



Décision de télécom CRTC 2025-37

Version PDF

Référence : Demande en vertu de la Partie 1 affichée le 30 octobre 2024

Ottawa–Gatineau, le 31 janvier 2025

Dossier public : 8662-T66-202405597

TELUS Communications Inc. – Demande de révision et de modification de la politique réglementaire de télécom 2024-180 ou de prolongation de son délai de mise en œuvre

Sommaire

Le Conseil s'efforce d'accroître le choix et l'abordabilité des services Internet haute vitesse en favorisant une plus grande concurrence entre les fournisseurs de services Internet, et ce, tout en incitant les entreprises à investir dans des réseaux de haute qualité.

Dans la politique réglementaire de télécom 2024-180 (politique), le Conseil a ordonné aux plus grandes compagnies de téléphone du Canada – Bell Canada, Saskatchewan Telecommunications et TELUS Communications Inc. (TELUS) – de fournir aux concurrents un accès fonctionnel à leurs réseaux de fibre au plus tard le 13 février 2025.

TELUS a déposé une demande invitant le Conseil à réviser et à modifier la date de mise en œuvre de la politique et à lui accorder une prolongation de quatre mois en Colombie-Britannique et en Alberta. D'après TELUS, le Conseil a commis une erreur en établissant un délai de mise en œuvre de six mois dans la politique.

Le Conseil comprend que TELUS puisse avoir besoin de plus de temps pour mettre en œuvre une solution optimisée. Toutefois, en se fondant sur le dossier public, le Conseil conclut qu'il n'existe pas de doute réel quant au bien-fondé du délai de mise en œuvre de six mois, pas plus qu'il y a eu un changement fondamental dans les circonstances depuis la publication de la politique. Par conséquent, le Conseil refuse de modifier la date limite de mise en œuvre dans la politique.

Le Conseil estime que TELUS peut mettre en œuvre une solution fonctionnelle qui rendra les services disponibles d'ici la date limite fixée au 13 février 2025. Cela permettra aux concurrents de choisir entre accéder aux services le plus tôt possible ou encore attendre que TELUS mette en œuvre une solution optimisée.

Par la présente décision, le Conseil aide à assurer que la population canadienne aura accès le plus rapidement possible à de nouvelles options en matière de services Internet tout en équilibrant la nécessité d'offrir suffisamment de temps pour la mise en œuvre d'un accès fonctionnel aux réseaux de fibre.

Contexte

1. Le 13 août 2024, le Conseil a publié la politique réglementaire de télécom 2024-180 (politique). La politique exigeait que les plus grandes compagnies de téléphone du Canada, soit Bell Canada, y compris Bell Aliant, une division de Bell Canada, et Bell MTS Inc.; Saskatchewan Telecommunications (SaskTel); et TELUS Communications Inc. (TELUS) [collectivement les entreprises de services locaux titulaires (ESLT)], commencent à offrir des services par fibre jusqu'aux locaux (FTTP) de gros groupés, et ce, au plus tard le 13 février 2025.

Demande

2. Le Conseil a reçu une demande de TELUS, datée du 29 octobre 2024, demandant au Conseil de réviser et de modifier la date limite de mise en œuvre du 13 février 2025 (date limite) établie dans la politique et de la reporter au 13 juin 2025, date à laquelle TELUS commencera à offrir des services de gros groupés FTTP en Colombie-Britannique et en Alberta. TELUS a allégué qu'il y avait un doute réel quant au bien-fondé de la date limite dans la politique.
3. Plus précisément, TELUS a indiqué ce qui suit :
 - ses efforts de mise en œuvre démontrent qu'elle ne peut pas respecter l'échéance, ce qui représente un changement fondamental dans les circonstances ou les faits depuis la publication de la politique;
 - le Conseil a commis une erreur dans la politique en raisonnant que l'expérience de TELUS dans la mise en œuvre du service d'accès haute vitesse (AHV) de gros groupé par fibre jusqu'au nœud (FTTN) justifiait un délai de six mois, et en ne tenant pas compte des mémoires de TELUS sur le temps requis pour mettre en œuvre le service;
 - le Conseil a également commis une erreur en ne tenant pas compte du fait qu'un délai de six mois serait très lourd pour TELUS;
 - s'il n'y a pas de doute réel quant au bien-fondé de la politique, le Conseil devrait néanmoins prolonger le délai en vertu de la compétence que lui confère l'article 50 de la *Loi sur les télécommunications (Loi)*.
4. Le Conseil a reçu des interventions des entités suivantes : Bell Canada; la British Columbia Broadband Association; le Centre pour la défense de l'intérêt public; Fibernetics Corporation (Fibernetics); les Opérateurs de réseaux concurrentiels Canadiens (ORCC); Québecor Média inc., au nom de Vidéotron ltée, de Freedom Mobile Inc. et VMedia inc. (collectivement Québecor); SaskTel; Vaxination Informatique, et un particulier.

