



Décision de télécom CRTC 2025-239

Version PDF

Référence : Demande en vertu de la Partie 1 affichée le 22 septembre 2022

Gatineau, le 12 septembre 2025

Dossier public : 8662-B2-202208280

Bell Canada – Demande de révision et de modification des décisions de télécom 2021-131 et 2022-160

Sommaire

Le Conseil prend des mesures afin que la population canadienne puisse bénéficier d'un plus grand choix de services Internet de haute qualité. Pour ce faire, il facilite le déploiement de nouveaux réseaux de télécommunication au Canada par les entreprises.

Le Conseil exige que les entreprises de services locaux titulaires (ESLT) permettent aux concurrents de raccorder leur équipement de réseau sur les structures de soutènement que les ESLT possèdent ou dont elles ont le contrôle. Cela augmente la concurrence en réduisant un obstacle pour les concurrents lorsqu'ils construisent de nouveaux réseaux.

Dans la décision de télécom 2021-131, le Conseil a conclu que Bell Canada n'avait pas accordé l'accès à ses structures de soutènement conformément au cadre du Conseil. Afin de dissuader de futures infractions et de promouvoir la conformité aux exigences réglementaires, le Conseil a imposé une sanction administrative pécuniaire (SAP) de 7,5 millions de dollars à Bell Canada au moyen de la décision de télécom 2022-160.

Le Conseil a ensuite reçu une demande de Bell Canada en vue de réviser et de modifier les décisions de télécom 2021-131 et 2022-160. Bell Canada a avancé que le Conseil avait commis des erreurs qui créaient un doute réel quant au bien-fondé de ces décisions.

La présente décision confirme qu'il était approprié d'imposer une SAP à Bell Canada pour sa conduite. Il est ordonné à Bell Canada de payer la SAP au plus tard le **14 octobre 2025**.

Le Conseil rappelle aux propriétaires de structures de soutènement qu'ils doivent fournir l'accès aux concurrents en temps opportun. L'accès rapide aux structures de soutènement facilitera le déploiement de nouveaux réseaux par les entreprises.

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

Contexte

Décision de télécom 2021-131 et avis de consultation de télécom 2021-132

1. En juin 2020, Québecor Média inc., au nom de sa filiale Vidéotron ltée (Vidéotron), a déposé une demande auprès du Conseil alléguant des actions anticoncurrentielles de la part de Bell Canada. Vidéotron a demandé des ordonnances relatives au traitement par Bell Canada des permis qui lui permettent de raccorder son équipement de télécommunication aux poteaux de services publics de Bell Canada, également appelés structures de soutènement.
2. Dans la décision de télécom 2021-131, le Conseil a conclu que Bell Canada, dans son traitement des demandes de permis citées par Vidéotron, s'était accordé un avantage concurrentiel. Plus précisément, le Conseil a déterminé que Bell Canada avait enfreint la clause 2.8 de son contrat de licence relatif aux structures de soutènement avec Vidéotron en exigeant que Vidéotron respecte des normes de construction que Bell Canada elle-même n'a pas respectées.
3. Le Conseil a également déterminé qu'en appliquant ces mêmes normes de construction d'une manière qui entrave de manière déraisonnable l'accès d'autres titulaires à ses structures de soutènement, Bell Canada a enfreint l'article 901.3h) de son Tarif des services nationaux et, par conséquent, que Bell Canada a enfreint l'article 24 et le paragraphe 25(1) de la *Loi sur les télécommunications (Loi)*¹. Le Conseil a également déterminé que la préférence que Bell Canada s'est accordée et le désavantage qu'elle a imposé à Vidéotron étaient indus et déraisonnables, en violation du paragraphe 27(2) de la *Loi*.
4. Le Conseil a également estimé que, compte tenu des infractions à la *Loi* par Bell Canada, son avis préliminaire était qu'une sanction administrative pécuniaire (SAP) devrait être imposée à l'entreprise. Le Conseil a donc amorcé une instance afin d'examiner la pertinence d'imposer une SAP à Bell Canada et, au besoin, de déterminer le montant de la SAP. Cette instance a été initiée par l'avis de consultation de télécom 2021-132 (instance sur la SAP).

Décision de télécom 2022-160

5. L'instance sur la SAP a mené à la décision de télécom 2022-160, dans laquelle le Conseil a déterminé qu'il conviendrait d'imposer une SAP à Bell Canada pour ses infractions à l'article 24 et aux paragraphes 25(1) et 27(2) de la *Loi*. Le Conseil a imposé une SAP totale de 7,5 millions de dollars à Bell Canada (2,5 millions de

¹ L'article 24 de la *Loi* précise que « [l]'offre et la fourniture des services de télécommunication par l'entreprise canadienne sont assujetties aux conditions fixées par le Conseil ou contenues dans une tarification approuvée par celui-ci. » Le paragraphe 25(1) de la *Loi* indique que « [l]'entreprise canadienne doit fournir les services de télécommunication en conformité avec la tarification déposée auprès du Conseil et approuvée par celui-ci fixant – notamment sous forme de maximum, de minimum ou des deux – les tarifs à imposer ou à percevoir. »

dollars pour chacune de ses trois infractions). Le Conseil était d'avis que l'imposition d'une SAP dans ce cas servirait l'objectif réglementaire en vue de promouvoir la conformité et à dissuader les non-conformités futures. Le Conseil a également déterminé que l'imposition d'une SAP de ce montant permettrait à Bell Canada, en collaboration avec d'autres fournisseurs de services, d'établir des mesures supplémentaires pour prévenir de futurs cas de non-conformité à la *Loi* et de continuer à simplifier ses procédures d'accès à la structure de soutènement afin de réduire au minimum les retards.

6. Dans la décision de télécom 2022-160, le Conseil a déterminé que certains éléments de preuve présentés par Bell Canada contestaient les conclusions factuelles du Conseil dans la décision de télécom 2021-131 et avaient déjà été versés au dossier de l'instance associée à cette décision. Ces éléments de preuve comprenaient les observations de Bell Canada concernant les erreurs de bonne foi, la sécurité des techniciens, d'autres normes de construction, une norme d'infailibilité et les retards dans les travaux préparatoires auxquels elle est confrontée. Faisant remarquer que l'instance n'avait pas pour objet de réviser et de modifier la décision de télécom 2021-131, le Conseil a refusé de tenir compte de ces renseignements ou de les réexaminer. Le Conseil a fait remarquer que l'intention de Bell Canada a été prise en compte lorsqu'il a conclu que l'entreprise s'était accordée une préférence induue et avait imposé un désavantage indu et déraisonnable à Vidéotron.

