



Décision de télécom CRTC 2026-53

Version PDF

Référence : Demande en vertu de la Partie 1 affichée le 22 août 2025

Gatineau, le 27 mars 2026

Dossier public : 8633-B186-202504381

Broadlytics Inc. – Demande de clarification concernant les projets financés par SWIFT en vertu du cadre des services d'accès haute vitesse de gros

Sommaire

Le Conseil s'efforce d'augmenter la concurrence tout en assurant des investissements continus dans des réseaux de haute qualité.

Dans la politique réglementaire de télécom 2024-180, le Conseil a ordonné aux plus grandes compagnies de téléphone du Canada de fournir aux concurrents un accès de gros fonctionnel à leurs réseaux de fibre.

En août 2025, Broadlytics Inc. (Broadlytics), une société d'experts-conseils établie à St. Thomas (Ontario), a déposé une demande visant à ce que le Conseil confirme que les réseaux financés par Southwestern Integrated Fibre Technology (SWIFT) sont assujettis aux exigences du Conseil en matière de services d'accès haute vitesse de gros groupés pour les installations de fibre jusqu'aux locaux des abonnés (FTTP), comme énoncées dans la politique réglementaire de télécom 2024-180.

SWIFT est une société sans but lucratif qui exerce ses activités dans le sud-ouest de l'Ontario afin de favoriser les investissements publics et privés dans l'infrastructure à large bande. SWIFT est financée à l'aide de fonds publics. Elle offre du financement à des fournisseurs de services de télécommunication (FST) afin qu'ils étendent la couverture des réseaux par FTTP dans les collectivités mal desservies.

Broadlytics a indiqué que SWIFT et les FST qui reçoivent du financement dans le cadre de son programme (FST bénéficiaires) devraient être assujettis aux exigences énoncées dans la politique réglementaire de télécom 2024-180, puisque SWIFT est la propriétaire majoritaire de ces installations et que son programme est financé à l'aide de fonds publics.

Le Conseil a reçu des observations au sujet de la demande de Broadlytics de la part d'un éventail d'intervenants, dont de grands FST, des concurrents et des associations de l'industrie. Tous les intervenants ont indiqué que la demande de Broadlytics devrait être refusée.

Après examen, le Conseil conclut que Bell Canada est le seul FST bénéficiaire assujéti aux exigences du Conseil en matière de services d'accès haute vitesse de gros groupés pour les installations FTTP financées par SWIFT. Le Conseil conclut également que Bell Canada respecte déjà ses obligations en vertu de la politique réglementaire de télécom 2024-180. Par conséquent, en fonction du dossier public, le Conseil refuse la demande.

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

Contexte

1. Dans la politique réglementaire de télécom 2024-180 (politique), le Conseil a pris des mesures visant à améliorer la concurrence dans le marché canadien des services Internet et à faire en sorte que la population canadienne bénéficie d'un accès abordable à des services Internet de haute qualité. La politique offre davantage de choix aux Canadiennes et aux Canadiens qui souhaitent obtenir des services Internet à plus haute vitesse à moindre coût, en permettant aux concurrents d'utiliser les réseaux de fibre des grandes compagnies de téléphone, également appelées entreprises de services locaux titulaires (ESLT). De plus, la politique maintient les mesures incitatives à l'investissement dans des réseaux de haute qualité par les entreprises.
2. Dans la politique, le Conseil a ordonné à Bell Canada, y compris Bell Aliant Communications régionales, société en commandite, et Bell MTS Inc.; à Saskatchewan Telecommunications; et à TELUS Communications Inc. (TELUS) [collectivement les grandes ESLT] d'offrir des services d'accès haute vitesse (AHV) de gros groupés au moyen d'installations de fibre jusqu'aux locaux de l'abonné (FTTP) [services groupés FTTP] dans leurs territoires de desserte traditionnels partout au Canada au plus tard le 13 février 2025 (obligation relative aux services groupés FTTP)¹.
3. De plus, la politique a exempté les entreprises de câblodistribution de l'obligation relative aux services groupés FTTP². Elle a également accordé aux grandes ESLT une exemption de cinq ans de l'obligation d'offrir des services groupés FTTP pour tout local où l'ESLT commence à offrir des services Internet de détail au moyen d'installations FTTP pour la première fois le 13 août 2024 ou après cette date³. La politique a précisé que les services AHV dégroupés, y compris ceux offerts au moyen d'installations FTTP, demeurent obligatoires pour le moment⁴.