Critères applicables aux demandes de révision et de modification

5. Dans le bulletin d'information de télécom 2011-214, le Conseil a souligné les critères qu'il utiliserait pour évaluer les demandes de révision et de modification déposées conformément à l'article 62 de la *Loi*. Plus précisément, le Conseil a déclaré que les demandeurs doivent démontrer qu'il existe un doute réel quant au bien-fondé de la décision initiale, par exemple en raison i) d'une erreur de droit ou de fait; ii) d'un changement fondamental dans les circonstances ou les faits depuis la décision; iii) du défaut de considérer un principe de base qui avait été soulevé dans l'instance initiale; ou iv) d'un nouveau principe découlant de la décision.

Question

6. Le Conseil a déterminé qu'il devrait examiner la question suivante dans la présente décision :
 - Le Conseil devrait-il prolonger le délai de TELUS de quatre mois en raison d'un doute réel quant au bien-fondé du délai de six mois, ou encore parce qu'une prolongation serait justifiée en vertu de la compétence que lui confère l'article 50 de la *Loi*?

Positions des parties

7. TELUS a indiqué que la seule justification fournie dans la politique pour le délai de six mois était l'expérience de TELUS dans la mise en œuvre d'un service AHV de gros groupé FTTN. Elle a indiqué que cela constituait une erreur de droit ou de fait et un défaut de tenir compte d'un principe de base qui avait été soulevé dans l'instance initiale, puisque TELUS avait déclaré dans l'instance qui a mené à la politique qu'elle serait tenue de créer de nouveaux systèmes différents de ceux utilisés pour mettre en œuvre son service AHV de gros groupé FTTN.
8. TELUS a ajouté que le Conseil avait commis une erreur en ne tenant pas compte du fait qu'un délai de six mois serait très lourd et que l'entreprise aurait besoin de beaucoup plus de temps afin d'effectuer les travaux nécessaires. Jusqu'à ce que ce travail soit terminé, TELUS devra s'appuyer sur des processus manuels, qui nécessiteraient davantage de ressources et de temps.
9. TELUS a également indiqué que, même s'il n'y a aucun doute réel quant à l'exactitude du délai de six mois, la quantité considérable de travail requise pour mettre en œuvre l'accès à ses réseaux de fibre en Colombie-Britannique et en Alberta justifie que le Conseil utilise la compétence que lui confère l'article 50 de la *Loi* pour accorder une prolongation de quatre mois.
10. La British Columbia Broadband Association a appuyé la demande de TELUS, soit d'avoir plus de temps pour bien préparer ses systèmes internes afin de prendre en charge l'accès de gros à son infrastructure de fibre. Le Centre pour la défense de l'intérêt public a également appuyé la demande, mais a indiqué que toute prolongation accordée ne devrait pas s'appliquer à Bell Canada et à SaskTel. SaskTel

a également appuyé la demande, mais a indiqué que toute prolongation accordée devrait aussi s'appliquer à elle et à Bell Canada. SaskTel a indiqué que si une prolongation était accordée à TELUS seulement, cela créerait une situation réglementaire inéquitable où TELUS pourrait accéder à des réseaux de fibre à l'extérieur de son territoire de desserte, et ce, sans en fournir d'accès dans son propre territoire.