Demande

7. Le Conseil a reçu une demande de Bell Canada, datée du 13 septembre 2022, lui demandant de réviser, d'annuler ou de modifier les décisions de télécom 2021-131 et 2022-160. L'entreprise a fait valoir que le Conseil a commis cinq erreurs de droit, dix erreurs de fait et deux erreurs de fait et de droit dans ces décisions. Bell Canada a fait valoir que ces erreurs démontrent que :
 - l'instance menant à la publication de la décision de télécom 2022-160 présentait des lacunes juridiques;
 - le Conseil a refusé à tort d'examiner des éléments de preuve très pertinents qui auraient mené à un résultat différent;
 - le Conseil a appliqué un critère erroné pour déterminer s'il y avait lieu d'imposer une SAP;
 - le montant de la SAP est inexplicablement élevé de manière flagrante.
8. Bell Canada a soutenu que ces erreurs soulèvent un doute réel quant au bien-fondé des deux décisions et que celles-ci doivent être modifiées ou annulées de sorte que la SAP ne s'applique plus.
9. Le Conseil a reçu des interventions de la part du Centre pour la défense de l'intérêt public, de TELUS Communications Inc. et de Vidéotron.

Critères de révision et de modification

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

Question

13. Le Conseil a déterminé qu'il devait examiner les questions suivantes dans la présente décision :
 - Le Conseil devrait-il réviser et modifier la décision de télécom 2021-131?
 - Le Conseil devrait-il réviser et modifier la décision de télécom 2022-160?

Le Conseil devrait-il réviser et modifier la décision de télécom 2021-131?

Positions des parties

14. Bell Canada a cité de nombreuses erreurs de droit, de fait et d'erreurs mixtes de droit et de fait qui, selon elle, soulèvent un doute réel quant au bien-fondé de la décision de télécom 2021-131. Elle croyait qu'une prolongation du délai de 90 jours pour présenter une demande de révision et de modification, tel qu'énoncé à l'article 71 des *Règles de pratique et de procédure du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, était justifiée compte tenu de ces erreurs.
15. Bell Canada a fait valoir qu'il n'y aurait aucun préjudice pour les autres intervenants si le Conseil corrigeait le dossier dans la mesure requise, alors qu'il y aurait un préjudice important pour Bell Canada si le Conseil ne le faisait pas.

16. L'entreprise a également fait remarquer que le Conseil a utilisé son pouvoir discrétionnaire pour permettre le dépôt de demandes de révision et de modification après la date limite dans le passé, et avec beaucoup moins de justification que celle fournie par Bell Canada.
17. Vidéotron a fait valoir que non seulement la demande de révision et de modification de Bell Canada était extrêmement tardive, mais que l'entreprise ne justifiait pas le retard. Si Bell Canada voulait que le Conseil modifie ses conclusions dans la décision de télécom 2021-131, elle aurait dû interjeter appel immédiatement auprès de la Cour d'appel fédérale ou demander immédiatement une révision en vertu de l'article 62 de la *Loi*.

Analyse du Conseil

18. L'instance sur la SAP a été lancée en même temps que la publication de la décision de télécom 2021-131, le 16 avril 2021. Bell Canada aurait pu déposer une demande de révision et de modification de la décision de télécom 2021-131 dans les 90 jours suivant la publication de cette décision, y compris une demande de suspension de l'instance sur la SAP jusqu'à ce que le Conseil examine et rende une décision au sujet de la demande de révision et de modification. Cependant, Bell Canada ne l'a pas fait et a déposé sa demande plus d'un an plus tard, le 13 septembre 2022.
19. Bell Canada n'a pas expliqué adéquatement pourquoi il était nécessaire d'attendre le résultat de l'instance sur la SAP avant de demander que la décision de télécom 2021-131 soit révisée et modifiée. Le Conseil estime que ses conclusions dans la décision de télécom 2021-131 se distinguent des conclusions dans la décision de télécom 2022-160. Par conséquent, toute erreur associée à la décision de télécom 2021-131 alléguée par Bell Canada aurait été – ou du moins aurait dû être – apparente et notée par Bell Canada lorsque cette décision a été rendue.
20. De plus, comme le Conseil l'a indiqué dans la décision de télécom 2022-160, l'instance sur la SAP n'avait pas pour objet de réviser et de modifier ses conclusions dans la décision de télécom 2021-131. Il s'agissait plutôt de déterminer s'il était approprié d'imposer une SAP à Bell Canada à la suite des conclusions de la décision de télécom 2021-131 et, le cas échéant, le montant approprié de la SAP.
21. Le Conseil fait également remarquer qu'aucune des erreurs alléguées ne réfute la conclusion de fait selon laquelle Bell Canada a contrevenu à l'article 24 et aux paragraphes 25(1) et 27(2) de la *Loi*, de sorte que cela soulève un doute réel quant au bien-fondé de la décision. Par conséquent, le Conseil refuse la demande de Bell Canada de réviser et de modifier la décision de télécom 2021-131.

Le Conseil devrait-il réviser et modifier la décision de télécom 2022-160?

22. Bell Canada a avancé que de nombreuses erreurs de droit, de fait et d'erreurs mixtes de droit et de fait ont été commises dans la décision de télécom 2022-160.

23. Dans la présente section, le Conseil traite de la plus importante de ces erreurs alléguées, à savoir qu'il a appliqué le mauvais critère pour déterminer s'il y avait lieu d'imposer une SAP et, par conséquent, n'a pas tenu compte d'éléments de preuve pertinents².
24. Le Conseil a examiné les autres erreurs alléguées, qui sont énumérées dans l'annexe de la présente décision, et conclut que pour chaque erreur alléguée, Bell Canada n'a pas démontré que l'erreur alléguée soulève un doute réel quant au bien-fondé de la décision.

Erreur de droit alléguée : Le Conseil a appliqué le mauvais critère pour déterminer s'il y avait lieu d'imposer une SAP et, par conséquent, n'a pas tenu compte d'éléments de preuve pertinents.

Positions des parties

25. Bell Canada a fait valoir qu'il y avait un moyen de défense fondé sur la diligence raisonnable et que, par conséquent, le Conseil devait évaluer si l'entreprise avait, selon la prépondérance des probabilités, fait preuve de diligence raisonnable pour éviter l'infraction. Bell Canada a allégué que le Conseil avait commis une erreur de droit en omettant d'examiner des éléments de preuve démontrant que l'entreprise avait pris toutes les précautions raisonnables pour éviter le déploiement sur des poteaux en non-conformité avec les normes de construction et pour assurer le fonctionnement efficace de ses systèmes de conformité.

Analyse du Conseil

26. Dans son analyse dans la décision de télécom 2022-160, le Conseil a estimé que les tentatives de Bell Canada de présenter des éléments de preuve concernant de prétendues erreurs de bonne foi, la sécurité des techniciens, d'autres normes de construction, une norme d'infailibilité et les retards dans des travaux de préparation auxquels Bell Canada a dû faire face révisaient les conclusions de discrimination injuste dans la décision de télécom 2021-131, alors que les mêmes éléments de preuve avaient déjà été pris en considération. Par conséquent, le Conseil a déterminé que ces éléments de preuve ne devraient pas être pris en compte lorsqu'il s'agit d'imposer une SAP.
27. Toutefois, la *Loi* exige que le Conseil tienne compte d'une défense fondée sur la diligence raisonnable et d'autres moyens de défense de droit commun « dans une instance relative à une infraction³ ». Cela comprendrait à la fois la question de savoir s'il y a eu une infraction et la question de savoir s'il y a lieu d'imposer une SAP. Par conséquent, le Conseil doit tenir compte d'une défense fondée sur la diligence

² Pour faciliter l'analyse, deux des erreurs de droit que le Conseil aurait commises dans la décision de télécom 2022-160 selon Bell Canada ont été combinées en une seule erreur.

