



Ordonnance de télécom CRTC 2025-192

Version PDF

Référence : 2025-68

Gatineau, le 1er août 2025

Dossier public : Avis de modification tarifaire 1244

Norouestel Inc. – Modifications au service à grande capacité de longueur d’onde

Sommaire

Norouestel Inc. (Norouestel) dessert un client en particulier dans le Grand Nord au moyen d’un service à capacité de longueur d’onde dédiée. Norouestel propose maintenant d’augmenter la vitesse de la capacité de longueur d’onde existante et d’ajouter une deuxième capacité de longueur d’onde. Étant donné que ce service est fourni dans le Grand Nord, où les services de télécommunication demeurent réglementés, Norouestel a besoin de l’approbation du Conseil en ce qui a trait aux tarifs facturés et aux modifications apportées aux modalités d’utilisation de ces services à capacité de longueur d’onde dédiée.

Le client visé est d’accord avec la proposition de Norouestel, et le Conseil n’a reçu aucune intervention à l’égard de la présente demande. Par conséquent, le Conseil approuve la demande.

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

Demande

1. Le 7 février 2025, le Conseil a reçu une demande de Norouestel Inc. (Norouestel) dans laquelle l’entreprise proposait des modifications à l’article 773 – Service à grande capacité de longueur d’onde, du Tarif des services spéciaux.
2. Dans sa demande, Norouestel a proposé d’améliorer la vitesse du service initial, à partir de son point de présence à McGill Lake jusqu’à High Level (Alberta), en faisant passer la vitesse de 10 gigabits par seconde (Gbps) à 100 Gbps. L’entreprise propose aussi d’ajouter une deuxième capacité de longueur d’onde dédiée de 100 Gbps, à partir de son point de présence à McGill Lake jusqu’à Fort St. John (Colombie-Britannique).
3. Norouestel a proposé un tarif mensuel de 96 000 \$ pour la capacité de longueur d’onde dédiée de 100 Gbps entre McGill Lake et High Level et entre McGill Lake et Fort St. John.
4. Elle a également proposé des modifications d’ordre administratif pour supprimer les mentions de longueurs d’onde optionnelles supplémentaires de 10 Gbps disponibles entre McGill Lake et High Level, car ces options ne seront plus nécessaires avec l’ajout de la capacité de longueur d’onde proposée de 100 Gbps.

5. Norouestel a proposé de conserver la période contractuelle initiale, qui a une durée de 25 ans à compter de 2016.
6. Norouestel a fait remarquer que le client de cet arrangement personnalisé est d'accord avec les tarifs et les modalités proposés¹.
7. Bien que Norouestel n'ait actuellement qu'un seul client pour ce service, elle a indiqué que le service serait offert à d'autres clients dans des circonstances similaires, et a prévu que la demande pour le service continuera d'être très faible. Elle a également indiqué que le service proposé comporte des éléments qui sont propres à cet arrangement et ne sont pas disponibles dans le cadre de son Tarif général, y compris des options de vitesse et d'emplacements de desserte personnalisés ainsi qu'une période contractuelle prolongée. Pour ces raisons, Norouestel a fait valoir que le service est considéré à juste titre comme un article du Tarif des services spéciaux, et non comme un article du Tarif général.
8. Comme le service fait partie d'un arrangement personnalisé, Norouestel a indiqué qu'il est classé comme un service non plafonné et que, par conséquent, la proposition n'aurait aucune incidence sur ses indices de plafonnement des prix.
9. Norouestel a déposé un test du prix plancher, qui a démontré que les tarifs proposés satisfont aux exigences de ce test.
10. Norouestel a demandé le 24 février 2025 comme date d'entrée en vigueur.
11. Le Conseil n'a reçu aucune intervention relativement à la demande.

