



## Décision de télécom CRTC 2008-102

Ottawa, le 17 octobre 2008

### **Société TELUS Communications – Demande de révision et de modification d'une partie de la décision de télécom 2008-1 concernant l'utilisation des fonds des comptes de report pour étendre les services à large bande**

Référence : 8662-T66-200805989

*Dans la présente décision, le Conseil rejette une demande présentée par la Société TELUS Communications en vue de faire modifier la décision de télécom 2008-1 afin de permettre aux entreprises de services locaux titulaires d'utiliser les fonds restants dans les comptes de report pour étendre les services à large bande, au lieu de les remettre sous forme de rabais aux abonnés du service local de résidence dans les zones autres que les zones de desserte à coût élevé.*

### **Introduction**

1. Le Conseil a reçu une demande présentée par la Société TELUS Communications (STC) le 23 avril 2008 lui demandant de réviser et de modifier<sup>1</sup> la décision de télécom 2008-1 en annulant les paragraphes 113 et 114, qui obligent les entreprises de services locaux titulaires (ESLT) à remettre tous les fonds restants dans les comptes de report aux abonnés du service local de résidence dans les zones autres que les zones de desserte à coût élevé (zones autres que les ZDCE). La STC a plutôt demandé à ce que les ESLT soient autorisées à déposer des propositions supplémentaires visant l'utilisation de ces fonds aux fins de l'expansion des services à large bande à l'intérieur de leur territoire de desserte respectif dans les collectivités où il ne serait pas rentable de faire autrement.
2. Le Conseil a reçu les observations d'Axia NetMedia Ltd., au nom d'Axia SuperNet Ltd. (Axia); de Barrett Xplore Inc. (BXI); de Bell Aliant Communications régionales, Société en commandite (Bell Aliant) et de Bell Canada (collectivement Bell Canada et autres); de MTS Allstream Inc. (MTS Allstream); de Platinum Communications Corporation (Platinum); du Centre pour la défense de l'intérêt public, de l'Association des consommateurs du Canada et de l'Organisation nationale anti-pauvreté (collectivement les Groupes de défense des consommateurs); et de Télésat Canada (Télésat). On peut consulter le dossier public de l'instance, qui a été fermé le 2 juin 2008, sur le site Web du Conseil à l'adresse [www.crtc.gc.ca](http://www.crtc.gc.ca), sous l'onglet *Instances publiques*.

---

<sup>1</sup> Le Conseil a établi les critères d'examen des demandes de révision et de modification dans l'avis public de télécom 98-6.

## Historique

3. Dans la décision de télécom 2006-9, le Conseil a établi des lignes directrices à l'intention des ESLT<sup>2</sup> concernant l'utilisation des fonds qui ont été cumulés dans leurs comptes de report. Le Conseil a décidé que les initiatives visant 1) à élargir les services à large bande aux collectivités rurales et éloignées et 2) à faciliter l'accessibilité des personnes handicapées aux services de télécommunication représentaient de bonnes façons d'utiliser ces fonds. En ce qui concerne l'expansion des services à large bande, le Conseil a ordonné à toute ESLT qui envisageait de procéder à l'expansion de ses services à large bande de déposer des propositions pour étendre ces services aux locaux des clients dans les collectivités situées dans des zones de desserte à coût élevé où les services n'étaient pas offerts et où il était peu probable qu'un autre fournisseur les offre prochainement.
4. Dans la décision de télécom 2006-9, le Conseil a aussi conclu que, si les comptes de report des ESLT comportaient toujours des fonds après l'approbation de ces initiatives, les soldes en question devaient être remis sous forme de rabais aux abonnés du service local de résidence des ESLT dans les zones autres que les ZDCE.
5. Dans les décisions de télécom 2007-50 et 2008-1, le Conseil a approuvé l'utilisation des fonds des comptes de report par Bell Aliant, Bell Canada, MTS Allstream et la STC afin d'étendre les services à large bande à certaines collectivités rurales et éloignées en Colombie-Britannique, en Alberta, au Manitoba, en Ontario et au Québec. Dans la décision de télécom 2008-1, le Conseil a rejeté la demande présentée par Bell Canada et la STC visant à amorcer un autre processus pour leur permettre de présenter de nouvelles collectivités aux fins d'expansion des services à large bande. De plus, le Conseil a ordonné aux ESLT de remettre sous forme de rabais tous les fonds restants dans leurs comptes de report à leurs abonnés du service de résidence dans les zones autres que les ZDCE, et ce, à compter de la date de la décision de télécom 2008-1.

## Questions

6. Le Conseil a défini les questions suivantes à traiter dans la présente décision en ce qui concerne la décision de télécom 2008-1 :
  - I. La conclusion du Conseil relative à l'exigence d'accorder des rabais contrevient-elle à l'article 7 de la *Loi sur les télécommunications* (la *Loi*)?
  - II. La conclusion du Conseil relative à l'exigence d'accorder des rabais contrevient-elle aux instructions en matière de politique émises par la gouverneure en conseil (les instructions)<sup>3</sup>?

---

<sup>2</sup> Les ESLT mentionnées dans la décision de télécom 2006-9 sont Aliant Telecom Inc., laquelle fait maintenant partie de Bell Aliant; Bell Canada; MTS Communications Inc., maintenant MTS Allstream; Saskatchewan Telecommunications; TELUS Communications Inc., maintenant la STC; Société en commandite Télébec, maintenant Télébec, Société en commandite; et TELUS Communications (Québec) Inc., faisant maintenant partie de la STC.

