuble par fibre et au câblage intérieur de radiodiffusion par fibre devraient être créées pour toutes les ESL, les entreprises fournisseurs de services Internet (FSI), et possiblement pour tous les fournisseurs de services de télécommunication (FST), les entreprises de distribution de radiodiffusion (EDR) et les propriétaires de câblage d'ILM par fibre pour l'accès à tout le câblage d'immeuble par fibre.
3. Bell Canada a également demandé la suspension provisoire des décisions, des directives et des questions de consultation énoncées dans la Décision et dans l'Avis, en attendant la décision définitive du Conseil relativement à sa demande.
 4. Le Conseil a reçu des interventions concernant la demande de Bell Canada de la part du Centre pour la défense de l'intérêt public (CDIP); de Cloudwifi; de Cogeco Communications Inc. (Cogeco); du Consortium des opérateurs de réseaux canadiens inc. (CORC); de l'Independent Telecommunications Providers Association (ITPA); de Québecor Média inc., au nom de Vidéotron ltée (Vidéotron); de Rogers Communications Canada Inc. (RCCI); de Shaw Communications Inc. (Shaw) et de TELUS Communications Inc. (TCI).

Contexte

5. À l'été 2018, Bell Canada et Cloudwifi, un FSI qui dessert des clients résidentiels et d'affaires canadiens, étaient opposées dans un différend sur le raccordement par Cloudwifi au câblage d'immeuble par fibre de Bell Canada dans deux ILM, à Kitchener et à Toronto (Ontario), à l'insu de Bell Canada. À la suite de ce différend, Cloudwifi a déposé une demande auprès du Conseil, datée du 27 août 2018, en vue d'obtenir des ordonnances i) indiquant que Bell Canada ne peut pas interférer avec l'utilisation du câblage d'immeuble en question et ii) permettant aux FSI dotés d'installations d'accéder au câblage d'immeuble détenu par les entreprises et les EDR.
6. Le 21 juin 2019, le Conseil a publié la Décision, dans laquelle il a, entre autres choses :
 - déterminé que le raccordement au câblage d'immeuble par fibre d'une ESL par une autre ESL dans un ILM est prévu par les politiques et les règlements existants du Conseil;
 - ordonné à Bell Canada, à titre de condition pour fournir des services de télécommunication dans tous les ILM qu'elle dessert, de permettre à toutes les

entreprises FSI, y compris Cloudwifi, d'accéder à son câblage d'immeuble (y compris par fibre);

- ordonné à Bell Canada d'appliquer provisoirement ses dispositions tarifaires de câblage d'immeuble existantes (qui ont été élaborées pour le câblage d'immeuble en cuivre) aux entreprises FSI, y compris Cloudwifi, à compter de la date de la Décision;
 - ordonné à Bell Canada de déposer des pages de tarif modifiées proposées reflétant les conclusions énoncées dans la Décision dans les 30 jours suivant sa publication.
7. Également dans la Décision, le Conseil a exprimé l'avis préliminaire que i) la condition d'accès aux ILM¹ ainsi que les obligations connexes devraient s'appliquer à toutes les entreprises FSI et éventuellement à tous les FST, de la même façon que la décision de télécom 2005-33 a appliqué la condition d'accès aux ILM et les obligations connexes aux membres de la Coalition des fournisseurs de services de télécommunication du secteur hydroélectrique (Coalition) et ii) tous les FSI, et éventuellement tous les FST, devraient avoir accès au câblage d'immeuble des ESL et des autres FST dans des ILM au même titre que les entreprises de services locaux concurrentes (ESLC) inscrites, et ce, peu importe la technologie employée.
8. Concurremment à la Décision, le Conseil a publié l'Avis, dans lequel il a amorcé une instance qui invitait les FST à justifier pourquoi :
- la condition d'accès aux ILM et les obligations connexes ne devraient pas s'appliquer à tous les FST, de la même façon que la décision de télécom 2005-33 a appliqué la condition d'accès aux ILM aux membres de la Coalition;
 - les FST ne devraient pas tous avoir accès au câblage d'immeuble de tous les autres FST au même titre que les ESLC inscrites, et ce, peu importe la technologie employée.
9. Bell Canada a par la suite déposé la demande mentionnée au paragraphe 1 ci-dessus, dans laquelle elle a demandé au Conseil de réviser, de modifier et d'annuler certains éléments de la Décision et de l'Avis et d'accorder une suspension provisoire des décisions, des directives et des consultations en cause.

¹ 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 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 rapidement 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* et constitue une condition de service juridiquement contraignante.

10. Le Conseil a établi un processus accéléré concernant la demande de redressement provisoire et a suspendu les délais pour le dépôt par Bell Canada de ses pages de tarif modifiées proposées et le dépôt d'interventions par les parties intéressées en ce qui concerne l'Avis².

Demande de redressement provisoire

11. Le Conseil traitera la demande de redressement définitif de Bell Canada dans la présente décision. Par conséquent, et compte tenu du fait que les délais pour le dépôt par Bell Canada de ses pages de tarif modifiées proposées et le dépôt d'interventions par les parties dans l'instance relative à l'avis ont été suspendus, il n'est pas nécessaire que le Conseil examine la demande de redressement provisoire de Bell Canada.