Analyse du Conseil

12. Les modifications proposées par Norouestel constituent des révisions à un arrangement personnalisé approuvé par le Conseil, qui était classé comme étant un service non plafonné en vertu de la décision de télécom 2005-27. Il n'y a donc pas d'incidence sur les indices de plafonnement des prix.
13. D'après les résultats de l'étude de coûts de Norouestel, qui a été déposée à titre confidentiel, le Conseil estime que les tarifs et les frais proposés pour ce service, qui ont été approuvés par le client, respectent les exigences relatives aux arrangements personnalisés de type 1 énoncées dans la décision de télécom 2005-27. Ils respectent aussi les lignes directrices révisées concernant le test du prix plancher applicable aux arrangements personnalisés de type 1 et de type 2 énoncées dans une lettre du Conseil datée du 13 juin 2005.
14. Le Conseil est d'avis que les modifications proposées permettront au client de répondre à ses besoins liés à une augmentation du trafic, grâce à une capacité de longueur d'onde de 100 Gbps pour le reste du contrat de 25 ans.

¹ Norouestel a déposé le nom du client à titre confidentiel, conformément au bulletin d'information de radiodiffusion et de télécom 2010-961.

15. Le Conseil estime que l'approbation de la présente demande permettra d'atteindre l'objectif de la politique énoncé à l'alinéa 7h) de la *Loi sur les télécommunications*².

Conclusion

16. Compte tenu de tout ce qui précède, le Conseil approuve de manière définitive, par décision majoritaire, la demande de Norouestel.

17. Des pages de tarif modifiées doivent être publiées dans les 10 jours civils suivant la date de la présente ordonnance. Les pages de tarif modifiées peuvent être présentées au Conseil sans page de description ni demande d'approbation; une demande tarifaire n'est pas nécessaire.

Secrétaire général

Documents connexes

- *Procédure à suivre pour le dépôt et la demande de communication de renseignements confidentiels dans le cadre d'une instance du Conseil*, Bulletin d'information de radiodiffusion et de télécom CRTC 2010-961, 23 décembre 2010, modifié par le Bulletin d'information de radiodiffusion et de télécom CRTC 2010-961-1, 26 octobre 2012
- *Examen des garanties relatives aux prix planchers des services tarifés de détail et questions connexes*, Décision de télécom CRTC 2005-27, 29 avril 2005

² L'objectif de la politique cité est le suivant : 7h) satisfaire les exigences économiques et sociales des usagers des services de télécommunication.

Opinion minoritaire du conseiller Bram Abramson

1. La population canadienne, nous le réaffirmons, a besoin d’avoir accès à des services téléphoniques fiables, abordables et de grande qualité pour tous les aspects de sa vie quotidienne. C’est vrai. Cela est tout aussi vrai dans le Grand Nord, où mes collègues ont cerné un enjeu d’abordabilité qui dépasse même les prix élevés des autres biens et services dans la région et qui dépasse les obstacles auxquels se heurtent régulièrement les Canadiennes et les Canadiens vivant dans le Sud¹.
2. Les services de télécommunication représentent un coût d’entrée pour pratiquement toutes les activités économiques modernes. Lorsque les tarifs dépassent considérablement les capacités d’un marché qui fonctionne bien, non seulement nuisent-ils à la capacité des habitants du Grand Nord d’accéder aux services essentiels et aux droits fondamentaux qui les accompagnent, mais ils augmentent également le coût des activités économiques dans le Grand Nord de manière plus générale.
3. Nous devrions donc être particulièrement vigilants dans les zones de desserte à coût élevé comme le Grand Nord pour nous assurer que les tarifs exigés sont justes et raisonnables. Sinon, les habitants du Grand Nord n’auront pas accès à des services de télécommunication abordables pour tous les aspects de leur vie quotidienne; les coûts de participation à l’économie du Grand Nord seront indûment augmentés et les objectifs stratégiques comme la réconciliation économique en seront d’autant plus appauvris.
4. Les preuves économiques présentées dans l’avis de modification tarifaire 1244 montrent une majoration sur les coûts, y compris un coût différentiel à long terme², qui est très élevé. En fait, il surplombe les marges qu’un marché raisonnablement concurrentiel pourrait permettre. Pourtant, la majorité des membres du Comité des télécommunications³ estiment que le tarif qui en résulte est juste et raisonnable. Ils s’appuient fortement sur trois faits : que nous faisons les choses de cette façon depuis longtemps; que le client touché l’a accepté et que personne n’est intervenu pour dire le contraire.
5. Je ne suis pas d’accord. Une telle majoration n’est ni juste ni raisonnable. Elle n’est pas conforme à la mission que j’ai décrite ci-dessus. C’est en décalage avec ce à quoi on pourrait s’attendre dans un marché concurrentiel. Je ne suis donc pas d’accord avec la décision de la majorité, pour des raisons conformes à l’opinion minoritaire jointe par la conseillère Anderson et moi-même à l’ordonnance de télécom 2025-159.