11. Bell Canada, Fibernetics, les ORCC, Québecor, Vaxination Informatique et le particulier se sont opposés à la demande de TELUS, indiquant que le Conseil n'a pas commis d'erreur lorsqu'il a établi un délai de six mois.
12. Les ORCC ont indiqué que TELUS pourrait respecter l'échéance en se fiant à des processus manuels; par conséquent, le Conseil n'a pas commis d'erreur dans le cadre de la politique. Les ORCC ont indiqué que TELUS peut fournir suffisamment de formation et de ressources à son personnel pour s'assurer que le processus manuel offre une qualité de service acceptable. Les ORCC ont également indiqué que l'absence d'une reconnaissance dans la politique des arguments de TELUS relatifs à son expérience du service AHV de gros groupé FTTN ne représentait pas une erreur de fait ou de droit de la part du Conseil, puisque le Conseil n'avait pas besoin de répondre explicitement à tous les arguments soulevés dans le cadre de l'instance. Les ORCC ont estimé que le délai de six mois constituait un résultat raisonnable.
13. Bell Canada a indiqué que TELUS n'a pas prétendu qu'elle ne pouvait pas respecter le délai, mais seulement qu'elle ne pouvait pas mettre en œuvre une solution optimisée d'ici là. Lors de l'établissement d'une période de mise en œuvre de six mois, il a été entendu que la mise en œuvre initiale pourrait nécessiter une solution fonctionnelle qui ne serait toutefois peut-être pas entièrement exempte d'erreurs.
14. Bell Canada a également fait remarquer qu'elle faisait face aux mêmes défis que TELUS au Manitoba et dans les provinces de l'Atlantique, où elle établit de nouveaux processus pour fournir des services de gros groupés FTTP. Bell Canada a ajouté qu'elle détourne des ressources d'autres projets afin de se concentrer sur le respect de l'échéance avec une solution fonctionnelle et qu'elle continuera d'améliorer sa solution après la date limite.
15. SaskTel a déclaré qu'elle fait également face à des défis de mise en œuvre et qu'elle envisage d'utiliser des processus manuels si une solution automatisée ne peut pas être déployée avant la date limite.
16. Les ORCC et Québecor ont indiqué que TELUS dispose des ressources nécessaires pour mettre en place un service fonctionnel d'ici la date limite.
17. TELUS a répliqué qu'une prolongation de quatre mois serait dans l'intérêt public en lui permettant d'offrir une meilleure expérience aux revendeurs ainsi qu'à leurs clients. TELUS a également argué qu'une prolongation n'aurait probablement pas une incidence importante sur la concurrence en Colombie-Britannique et en Alberta,

compte tenu de la demande initiale limitée prévue dans ces provinces pour le service de gros groupé FTTP.

Analyse du Conseil

18. En déterminant l'échéancier approprié dans la politique, le Conseil a équilibré les avantages de rendre l'accès aux services de gros groupés FTTP disponibles dès que possible afin d'offrir un plus grand choix et de nouveaux services novateurs à la population canadienne avec la nécessité de fournir aux ESLT suffisamment de temps pour mettre en œuvre les services.
19. La politique exige que TELUS commence à offrir un service de gros groupé FTTP dans un délai de six mois. En établissant cette date limite, le Conseil s'est fié, entre autres choses, à son raisonnement dans la décision de télécom 2023-358, où il exigeait que Bell Canada et TELUS fournissent un accès temporaire aux services de gros groupés FTTP en Ontario et au Québec dans un délai de six mois.
20. La politique faisait aussi spécifiquement référence aux divers délais de mise en œuvre proposés par les parties, qui allaient de 60 jours à 12 mois, et reconnaissait le travail que les ESLT devraient entreprendre pour mettre en œuvre l'accès aux services de gros groupés FTTP. Le Conseil a examiné les mémoires des parties portant sur cette question et savait qu'il faudrait beaucoup de travail pour mettre pleinement en œuvre lesdits services.
21. TELUS a indiqué que le travail qu'elle a entrepris pour mettre en œuvre l'accès au service de gros groupé FTTP depuis la publication de la politique, et l'opinion qui en résulte qu'il faut plus de temps pour mettre en œuvre ces services, constitue un changement fondamental dans les circonstances ou les faits depuis la publication de la politique. Bien que le Conseil ne conteste pas le fait qu'il pourrait prendre quatre mois de plus à TELUS pour mettre en œuvre un service de gros groupé FTTP optimisé, il estime que les détails associés à ce type de travail de mise en œuvre auraient pu être fournis au cours de l'instance initiale et ne représentent donc pas un changement de circonstances ou de faits depuis la publication de la politique.
22. En ce qui concerne le traitement manuel des commandes, TELUS a souligné la possibilité d'erreurs de traitement ainsi que les effets négatifs qu'elles pourraient avoir sur les clients des services de gros et leurs utilisateurs finals. Toutefois, les concurrents comme les ORCC et Québecor ont indiqué qu'il est plus important de rendre le service de gros groupé FTTP disponible dès que possible, plutôt que de prolonger la date limite afin d'attendre une mise en œuvre optimisée du service. TELUS a également fait remarquer qu'elle s'attend à une faible demande initiale pour le service, ce qui, selon elle, atténuerait l'incidence d'une prolongation sur la concurrence. Le Conseil estime que l'utilisation temporaire du traitement manuel des commandes est acceptable compte tenu du court laps de temps pendant lequel cela sera en vigueur ainsi que de la demande initiale limitée prévue avant la transition vers une solution automatisée.