Critères de révision et de modification

12. Dans le bulletin d'information de télécom [2011-214](#), le Conseil a précisé les critères qu'il utilisera pour évaluer les demandes de révision et de modification présentées en vertu de l'article 62 de la *Loi sur les télécommunications (Loi)*. En particulier, le Conseil a déclaré que, pour qu'il puisse exercer sa discrétion en vertu de l'article 62 de la *Loi*, les demandeurs doivent prouver qu'il existe un doute réel quant au bien-fondé de la décision initiale, par exemple en raison : 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. Bell Canada a indiqué que le Conseil a commis des erreurs de droit et de fait relevant de quatre catégories dans la Décision et l'Avis. Plus précisément, Bell Canada a fait valoir que le Conseil avait commis une erreur en :

- concluant que le cadre d'accès au câblage d'immeuble existant (le cadre existant) s'applique au câblage d'immeuble par fibre;
- négligeant de réaliser une analyse du marché du câblage d'immeuble par fibre;
- négligeant de tirer des conclusions sur le caractère approprié de sa décision de permettre aux entreprises FSI d'accéder au câblage d'immeuble par fibre de Bell Canada, surtout compte tenu du matériel, des normes d'interconnexion et de la qualité d'exécution inadéquats de Cloudwifi;
- appliquant de manière asymétrique de nouvelles règles d'accès au câblage d'immeuble par fibre à Bell Canada uniquement.

² Voir la [lettre](#) du Conseil datée du 17 juillet 2019.

Questions

14. Le Conseil a déterminé qu'il devait examiner les questions suivantes dans la présente décision :

- Existe-t-il un doute réel quant au bien-fondé de la conclusion selon laquelle le cadre existant s'applique au câblage d'immeuble par fibre?
- Existe-t-il un doute réel quant au bien-fondé des directives données à Bell Canada i) de permettre à toutes les entreprises FSI d'accéder à son câblage d'immeuble et ii) de déposer des pages de tarif modifiées proposées qui comprennent des dispositions pour un tel accès ainsi que pour un accès au câblage d'immeuble par fibre par des entreprises FSI et des ESLC?

Existe-t-il un doute réel quant au bien-fondé de la conclusion selon laquelle le cadre existant s'applique au câblage d'immeuble par fibre?

Positions des parties

15. Bell Canada a indiqué que le Conseil a commis une erreur de fait et de droit lorsqu'il a conclu que son cadre existant s'appliquait au câblage d'immeuble par fibre. Selon Bell Canada, le Conseil a commis une erreur en traitant ses propres politiques et règles sur le câblage d'immeuble par fibre comme étant la même chose, malgré le fait que les politiques sont des principes généraux qui incarnent les grandes lignes sur l'approche et les buts, alors que les règles gouvernent des situations réelles précises.

16. Bell Canada a signalé que le Conseil a utilisé les termes « politique », « règle » et « règlement » et a indiqué que chacun de ces termes s'appliquait à l'accès au câblage d'immeuble par fibre des ESL. Bell Canada a ajouté que le Conseil n'a pas tenu compte du fait que, même s'il avait une politique préexistante neutre sur le plan de la technologie encourageant le partage du câblage d'immeuble dans les ILM, le cuivre était la seule technologie de câblage citée dans les règles et les règlements du Conseil pour la mise en œuvre de l'accès au câblage d'immeuble.

17. RCCI a indiqué que les règles d'accès aux ILM et les obligations connexes qui gouvernent l'utilisation du câblage d'immeuble n'ont jamais été conçues dans l'optique de les appliquer au câblage d'immeuble par fibre et ne constituent pas un cadre adéquat pour régir les interconnexions de tiers aux installations de fibre. Elle a ajouté que si le Conseil avait voulu que la condition d'accès aux ILM et les règles de câblage d'immeuble s'appliquent à la fibre, il aurait demandé aux ESL de déposer un tarif qui traitait également du câblage par fibre.

18. TCI a fait valoir que le Conseil avait erronément conclu que le cadre existant s'appliquait déjà à la fibre en se reportant aux décisions de politique précédentes, qui n'incluent ou n'excluent pas explicitement la fibre. Elle a ajouté que si la fibre était déjà visée par le cadre existant, il n'y aurait pas de raison de changer les tarifs qui mettent en œuvre ce cadre. À son avis, le Conseil a confondu des énoncés de politiques largement définis avec des ordonnances réelles et précises utilisées pour

mettre en œuvre ses politiques, lesquelles ordonnances étaient restreintes à une technologie précise. En d'autres mots, l'accès à la fibre a peut-être été envisagé dans le cadre existant, mais le Conseil n'a pas prescrit les modalités de cet accès.