¹ Politique réglementaire de télécom 2025-9. Ici, je suis cette politique réglementaire en utilisant « Grand Nord » pour le territoire de desserte de Norouestel et « Sud » pour le reste du Canada.

² *Ontario (Commission de l’énergie) c. Ontario Power Generation Inc.*, [2015] 3 RCS 147, paragraphe 16

³ *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 »), en vertu du paragraphe 12(3) de la *Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, L.R.C. (1985), ch. C-22 (*Loi sur le CRTC*) – qui se distingue d’un panel formé en vertu du paragraphe 6(2) de la *Loi sur le CRTC* : *Shoan c. Canada (Procureur général)*, 2016 FCA 261, paragraphe 6.

6. Cette opinion portait, dans la partie pertinente, sur la prudence qui s'impose au moment d'affecter des services à la catégorie résiduelle de Tarif des services spéciaux, plutôt que de les normaliser et d'en établir le prix par l'intermédiaire de tarifs généraux. En l'espèce, la majorité s'appuie sur les propositions selon lesquelles les emplacements de services et les vitesses de transmission par ligne sont propres au client. Mais pratiquement tous les services de détail fournis à un client sont, de par leur nature, propres à l'emplacement de ce client : un article du Tarif général ne devrait-il pas englober une approche de tarification standard pour le faire? Et lorsqu'un client exige une nouvelle vitesse de transmission par ligne que l'entreprise est en mesure d'offrir, est-ce trop demander que d'espérer que l'entreprise ajoute simplement cette vitesse à son tarif?
7. Mais bien que la surclassification des services en Tarif des services spéciaux soit préoccupante, la question la plus troublante ici est la majoration. Il vaut la peine d'examiner comment les motifs énoncés dans notre opinion minoritaire dans l'ordonnance de télécom 2025-159 se comparent à ceux de la décision majoritaire.

Mais nous l'avons toujours fait comme ça

8. « Nous avons toujours fait les choses de cette façon » est, comme je l'ai souligné dans des opinions minoritaires précédentes, non seulement l'une des expressions les plus dangereuses en affaires, mais aussi une application médiocre du droit administratif. Les décisions passées ne doivent pas dicter les décisions subséquentes. Nous sommes légalement tenus de ne pas entraver notre pouvoir discrétionnaire. L'habitude n'est pas un raisonnement juridique⁴.
9. Contrairement à ce que certains pourraient suggérer, les services de télécommunication sont réglementés partout au Canada, et pas seulement dans le Grand Nord, dans le cadre de ce que la conseillère Anderson et moi avons qualifié de deux systèmes :
 - L'ancien système, que nous avons appelé l'approche structurelle du réseau téléphonique public commuté, présume que seules les entreprises de services locaux titulaires (ESLT) comme Bell Canada et ses ESLT affiliées, y compris Norouestel Inc. (Norouestel), ont un pouvoir de marché. Il applique une réglementation directe des tarifs à moins qu'il n'y ait suffisamment de concurrence pour justifier l'abstention, en maintenant généralement une surveillance de secours lorsque l'abstention est accordée.
 - La nouvelle approche fondée sur le pouvoir de marché découpe des marchés de services distincts du modèle structurel. Elle applique l'analyse du pouvoir de marché, tant dans les segments des services de détail que de gros, pour déterminer la forme minimale viable de réglementation tarifaire nécessaire pour discipliner le pouvoir de marché dans ces marchés, habituellement en réglementant les tarifs des services de gros en amont à la concurrence des services de détail en aval.
10. Le Grand Nord dépend encore presque exclusivement de l'ancien système. Norouestel doit déposer des propositions de tarifs et de modalités aux fins d'approbation, accompagnées de