23. Le Conseil fait remarquer que même si Bell Canada et SaskTel font face à des défis semblables dans la mise en œuvre des services de gros groupés FTTP, les deux entreprises ont indiqué qu'elles travaillent à la mise en place d'une solution fonctionnelle prête pour la date limite. Le Conseil estime que cela indique que les défis auxquels font face les ESLT sont courants et ne constituent pas une cause suffisante en vue de prolonger la date limite.
24. Compte tenu de ce qui précède, il n'y a aucun fondement pour conclure qu'il existe un doute réel quant au bien-fondé de la politique.
25. TELUS a également demandé que, si le Conseil conclut qu'il n'y a pas de doute réel quant au bien-fondé de la politique, il lui soit possible d'exercer son pouvoir discrétionnaire que lui confère l'article 50 de la *Loi* et de lui accorder ainsi une prolongation de quatre mois.
26. Le Conseil estime que le traitement manuel des commandes constitue une approche viable au cours de la période supplémentaire de quatre mois dont TELUS pourrait avoir besoin pour mettre en œuvre une solution automatisée. Il s'agirait d'une situation temporaire connue, et les clients des services de gros potentiels peuvent prendre une décision éclairée d'accéder aux services immédiatement ou encore d'attendre les quatre mois supplémentaires jusqu'à ce qu'une solution automatisée soit disponible.
27. Le Conseil estime que le maintien des délais actuels de la politique est approprié et contribuera à la réalisation des objectifs stratégiques énoncés à l'article 7 de la *Loi*. Le maintien de la date limite actuelle favorisera l'application des alinéas 7b) et 7c) de la *Loi* en rendant accessibles à la population canadienne des services de télécommunication abordables de grande qualité et en augmentant la concurrence dans les télécommunications canadiennes.

Conclusion

28. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut qu'il n'y a aucun doute réel quant au bien-fondé de la conclusion de la politique d'établir un délai de six mois, et qu'il ne serait donc pas approprié d'accorder une prolongation de quatre mois à TELUS. Reconnaissant que TELUS a indiqué son intention d'avoir une solution automatisée en place d'ici le 13 juin 2025, le Conseil continuera de surveiller la mise en œuvre du cadre entourant les services AHV de gros.

Instructions de 2023

29. Le Conseil estime que ses conclusions s'harmonisent avec les Instructions de 2023¹ en réduisant ainsi les obstacles à l'entrée pour les petits fournisseurs de services Internet [alinéa 2e)], en favorisant la concurrence [alinéa 8a)], en améliorant l'abordabilité [alinéas 2b) et 8e)] et en améliorant le choix des consommateurs

¹ Décret donnant au CRTC des instructions sur une approche renouvelée de la politique de télécommunication, DORS/2023-23, 10 février 2023

[alinéa 8c)]. De plus, ils veilleront à ce que le cadre de réglementation du Conseil pour les services Internet de gros s'applique équitablement aux entreprises (article 13).

Secrétaire général

Documents connexes

- *Concurrence sur les marchés canadiens des services Internet, Politique réglementaire de télécom CRTC 2024-180, 13 août 2024*
- *Révision du cadre des services d'accès haute vitesse de gros – Accès temporaire aux installations de fibre jusqu'aux locaux des abonnés au moyen des services d'accès haute vitesse de gros groupés, Décision de télécom CRTC 2023-358, 6 novembre 2023*
- *Lignes directrices révisées relatives aux demandes de révision et de modification, Bulletin d'information de télécom CRTC 2011-214, 25 mars 2011*