19. Shaw a signalé que peu importe si le cadre existant s'applique ou non au câblage d'immeuble par fibre, il est clair que l'intention du Conseil était d'accroître le choix de fournisseurs de services pour les consommateurs, et qu'elle soutenait cet objectif. Cependant, elle a ajouté qu'il n'est peut-être pas approprié de simplement étendre la portée des politiques et des règles existantes au câblage d'immeuble par fibre sans d'abord considérer les grandes différences entre le câblage en cuivre et par fibre, et l'incidence d'appliquer un cadre s'appliquant principalement au câblage en cuivre à un câblage par fibre.
20. Le CDIP a fait valoir que le Conseil n'avait pas commis d'erreur en concluant que son cadre existant s'applique à la fibre, car il s'était servi d'une approche neutre sur le plan technologique pour interpréter et appliquer ses règles et ses politiques. Le CORC a soutenu que le cadre existant a toujours été neutre sur le plan technologique.
21. Vidéotron a signalé que la distinction que Bell Canada tentait d'établir entre « politiques » et « règles » était artificielle et non pertinente, car une mesure découlant d'une politique n'est pas moins contraignante et ne doit pas être prise moins au sérieux qu'une mesure découlant d'une règle.
22. Cloudwifi a fait valoir que le cadre existant comprenait la fibre depuis le début, comme l'a reconnu Bell Canada dans d'anciens mémoires au Comité directeur du CRTC sur l'interconnexion (CDCI). Cloudwifi a aussi indiqué que la bonne distinction à faire n'est pas entre « politiques » et « règles », mais plutôt entre « règles » et « normes de raccordement ». Cloudwifi et le CDIP ont indiqué que même si les règles s'appliquent à tout le câblage d'immeuble, il existe des normes de raccordement particulières qui ne s'appliquent qu'au cuivre, puisque des normes semblables pour la fibre n'ont pas encore été élaborées.

Résultats de l'analyse du Conseil

23. Dans la Décision, le Conseil a indiqué que bien qu'il n'existe pas de règles précises concernant le raccordement au câblage d'immeuble par fibre dans un ILM, diverses règles et politiques connexes englobent ce genre d'installations. Cette conclusion était fondée, entre autres, sur les éléments suivants :
 - la condition d'accès établie dans la décision de télécom 97-8 n'était pas restreinte à une technologie en particulier et avait pour but de donner plus de choix aux consommateurs;
 - même si, dans la décision de télécom 99-10 qui traitait de l'emplacement du point de démarcation pour le câblage d'immeuble dans les ILM, le Conseil a conclu que le dossier de l'instance n'était pas suffisant pour établir le point de démarcation pour les technologies du câble axial, des fibres et du sans-fil fixe,

il a réitéré que la politique relative au choix pour l'utilisateur final s'appliquait à toutes les ESL, peu importe la technologie utilisée;

- dans le cadre d'une tâche découlant de la décision de télécom 99-10, le sous-groupe de travail du CDCI sur l'Accès aux immeubles et câblage intérieur, auquel Bell Canada a participé, a discuté de la question du point de démarcation pour l'accès au câblage d'immeuble par fibre, même s'il n'a pas réussi à dégager un consensus;
- dans la décision de télécom 2003-45, la condition d'accès aux ILM était formulée largement et n'était pas restreinte à une technologie d'accès en particulier.

24. Le Conseil a passé en revue ces décisions et reste d'avis que le cadre existant pour l'accès au câblage d'immeuble des ILM a été conçu de manière neutre sur le plan technologique et qu'il soutient le choix des utilisateurs finals. Comme abordé dans la Décision, les décisions de politique prises par le Conseil s'appliquent au service en général et non à un moyen précis de fournir ce service : c'est-à-dire que la politique s'applique au raccordement au câblage d'immeuble pour la prestation de services de télécommunication à des clients dans les ILM, peu importe la technologie.

25. Le Conseil reconnaît que des normes ont seulement été élaborées pour le raccordement au câblage d'immeuble en cuivre, et non pour le raccordement au câblage par fibre. Cependant, cela ne signifie pas que le câblage d'immeuble par fibre n'est pas réglementé, mais seulement qu'il n'a pas été mis en œuvre au moyen de tarifs ou de lignes directrices, sans doute parce qu'il n'y a pas eu de besoin, de demande ou d'instruction en ce sens par le passé. À l'époque où le cadre existant a été élaboré, la technologie prévalente dans les ILM était le cuivre, et le Conseil a ordonné à toutes les ESL ayant la responsabilité et le contrôle du câblage d'immeuble en cuivre de soumettre des pages de tarif proposées à l'approbation du Conseil. Si la fibre ou une autre technologie avait été répandue, le Conseil les aurait sans doute comprises dans sa demande, comme il l'aurait fait à tout autre moment depuis si la question avait été soumise à son examen.

26. Toutefois, le Conseil reconnaît que l'absence d'exigence en matière de tarifs pour le câblage d'immeuble par fibre et d'un suivi auprès du sous-groupe de travail du CDCI sur l'Accès aux immeubles et câblage intérieur lorsqu'il n'a pu parvenir à un consensus sur la question du point de démarcation pour l'accès au câblage par fibre peut avoir contribué à l'opinion de certains propriétaires de câblage d'immeuble par fibre selon laquelle ces installations ne sont pas réglementées.

27. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil estime que le cadre existant a toujours été neutre sur plan technologique et qu'il devait s'appliquer à n'importe quelle technologie utilisée pour offrir le service en vue de favoriser la concurrence et le choix des consommateurs. Par conséquent, le Conseil estime qu'il n'a pas commis d'erreur de fait ou de droit lorsqu'il a déclaré que le raccordement au câblage d'immeuble par fibre d'une ESL par une autre ESL dans un ILM est prévu par ses

politiques existantes, et qu'il n'existe aucun doute réel quant au bien-fondé de la conclusion selon laquelle le cadre d'accès au câblage d'immeuble existant s'applique au câblage d'immeuble par fibre.

Existe-t-il un doute réel quant au bien-fondé des directives données à Bell Canada i) de permettre à toutes les entreprises FSI d'accéder à son câblage d'immeuble et ii) de déposer des pages de tarif modifiées proposées qui comprennent des dispositions pour un tel accès ainsi que pour un accès au câblage d'immeuble par fibre par des entreprises FSI et des ESLC?