⁴ Voir mes opinions minoritaires dans les ordonnances de télécom 2024-183, 2024-207 et 2025-47, en particulier au paragraphe 10 de cette dernière.

critères d'imputation montrant le recouvrement des coûts différentiels à long terme avec une marge suffisante pour éviter la tarification anticoncurrentielle⁵.

11. Toutefois, cela ne fait que garantir qu'un prix n'est pas bas au point de miner la concurrence. Elle ne dit pas si le prix est si élevé qu'il permet d'extraire des profits excessifs aux dépens des clients qui dépendent du Conseil pour protéger des tarifs raisonnables et des utilisateurs finals qui dépendent des services fournis par ces clients. Il en résulte une approche rabougrie pour décider si les tarifs proposés sont justes et raisonnables⁶.
12. Cela aurait pu être une approche défendable alors que la concurrence naissante semblait juste à l'horizon. Toutefois, cela fait maintenant de nombreuses années que cette hypothèse n'a pas été examinée. Les majorations en question ne survivraient pas dans un marché concurrentiel. Avec la publication de la politique réglementaire de télécom 2025-9, peu d'éléments nous indiquent que l'hypothèse sera bientôt réexaminée. Il ne reste plus qu'à bénir les tarifs majorés trois fois parce que nous l'avons toujours fait comme ça. Cela ne devrait pas suffire.

Mais le client l'a accepté

13. Si une entreprise propose d'imposer à un client qui n'est pas une entreprise de services de télécommunication un tarif bien supérieur au coût à long terme du service et qu'il n'y a pas de concurrence pour discipliner le tarif, le consentement du client est-il suffisant?
14. Pas nécessairement. Premièrement, le client peut ne pas avoir de solutions de rechange viables. Cette inégalité du pouvoir de négociation mine le caractère volontaire de toute entente, même si, compte tenu de notre politique en vue d'encourager des tarifs justes et raisonnables, le client a la sophistication associée au fait d'être une grande institution ou une grande entreprise. Le client, même s'il est important, peut dépendre de l'entreprise et de la préservation de sa relation. D'autant plus si le client est une entreprise ou une institution locale.
15. Deuxièmement, il y a une asymétrie importante concernant l'information. L'entreprise connaît ses coûts. Le Conseil a accès à des études d'établissement des coûts et à des points de référence des prix, mais le client n'en a probablement pas. En l'absence de ces données et de cette expertise, le client, contrairement au Conseil, peut avoir peu de fondement pour évaluer l'équité ou le caractère commercialement raisonnable du tarif. Même s'il dispose de l'information, il pourrait ne pas apprécier la différence entre ce qui est raisonnable dans le Grand Nord et dans le Sud, pour qui nous devrions tenir compte des tarifs.

⁵ Voir la décision de télécom 94-19, article IV.F.; Ordonnance 2000-425; décision de télécom 2005-27, articles VI à VII; *Lignes directrices révisées concernant le critère d'imputation applicable aux AP* [arrangements personnalisés] de type 1 et de type 2, Lettre du Comité des télécommunications – 8652-C12-200312265, 13 juin 2005.