¹ Politique réglementaire de télécom 2024-180, paragraphe 68.

² Politique réglementaire de télécom 2024-180, paragraphes 47 à 52.

³ Politique réglementaire de télécom 2024-180, paragraphe 57.

⁴ Politique réglementaire de télécom 2024-180, paragraphe 72.

4. Southwestern Integrated Fibre Technology (SWIFT) est une société sans but lucratif mise sur pied par des municipalités du sud-ouest de l'Ontario afin de favoriser les investissements publics et privés dans l'infrastructure à large bande dans cette région. SWIFT est financée par les municipalités qui en font partie ainsi que par les gouvernements de l'Ontario et du Canada. SWIFT a accordé du financement à divers fournisseurs de services de télécommunication (FST) [FST bénéficiaires], dont Bell Canada; Brooke Telecom Cooperative Ltd.; Cogeco Connexion inc.; EH!tel Networks Inc.; Execulink Telecom Inc.; GB Tel Inc.; Hay Communications Cooperative Ltd.; Huron Telecommunications Co-Operative Ltd.; Mornington Communications Cooperative Ltd.; North Frontenac Telephone Corporation Ltd.; Niagara Regional Broadband Network Ltd.; Quadro Communications Co-operative Inc.; Rogers Communications Canada Inc. (Rogers); Start.ca, une division de TELUS; TekSavvy Solutions Inc. (TekSavvy); Tuckersmith Communications Cooperative Ltd.; Vianet Inc.; Wightman Telecom Ltd.; et Xplore Inc. (Xplore).
5. À l'exception de Bell Canada, les FST bénéficiaires sont soit de plus petits concurrents, soit des entreprises de câblodistribution titulaires, soit de petites ESLT. Le financement accordé par SWIFT a permis aux FST bénéficiaires de déployer et d'exploiter des installations FTTP desservant plus de 66 000 ménages et entreprises dans des collectivités mal desservies du sud-ouest de l'Ontario.
6. Dans le cadre des ententes de financement de SWIFT, SWIFT conserve une participation dans les capitaux propres de 51 % pour les éléments de réseau qu'elle finance pendant sept ans après l'achèvement d'un projet. Une fois cette période de sept ans écoulée, cette participation dans les capitaux est transférée au FST bénéficiaire qui a déployé le réseau et l'exploite.
7. Les ententes de financement de SWIFT indiquent que les FST bénéficiaires doivent continuer de respecter leurs obligations réglementaires existantes à l'égard de toute installation financée par SWIFT, y compris celles énoncées dans la politique.
8. SWIFT exige également que tous les FST bénéficiaires permettent l'interconnexion de gros avec leurs installations financées par SWIFT sur une base dégroupée, que le Conseil ait ou non déjà exigé qu'ils offrent des services dégroupés FTTP. Ce modèle permet aux concurrents de s'interconnecter avec les réseaux financés par SWIFT à 4 469 points d'interconnexion dans l'ensemble du sud-ouest de l'Ontario.

Demande

9. Broadlytics Inc. (Broadlytics), une société d'experts-conseils établie à St. Thomas (Ontario), a déposé une demande datée du 18 août 2025, demandant au Conseil :
 - de confirmer que les FST bénéficiaires sont assujettis à l'obligation relative aux services groupés FTTP établie dans la politique;

- d'ordonner que les ententes de financement de SWIFT obligent les FST bénéficiaires à offrir à la fois des services groupés FTTP et des services dégroupés FTTP, quelle que soit la taille du FST bénéficiaire;
- de préciser que la participation dans les capitaux propres de 51 % de SWIFT pour les éléments du réseau qu'elle finance fait que les réseaux relèvent de la compétence du Conseil et les soumet à l'obligation relative aux services groupés FTTP établie dans la politique;
- d'empêcher tout transfert d'actifs d'infrastructure financière publique de SWIFT vers les FST bénéficiaires tant qu'un cadre permanent pour un réseau à accès ouvert financé par les contribuables n'est pas en place et tant que les FST bénéficiaires n'ont pas démontré qu'ils offrent une interconnexion à accès ouvert de bout en bout;
- déterminer des points d'interconnexion appropriés à travers les réseaux financés par SWIFT qui soient justes et équitables pour les concurrents souhaitant accéder à ces réseaux.

