



Ordonnance de télécom CRTC 2025-116

Version PDF

Gatineau, le 23 mai 2025

Dossier public : 1011-NOC2022-0325

Fonds pour la large bande – Acceptation de l'énoncé des travaux pour le projet sans fil mobile de TBayTel dans le nord-ouest de l'Ontario (route 527)

Contexte

1. Dans la décision de télécom 2024-191, le Conseil a accordé jusqu'à 5 156 270 \$ à TBayTel pour son projet d'amélioration de cinq sites cellulaires afin de desservir environ 39 kilomètres de la route 527 dans le nord-ouest de l'Ontario.
2. Conformément aux conditions d'approbation énoncées dans la décision de télécom 2024-191, TBayTel a confirmé par écrit son acceptation du financement. Le 18 décembre 2024, TBayTel a déposé son énoncé des travaux complet au Conseil pour approbation.

Analyse du Conseil

3. Le Conseil estime que l'énoncé des travaux complet ne présente pas de différences importantes par rapport à la demande de financement initiale.
4. Le Conseil reconnaît que le déplacement d'un site de tour cellulaire dans la zone du projet améliorera la couverture des signaux sans fil mobiles le long de la route 527, qui passera d'une couverture estimée de 39 kilomètres à une couverture d'environ 51 kilomètres.

Conclusion

5. Le Conseil approuve, à la majorité, l'énoncé des travaux.
6. Le Conseil fournira l'énoncé des travaux séparément et à titre confidentiel à TBayTel.
7. À condition que TBayTel se conforme à toutes les conditions de financement énoncées dans la décision de télécom 2024-191, le Conseil ordonnera au gestionnaire du fonds central d'effectuer des paiements à TBayTel à l'égard de son projet sans fil mobile. Le non-respect de ces conditions pourrait entraîner le retard ou le non-paiement du financement.
8. Le Conseil rappelle à TBayTel la condition de financement suivante, énoncée dans la décision de télécom 2024-191 : lorsqu'un risque d'incidence négative sur un droit

ancestral ou issu d'un traité est connu après l'approbation de l'énoncé des travaux et qu'il existe une obligation de consultation, TBayTel doit en informer le Conseil dans un délai de **20 jours** et soumettre un plan détaillant la forme et le processus d'exécution de l'obligation. Le déblocage de tout financement supplémentaire sera conditionnel à la démonstration par TBayTel que les consultations nécessaires ont été menées à la satisfaction de l'État¹.

9. TBayTel est tenue de soumettre, tous les trimestres, un rapport d'étape et une demande de remboursement des dépenses commençant au plus tard le **21 août 2025**, ou encore selon ce qui a été convenu autrement avec le Conseil, jusqu'à ce que le projet soit achevé.
10. Enfin, conformément aux conclusions du Conseil dans la décision de télécom 2024-191, TBayTel doit soumettre à l'approbation du Conseil un rapport définitif de mise en œuvre dans les **90 jours** suivant l'achèvement de la construction et de l'offre de services à large bande. Dans le rapport, TBayTel doit confirmer que la construction du projet est terminée et que les services à large bande sont offerts. La date à laquelle le rapport définitif de mise en œuvre est déposé sera considérée comme la date d'achèvement du projet. TBayTel doit également démontrer dans le rapport que le projet a satisfait aux exigences énoncées dans toutes les décisions connexes².
11. Une opinion minoritaire du conseiller Bram Abramson est jointe à la présente ordonnance.

Secrétaire général

Documents connexes

- *Examen de la politique sur le Fonds pour la large bande – Nouvelle politique régissant le financement des projets d'immobilisations*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2024-328, 12 décembre 2024
- *Pratique et procédure d'arbitrage de l'offre finale (AOF) pour établir les tarifs d'itinérance de gros*, Bulletin d'information de télécom CRTC 2024-234, 7 octobre 2024
- *Services d'itinérance de gros – Révision des tarifs et de la méthode d'établissement des tarifs*, Décision de télécom CRTC 2024-233, 7 octobre 2024

¹ Voir le sous-paragraphe 43i) de la décision de télécom 2024-191.

² Voir le sous-paragraphe 43k) de la décision de télécom 2024-191.