³ Voir les paragraphes 72.15(1) et 72.15(2).

raisonnable dans les deux instances, étant donné qu'il s'agit de décisions et d'instances distinctes.

28. Le Conseil est d'avis qu'il n'a pas refusé à Bell Canada la possibilité de présenter une défense de diligence raisonnable, comme l'exigent la *Loi* et l'obligation d'équité procédurale. Toutefois, Bell Canada n'a pas expressément invoqué une défense de diligence raisonnable dans l'une ou l'autre des instances. De plus, bien que le Conseil n'ait pas examiné de façon proactive la défense fondée sur la diligence raisonnable, le Conseil a indiqué ce qui suit dans la décision de télécom 2022-160, indiquant qu'il avait envisagé des efforts pour atténuer les risques futurs de non-conformité :

72. Bell Canada a mis en œuvre des mesures en vue de simplifier l'accès à ses structures de soutènement et à réduire davantage le risque que son déploiement de la FTTH soit achevé sans respecter les normes de construction applicables. Bien qu'il ait quelques doutes quant à l'efficacité de ces mesures, le Conseil estime qu'elles devraient, au moins dans certains cas, réduire les retards entourant l'accès aux poteaux et diminuer, dans une certaine mesure, la probabilité d'une future non-conformité.

29. Cependant, dans la décision de télécom 2022-160, le Conseil a refusé de tenir compte des éléments de preuve qui étaient pertinents pour une défense de diligence raisonnable et aurait dû les examiner. Le Conseil conclut donc dans la présente décision qu'il a commis une erreur de droit en excluant de prendre en considération des éléments de preuve qui pourraient être pertinents pour la défense de diligence raisonnable du seul motif qu'ils avaient déjà été pris en considération pour déterminer si la discrimination était injuste.

Le fait que le Conseil ait refusé d'examiner des éléments de preuve signifie-t-il qu'il existe un doute réel quant au bien-fondé de la décision de télécom 2022-160?

30. Après avoir reconnu cette erreur, le Conseil a procédé à une analyse des éléments de preuve qu'il a exclus afin de déterminer si les éléments de preuve auraient pu modifier le résultat de la décision de télécom 2022-160, à savoir :
- les éléments de preuve de Bell Canada concernant les normes de construction et les préoccupations de bonne foi en matière de sécurité;
 - les éléments de preuve de Bell Canada concernant les retards importants qu'elle a subis lors du déploiement de son propre réseau FTTH en raison de travaux préparatoires requis sur les poteaux;
 - les éléments de preuve de Bell Canada concernant les normes d'infaillibilité.

Éléments de preuve de Bell Canada concernant les normes de construction et les préoccupations de bonne foi en matière de sécurité

Positions des parties

31. Dans l'instance sur la SAP, Bell Canada a fait valoir que les cinq exemples d'accès retardé aux poteaux de Bell Canada cités par Vidéotron démontraient que les retards étaient dus à des préoccupations de sécurité de bonne foi et à des facteurs indépendants de la volonté de Bell Canada, comme l'obtention d'une autorisation pour les travaux préparatoires exigés par des tierces parties. De plus, Bell Canada a soutenu qu'en raison de la confidentialité des renseignements associés aux comptes de ses clients des services de gros, les équipes FTTH de Bell Canada ne pouvaient pas savoir si un demandeur de permis était en attente d'approbation à un poteau particulier.

Analyse du Conseil

32. Dans la décision de télécom 2021-131, le Conseil a déterminé que Bell Canada avait enfreint la *Loi* en raison de son application incohérente de ses normes de construction, ce qui a entraîné une discrimination indue à l'égard de Vidéotron. Plus précisément, Bell Canada a refusé à Vidéotron la capacité de fixer son équipement aux poteaux de Bell Canada, invoquant des préoccupations en matière de sécurité et de normes de construction, tout en fixant son propre équipement FTTH à ces mêmes poteaux. Ainsi, sur une base autonome, les arguments et les éléments de preuve de Bell Canada concernant ses normes de construction et ses préoccupations en matière de sécurité comme raison pour retarder la délivrance de permis de raccordement à Vidéotron n'auraient pas amené le Conseil à une conclusion différente dans la décision de télécom 2022-160 quant à l'imposition d'une SAP à Bell Canada.
33. Compte tenu de ce qui précède, les arguments de Bell Canada concernant les normes de construction et les préoccupations de bonne foi en matière de sécurité ne justifient pas de modifier la décision du Conseil dans la décision de télécom 2022-160 d'imposer une SAP.

Éléments de preuve de Bell Canada concernant les retards importants qu'elle a subis lors du déploiement de son propre réseau FTTH en raison de travaux préparatoires requis sur les poteaux

Positions des parties

34. Lors de la présente instance, Bell Canada a cité quatre exemples de retards dans le déploiement de ses installations, en raison de l'achèvement des travaux préparatoires sur les poteaux par d'autres parties, comme Hydro-Québec, ou en raison de négociations prolongées avec des particuliers pour l'accès à leurs propriétés. Bell Canada a fait valoir que l'objectif de ces exemples était de démontrer qu'elle n'est pas à l'abri des retards et que ses équipes de déploiement de réseaux FTTH sont également assujetties aux mêmes normes de construction que les titulaires, ce qui peut retarder les projets de déploiement du réseau de Bell Canada.

Analyse du Conseil

35. Bien que les quatre exemples fournis par Bell Canada démontrent qu'elle a connu des retards dans le déploiement de son propre équipement, aucun d'entre eux n'appuie l'argument de Bell Canada selon lequel l'entreprise ne devrait pas se voir imposer une SAP. Bell Canada n'a pas établi de parallèles clairs et significatifs entre la conduite des autres parties dans les exemples cités et la conduite de Bell Canada envers Vidéotron. En particulier, Bell Canada n'a pas expliqué comment les circonstances dans les quatre exemples démontrent que sa conduite envers Vidéotron – et les retards qu'elle a subis dans l'obtention des permis d'accès de Bell Canada – n'auraient pas dû entraîner une SAP, malgré les infractions à la *Loi*.
36. Par conséquent, l'examen de ces éléments de preuve par le Conseil n'aurait pas mené à une décision différente de la part du Conseil dans la décision de télécom 2022-160 sur l'imposition d'une SAP.

Éléments de preuve de Bell Canada concernant les normes d'infaillibilité

Positions des parties

37. Dans l'instance sur la SAP, Bell Canada a fait valoir que l'accent mis par le Conseil dans la décision de télécom 2021-131 sur le nombre de permis délivrés plutôt que sur le nombre de structures examinées déformait la situation. Bell Canada a fait valoir qu'en 2019 et en 2020, elle a reçu des demandes d'accès à plus de 100 000 poteaux de la part de titulaires dans la province de Québec seulement, ajoutant que chaque poteau en question nécessitait une inspection physique. Elle a soutenu que les exemples fournis par Vidéotron et par Bell Canada dans l'instance qui a mené à la décision de télécom 2021-131 ont démontré que chaque situation est unique et que de nombreux projets nécessitent une collaboration entre les parties indépendante de la volonté de Bell Canada et pour des travaux qui dépassent la compétence ou l'autorisation de Bell Canada. Bell Canada a fait valoir que dans ce contexte, des erreurs et des retards justifiables peuvent se produire et se produisent.