10. Broadlytics a indiqué que les réseaux financés par SWIFT et les FST bénéficiaires qui les exploitent ne devraient pas être exemptés de l'obligation relative aux services groupés FTTP établie dans la politique. Elle a ajouté que, puisque SWIFT est la propriétaire majoritaire de ces installations, elles sont de propriété publique et relèvent donc de cette obligation. Broadlytics a également indiqué que les réseaux de propriété publique financés à l'aide de fonds publics devraient servir l'intérêt public. Elle a ajouté que l'obligation de fournir des services AHV de gros groupés constitue un moyen approprié d'atteindre cet objectif en favorisant la concurrence dans les zones desservies.

11. Broadlytics a aussi indiqué que permettre aux FST bénéficiaires exploitant des réseaux financés par SWIFT de n'offrir que des services dégroupés FTTP créerait une préférence indue en protégeant ces fournisseurs de service financés par des fonds publics des obligations imposées aux grandes ESLT en vertu de la politique.

12. Le Conseil a reçu des interventions de l'Association canadienne des fournisseurs Internet sans fil (CanWISP), de Cogeco Communications inc. (Cogeco), de l'Independent Telecommunications Providers Association (ITPA), de Québecor Média inc. (Québecor), de Rogers, de SWIFT, de TekSavvy et de Xplore.

Positions des parties

13. Tous les intervenants ont indiqué que la demande de Broadlytics devrait être refusée ou rejetée. Ils ont affirmé de manière générale que SWIFT et ses ententes contractuelles ne relèvent pas de la compétence du Conseil et que la demande reflète une compréhension erronée de l'obligation relative aux services groupés FTTP établie dans la politique.

14. SWIFT a indiqué que, contrairement aux affirmations de Broadlytics, ses ententes de financement obligent les FST bénéficiaires à respecter les règles et les règlements applicables du Conseil. SWIFT a ajouté que son modèle d'interconnexion dégroupée n'empêche aucun des FST bénéficiaires assujettis à la politique (c.-à-d. Bell Canada) d'offrir des services groupés FTTP à des clients des services de gros. SWIFT a précisé que la solution proposée par Broadlytics, consistant à empêcher tout transfert d'actifs de SWIFT vers les FST bénéficiaires, soulève des questions de droit des contrats et des biens qui ne relèvent pas de la compétence du Conseil.
15. SWIFT a affirmé qu'elle n'est qu'un investisseur financier pour une période limitée de sept ans et qu'elle ne contrôle pas, n'exploite pas et n'offre pas directement de services de télécommunication sur les installations de réseau qu'elle possède.
16. Cogeco, Québecor et Rogers ont fait remarquer que les installations FTTP détenues par les entreprises de câblodistribution titulaires sont exemptées de l'obligation relative aux services groupés FTTP établie dans la politique et qu'elles respectent les conditions de financement pertinentes de SWIFT.
17. Cogeco, Rogers et TekSavvy ont indiqué que la structure de propriété n'est pas un facteur déterminant pour les obligations réglementaires relatives aux services AHV de gros. Ces entreprises ont soutenu que le Conseil réglemente les services de télécommunication, et non les relations financières ou les participations dans les capitaux propres détenus par des entités tierces qui financent les projets.
18. Cogeco, Rogers et TekSavvy ont également fait remarquer que la question des réseaux devant être soumis à l'obligation relative aux services d'accès par FTTP groupés avait été examinée dans l'instance ayant mené à la politique⁵. Elles ont ajouté que le Conseil avait décidé de ne pas distinguer les projets financés publiquement de ceux financés par le secteur privé lorsqu'il avait établi les obligations relatives aux services AHV de gros de la politique.
19. CanWISP, l'ITPA, TekSavvy et Xplore ont indiqué que le Conseil n'a imposé ni les services AHV de gros groupés ni les services AHV de gros dégroupés aux petits FST. De plus, elles ont affirmé que l'imposition d'obligations tarifaires aux petits FST dotés d'installations entraînerait des fardeaux administratifs et techniques disproportionnés.
20. Bell Canada a indiqué que les services AHV de gros, tant groupés que dégroupés, sont disponibles sur les installations financées par SWIFT qu'elle exploite. Elle a ajouté que son

⁵ Avis de consultation de télécom 2023-56.

entente de financement avec SWIFT reconnaît que, lorsque l'entreprise est assujettie à la réglementation du Conseil, elle respectera ses obligations⁶.