Contexte

28. Dans la Décision, le Conseil a noté que le tarif existant de Bell Canada pour l'accès au câblage d'immeuble était réservé aux ESL et aux installations d'accès par câbles de cuivre, et que la compagnie n'avait pas de tarif pour l'accès à son câblage d'immeuble par fibre. Par conséquent, le Conseil a ordonné à Bell Canada de déposer, dans les 30 jours suivant la date de la décision, les pages de tarif modifiées proposées, qui comprendraient :

- l'accès au câblage d'immeuble par fibre;
- l'accès au câblage d'immeuble par les entreprises FSI;
- les modalités du raccordement.

29. Le Conseil a noté que si Bell Canada souhaitait imposer un tarif pour l'accès au câblage d'immeuble par fibre, elle devrait déposer une étude de coûts en plus de ses pages de tarif modifiées proposées.

30. Le Conseil a aussi ordonné à Bell Canada d'appliquer provisoirement les dispositions de son tarif actuel aux entreprises FSI, y compris Cloudwifi, au tarif établi de 0 \$ par abonné par mois, à compter de la date de la Décision.

Positions des parties

Accès au câblage d'immeuble par fibre

31. Bell Canada a fait valoir qu'il existe un doute réel quant au caractère approprié de permettre aux ESLC et aux entreprises FSI d'établir l'interconnexion avec le câblage d'immeuble par fibre et d'en obtenir l'accès. Bell Canada a signalé que le Conseil lui a ordonné de partager son câblage d'immeuble par fibre avec les ESL et les entreprises FSI selon l'approche de partage de son câblage d'immeuble en cuivre, sans jamais tenir compte des répercussions et du caractère approprié d'étendre la portée du cadre existant au câblage d'immeuble par fibre et sans dossier pour étayer ses décisions. Bell Canada a précisé que le Conseil avait négligé les différences technologiques importantes entre le câblage d'immeuble en cuivre et par fibre, et que ces différences technologiques doivent être prises en considération dans la création de

règles pour la mise en œuvre de la fourniture d'accès au câblage d'immeuble par fibre, qui est fondamentalement différente de la fourniture d'accès au câblage d'immeuble en cuivre.

32. Bell Canada a ajouté que d'accorder à ses concurrents un accès illimité à son câblage d'immeuble par fibre ne peut pas être permis sans d'abord mettre en œuvre des processus comprenant des normes minimales sur la manière de manipuler la fibre et des règles sur les zones de l'équipement terminal optique qui ne doivent pas être accessibles. À son avis, sans ces processus et ces règles, l'intégrité de tout l'équipement terminal optique dans les ILM reste à risque, ce qui pourrait restreindre plutôt que d'augmenter le choix des consommateurs et la concurrence dans le marché des services Internet de détail i) en risquant des pannes et l'endommagement des installations de fibre fragiles et ii) en minant les incitatifs aux nouveaux investissements dans les réseaux de fibre de prochaine génération. Bell Canada a fait valoir que le Conseil avait négligé de tenir compte des faits ou de les constater en ce qui concerne les interconnexions inadéquates établies par Cloudwifi, et qu'il n'avait ciblé que Bell Canada pour l'application d'un nouveau cadre pour l'accès au câblage d'immeuble, l'obligeant désormais à permettre aux ESL et aux entreprises FSI d'accéder à son câblage d'immeuble par fibre.
33. Cogeco, l'ITPA, RCCI, Shaw et TCI étaient d'accord avec Bell Canada sur le fait qu'il y a d'importantes différences entre le câblage d'immeuble en cuivre et par fibre, lesquelles devaient être prises en considération par le Conseil avant qu'il étende la portée d'application des politiques et des règles au câblage d'immeuble par fibre. Elles ont ajouté qu'il devrait y avoir une consultation générale permettant à toutes les parties intéressées de présenter leurs opinions sur la création d'un nouveau cadre qui demande à toutes les ESL et à d'autres FST de fournir un accès au câblage d'immeuble par fibre. La plupart de ces parties ont signalé que sans normes et règles communes adéquates, il existe un risque que le câblage d'immeuble soit endommagé, ce qui menacerait la concurrence, le choix des consommateurs et l'investissement dans l'infrastructure.
34. RCCI a fait valoir que de permettre à Cloudwifi et à d'autres entreprises de continuer à se brancher au câblage d'immeuble par fibre d'une ESL sans craindre les conséquences de leur comportement inadéquat crée une situation où les installations de fibre pourraient être endommagées ou détériorées de manière permanente.
35. Cloudwifi, le CORC et Vidéotron ont signalé que les affirmations de Bell Canada concernant les différences entre les technologies de cuivre et de fibre sont exagérées. À leur avis, Bell Canada souhaite retarder l'utilisation de son câblage d'immeuble par fibre par ses concurrents et, plutôt que de demander une longue consultation de l'industrie, elle devrait rapidement déposer un tarif proposé pour l'accès au câblage d'immeuble par fibre. Ils ont précisé que si les FSI et les ESL doivent suivre des pratiques techniques, Bell Canada peut les indiquer dans son tarif proposé afin que les concurrents aient la possibilité de les commenter.