Analyse du Conseil

38. L'article 72.16 de la *Loi* précise qu'une personne est responsable d'une infraction commise par ses employés :

L'employeur ou le mandant est responsable de la violation commise par son employé ou son mandataire dans le cadre de son emploi ou de son mandat, selon le cas, que l'auteur de la violation fasse ou non l'objet de procédure en violation.
39. En vertu de cette disposition, Bell Canada était responsable du fait d'autrui pour les actions de ses équipes de déploiement de réseaux FTTH. De plus, Bell Canada était responsable des actions de ces équipes, qu'elles se soient produites à l'insu ou sans l'approbation de Bell Canada, et indépendamment de l'absence d'intention anticoncurrentielle, comme le prétend Bell Canada. Par conséquent, l'affirmation de

Bell Canada selon laquelle elle n'a pas participé aux infractions et qu'elle ne devrait donc pas se voir imposer une SAP est sans fondement.

40. Le Conseil a comparé les mémoires de Bell Canada à l'instance associée à la décision de télécom 2021-131 et à l'instance sur la SAP. Dans son mémoire dans le cadre de l'instance de la décision de télécom 2021-131, la seule mesure que Bell Canada a déclaré avoir mise en œuvre pour faciliter le déploiement de leurs réseaux par les titulaires était la création d'une table de coordination avec le gouvernement du Québec, Hydro-Québec et TELUS Communications Inc. pour soutenir le déploiement des projets de services Internet haute vitesse. Aucune des autres mesures décrites par Bell Canada dans le cadre de l'instance sur la SAP n'a également été présentée dans l'instance associée à l'instance de la décision de télécom 2021-131.
41. Lors de l'instance sur la SAP, le Conseil a examiné les mesures que Bell Canada a indiquées avoir mises en œuvre depuis la publication de la décision de télécom 2021-131 pour réduire au minimum le risque de non-conformité future. Cependant, dans la décision de télécom 2022-160, le Conseil a conclu qu'il avait des préoccupations quant à l'efficacité de ces mesures.
42. Par conséquent, le Conseil est d'avis que les éléments de preuve n'auraient pas eu d'incidence importante sur la décision de télécom 2022-160. Cela ne soulève donc aucun doute réel quant au bien-fondé de cette décision et, même si ces éléments de preuve avaient été pris en considération, cela n'aurait pas eu d'incidence sur le montant de la SAP imposée dans la décision de télécom 2022-160.

Conclusion

43. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut que dans la décision de télécom 2022-160, il aurait dû tenir compte de certains éléments de preuve qu'il a exclus de l'examen dans le cadre de l'instance sur la SAP et leur accorder le poids approprié. Une grande partie de cette preuve aurait pu être interprétée comme une preuve de diligence raisonnable et de bonne foi de la part de Bell Canada et aurait pu être un facteur atténuant dans la décision du Conseil concernant le montant de la SAP à imposer.
44. Cependant, le Conseil conclut que, s'il avait décidé de tenir compte des éléments de preuve fournis par Bell Canada dans le cadre de l'instance sur la SAP concernant les mesures d'autocorrection mises en œuvre, le Conseil en serait néanmoins arrivé à la conclusion dans la décision de télécom 2022-160 qu'il était approprié d'imposer une SAP à Bell Canada pour ses infractions à la *Loi*. Par conséquent, le Conseil refuse la demande de Bell Canada en vue de réviser et de modifier la décision de télécom 2022-160 en ce qui a trait à la décision d'imposer une SAP à l'entreprise.
45. En ce qui concerne le montant de la SAP imposée, le Conseil est d'avis qu'il a correctement déterminé dans la décision de télécom 2022-160 qu'une SAP d'un montant plus élevé était appropriée, compte tenu de la gravité de la nature et de la

portée des infractions de Bell Canada, combinées à la capacité de Bell Canada de payer une SAP. Plus précisément, le Conseil avait raison lorsqu'il a déterminé que les infractions de Bell Canada ont entravé le développement du système de télécommunication canadien, ont eu une incidence négative sur la concurrence et les consommateurs et étaient contraires à l'intérêt public. De plus, le Conseil a déterminé à juste titre que Bell Canada peut se permettre de payer le montant de SAP qui a été imposée dans la décision de télécom 2022-160 sans subir de difficultés financières. Par conséquent, le Conseil conclut qu'il n'y a aucun doute réel quant au bien-fondé du montant de la SAP imposée.

46. Le Conseil maintient donc la SAP de 7,5 millions de dollars qu'il a imposée dans la décision de télécom 2022-160, et ordonne à Bell Canada de payer la SAP au plus tard le **14 octobre 2025**.

Secrétaire général

Documents connexes

- *Raccordement des installations sans fil sur les structures de soutènement dont des entreprises de services locaux titulaires ont la propriété ou le contrôle*, Décision de télécom CRTC 2025-96, 14 mai 2025
- *Bell Canada et TELUS Communications Inc. – Tarifs provisoires pour le service de structures de soutènement de gros*, Ordonnance de télécom CRTC 2025-77, 11 mars 2025
- *Bell Canada, Saskatchewan Telecommunications et TELUS Communications Inc. – Tarifs modifiés du service de structures de soutènement*, Ordonnance de télécom CRTC 2025-21, 28 janvier 2025
- *Mesures réglementaires visant à améliorer l'efficacité de l'accès à des poteaux dont des entreprises canadiennes ont la propriété ou le contrôle*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2023-31, 15 février 2023; modifiée par la Politique réglementaire de télécom CRTC 2023-31-1, 22 mars 2023
- *Imposition d'une sanction administrative pécuniaire à Bell Canada relativement au traitement de demandes de permis d'accès à des structures de soutènement et à l'octroi de tels permis conformément à son Tarif des services nationaux*, Décision de télécom CRTC 2022-160, 15 juin 2022
- *Appel aux observations – Imposition d'une sanction administrative pécuniaire à Bell Canada relativement au traitement de permis d'accès à des structures de soutènement et à l'octroi de tels permis conformément à son Tarif des services nationaux*, Avis de consultation de télécom CRTC 2021-132, 16 avril 2021
- *Vidéotron ltée – Demande concernant l'émission d'ordonnances relatives au traitement par Bell Canada de demandes de permis d'accès à des structures de*

soutènement et à l'octroi de tels permis, Décision de télécom CRTC 2021-131, 16 avril 2021