- *Fonds pour la large bande – Approbation du financement du projet sans fil mobile de TBayTel dans le nord-ouest de l’Ontario (route 527)*, Décision de télécom CRTC 2024-191, 28 août 2024
- *Examen des services sans fil mobiles*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2021-130, 15 avril 2021
- *Les services de télécommunication modernes : La voie d’avenir pour l’économie numérique canadienne*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2016-496, 21 décembre 2016

Opinion minoritaire du conseiller Bram Abramson

1. Un résident de Shuniah (Ontario), prend la route vers Armstrong, au bout de la route 527. À mi-chemin, sa voiture tombe en panne. Il connaît quelqu'un dans la Première Nation de Gull Bay qui pourrait l'aider, mais comment le joindre?
2. Des campeurs du parc provincial Gull River, fuyant ce qu'ils estiment être un incendie qui approche lentement, réussissent à rejoindre la route 527 pour se diriger vers Thunder Bay. Y a-t-il une station de radio qu'ils peuvent écouter pour savoir ce qui se passe? Peuvent-ils appeler leurs proches pour leur dire qu'ils vont bien? Accéder à Internet pour obtenir des informations?
3. Face à ce type de questions, notre travail au Conseil comporte deux volets : nous devrions avoir la réponse et cette réponse doit être satisfaisante si nous la comparons aux objectifs stratégiques qui nous guident¹.
4. Le Conseil finance, par l'entremise du Fonds pour la large bande², la couverture par services mobiles dans les zones autrement non rentables le long de trois types de routes : i) les corridors routiers provinciaux ou internationaux majeurs, ii) les routes importantes de raccordement à ces routes à partir des agglomérations et des centres économiques et iii) les liaisons routières importantes avec les routes principales qui constituent la principale voie d'accès aux régions nordiques ou isolées. Nous faisons cela parce que, selon nous, la présence ou l'absence de couverture sur ces routes³ est un critère pour mesurer les progrès vers l'objectif du service universel⁴.

¹ Concernant la couverture par services mobiles, voir la *Loi sur les télécommunications*, L.C. 1993, ch. 38, article 7, en particulier les alinéas 7a), 7b) et 7h); ainsi que le *Décret donnant au CRTC des instructions sur une approche renouvelée de la politique de télécommunication*, DORS/2023-23 du 10 février 2023, notamment les alinéas 2c), 2d), l'article 8 et l'alinéa 20c). Pour ce qui est de la couverture radio, voir la *Loi sur la radiodiffusion*, L.C. 1991, ch. 11, notamment les paragraphes 2(3), 3(1) et 5(2), avec attention particulière à l'alinéa 3(1)a.1), les sous-alinéas 3(1)d)(i), 3(1)i)(ii) et 3(1)i)(ii.1) ainsi que les alinéas 3(1)k), 5(2)b) et 5(2)h).

² Il serait utile de renommer le fonds pour éviter les confusions : Par exemple, Innovation, Sciences et Développement économique Canada, un organisme de réglementation des télécommunications, gère un Fonds pour la large bande universelle; le CRTC, qui est également un organisme de réglementation des télécommunications, administre un Fonds pour la large bande pour appuyer le service universel. La ressemblance entre les noms peut prêter à confusion. Un changement de nom aiderait à mieux distinguer les deux.

³ Voir les paragraphes 39 et 64 de la politique réglementaire de télécom 2016-496, y compris la note de bas de page 26. Pour les projets à venir, voir également le paragraphe 70 de la politique réglementaire de télécom 2024-328 et le paragraphe 9 de la section E de l'annexe 1.

⁴ L'objectif du service universel a été défini dans la politique réglementaire de télécom 2016-496, au paragraphe 37, et se lit comme suit : « Les Canadiens, dans les régions urbaines, ainsi que dans les régions rurales et éloignées, ont accès à des services vocaux et à des services d'accès Internet à large bande, sur des réseaux fixes et sans fil mobiles. »