36. Cloudwifi et le CDIP ont reconnu que les normes d'interconnexion pour la fibre n'avaient pas encore été élaborées. Cependant, ils ont indiqué que pendant que le Conseil détermine quelles devraient être ces normes, les conclusions tirées dans la Décision devraient rester en vigueur et Bell Canada devrait permettre à Cloudwifi d'accéder à son câblage d'immeuble par fibre. Cloudwifi et le CDIP ont signalé que le Conseil avait rendu des décisions semblables par le passé, par exemple lorsqu'il a autorisé Eastlink Telephone (Eastlink) et Norigen Communications Inc. (Norigen) à accéder au câblage d'immeuble contrôlé par une entreprise de services locaux titulaire et à s'y brancher, avant d'amorcer des instances pour déterminer les modalités selon lesquelles les ESL peuvent se brancher au câblage d'immeuble détenu par les propriétaires d'immeubles ou d'autres ESL. Cette décision a été énoncée dans la lettre *Télécom – Lettre du Conseil – Demande en vertu de la partie VII présentée par Eastlink/Norigen – Accès au câblage d'immeuble*, 5 juin 2000 (lettre à Eastlink/Norigen).
37. Le CORC et Vidéotron ont indiqué que tous les problèmes auxquels Bell Canada a été confrontée sont la conséquence de ses actions anticoncurrentielles dans le cadre de son différend avec Cloudwifi et de son refus de discuter de méthodes de branchement. Cloudwifi a indiqué qu'elle a proposé à Bell Canada différentes solutions de branchement, mais n'a reçu aucune réponse de la compagnie.
38. Le CORC a fait valoir que le libre jeu du marché veillerait à ce que les concurrents se branchant au câblage d'immeuble par fibre exercent le plus grand soin, car s'ils venaient à endommager le câblage, leurs propres utilisateurs finals et leur réputation seraient touchés de manière négative. Il a aussi signalé que dans les rares cas où Bell Canada ou tout autre propriétaire de câblage d'immeuble par fibre seraient en mesure de prouver, selon la prépondérance des probabilités, qu'un concurrent a endommagé leur câblage d'immeuble par fibre, ils seraient en droit d'intenter un recours judiciaire contre le concurrent.
39. Bell Canada a signalé qu'aucun des branchements fibre à fibre au câblage d'immeuble proposés par Cloudwifi ne fonctionne, car aucun n'est réglable et que tous risquent de perturber les raccordements au câblage d'immeuble par fibre. De plus, Bell Canada a fait valoir qu'il est difficile de dire avec certitude la manière dont elle aurait pu orienter Cloudwifi alors que cette dernière a refusé à maintes reprises de lui indiquer où elle avait raccordé son matériel. Bell Canada a aussi indiqué qu'elle tente activement de déterminer la manière dont le partage du câblage d'immeuble par fibre pourrait fonctionner à l'avenir de sorte à protéger tous ses clients existants tout en étant efficace sur le plan opérationnel, tant pour elle que pour les autres entreprises FSI. L'opinion initiale de Bell Canada était que cette solution était impossible sur le plan technique sans d'abord adapter l'équipement terminal de son réseau de fibre et d'élaborer des processus pour mettre en œuvre l'accès et en faire le suivi.

Absence d'analyse du marché pour le câblage d'immeuble par fibre

40. Bell Canada, RCCI et TCI ont fait valoir que le Conseil a négligé de mener une analyse du marché pour le câblage d'immeuble par fibre dans le cadre de l'instance ayant mené à la Décision. À leur avis, sans preuve pour déterminer si le marché du câblage d'immeuble par fibre est distinct du câblage d'immeuble en cuivre et, si tel est le cas, sa taille, ses caractéristiques d'offre et de demande et la mesure du pouvoir de marché exercé par chaque partie, il n'y a pas de fondement probatoire permettant au Conseil de tirer les conclusions qu'il a tirées. Bell Canada a ajouté que le marché des FSI de détail n'a jamais été un monopole et qu'il n'y a aucune preuve déposée devant le Conseil que les ESL ou les entreprises FSI doivent aujourd'hui faire face à des obstacles au déploiement de leur propre câblage d'immeuble par fibre dans les ILM.
41. Le CORC a indiqué que le fait que le cadre existant s'est toujours appliqué à la fibre réfute l'argument de Bell Canada selon lequel le Conseil a commis une erreur de droit en ne menant pas d'analyse du marché pour le câblage d'immeuble par fibre avant d'étendre la portée du cadre existant à la fibre.
42. Selon Vidéotron, le Conseil n'avait aucune obligation de réaliser une analyse formelle du marché avant d'éliminer ce qu'il considérait comme un obstacle restreignant le choix des consommateurs. Cloudwifi et Vidéotron ont ajouté que l'obligation d'autoriser l'accès au câblage d'immeuble a été mise en place avant la réalisation de toute analyse du marché, ce qui confirme qu'elle n'était pas nécessaire dans ce cas.
43. Le CDIP a fait valoir que le Conseil n'avait pas commis d'erreur en ne réalisant pas d'analyse du marché du câblage d'immeuble par fibre, car la décision concernait une question précise de branchement et d'accès à la fibre dans des ILM et non le marché du câblage d'immeuble par fibre dans son ensemble. À son avis, une analyse du marché n'était pas nécessaire pour traiter les questions d'interconnexion et d'accès dans les ILM et le Conseil a exercé son pouvoir discrétionnaire en ne réalisant pas une telle analyse.