- *Lignes directrices relatives au régime général de sanctions administratives pécuniaires en vertu de la Loi sur les télécommunications*, Bulletin d'information de Conformité et Enquêtes et de Télécom CRTC 2015-111, 27 mars 2015
- *Groupe de travail Plan de travail du CDCI – Rapport de consensus BPRE085a – Groupe de services aux entreprises : Documents connexes et mises à jour d'ententes*, Décision de télécom CRTC 2013-168, 2 avril 2013
- *Questions relatives aux groupes de service à la clientèle ou aux entreprises*, Politique réglementaire de radiodiffusion et de télécom CRTC 2011-512, 19 août 2011
- *Lignes directrices révisées relatives aux demandes de révision et de modification*, Bulletin d'information de télécom CRTC 2011-214, 25 mars 2011
- *Abstention à l'égard de certaines ententes entre les entreprises, déposées conformément à l'article 29 de la Loi sur les télécommunications*, Décision de télécom CRTC 2007-129, 14 décembre 2007
- *Réglementation en vertu de la Loi sur les télécommunications des services d'accès des entreprises de câblodistribution*, Décision Télécom CRTC 99-8, 6 juillet 1999
- *Co-implantation*, Décision Télécom CRTC 97-15, 16 juin 1997
- *Tarifs dégroupés visant à assurer l'égalité d'accès*, Décision Télécom CRTC 97-6, 10 avril 1997
- *Concurrence dans la fourniture de services téléphoniques publics vocaux interurbains et questions connexes relatives à la revente et au partage*, Décision Télécom CRTC 92-12, 12 juin 1992; modifiée par la Décision Télécom CRTC 92-12-1, 28 août 1992

Annexe à la Décision de télécom CRTC 2025-239

L'analyse et les conclusions du Conseil concernant d'autres erreurs de droit, de fait et d'erreurs mixtes de droit et de fait que le Conseil aurait commises selon Bell Canada dans la décision de télécom 2022-160

Allégation d'erreurs de droit

1. Le Conseil n'a pas indiqué qu'il envisageait d'imposer de multiples sanctions administratives pécuniaires (SAP).

Le Conseil a déterminé dans la décision de télécom 2021-131 que Bell Canada a commis trois infractions distinctes à la *Loi sur les télécommunications (Loi)*. Dans l'avis *Appel aux observations – Imposition d'une sanction administrative pécuniaire à Bell Canada relativement au traitement de demandes de permis d'accès à des structures de soutènement et à l'octroi de tels permis conformément à son Tarif des services nationaux*, Avis de consultation de télécom CRTC 2021-132, 16 avril 2021 (instance sur la SAP), le Conseil a avisé Bell Canada qu'il envisageait d'imposer une SAP liée à ces trois infractions. Par conséquent, Bell Canada savait que i) le Conseil avait déterminé que Bell Canada avait contrevenu à trois dispositions distinctes de la *Loi*, ii) chaque contravention à la *Loi* constituait une infraction et iii) l'imposition d'une SAP pour ces trois infractions était envisagée. Bien que trois infractions à la *Loi* aient été envisagées dans le cadre de l'instance sur la SAP, une seule SAP a été imposée dans la décision *Imposition d'une sanction administrative pécuniaire à Bell Canada relativement au traitement de demandes de permis d'accès à des structures de soutènement et à l'octroi de tels permis conformément à son Tarif des services nationaux*, Décision de télécom CRTC 2022-160, 15 juin 2022 (décision de télécom 2022-160).

2. La décision de télécom 2022-160 entraîne le cumul des pénalités, ce qui est contraire à la Loi.

Les principes juridiques mentionnés par Bell Canada (p. ex. double pénalisation et intention coupable) ne s'appliquent pas en ce qui concerne l'interdiction de conclure dans la décision de télécom 2022-160 à de multiples infractions pour la même conduite sous-jacente de Bell Canada. De plus, la *Loi* indique clairement que toute contravention à une disposition de la *Loi* constitue une infraction. La *Loi* est conçue de manière à ce qu'une même conduite puisse déclencher de multiples infractions simultanées.

3. La décision de télécom 2022-160 vise à tort à punir Bell Canada plutôt qu'à promouvoir la conformité à la Loi, contrairement au paragraphe 72.002(2).

Le Conseil a tenu compte des six facteurs détaillés au paragraphe 72.001(1) qu'il était tenu d'intégrer dans son analyse concernant le montant de la SAP à imposer à Bell Canada. Le Conseil a déterminé que, compte tenu de l'importante capacité de payer de Bell Canada, il est peu probable qu'un montant de SAP plus élevé ait une incidence négative sur la stabilité financière des activités de télécommunication de

Bell Canada ou sur sa capacité d'investir dans son système de télécommunication. Le Conseil a déterminé qu'il était nécessaire que le montant de la SAP réduise suffisamment l'incitatif pour Bell Canada à retarder ou à refuser l'accès de ses concurrents à ses structures de soutènement, ce qui n'est pas punitif, mais plutôt explicitement axé sur la conformité future.

Allégation d'erreurs de fait

1. La décision de télécom 2022-160 n'a pas abordé le fait que, pour deux demandes, Bell Canada ne pouvait pas effectuer elle-même les travaux préparatoires nécessaires, et le Conseil n'avait pas le pouvoir de contraindre Hydro-Québec à effectuer les travaux préparatoires nécessaires.

Dans la décision *Vidéotron ltée – Demande concernant l'émission d'ordonnances relatives au traitement par Bell Canada de demandes de permis d'accès à des structures de soutènement et à l'octroi de tels permis*, Décision de télécom CRTC 2021-131, 16 avril 2021 (décision de télécom 2021-131), la question en jeu n'était pas de savoir si Bell Canada avait la capacité d'effectuer les travaux préparatoires nécessaires, mais plutôt de savoir si Bell Canada appliquait à ses propres installations des normes de construction différentes de celles qu'elle avait imposées à Québecor Média inc., au nom de sa filiale Vidéotron ltée (Vidéotron). Dans la décision de télécom 2021-131, le Conseil a déterminé que Bell Canada ne pouvait pas se fier à ses arguments relatifs à la complexité de son propre réseau pour expliquer les longs délais et les refus associés aux demandes de Vidéotron, tout en bénéficiant elle-même d'un accès plus efficace et plus rapide lors du déploiement de son propre équipement de fibre jusqu'au domicile (FTTH) sur les mêmes structures de soutènement.

Dans la décision de télécom 2022-160, le Conseil a fait remarquer que parmi les observations de Bell Canada dans le cadre de l'instance sur la SAP figuraient ses arguments relatifs à la sécurité des techniciens et aux normes de construction, que Bell Canada a cités comme raisons pour retarder et refuser les demandes d'accès de Vidéotron.

2. Le Conseil n'a pas tenu compte des éléments de preuve selon lesquels le déploiement de Bell Canada sur les poteaux ne posait pas les mêmes préoccupations en matière de sécurité que le déploiement de Vidéotron sur les mêmes poteaux, en raison de l'emplacement des installations de Bell Canada.

Le Conseil a tenu compte des éléments de preuve concernant les différentes préoccupations en matière de sécurité. Cependant, Bell Canada n'a pas expliqué adéquatement pourquoi elle n'a pas effectué les travaux correctifs – et comme il est indiqué dans son tarif, facturer Vidéotron pour l'avoir fait – ce qui aurait corrigé les problèmes de sécurité et, par conséquent, aurait permis à Bell Canada de délivrer des permis à Vidéotron sur les poteaux en temps opportun.