5. Quelle couverture avons-nous financée le long de la route 527? Nous savons, grâce aux informations détaillées contenues dans l'énoncé des travaux de TBayTel, que leurs abonnés auront une couverture. Mais on ne sait pas si les abonnés des autres fournisseurs de services mobiles y auront accès. Et on ne sait pas non plus si c'est souhaitable qu'ils y aient accès.
6. À mon avis, cette situation, bien qu'elle soit propre au projet visé par la présente décision, ne diffère pas beaucoup des autres projets de services mobiles financés jusqu'à présent par le Fonds pour la large bande. Cela nous met dans une situation où nous ne connaissons ni la réponse complète, ni si cette réponse est satisfaisante. C'est pourquoi je suis en désaccord avec la décision majoritaire rendue par le Comité des télécommunications au nom du Conseil⁵. Ce faisant, il est important de distinguer deux choses.
7. C'est une chose que les fournisseurs de services mobiles non bénéficiaires puissent avoir la possibilité, voire le droit, d'obtenir la couverture permettant à leurs abonnés de bénéficier du service universel le long du projet de couverture de la route par les services mobiles. C'est une question que les deux organismes de réglementation des télécommunications du Canada ont examinée. Le ministre de l'Industrie, agissant par l'intermédiaire d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada (ISDE) – qui, en plus de son rôle d'élaboration de politiques, utilise son autorité de réglementation en matière de spectre pour faire avancer des objectifs plus larges en

⁵ Voir *Comité des télécommunications, Règlement N° 10*, alinéa e) : « que tous actes ou choses accomplis par le Comité des télécommunications soient réputés avoir été accomplis par les conseillers. » Les décisions liées au Fonds pour la large bande se répartissent sur trois niveaux. Au niveau le plus bas, les changements non importants (administratifs) apportés aux projets – y compris les modifications non importantes de l'emplacement des sites à l'intérieur d'une collectivité, ou les demandes de remboursement tardives soumises dans un délai restreint et ne représentant pas plus de 5 % du financement total du projet – ont été délégués en 2020 par le Comité des télécommunications au directeur général des télécommunications. Au niveau intermédiaire, les changements importants apportés aux projets – tels que définis dans le Guide du demandeur – sont délégués par la présidence à un panel d'examen du Fonds pour la large bande, conformément au paragraphe 6(2) de la *Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes* (L.R.C. (1985), ch. C-22), comme il est précisé dans l'affaire *Shoan c. Canada* (procureur général), 2016 CF 1003, alinéa 6 (mais voir aussi le paragraphe 12(3) de la même loi). Les autres décisions relatives aux allocations du Fonds pour la large bande relèvent généralement du Comité des télécommunications.

matière de télécommunications⁶ – impose à la fois le partage des tours et l’itinérance⁷. Le Conseil exige des principaux fournisseurs de services mobiles – à l’exception de TBayTel – qu’ils offrent l’itinérance selon des modalités tarifées, avec des tarifs encadrés par un mécanisme d’arbitrage de l’offre finale⁸.

8. Toutefois, il incombe aux fournisseurs concurrents d’entamer des négociations commerciales en vue d’une telle couverture. Il n’existe aucune obligation de la rechercher, ni de la fournir. Imposer une telle couverture serait une tout autre démarche.
9. Le Conseil devrait-il rendre obligatoire ce type de couverture dans le cadre de son Fonds pour la large bande, de sorte que, lorsque des fonds de l’industrie sont utilisés pour subventionner une couverture des routes par les services mobiles qui ne serait autrement pas rentable, les Canadiens et les Canadiennes abonnés à l’un ou l’autre des principaux fournisseurs de services sans fil peut raisonnablement s’attendre à pouvoir téléphoner à un proche dès qu’elle se trouve dans une zone desservie par ces entreprises titulaires⁹? Le Conseil devrait-il, en fait, imposer cette couverture de manière plus large? Si oui, où? Si ce n’est pas le cas, les bénéficiaires d’un financement destiné à fournir une telle couverture devraient-ils au moins détailler les mesures qu’ils ont prises, le cas échéant, pour promouvoir l’accès entre fournisseurs?
10. La plupart de ces questions dépassent clairement la portée de l’énoncé des travaux de TBayTel. Ce sont le genre de questions qui auraient pu être abordées dans l’examen de la politique sur le Fonds pour la large bande (politique réglementaire de télécom 2024-328), au cours duquel j’ai d’ailleurs exprimé une opinion minoritaire sur d’autres points. Ces questions pourraient vraisemblablement faire partie de l’examen en cours du Conseil sur des questions liées au Fonds. Elles devraient sans doute aussi s’inscrire dans une réflexion plus large sur les projets du Fonds pour la large bande et la couverture dans les zones où la viabilité commerciale est limitée. Ces questions soulèvent un enjeu fondamental : quel type de couverture la population canadienne est-elle en droit d’attendre?