Application asymétrique des décisions du Conseil

44. Bell Canada a signalé la présence d'erreurs de droit dans les instructions asymétriques du Conseil exigeant que seule Bell Canada doive rendre l'accès à son câblage d'immeuble par fibre disponible sans frais avant de demander à toute autre entreprise de faire de même. Elle a ajouté que cette asymétrie violait son droit de justice naturelle et de justice procédurale.
45. RCCI a exprimé son inquiétude par rapport à la décision du Conseil d'appliquer le cadre au câblage d'immeuble existant et le cadre d'accès aux IML asymétriquement au câblage d'immeuble par fibre d'une seule entreprise, même temporairement.
46. Le CORC et TCI ont signalé que la nature de l'instance ayant mené à la Décision était bilatérale et que, par conséquent, les décisions prises au cours de cette instance ne devraient pas établir de nouvelles règles pour l'ensemble de l'industrie. Par

conséquent, à leur avis, le Conseil n'a pas commis d'erreur en ordonnant que seule Bell Canada doit rendre l'accès à son câblage d'immeuble par fibre disponible sans frais avant de demander à toute autre entreprise de faire de même. Le CORC et le CDIP ont indiqué que l'application asymétrique des règles n'enfreint pas le principe de justice naturelle, car il s'agit d'une mesure temporaire en vigueur pendant que le Conseil mène l'instance relative à l'avis de consultation de télécom. Le CORC a ajouté que les propriétaires du câblage d'immeuble auraient à produire un niveau de preuve très élevé afin d'étayer qu'ils n'ont pas à fournir l'accès à leur câblage d'immeuble à toutes les entreprises FSI de la même manière que Bell Canada.

47. Le CDIP a indiqué que le Conseil n'a pas commis d'erreur en n'ordonnant qu'à Bell Canada de donner à Cloudwifi et aux entreprises FSI l'accès à son câblage d'immeuble par fibre, car Bell Canada a eu l'occasion de présenter ses observations et que le Conseil les a considérées dans son processus décisionnel, comme l'exige le principe d'équité procédurale.
48. Vidéotron a indiqué qu'ordonner à Bell Canada seulement de donner accès à son câblage d'immeuble est une erreur uniquement si le cadre d'accès au câblage existant ne s'appliquait pas préalablement à la fibre, ce qui n'est pas le cas. Elle a ajouté que l'obligation de fournir cet accès sur un plan technologique neutre s'appliquait à toutes les ESL depuis la publication de la lettre à Eastlink/Norigen par le Conseil.

Résultats de l'analyse du Conseil

49. La conclusion du Conseil dans la Décision selon laquelle le cadre existant d'accès au câblage d'immeuble pour les ILM s'applique au câblage par fibre signifie que toute ESL ayant la responsabilité ou le contrôle d'un câblage d'immeuble par fibre dans un IML doit aussi fournir un accès aux ESL à ce câblage par fibre si elle en reçoit la demande. Cependant, comme le service n'a pas fait l'objet d'une abstention de réglementation, l'ESL qui reçoit une demande aurait à fournir le service conformément à un tarif déposé devant le Conseil et approuvé par celui-ci. En d'autres mots, les éléments de la Décision qui confirment les politiques existantes du Conseil sur le câblage d'immeuble par fibre s'appliquent à toutes les ESL et non seulement à Bell Canada. Toutefois, à ce jour, Bell Canada est la seule ESL qui a reçu l'ordre de fournir un accès à son câblage d'immeuble à toutes les entreprises FSI.
50. De plus, on note qu'il y a des exemples dans le dossier de la présente instance qui suggèrent la présence de problèmes dans les branchements au câblage d'immeuble par fibre, y compris les méthodes de branchement, les lieux de branchement et la communication entre les fournisseurs de services concernant l'accès. Certaines parties ont indiqué que des méthodes de branchement inadéquates peuvent endommager les réseaux et éventuellement perturber le service aux clients. Bien que le Conseil doive aider à réduire les obstacles à l'entrée dans les IML autant que possible, afin de promouvoir la concurrence et le choix des utilisateurs finals, il estime que la prolifération de branchements potentiellement inadéquats ou dommageables serait préoccupante et irait à l'encontre de certains objectifs de la politique énoncés dans la

*Loi*³. Le Conseil estime également que comme le cadre d'accès aux IML et au câblage d'immeuble existant en particulier a été élaboré comme mesure pour promouvoir l'entrée de la concurrence et le choix des consommateurs, toutes menaces à ces objectifs doivent être prises sérieusement.