3. La décision de télécom 2022-160 n'a pas estimé que le Tarif des structures de soutènement de Bell Canada prévoit des frais de raccordement non autorisé de 100 \$ qui

s'appliquent aux demandeurs d'accès tiers aux poteaux de Bell Canada pour exactement le même type d'erreur.

Des frais de raccordement non autorisés inclus dans un tarif ne sont pas comparables à l'imposition d'une SAP pour les mêmes raisons que celles détaillées dans l'analyse du Conseil dans l'erreur de droit alléguée n° 3 de Bell Canada ci-dessus. Le Conseil a examiné l'argument de Bell Canada associé à cette erreur de fait alléguée au cours de l'instance sur la SAP, mais a déterminé dans la décision de télécom 2022-160 qu'il n'était pas pertinent.

4. En se fondant sur une lecture erronée des observations de Bell Canada, le Conseil a conclu que les mesures que l'entreprise a mises en œuvre pour faciliter l'accès à ses poteaux amélioreraient l'accès à environ 20 % de ses poteaux, alors qu'en fait, les améliorations sont beaucoup plus larges.

La décision du Conseil dans la décision de télécom 2022-160 d'imposer une SAP à Bell Canada était fondée sur son évaluation de l'efficacité prévue de la mesure de Bell Canada en vue de réduire non seulement les retards, mais surtout la probabilité que des cas de non-conformité similaires se produisent à l'avenir. Dans la décision de télécom 2022-160, le Conseil a déterminé que les nouvelles mesures de Bell Canada ne traitaient pas directement de la non-conformité de Bell Canada, c'est-à-dire que Bell Canada exigeait que Vidéotron se conforme aux normes de construction que Bell Canada elle-même ne respectait pas. De plus, le Conseil estime que même si une proportion plus élevée de poteaux était touchée par les mesures d'amélioration de Bell Canada, cela ne change rien à l'opinion du Conseil selon laquelle les mesures ne traitent pas directement de la non-conformité de Bell Canada.

5. La décision de télécom 2022-160 a accordé un poids important aux pertes réclamées par Vidéotron même si Vidéotron n'a fourni aucun élément de preuve à l'appui de ses estimations.

Dans la décision de télécom 2022-160, l'analyse du Conseil se concentre principalement sur sa conclusion selon laquelle les actions de Bell Canada étaient contraires à ses obligations réglementaires en vertu de la *Loi* et qu'elles auraient vraisemblablement eu une incidence négative sur la concurrence. Plus précisément, les actions de Bell Canada ont retardé et entravé de manière déraisonnable l'accès de Vidéotron aux structures de soutènement de Bell Canada, pendant une période considérable.

6. Le Conseil a commis une erreur en concluant que Vidéotron a subi des pertes de plusieurs centaines de milliers de dollars à l'égard des demandes relatives aux structures de soutènement pour lesquelles une SAP a été évaluée.

La qualification par le Conseil des pertes de Vidéotron comme étant de « plusieurs centaines de milliers de dollars » était une erreur; cependant, il ne s'agissait pas d'une question importante et cela n'aurait eu aucune incidence sur le montant de la SAP imposée à Bell Canada. De plus, le régime de SAP n'oblige pas le Conseil à limiter le montant d'une SAP imposée au montant des pertes financières réclamées par une partie lésée dans une instance sur la SAP.

7. Le Conseil semble avoir interprété à tort le nouveau programme de vérification de Bell Canada comme étant le seul programme de vérification applicable à ses équipes de déploiement de réseaux FTTH.

Bien que dans la décision de télécom 2021-131 le Conseil n'ait pas fait référence aux programmes de vérification préexistants de Bell Canada, ses conclusions laissaient néanmoins entendre que les programmes de vérification préexistants de Bell Canada n'étaient pas suffisants pour assurer la conformité de ses équipes de déploiement de réseaux FTTH aux normes de construction de Bell Canada. Par conséquent, dans la décision de télécom 2022-160, le Conseil n'a fait référence à juste titre qu'aux nouvelles mesures de vérification que Bell Canada prétendait avoir mises en œuvre après la publication de la décision de télécom 2021-131.

8. Dans la décision de télécom 2022-160, le Conseil a commis une erreur en concluant qu'il avait déjà examiné dans l'instance qui a mené à la décision de télécom 2021-131 la preuve de Bell Canada selon laquelle toute erreur liée aux demandes 1 et 4 avait été commise de bonne foi.

L'analyse et les conclusions du Conseil concernant cette erreur alléguée, qu'il estime mieux qualifiée comme une erreur de droit, ont été traitées au paragraphe 29 de la présente décision.

Erreurs mixtes de fait et de droit

1. Avant la clôture de l'instance qui a mené à la décision de télécom 2022-160, le Conseil a attribué une intention anticoncurrentielle aux infractions commises par les équipes de déploiement des réseaux FTTH de Bell Canada.

Bell Canada n'avait pas à avoir l'intention d'agir de manière anticoncurrentielle pour que le Conseil conclue que l'entreprise avait enfreint son tarif et la *Loi*. De plus, pour en arriver à ses conclusions dans la décision de télécom 2022-160, le Conseil n'a pas eu à déterminer de nouveau si l'entreprise avait agi de manière anticoncurrentielle ou si la conduite de Bell Canada contrevenait à l'article 24 et aux paragraphes 25(1) et 27(2) de la *Loi*.

2. Le Conseil a confondu le déploiement par les membres de l'équipe de déploiement de réseaux FTTH de Bell Canada sur quatre poteaux comme une non-conformité aux normes de construction avec la pertinence des normes de construction qui pourraient avoir retardé l'accès de Vidéotron.

Le Conseil n'a pas confondu les deux questions examinées dans sa décision initiale, et cela n'a pas contribué à la confusion qui a mené à un résultat prédéterminé dans la décision de télécom 2022-160. Le Conseil a plutôt déterminé que la façon dont Bell Canada appliquait ses propres normes de construction par l'intermédiaire des actions de ses équipes de déploiement de réseaux FTTH – tout en refusant ou en retardant la délivrance de permis à Vidéotron – enfreignait le contrat de licence relatif aux structures de soutènement de Bell Canada.

Opinion minoritaire du conseiller Bram Abramson

1. Je suis d'accord à bien des égards avec la décision de mes collègues, rendue lors d'une réunion plénière du Conseil. Cependant, pour déterminer le montant, nous aurions dû nous concentrer davantage sur l'élaboration d'un cadre prescriptif et étalonné qui favorise l'uniformité et la prévisibilité dans l'exercice de notre pouvoir discrétionnaire. De même, en statuant sur la défense de diligence raisonnable de Bell Canada, présentée comme facteur atténuant à l'égard de la sanction pécuniaire que nous avons convenue, nous aurions dû inscrire notre évaluation dans un examen plus large du cadre du groupe de service à la clientèle ou aux entreprises (GSC/GSE) actuellement en place.