⁶ En désignant ISDE comme organisme de réglementation du secteur canadien des télécommunications, aux côtés du surintendant des institutions financières, de la Banque du Canada, de la Commission canadienne de sûreté nucléaire, de la Régie canadienne de l’énergie et de Transports Canada, la *Loi sur la protection des cybersystèmes essentiels*, prévue à la Partie 2 du projet de loi C-26 (*Loi concernant la cybersécurité, modifiant la Loi sur les télécommunications et apportant des modifications corrélatives à d’autres lois*, 44^e parlement, 1^{re} session), aurait renforcé cette structure de double réglementation.

⁷ Les licences d’utilisation du spectre pertinentes renvoient généralement aux *Conditions de licence concernant l’itinérance obligatoire, le partage des pylônes d’antennes et des emplacements, ainsi que l’interdiction des emplacements exclusifs*, CPC-2-0-17 (ISDE), 7 mars 2013, lesquelles renvoient à leur tour aux Règles et procédures d’arbitrage d’Industrie Canada, CPC-2-0-18 (ISDE), 7 mars 2013.

⁸ Voir la décision de télécom 2024-233 et le bulletin d’information de télécom 2024-234.

⁹ Voir les paragraphes 152, 154 et 156 de la politique réglementaire de télécom 2021-130.

11. Ce ne sont pas des questions nouvelles. Par exemple, les usagers du métro de Toronto, irrités depuis longtemps, les ont soulevées pendant des années, jusqu'à ce qu'ISDE, voyant que le Conseil tardait à agir, décide de prendre les choses en main :

La disponibilité des services sans fil mobiles dans le réseau de métro de la TTC est essentielle à la sécurité publique et les incidents récents n'ont fait que souligner le besoin urgent d'une mesure immédiate. Bien que le service 9-1-1 est actuellement disponible dans certaines parties du réseau de métro de la TTC, ISDE estime qu'il est nécessaire que les utilisateurs puissent avoir accès à l'ensemble des services sans fil afin d'améliorer leur sécurité tout au long de leur trajet. À ce jour, une seule entreprise a fourni ses services le long de certaines sections du réseau de métro de la TTC, de sorte qu'un grand nombre de résidents n'ont pas accès aux services sans fil mobiles essentiels¹⁰.

12. La même question de politique – à savoir si l'accès au 9-1-1, et peut-être un jour au 9-8-8, devrait suffire – lorsqu'une grande entreprise donne accès à son réseau, tandis que les autres choisissent de ne pas en faire autant, que ce soit en raison de constructions parallèles coûteuses, de partages des tours, d'ententes d'itinérance axées sur les opérations, ou d'autres approches. Dans certaines régions, il est peut-être justifié de laisser la concurrence sur le marché assurer la couverture, notamment dans un quartier résidentiel où un changement de fournisseur est une option réaliste. Dans d'autres régions, il est peu probable que la concurrence sur le marché permette d'atteindre nos objectifs stratégiques, ce dont témoignent les considérations plus précises contenues dans le document de consultation d'ISDE. C'est le cas, par exemple, des routes éloignées, où la circulation est vraisemblablement de passage. Où tracer la limite claire entre les deux? Quelles autres mesures pourraient réduire le besoin d'une intervention réglementaire? On peut penser, par exemple, à des solutions technologiques comme une connectivité directe à l'appareil, accessible partout, abordable et constante, ou à de meilleurs outils d'information, qui indiqueraient plus clairement et automatiquement aux utilisateurs où leur téléphone pourra, ou non, capter un signal.
13. Ce sont là des enjeux de grande portée. J'espère que nous les aborderons. Il me semble que c'est notre responsabilité, si nous voulons commencer à offrir de meilleures réponses. Mais en attendant, nous devrions à tout le moins demander que les énoncés des travaux détaillés liés aux projets de couverture de la route par les services mobiles déjà financés précisent quels efforts, le cas échéant, ont été faits pour favoriser l'accès entre fournisseurs. Et, de façon encore plus simple, il faudrait qu'ils indiquent quels abonnés des fournisseurs devraient s'attendre à avoir accès à la nouvelle connectivité subventionnée par le Fonds pour la large bande. Le fait de poser la question et de

¹⁰ Voir le paragraphe 7 de la *Consultation sur les conditions de licence concernant la prestation de services au sein du réseau de métro de la Commission de transport de Toronto (TTC)*, DGSO-005-23 (ISDE), juillet 2023.

publier les parties pertinentes de la réponse dans le dossier public permettrait, me semble-t-il, au Conseil d'accomplir la première partie de son travail.