21. Dans sa réplique, Broadlytics a réitéré que tous les FST bénéficiaires devraient être assujettis à l'obligation relative aux services groupés FTTP établie dans la politique. Broadlytics a indiqué que, puisque SWIFT possède des installations utilisées pour fournir des services de télécommunication au public et bénéficie de ces activités, le Conseil devrait l'obliger à i) s'inscrire comme FST; ii) imposer des modalités de service pour prévenir toute préférence indue; et iii) rendre obligatoire l'accès de gros aux installations qu'elle possède si l'évaluation du caractère essentiel est respectée⁷.

Analyse du Conseil

22. Le dossier de la présente instance ne démontre pas qu'un quelconque FST bénéficiaire contrevient à la politique ni qu'une intervention du Conseil est nécessaire.
23. Le Conseil fait remarquer que Bell Canada est le seul FST bénéficiaire assujetti à l'obligation relative aux services groupés FTTP établie dans la politique. Bell Canada et SWIFT ont toutes deux confirmé que, selon leur entente de financement, des services dégroupés FTTP et groupés FTTP sont disponibles au moyen des installations financées par SWIFT que Bell Canada exploite, conformément aux tarifs des services AHV de gros de Bell Canada.
24. Les autres FST bénéficiaires sont soit i) des entreprises de câblodistribution titulaires exemptées de l'obligation relative aux services groupés FTTP établie dans la politique; ou ii) des plus petits concurrents ou des petites ESLT qui ne sont pas assujettis à la politique.
25. Étant donné que le Conseil fonde son autorité pour rendre obligatoires des services de gros sur le paragraphe 27(2) de la *Loi sur les télécommunications*, il ne rend généralement pas obligatoire l'accès aux services sans appliquer l'évaluation du caractère essentiel. Le Conseil fait remarquer que le dossier de la présente instance ne fournit pas de base suffisante pour réexaminer l'application de l'évaluation du caractère essentiel par le Conseil ni ses conclusions dans la politique.

⁶ Bien que Bell Canada n'ait pas déposé d'intervention en réponse à la demande de Broadlytics, elle a fourni des réponses à la demande de renseignements émise par le personnel du Conseil.

⁷ Le Conseil s'appuie généralement sur l'évaluation du caractère essentiel pour déterminer si des mesures de gros sont appropriées. Cette évaluation examine, entre autres, si la concurrence serait considérablement réduite ou empêchée dans le marché des services de détail pertinent si l'accès de gros était refusé.

26. En ce qui a trait aux autres demandes de Broadlytics, elles concernent la relation contractuelle privée entre un bailleur provincial et les FST bénéficiaires. Le Conseil estime que ces questions ne relèvent pas de sa compétence.

Conclusion

27. Compte tenu de tout ce qui précède, le Conseil refuse la demande de Broadlytics.

Secrétaire général

Opinion minoritaire du conseiller Bram Abramson

1. Comme le Réseau régional de l'Est de l'Ontario et Blue Sky Net dans le nord de l'Ontario, Southwestern Integrated Fibre Technology (SWIFT), en Ontario, catalyse les investissements pour rectifier la coordination et les défaillances du marché liées à l'échelle dans le déploiement de services à large bande dans les zones rurales et éloignées. SWIFT structure l'approvisionnement du réseau, l'associe à un financement public et le régit à distance par l'intermédiaire de conditions contractuelles et d'une participation au capital à durée limitée.
2. Les demandes de Broadlytics auprès du Conseil relèvent de deux catégories :
 - en ce qui concerne SWIFT, que nous « confirmions » que la propriété publique bénéfique des réseaux financés par SWIFT les soumet au cadre pour les services d'accès haute vitesse (AHV) de gros de longue date du Conseil¹, y compris les services groupés de fibre jusqu'aux locaux des abonnés (FTTP)², à la fois avant et après la fin de la participation à durée limitée de SWIFT³;
 - en ce qui concerne plus largement les services AHV de gros, que le Conseil crée un « cadre permanent pour un réseau d'accès ouvert promis et financé par les contribuables » [Traduction], y compris des principes pour « déterminer les points d'interconnexion appropriés à travers le réseau qui sont justes et équitables pour les parties qui souhaitent accéder au réseau » [Traduction]⁴.
3. Mes collègues du Comité des télécommunications et moi-même⁵ refusons unanimement la première série de propositions de recours. C'est une chose d'affirmer que les petits réseaux subventionnés devraient être mis en accès ouvert. C'est une autre chose de suggérer que nos

¹ Demande de Broadlytics en vertu de la Partie 1, 18 août 2025, section 6, article c).