⁶ Article 27(1). On peut se demander pourquoi, si la surveillance du Conseil est nécessaire pour remédier à la présence d'un pouvoir de marché et à l'absence correspondante d'une concurrence vigoureuse, le même paragraphe ne nous oblige pas expressément à veiller à ce que les modalités soient justes et raisonnables, même si une telle obligation peut raisonnablement être implicite, comme le suggèrent la recommandation 31 et le texte qui l'accompagne dans *L'avenir des communications au Canada : le temps d'agir* (rapport final de l'Examen de la législation en matière de radiodiffusion et de télécommunications, janvier 2020).

16. Troisièmement, l'acceptation du client peut simplement refléter ce que les spécialistes du comportement appellent le problème d'agent principal, ce qui mène à une forme d'ignorance rationnelle associée à la diffusion de la responsabilité. Dans les grandes entreprises ou les institutions, la logique interne et les frictions comme les retards et les processus bureaucratiques, la capacité de répercuter les coûts en aval et le manque de responsabilité sectorielle de la ligne budgétaire peuvent réduire l'incitation à remettre en question les prix.
17. Quatrièmement, l'incidence des tarifs gonflés ne s'arrête pas au client individuel. Les tarifs établis touchent d'autres personnes, qu'il s'agisse de clients qui achètent des services tarifés connexes ou de l'économie globale du Grand Nord. C'est pourquoi les articles du Tarif général devraient être utilisés partout où les services peuvent raisonnablement être normalisés et pourquoi leur remplacement par les articles du Tarif des services spéciaux mine l'intégrité réglementaire. Les coûts gonflés des intrants intégrés aux services institutionnels et aux entreprises se répercutent sur l'économie régionale.
18. En tant qu'organisme de réglementation, notre devoir est de veiller à ce que les utilisateurs de services de télécommunication, qui sont des preneurs de prix et non des décideurs de prix, paient des tarifs équitables. Ce devoir est à la fois individuel et collectif. Les alinéas 7a) et 7h) de la *Loi sur les télécommunications* nous rappellent ce cadre collectif plus large. Lorsque nous rejetons cette responsabilité en invoquant le consentement d'un client, nous ignorons les contraintes à ce consentement et les conséquences économiques plus larges de nos décisions.

Mais aucune intervention contraire n'a été déposée

19. Il est vrai qu'aucune intervention n'a été déposée dans ce cas. Ce n'est pas inhabituel. Ce n'est pas non plus convaincant.
20. Confondre silence et consentement revient à donner raison au demandeur, ce qui fait pencher la balance de son côté. Cela crée un vice de procédure. Le silence peut bien être le signe de barrières procédurales ou d'un désengagement facilité par la façon dont le Conseil traite maintenant les dépôts tarifaires, dans le cadre de processus étroits et cloisonnés, de plus en plus opaques à l'examen du public⁷.

À l'avenir

21. Nous avons la responsabilité de veiller à ce que les tarifs des services non réglementés soient justes et raisonnables, comme le prévoit la loi. La façon dont nous nous acquittons de cette responsabilité témoigne du sérieux avec lequel nous respectons notre engagement à offrir des services de télécommunication fiables, abordables et de haute qualité pour tous les aspects de la vie quotidienne de la population canadienne, en particulier lorsque ces services contribuent également à la vie économique au sens large.

⁷ Ce point de vue est exposé plus en détail dans mon opinion minoritaire à l'égard de l'ordonnance de télécom 2024-219, paragraphes 12 à 14, et dans l'opinion minoritaire de la conseillère Anderson et de moi-même à l'égard de l'ordonnance de télécom 2025-74, paragraphes 11 à 15.

22. Pour ce faire, il faut mettre de côté les présomptions erronées quant à la signification du silence procédural. Une approche plus critique est nécessaire pour interpréter l'acquiescement des clients en présence d'un pouvoir de marché. De plus, il faut que nous cessions de cacher les mauvaises décisions derrière le voile des précédents. Les parties prenantes peuvent raisonnablement s'attendre à une certaine cohérence. Mais la cohérence ne peut pas être une excuse pour sous-estimer les faits, surtout lorsque les preuves économiques dont nous disposons sont aussi flagrantes.