51. Le Conseil reconnaît que les différences entre les câblages d'immeuble en cuivre et par fibre sont plus importantes qu'il ne les avait initialement envisagées. De plus, il semble y avoir de la confusion sur le cadre existant autant chez les propriétaires du câblage d'immeuble que chez les concurrents. Il semble que certains ESL propriétaires de câblage d'immeuble croient que seule Bell Canada doit donner accès à son câblage d'immeuble par fibre aux autres ESL, alors que certains concurrents semblent croire qu'ils ont droit à un accès illimité au câblage d'immeuble par fibre partout dans un IML sans avoir à aviser le propriétaire du câblage par fibre. Selon le Conseil, ni l'une ni l'autre des présomptions n'est correcte : comme il a été énoncé ci-dessus, la détermination que le cadre existant s'applique au câblage par fibre signifie que l'accès au câblage d'immeuble par fibre devrait être autorisé du moins pour et par les mêmes ESL qui fournissent ou obtiennent l'accès au câblage d'immeuble en cuivre, et au moins selon le même niveau d'obligations.
52. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil estime qu'il est nécessaire de clarifier la situation et d'établir des règles, des normes et des obligations sur l'accès au câblage d'immeuble par fibre. À cette fin, il est essentiel que des tarifs adéquats, qui tiennent compte des besoins des concurrents voulant accéder au câblage d'immeuble par fibre et des propriétaires des installations voulant veiller à l'intégrité de leurs installations de fibre, soient en place.
53. Le Conseil estime que la meilleure façon d'atteindre cet objectif est d'amorcer une instance qui permettra l'élaboration de normes pour le branchement au câblage d'immeuble par fibre et d'informer toutes les parties de leurs droits et de leurs obligations. D'autres renseignements à cet égard figurent dans la conclusion de la présente décision.
54. Le Conseil n'a pas besoin de réaliser une analyse de marché pour un service déjà prescrit et pour lequel aucune partie n'a demandé l'abstention de la réglementation. Étant donné que le Conseil a déterminé que le cadre existant pour le câblage d'immeuble s'applique au câblage d'immeuble par fibre, aucune analyse de marché n'était nécessaire. Cependant, comme mentionné précédemment, puisque auparavant le Conseil n'exigeait pas de tarif pour le câblage d'immeuble par fibre, il se peut qu'il y ait eu un malentendu au sein de l'industrie quant à savoir si cet accès est effectivement prescrit.
55. Bien que le Conseil s'efforce d'exercer la réglementation de manière symétrique, l'élaboration et l'application asymétriques des règlements se produisent parfois de manière temporaire, surtout lorsque des considérations réglementaires de grande

³ Par exemple, rendre accessibles aux Canadiens des services de télécommunication fiables et abordables de haute qualité et accroître l'efficacité et la compétitivité des télécommunications canadiennes.

portée sont soulevées dans le contexte d'un différend entre deux parties. Par exemple, la décision prise dans la lettre à Eastlink/Norigen selon laquelle une ESL contrôlant le câblage d'immeuble dans un IML doit permettre aux ESLC de se brancher à ce câblage ne s'appliquait qu'à Bell Canada avant d'être appliquée à toutes les autres ESL dans la décision 2001-362. De même, l'application asymétrique de certaines exigences énoncées dans la décision était temporaire.

56. En ordonnant à Bell Canada de déposer des pages de tarif modifiées proposées, le Conseil a donné à la compagnie l'occasion de proposer des méthodes de branchement au câblage par fibre qu'elle considère comme appropriées pour le raccordement des ESL et des entreprises FSI. De plus, si Bell Canada avait estimé que l'échéance de 30 jours était trop courte, la compagnie aurait pu demander une prolongation. Enfin, toutes les conclusions tirées dans la Décision l'ont été en fonction des renseignements au dossier de l'instance et des questions auxquelles Bell Canada a eu l'occasion de répondre, y compris si les entreprises FSI devraient avoir accès au câblage d'immeuble.

Conclusion

57. Compte tenu de ce qui précède, et compte tenu du fait que le cadre existant s'applique aux raccordements au câblage d'immeuble pour la fourniture de services de télécommunication aux clients des ILM, quelle que soit la technologie, le Conseil estime qu'il n'a pas eu à examiner les détails technologiques de raccordement, à réaliser une analyse du marché ou à tirer une conclusion sur la qualité d'exécution des raccordements antérieurs pour conclure que l'accès au câblage d'immeuble par fibre était réglementé. De plus, sa décision d'appliquer provisoirement ses instructions uniquement à Bell Canada tout en évaluant si elles devaient s'appliquer à d'autres FST n'était pas nouvelle, et son caractère temporaire aurait permis d'intenter tout redressement nécessaire après la décision finale sur la question. Par conséquent, le Conseil conclut qu'il n'a pas commis d'erreur dans tous les cas décrits par Bell Canada dans sa demande.

58. Le Conseil estime néanmoins qu'il subsiste un doute réel quant au caractère adéquat de la manière selon laquelle il a décidé de mettre en œuvre ses décisions. Plus précisément :

- le dossier de la présente instance montre que le raccordement par fibre est plus complexe que le Conseil ne l'avait prévu;
- le tarif d'accès au câblage d'immeuble en cuivre peut ne pas avoir été le bon modèle de départ pour le tarif d'accès au câblage d'immeuble par fibre, même provisoirement, et peut avoir contribué à une augmentation du nombre de raccordements potentiellement inadéquats;
- puisqu'il n'y a pas de normes de raccordement acceptées par l'industrie, 30 jours peuvent avoir été insuffisants pour que Bell Canada propose des pages de tarif révisées et prépare une étude de coûts;

- élaborer des normes par soi-même peut avoir été trop onéreux pour Bell Canada, qui n'aurait pas non plus profité de l'intervention d'autres compagnies;
- la décision a créé une certaine confusion à savoir qui a le droit de se brancher au câblage d'immeuble auprès de quelle compagnie.

59. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil estime qu'il serait approprié d'accorder une partie du redressement demandé par Bell Canada.