² Demande de Broadlytics, section 6, articles a) et b).

³ Demande de Broadlytics, section 6, article d), première phrase.

⁴ Demande de Broadlytics, section 6, article d), dernière phrase, et article e).

⁵ De façon inhabituelle, la présente question relative aux services AHV de gros est déléguée au Comité des télécommunications plutôt qu'au panel permanent d'abord constitué pour entendre l'instance initiée par l'avis de consultation de télécom 2023-56, modifié, puis les diverses instances connexes qui ont suivi. Comme un panel, auquel la délégation des questions de télécommunication est décrite dans *Shoan c. Canada (Procureur général)*, 2016 CAF 261, para 6, le Comité des télécommunications prend des décisions au nom du Conseil : *Comité des télécommunications, Règlement No 10*, alinéa e) (« que tous actes ou choses accomplis par le Comité des télécommunications soient réputés avoir été accomplis par les conseillers »), conformément à l'alinéa 11(1)b) et au paragraphe 12(3) de la *Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes* (fonctions déléguées aux comités permanents par voie de règlement).

règles l'exigent déjà, alors que ce n'est pas le cas. Depuis l'introduction de ce qui deviendrait le cadre sur les services AHV de gros sur les réseaux des grandes entreprises de services locaux titulaires (grandes ESLT)⁶ et des entreprises de câblodistribution (collectivement les grandes entreprises titulaires)⁷, ce cadre a toujours ciblé un ensemble limité d'entreprises. La variabilité a surtout porté sur la question de savoir si les marques affiliées ou les sociétés en exploitation entraînent dans son champ d'application⁸.

4. Toutefois, mes collègues et moi-même divergeons en ce qui concerne la deuxième série de propositions de recours. Mes collègues affirment, sans guère d'explication, que le Conseil « fonde son autorité pour rendre obligatoires des services de gros sur le paragraphe 27(2) de la *Loi sur les télécommunications [Loi]*⁹. » Cette proposition est, au mieux, incomplète d'un point de vue juridique. Elle élude un problème de concurrence caché à la vue de tous : le pouvoir de marché n'est pas l'apanage des seules grandes entreprises titulaires.
5. Lorsqu'un investisseur qui n'est pas dans le marché déploie des capitaux dans une zone entièrement dépourvue de services à large bande, cela laisse deviner un marché dont les conditions structurelles ne permettraient pas à un fournisseur local de survivre. Un réseau déployé dans de telles conditions peut raisonnablement être présumé, au moins dans un premier temps, posséder un pouvoir de marché.
6. Cette présomption ne justifie pas automatiquement une contrainte préalable. Les réseaux terrestres à large bande subventionnés n'appartenant pas à de grandes entreprises titulaires sont souvent petits, locaux et soumis à des obligations d'intérêt public liées à leur financement. Ces facteurs peuvent tempérer à la fois l'incitation et la capacité à exercer un pouvoir de marché, y compris au moyen de l'établissement de prix supraconcurrentiels, de sorte que la proposition de recours de Broadlytics est probablement trop directe. Toutefois, refuser d'examiner la question ne rend pas service aux objectifs de concurrence et d'abordabilité que le Conseil cherche à promouvoir.

Ce que nous avons fait

7. Pour situer la question, examinons quatre caractéristiques du paysage réglementaire général sur lequel repose la demande de Broadlytics et la réponse de mes collègues à cette demande.

⁶ Décisions de télécom 97-8 et 97-15; ordonnance de télécom 2000-983.

⁷ Décisions de télécom 98-9 et 99-8.

⁸ Voir, p.ex. les opinions minoritaires jointes aux ordonnances de télécom 2024-214 et 2025-115 (Télébec), à la politique réglementaire de télécom 2025-9 (Norouestel) et à l'ordonnance de télécom 2025-292 (NorthernTel).

⁹ Décision majoritaire, paragraphe **Error! Reference source not found.** (ci-dessus).