Uniformité et prévisibilité

2. En ce qui concerne les montants des sanctions administratives pécuniaires (SAP) imposées, je ne suis pas en désaccord parce que les montants multiples exigés sont nécessairement déraisonnables ou dépassent ce que la *Loi sur les télécommunications* (*Loi*) permet. Je suis plutôt en désaccord parce que, en toute déférence, ni la décision de télécom 2022-160 ni la décision majoritaire ne vont assez loin pour formuler des principes qui expliquent clairement comment les montants ont été établis. La formulation de ces principes renforcerait l'uniformité et la prévisibilité de notre autorité générale en matière de SAP pour les télécommunications et dissiperait tout relent d'arbitraire.
3. L'essence de l'art réglementaire est bien sûr de poursuivre « la promesse de simplicité et de prévisibilité » : « les personnes visées par les décisions administratives sont en droit de s'attendre à ce que les affaires semblables soient généralement tranchées de la même façon¹ ». Doublement pour les cadres en matière de SAP, dont l'objectif dissuasif doit intégrer la certitude, l'un des « trois éléments d'une dissuasion efficace » « doit être conçu pour s'assurer que les personnes peuvent connaître les conséquences de leurs actes à l'avance² ». [Traduction]
4. Parfois, les régimes de SAP prévus par la loi sont servis à l'organisme de réglementation avec suffisamment de prévisibilité déjà intégrée, nécessitant peu d'assaisonnement. La *Loi* n'est pas un tel plat. Son cadre général en matière de SAP comprend quatre critères normatifs, un pouvoir réglementaire et une clause omnibus. Pourtant, ces quatre critères sont en grande partie des ré citations commodes de ce que

¹ *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, [2019] 4 RCS 653, aux paragraphes 7 et 129

² *Sahaluk c. Alberta (Transportation Safety Board)*, 2017 ABCA 153 au paragraphe 102 (faisant référence à une stratégie provinciale de lutte contre la conduite avec facultés affaiblies reposant, entre autres, sur « la certitude des conséquences [...]. Plus la conséquence est certaine, plus elle exerce un pouvoir important » [Traduction; paragraphe 20]).

la common law prescrivait déjà, leur présence faisant peu pour structurer le pouvoir discrétionnaire du décideur :

- a) « [L]a nature et la portée de la violation » s’harmonisent avec l’exigence selon laquelle une SAP « doit refléter l’objectif de décourager l’inobservation du régime administratif ou de réglementation ». Pour être considérée comme telle, une SAP doit être « compatible avec la nature de l’acte fautif et la pénalité nécessaire à la réalisation des objectifs de la réglementation », de manière à correspondre à la « gravité et à l’impact » [Traduction] du comportement³.
- b) « [L]es antécédents de l’auteur de la violation en ce qui a trait au respect de la présente loi, des règlements ou des décisions prises » reflètent l’approche de longue date selon laquelle la non-conformité antérieure aggrave la sanction et un casier judiciaire vierge l’atténue⁴.
- c) « [T]out avantage qu’il a retiré de la commission de la violation » traduit l’objectif de retirer un profit de la non-conformité, de sorte qu’une SAP n’est pas « simplement [...] un “coût de faire des affaires”⁵ ».
- d) La capacité de la personne de « payer le montant de la pénalité » découle du principe de dissuasion et du test fondamental de la véritable conséquence pénale. Si une pénalité doit dissuader économiquement, son montant doit être lié à la taille du portefeuille sur lequel elle est prélevée. Si son ampleur est trop grande pour ce portefeuille, son but peut être de réparer les torts causés à la société dans son ensemble, de sorte qu’elle devienne pénale plutôt qu’administrative⁶.

Bien que valables, ces quatre critères n’ajoutent donc que peu de structure au pouvoir discrétionnaire du Conseil au-delà de ce que la jurisprudence prévoit déjà.

³ *Loi*, alinéa 72.002(1)a); *Guindon c. Canada*, [2015] 3 RCS 3 aux paragraphes 77 et 79; *Rowan c. Conseil des valeurs mobilières de l’Ontario*, 2012 ONCA 208 au paragraphe 49

⁴ *Loi*, alinéa 72.002(1)b); *Rowan*, note 3 (ci-dessus), de façon générale; voir aussi *Guindon*, note 3 (ci-dessus) aux paragraphes 57 à 62, qui traite de la compatibilité du critère de la « culpabilité » prévu par la loi avec la nature administrative d’un régime de SAP

⁵ *Loi*, alinéa 72.002(1)c); *Guindon*, note 3 (ci-dessus) au paragraphe 84 (« importance de l’impôt susceptible d’être évité et du gain personnel obtenu par le contrevenant »); *Rowan*, note 3 (ci-dessus) au paragraphe 49 (citant un *Rapport final du Comité d’examen quinquennal de la Loi sur les valeurs mobilières* de l’Ontario, publié en 2003)

⁶ *Loi*, alinéa 72.002(1)d); *Guindon*, note 3 (ci-dessus) au paragraphe 85; *Rowan*, note 3 (ci-dessus) au paragraphe 49 (« les marchés financiers où d’énormes sommes d’argent sont en jeu et où des pénalités substantielles sont nécessaires pour enrayer les incitations économiques » [Traduction]); *R. c. Wigglesworth*, [1987] 2 RCS 541, page 361 (ampleur relative de l’amende), cité dans *Martineau c. M.R.N.*, [2004] 3 RCS 737 au paragraphe 57

5. Lorsque les critères législatifs ne fournissent que la prévisibilité dans sa forme la plus brute, il incombe au suivant de terminer la recette selon les normes. Le gouverneur en conseil peut, par règlement, établir d'autres critères : il ne l'a pas fait⁷. Le Conseil peut appliquer tout « autre élément pertinent⁸ » ou, plus généralement, « formuler des directives sur toute question relevant de notre compétence⁹. » Nous ne l'avons pas fait : le bulletin d'information de Conformité et Enquêtes et de Télécom 2015-111 offre des directives procédurales, mais peu qui aiderait les parties réglementées à prévoir la façon dont les montants seront déterminés. Comparez cela aux cadres de calcul des pénalités détaillés et pondérés par des facteurs dont se servent des organismes administratifs tels que la Banque du Canada, l'Agence des services frontaliers du Canada, la Régie de l'énergie du Canada (l'Office national de l'énergie, à l'époque) et la Commission canadienne de sûreté nucléaire¹⁰.
6. Voilà où mon point de vue diffère de celui de la majorité. Le pouvoir général de SAP de la *Loi* est en place depuis 2014. Notre bulletin initial date de 2015. Nous examinons cette question sous diverses formes depuis plus de cinq ans. Pourtant, les principes qui sous-tendent le montant des sanctions imposées demeurent difficiles à extraire ou à appliquer avec prévisibilité à des cas futurs.
7. Soyons clairs, je ne considère pas que les SAP que la majorité a réglées, et qu'elle règle maintenant de nouveau, vont au-delà de ce qui nous est confié ou sont déraisonnables à première vue. La loi fournit un cadre sommaire qui répond aux exigences de la common law. Nous avons appliqué ce cadre après avoir fourni un avis, la possibilité de présenter des arguments motivés et des motifs écrits concernant ces arguments, l'occasion cristallisée de mettre en lumière des erreurs et des motifs écrits en réponse à cette occasion.
8. En d'autres termes, mon désaccord n'est pas fondé sur des motifs juridiques ou juridictionnels. Il est plutôt fondé sur des motifs pratiques qui ont trait à la façon dont nous exerçons notre pouvoir discrétionnaire. Des questions comme celle-ci sont des occasions de clarifier et de resserrer les lignes directrices selon lesquelles nous appliquons le cadre général en matière de SAP, entravant volontairement notre pouvoir