60. Par conséquent, le Conseil :

- modifie la Décision pour annuler ses directives ordonnant à Bell Canada i) de permettre à toutes les entreprises FSI, y compris Cloudwifi, d'accéder à son câblage d'immeuble, sous réserve des exceptions énoncées au point iii) ci-dessous; ii) de déposer des pages de tarif modifiées proposées reflétant un tel accès, ainsi que l'accès par les entreprises FSI et les entreprises de services locaux concurrentes au câblage d'immeuble par fibre appartenant à Bell Canada et iii) d'appliquer provisoirement, à compter de la date de cette Décision, son tarif lié au câblage d'immeuble en cuivre aux entreprises FSI, y compris Cloudwifi Inc., 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 reçoivent actuellement des services;
- remplace l'intégralité de l'Avis par l'avis de consultation de télécom 2019-420, également publié aujourd'hui, dans lequel le Conseil amorce une instance en vue :
 - de demander des commentaires sur l'avis préliminaire du Conseil selon lequel toutes les entreprises FSI, et éventuellement tous les FST, devraient avoir accès au câblage d'immeuble;
 - d'examiner comment l'accès au câblage d'immeuble dans les ILM devrait être accru pour inclure les entreprises FSI et éventuellement tous les FST;
 - d'envisager les tarifs appropriés et les modalités requises pour le raccordement au câblage d'immeuble par fibre par les ESL et, le cas échéant, les entreprises FSI et les FST.

61. Tel qu'il est indiqué ci-dessus, le Conseil a décidé de maintenir le statu quo pour les 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 reçoivent actuellement des services. Puisque le tarif provisoire est en place depuis la publication de la Décision, le Conseil estime

qu'il ne serait pas dans l'intérêt public que les consommateurs qui reçoivent les services en vertu de ce tarif soient débranchés pendant l'instance de consultation.

62. En outre, le Conseil maintient les avis préliminaires énoncés dans la Décision et établis au paragraphe 7 ci-dessus.

Instructions

63. Pour parvenir aux conclusions de la présente décision, le Conseil a tenu compte des Instructions de 2006⁴ et des Instructions de 2019⁵.

64. Le Conseil estime que sa conclusion, initialement énoncée dans la Décision et maintenue dans la présente décision, selon laquelle le cadre existant s'applique au câblage d'immeuble par fibre, contribue à la mise en œuvre des objectifs de la politique établis aux alinéas 7b), 7c), 7f), 7g) et 7h) de la *Loi*⁶ ainsi qu'à la promotion de la concurrence, de l'abordabilité, des intérêts des consommateurs et de l'innovation. Cette conclusion encourage la concurrence en ne limitant pas le type de câblage d'immeuble auquel les concurrents peuvent obtenir l'accès, encourage l'abordabilité au moyen de la concurrence, rehausse et promeut les intérêts des consommateurs par l'augmentation du choix des consommateurs, et permet l'innovation. De plus, elle garantit que le cadre d'accès existant soit neutre sur le plan de la technologie et de la concurrence, et ce, conformément au sous-alinéa 1b)(iv) des Instructions de 2006⁷.

65. Le Conseil estime que sa décision d'annuler certaines directives données à Bell Canada dans la Décision et de remplacer l'Avis par une consultation de plus grande portée contribue également à la mise en œuvre des objectifs de la politique

⁴ *Décret donnant au CRTC des instructions relativement à la mise en œuvre de la politique canadienne de télécommunication*, DORS/2006-355, 14 décembre 2006

⁵ *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

⁶ Les objectifs de la politique énoncés sont les suivants : 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; 7g) stimuler la recherche et le développement au Canada dans le domaine des télécommunications ainsi que l'innovation en ce qui touche la fourniture de services dans ce domaine; 7h) satisfaire les exigences économiques et sociales des utilisateurs des services de télécommunication.

⁷ Le sous-alinéa 1b)(iv) stipule que, lorsqu'il a recours à la réglementation, le Conseil devrait prendre des mesures qui satisfont à l'exigence suivante : « lorsqu'elles visent des ententes d'interconnexion de réseaux ou des régimes d'accès aux réseaux, aux immeubles, au câblage dans les immeubles ou aux structures de soutien, donner lieu, dans toute la mesure du possible, à des ententes ou régimes neutres sur le plan de la technologie et de la concurrence, pour permettre aux nouvelles technologies de faire concurrence et pour ne pas favoriser artificiellement les entreprises canadiennes ou les revendeurs ».

établis aux alinéas 7a),⁸ 7b), 7c), 7f), 7g) et 7h) de la *Loi* ainsi qu'à la promotion de la concurrence, de l'abordabilité, des intérêts des consommateurs et de l'innovation. 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.

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
- *Applicabilité de l'avis préliminaire du Conseil énoncé dans la décision de télécom et de radiodiffusion 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 radiodiffusion et de télécom 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
- *Application de la décision 2003-45 à la Coalition des fournisseurs de services de télécommunication du secteur hydroélectrique*, Décision de télécom CRTC 2005-33, 10 juin 2005
- *Fourniture de services de télécommunication aux clients d'immeubles à logements multiples*, Décision de télécom CRTC 2003-45, 30 juin 2003
- *OBJET : Le Conseil étend à toutes les entreprises de services locaux les décisions concernant la demande présentée par Eastlink/Norigen – Accès au câblage d'immeubles*, Décision CRTC 2001-362, 19 juin 2001
- *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

⁸ L'objectif de la politique cité de la *Loi*, à savoir l'alinéa 7a), est de 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.

- *Concurrence locale*, Décision de télécom CRTC 97-8, 1^{er} mai 1997