8. Premièrement, la *Loi* anticipe un monopole. Par défaut, chaque service de télécommunication offert par une entreprise dotée d'installations doit être examiné et approuvé par le Conseil, afin d'éviter que les tarifs ne soient trop élevés¹⁰. Le résultat de ce principe de précaution : des centaines de pages de tarifs d'ESLT datant de l'ère du téléphone qui, de manière troublante, ne sont modernisés que par l'intermédiaire de demandes qui percolent par le Conseil, une instance limitée à la fois.
9. Deuxièmement, confronté en 1995 à l'imminence d'une concurrence tous azimuts, le Conseil a largement exempté les concurrents de cette règle par défaut à l'aide d'une seule intervention décisive. La décision de télécom 95-19 a établi ce que la conseillère Anderson et moi-même avons appelé ailleurs « l'approche structurelle » du Conseil. Sur l'ensemble des marchés des produits et géographiques, les entreprises autres que les ESLT ont été définies comme « entreprises non dominantes », inversant ainsi la règle par défaut¹¹.
10. L'approche structurelle n'a toutefois qu'une portée limitée. Pour la tempérer lorsque des entreprises autres que les ESLT peuvent en fait être dominantes, le Conseil a introduit, troisièmement, une approche du pouvoir de marché qui distingue des marchés spécifiques pour l'analyse, à la fois au niveau des services de détail et des services de gros en amont. En fonction de cette analyse, le Conseil applique l'intervention réglementaire minimale nécessaire pour limiter l'exercice du pouvoir de marché. Dans la pratique, cela signifie que l'accent est mis sur la réglementation des services de gros en amont afin de réduire les barrières à l'entrée et de discipliner le pouvoir de marché en aval. Fondée sur l'évaluation du caractère essentiel, cette approche donne effet au cadre de la concurrence prévu par la *Loi*¹².
11. Ce sont ces règles fondamentales que Broadlytics a invoquées en demandant au Conseil de créer un « cadre permanent pour un réseau d'accès ouvert promis et financé par les contribuables » [Traduction], y compris des principes pour « déterminer les points d'interconnexion appropriés à travers le réseau qui sont justes et équitables pour les parties qui souhaitent accéder au réseau » [Traduction]¹³. Ayant franchi des barrières à l'entrée trop insurmontables pour qu'un acteur du marché puisse les surmonter sans aide, les réseaux subventionnés peuvent raisonnablement être

¹⁰ Article 25, paragraphe 27(1) de la *Loi*. 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, les mêmes dispositions ne nous chargent pas, sans équivoque, de veiller à ce que les conditions soient justes et raisonnables aussi – 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).

¹¹ Décision de télécom 95-19; opinion minoritaire jointe à l'ordonnance de télécom 2025-159.

¹² Paragraphe 34(2) de la *Loi*; décision de télécom 2008-17, paragraphes 36 à 47. Par opposition à l'élément du prédicat, soit le pouvoir du paragraphe 27(2) de la *Loi* d'imposer des moyens de recours particuliers.

¹³ Demande de Broadlytics, section 6, article d), dernière phrase, et article e).

présupposés posséder un pouvoir de marché qui ne soit pas « suffisamment concurrentiel pour protéger les intérêts des usagers »¹⁴.

12. Quatrièmement, et indépendamment de l'approche du pouvoir de marché continu qui sert de réplique à la présomption structurelle, le Fonds pour la large bande géré par le Conseil a élaboré une approche distincte pour exclure les prix supraconcurrentiels. Plutôt que d'imposer l'accès ouvert dans le segment du réseau local, le programme a adopté une suggestion du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest en « exige[ant] des demandeurs qu'ils s'engagent à fournir des services d'accès Internet à large bande de détail dont les prix proposés ne dépassent pas ceux des services offerts dans les régions non financées, où il existe généralement une concurrence entre les grands fournisseurs de services dotés d'installations fixes, comme une ESLT et une entreprise de câblodistribution ».

Pour définir les zones non financées susmentionnées, le Conseil publiera, dans le guide du demandeur, une liste des régions qui pourrait servir de base pour comparer les blocs de services d'accès Internet à large bande proposées, par province et territoire. [...] Le Conseil estime que cette approche i) ne décourage[r]ait pas les demandeurs de présenter des propositions de projets en vue de fournir des services d'accès Internet à large bande dans les collectivités rurales et éloignées où il est plus coûteux de le faire puisqu'ils auraient un comparatif relativement local à leur disposition, et ii) garantirait dans une certaine mesure que les clients obtiendront des tarifs équitables¹⁵.

13. Ce faisant, le Conseil a refusé expressément d'aborder la question de savoir si la construction d'un réseau subventionné dans une zone non connectée devrait attirer une présomption de pouvoir de marché¹⁶. La composition d'un dossier plus solide pour aborder la question huit ans plus tard n'aurait pas constitué une révision de la décision de 2024 du panel examinant les services AHV ni de sa décision ultérieure¹⁷. Cela n'aurait pas non plus constitué une révision significative des décisions relatives aux services AHV antérieures du Conseil.