⁷ *Loi*, alinéas 72.001(1)e) et 72.0093b)

⁸ *Loi*, alinéa 72.001(1)f)

⁹ *Loi*, article 58

¹⁰ [Les sanctions administratives pécuniaires](#), Banque du Canada, 17 juin 2024 (« Détermination du montant d'une sanction administrative pécuniaire »); [Document-maître des infractions](#), Agence des services frontaliers du Canada, octobre 2024; [Lignes directrices sur les sanctions administratives pécuniaires](#), Office national de l'énergie, février 2016, article 4.1 (« Calcul du montant de la sanction »); [Conformité et application de la loi : Sanctions administratives pécuniaires, version 2](#), Commission canadienne de sûreté nucléaire, REGDOC-3.5.2, 27 juin 2022, article 3.1 (« Détermination du montant de la pénalité »).

discrétionnaire en faveur de résultats plus prévisibles pour les parties réglementées. Nous n'avons pas fait bon usage de cette occasion.

9. Il n'est pas trop tard. Avec un cadre en matière de SAP similaire faisant désormais partie de la *Loi sur la radiodiffusion*¹¹, nous devrions publier de nouveau le bulletin d'information de Conformité et Enquêtes et de Télécom 2015-111 pour englober à la fois la radiodiffusion et les cadres en matière de communications non sollicitées et, ce faisant, établir un cadre prescriptif et étalonné : des facteurs pondérés fixes, des définitions claires, une matrice de calcul et des exemples anonymisés. Les raisons invoquées pour les montants confirmés par la majorité ne nous font cependant pas avancer dans cette direction.

Mesures de protection de la vente en gros

10. Depuis la demande en vertu de la Partie 1 déposée par Vidéotron ltée en juin 2020, beaucoup de choses ont changé en ce qui concerne l'accès des tiers aux poteaux de télécommunication relevant de la compétence du Conseil. La table de coordination du Québec établie peu de temps avant le dépôt de cette demande a apporté des améliorations concrètes. Un groupe de travail de l'Ontario aurait été mis sur pied en parallèle¹². Deux décisions du Conseil ont officialisé un certain nombre de ces améliorations en tant que mesures réglementaires¹³. Ce travail se poursuit¹⁴.
11. Toutefois, comme l'ont souligné les mémoires du Centre pour la défense de l'intérêt public, le rôle central des GSC/GSE mérite un examen plus approfondi.
12. Bell Canada avec « la demande de clarté du Centre pour la défense de l'intérêt public concernant les obligations de confidentialité de gros dans le contexte de l'accès aux poteaux¹⁵ » [Traduction]. TELUS Communications Inc., à son tour, a répliqué aux observations de Bell Canada sur la « confidentialité des renseignements sur les clients de gros » comme un facteur de diligence raisonnable¹⁶. À mon avis, nous aurions dû

¹¹ *Loi sur la radiodiffusion*, L.C. 1991, chapitre 11, articles 34.2 à 34.995

¹² Décision de télécom 2022-160, paragraphes 16 (« un groupe de travail, composé d'entreprises de distribution d'électricité, de municipalités, d'entreprises et du gouvernement de l'Ontario, afin d'accélérer le déploiement de la large bande en Ontario ») et 23 (« La CFC a indiqué que les améliorations au processus d'accès aux structures de soutènement de Bell Canada mises de l'avant par la table de coordination du Québec ont été refusées aux fournisseurs de services exerçant leurs activités dans la province de l'Ontario »). Si un tel groupe de travail continue de fonctionner en Ontario, il pourrait être utile que le Conseil soit invité à la table.

¹³ Voir la politique réglementaire de télécom 2023-31 et la décision de télécom 2025-96.

¹⁴ Voir les ordonnances de télécom 2025-21 et 2025-77.

¹⁵ Bell Canada, réplique, 3 novembre 2022, paragraphes 95 à 98

¹⁶ TELUS Communications Inc., intervention, 24 octobre 2022, paragraphe 13

aborder la confidentialité des renseignements sur les clients des services de gros dans le contexte des opérations des GSC/GSE en particulier.

13. Les grandes entreprises de services locaux titulaires et les grandes entreprises de câblodistribution ont dû établir des GSC/GSE en 1992 et en 1999¹⁷, respectivement, pour se protéger contre les comportements anticoncurrentiels en fournissant des services de gros à des concurrents tout en exploitant des divisions de détail dans les mêmes marchés. Ces unités fonctionnellement distinctes, régies par des protocoles et des ententes d'exploitation déposés auprès du Conseil¹⁸, isolent les renseignements sensibles sur le plan de la concurrence fournis par les concurrents des activités de détail d'une entreprise, au besoin¹⁹.
14. Les GSC/GSE sont demeurés une protection concurrentielle clé, s'étendant à une gamme de fonctions au-delà de la concurrence du réseau téléphonique public commuté, notamment la co-implantation et l'accès haute vitesse de gros²⁰. Pourtant, le Conseil a rarement examiné les activités des GSC/GSE dans le contexte plus large de la façon dont elles ont été mises en œuvre et ont évolué entre les entreprises. Un tel examen pourrait déterminer où le respect machinal des procédures de longue date diverge des pratiques exemplaires du marché, comme cela semble être le cas ici. Compte tenu de leur importance, et comme pour le cadre en matière des SAP, le moment est venu pour une évaluation approfondie.

Conclusion

15. Mon désaccord a soulevé deux questions : l'établissement du montant des SAP et les opérations des GSC/GSE. Elles sont liées par ce fil conducteur : chacune implique des mesures de protection qui fonctionnent mieux lorsqu'elles sont guidées par des règles claires, appliquées de manière uniforme, et qui ne sont pas laissées à l'élaboration ponctuelle. Pourtant, dans les deux cas, nos cadres tels qu'élaborés n'offrent que des points de départ. Une saine réglementation exige que nous transformions ces points de départ en procédures plus complètes, structurées, transparentes et reproductibles. Nous n'avons pas besoin d'aller jusqu'à trop préciser chaque élément, ou de prétendre trop restreindre nos successeurs. Mais, à mon humble avis, nous n'avons pas encore trouvé l'équilibre approprié.

¹⁷ Voir la décision de télécom 92-12, parties V.A.4. et VI.A.6 (grandes entreprises de services locaux titulaires); la décision de télécom 99-8, paragraphe 34 (grandes entreprises de câblodistribution).

¹⁸ Voir la décision de télécom 2007-129, paragraphe 41.

¹⁹ Voir la politique réglementaire de radiodiffusion et de télécom 2011-512.

²⁰ Voir, par exemple, les décisions de télécom 97-6 et 2013-168 (réseau téléphonique public commuté), la décision de télécom 97-15 (co-implantation) et la décision de télécom 99-8 (accès haute vitesse de gros).