Ce que nous devrions faire

14. Les décisions antérieures du Conseil en matière de services AHV ont raisonnablement délimité les marchés géographiques en cause comme étant les territoires desservis par les grandes ESLT et les grandes entreprises de câblodistribution. Or, ces décisions n'ont pas tenu compte du fait

¹⁴ Paragraphe 34(2) de la *Loi*.

¹⁵ Politique réglementaire de télécom 2018-377, paragraphes 211 et 212. Voir également les paragraphes 191 à 193 (refus d'imposer l'accès ouvert dans le segment sur l'accès), et 210 et 212 (modèle avec contrainte pour les services de détail).

¹⁶ Politique réglementaire de télécom 2018-377, paragraphe 192.

¹⁷ Au nom du Conseil : note 5, ci-dessus.

que d'autres entreprises pourraient être les premières arrivantes sur des portions discrètes de ces territoires. Depuis 2018, le cadre de financement en matière de connectivité a considérablement changé, notamment avec un afflux de fonds publics provenant de plusieurs paliers de gouvernement. Ces changements modifient la structure du marché. On ne peut pas se contenter de les ignorer. Le Conseil est l'organisme coordonnateur national du secteur et doit prendre en compte les conséquences de ces changements¹⁸.

15. Le régime des services AHV suppose une envergure et un degré de sophistication que les petites entreprises pourraient ne pas posséder. L'imposer sans ajustement risque de les surcharger ou de les dissuader de participer aux programmes de subventions destinés à combler les lacunes structurelles.
16. J'ai ailleurs demandé au Conseil de prendre l'initiative d'examiner les conséquences de programmes de financement non coordonnés qui, même s'ils sont individuellement conçus de manière rationnelle, peuvent collectivement produire des résultats inefficaces ou imprévus¹⁹. Refuser à nouveau d'examiner les mécanismes durables et légers qui ont été adoptés pour limiter le pouvoir de marché présumé dans divers programmes de subventions locales ne sert pas, à mon humble avis, les objectifs de concurrence et d'abordabilité que la majorité affirme.
17. Le dossier dont nous disposons est insuffisant pour résoudre définitivement ces questions. Toutefois, le législateur a confié au Conseil la maîtrise de sa procédure précisément pour que nous puissions aller au fond des enjeux soulevés dans les demandes dont nous sommes saisis. Cette autorité existe afin que le Conseil puisse affronter des questions difficiles, et non les reporter jusqu'à ce qu'une demande parfaitement encadrée et un dossier de preuve parfaitement élaboré se matérialisent devant nous.
18. Une action décisive et prévisible ne nécessite pas d'intervention hâtive ou irréfléchie. Le Conseil aurait pu élargir le dossier en désignant des entreprises subventionnées non titulaires comme parties à la présente instance et en émettant des demandes de renseignements. Il aurait pu lancer une instance de suivi ou commander des recherches ciblées. Chacune de ces voies aurait permis au Conseil d'aborder la question sous-jacente : comment, en l'absence de conditions de marché bien tempérées, l'abordabilité et le choix concurrentiel devraient-ils évoluer dans les zones de couverture des réseaux locaux subventionnés?
19. Cette question admet plus d'une réponse. L'approche de Broadlytics consisterait à traiter les réseaux locaux subventionnés comme une catégorie distincte soumise à une présomption

¹⁸ Avis de consultation de télécom 2023-89, paragraphe 7.

¹⁹ Opinion minoritaire du conseiller Bram Abramson jointe à la politique réglementaire de télécom 2024-328, paragraphes 45 et 46.

réfutable de pouvoir de marché. Au sein de cette catégorie, le Conseil pourrait s'attendre à ce que les entreprises choisissent au moins l'un des mécanismes suivants :

- a) un modèle de contrainte de détail, conformément aux orientations du Fonds pour la large bande;
 - b) une forme viable d'accès ouvert, avec des exigences simplifiées en matière d'interconnexion et des tarifs fondés sur les coûts et calculés par substituts; ou
 - c) un mécanisme fonctionnellement équivalent imposé par un bailleur de fonds qui n'est pas dans le marché, comme SWIFT.
20. Si l'accès ouvert devait être adopté, quels principes devraient aider le Conseil à déterminer quels points d'interconnexion sont justes et équitables pour les parties qui souhaitent accéder au réseau? Dans tous les cas, la présomption de pouvoir de marché persiste-t-elle indéfiniment ou doit-elle disparaître à mesure que les réseaux subventionnés s'éloignent de leur financement initial?
21. En refusant d'aborder ces questions, le Conseil laisse en suspens une tension centrale. Les investissements par les acteurs qui ne sont pas dans le marché élargissent l'accès. Le cadre réglementaire vise à garantir que l'accès se traduise par des prix abordables et un choix concurrentiel. En l'absence d'orientations, cette traduction ne peut être considérée comme allant de soi, et des parties comme Broadlytics continueront à ne pas savoir où s'arrête l'un et où commence l'autre.
22. Cette tension ne se résorbera pas d'elle-même. À mesure que des réseaux mieux subventionnés deviennent partie intégrante de la connectivité locale, souvent dans une cacophonie de systèmes de financement et de conditions contractuelles, le fait de ne pas envisager une approche légère et fondée sur des principes à l'égard de leur pouvoir présumé sur le marché aura des conséquences de plus en plus importantes. La demande de Broadlytics a mis en évidence ces conséquences.
23. J'aurais accepté la deuxième partie de la demande de Broadlytics, non pas en accordant les recours demandés, mais en lançant une enquête structurée sur le traitement réglementaire des réseaux d'accès subventionnés, y compris les principes appropriés en matière d'interconnexion et d'accès. Au lieu de cela, la majorité remet la question. Cette approche risque de mener à de la réglementation d'activités fourbes et de retarder indûment la prise de décision. Je suis respectueusement en désaccord.

Documents connexes

- *Bell Canada – Ajout de circonscriptions au service fourni dans un territoire hors zone de couverture*, Ordonnance de télécom CRTC 2025-292, 13 novembre 2025

- *Norouestel Inc. – Avis de modification tarifaire 1241 – Ajout d’une option de vitesse – Montage spécial no 4 du service par protocole Internet/de réseau privé virtuel de couche 3*, Ordonnance de télécom CRTC 2025-159, 27 juin 2025
- *Bell Canada – Avis de modification tarifaire 7710 – Service fourni dans un territoire hors zone de couverture*, Ordonnance de télécom CRTC 2025-115, 21 mai 2025
- *Les télécommunications dans le Grand Nord*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2025-9, 16 janvier 2025
- *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
- *Bell Canada – Avis de modification tarifaire 7692 – Introduction d’un service fourni dans un territoire hors zone de couverture*, Ordonnance de télécom CRTC 2024-214, 20 septembre 2024
- *Concurrence sur les marchés canadiens des services Internet*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2024-180, 13 août 2024
- *Appel aux observations – Examen de la politique sur le Fonds pour la large bande*, Avis de consultation de télécom CRTC 2023-89, 23 mars 2023, modifié par les Avis de consultation de télécom CRTC 2023-89-1, 17 avril 2023; et 2023-89-2, 25 juillet 2024
- *Avis d’audience – Examen du cadre des services d’accès haute vitesse de gros*, Avis de consultation de télécom CRTC 2023-56, 8 mars 2023; modifié par les Avis de consultation de télécom CRTC 2023-56-1, 11 mai 2023; 2023-56-2, 4 juillet 2023; 2023-56-3, 6 novembre 2023; et 2023-56-4, 8 avril 2024
- *Élaboration du Fonds pour la large bande du Conseil*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2018-377, 27 septembre 2018
- *Approbation de l’accès par les fournisseurs de services de lignes d’abonnés numériques aux lignes dégroupées et à la co-implantation*, Ordonnance CRTC 2000-983, 27 octobre 2000
- *Réglementation en vertu de la Loi sur les télécommunications des services d’accès des entreprises de câblodistribution*, Décision de télécom CRTC 99-8, 6 juillet 1999
- *Réglementation en vertu de la Loi sur les télécommunications de certains services de télécommunications offerts par des « entreprises de radiodiffusion »*, Décision de télécom CRTC 98-9, 9 juillet 1998
- *Co-implantation*, Décision de télécom CRTC 97-15, 16 juin 1997

- *Concurrence locale*, Décision de télécom CRTC 97-8, 1er mai 1997
- *Abstention – Services fournis par des entreprises canadiennes non dominantes*, Décision de télécom CRTC 95-19, 8 septembre 1995