<sup>3</sup> *Décret donnant au CRTC des instructions relativement à la mise en œuvre de la politique canadienne de télécommunication*, C.P. 2006-1534, 14 décembre 2006

III. La conclusion du Conseil de rejeter les demandes d'amorcer d'autres processus visant la présentation de nouvelles collectivités aux fins d'expansion des services à large bande est-elle inéquitable sur le plan de la procédure?

IV. Le Conseil a-t-il omis de considérer un principe de base qui avait été soulevé dans le cadre de l'instance initiale?

**I. La conclusion du Conseil relative à l'exigence d'accorder des rabais contrevient-elle à l'article 7 de la *Loi*?**

7. La STC a fait valoir que l'exigence imposée par le Conseil dans la décision de télécom 2008-1, selon laquelle les ESLT doivent remettre sous forme de rabais aux abonnés tous les fonds restants dans leurs comptes de report, contrevient aux objectifs de la politique canadienne de télécommunication énoncés à l'article 7 de la *Loi* et, par conséquent, contrevient à l'article 47 de la *Loi*, qui oblige le Conseil à exercer les pouvoirs et fonctions que lui confère la *Loi* de manière à réaliser les objectifs de cette politique. Plus précisément, la STC a soutenu que la conclusion du Conseil est contradictoire aux alinéas 7a), b) et h) de la *Loi*<sup>4</sup>.
8. En ce qui a trait aux objectifs cités plus haut, la STC a fait valoir que la décision de télécom 2008-1 privilégiait les abonnés des régions urbaines par rapport aux abonnés des régions rurales et éloignées en exigeant que la STC accorde des rabais aux abonnés des régions urbaines qui ont déjà accès aux services à large bande, au lieu d'utiliser les fonds restants dans son compte de report pour procéder à l'expansion des services à large bande dans des régions rurales et éloignées non desservies. La STC a également soutenu que l'octroi de rabais aurait pour effet d'augmenter, plutôt que de réduire, la disparité qui existe entre les collectivités urbaines et la plupart des collectivités rurales et éloignées.
9. BXI a soutenu que les conclusions du Conseil touchant l'utilisation des fonds des comptes de report constituent un exercice valide des pouvoirs du Conseil. BXI a fait valoir que les conclusions du Conseil établissent un équilibre approprié entre des objectifs souvent contradictoires énoncés dans l'article 7 de la *Loi* et qu'elles sont tout à fait compatibles avec la *Loi*. BXI a aussi souligné que le Conseil a consacré une grande partie des fonds des comptes de report à l'expansion des services à large bande dans les régions rurales et éloignées.
10. Les Groupes de défense des consommateurs ont fait valoir que l'octroi de rabais est compatible avec la *Loi*, parce que cela permet de faire en sorte que les abonnés aient accès à un service fiable et abordable et que cela profite à un grand pourcentage de la clientèle de la STC.

---

<sup>4</sup> 7a) favoriser le développement ordonné des télécommunications partout au Canada en un système qui contribue à sauvegarder, enrichir et renforcer la structure sociale et économique du Canada et de ses régions;

7b) permettre l'accès aux Canadiens dans toutes les régions — rurales ou urbaines — du Canada à des services de télécommunication sûrs, abordables et de qualité;

7h) satisfaire les exigences économiques et sociales des usagers des services de télécommunication.

11. Dans la décision de télécom 2006-9, le Conseil a souligné que les soldes des comptes de report devaient être utilisés de façon à atteindre les objectifs de la politique canadienne de télécommunication énumérés dans l'article 7 de la *Loi*. Dans cette décision, le Conseil a conclu que les objectifs en matière de politique seraient réalisés en consacrant les fonds des comptes de report à l'expansion des services à large bande et à l'amélioration de l'accès aux services de télécommunication et en remettant sous forme de rabais tous les fonds restants aux abonnés du service de résidence dans les zones autres que les ZDCE.
12. Le Conseil considère que l'octroi de rabais aux abonnés du service de résidence dans les zones autres que les ZDCE facilite l'atteinte de l'objectif en matière de politique énoncé à l'alinéa 7b) de la *Loi*, soit de permettre l'accès à des services de télécommunication abordables dans les régions urbaines. Le Conseil fait remarquer que le fait d'accorder un rabais aux abonnés du service de résidence situés dans les régions urbaines ne veut pas dire qu'on leur accorde une préférence par rapport aux abonnés des régions rurales, puisque les fonds des comptes de report proviennent des tarifs facturés aux comptes des abonnés du service de résidence en région urbaine et qu'une grande partie de ces fonds leur sera retournée. De plus, une grande partie de ces fonds sera également consacrée à des initiatives d'expansion des services à large bande dans les régions rurales et éloignées.
13. Le Conseil estime en outre que le fait d'avoir ordonné l'octroi de rabais aux abonnés du service de résidence facilite la réalisation de l'objectif en matière de politique énoncé à l'alinéa 7f) de la *Loi*, soit d'assurer l'efficacité de la réglementation dans le cas où celle-ci est nécessaire. Dans la décision de télécom 2006-9, le Conseil n'a imposé aucune restriction quant au nombre de collectivités que les ESLT pouvaient proposer aux fins d'expansion des services à large bande dans le cadre du processus de suivi. Il a reçu par la suite des propositions concernant des centaines de collectivités et a approuvé la fourniture de services à large bande dans plus de 350 collectivités situées dans cinq provinces.
14. À la lumière du processus du Conseil déjà très complet dans l'instance amorcée par l'avis public 2006-15 pour l'examen des propositions des ESLT, la conclusion du Conseil, énoncée dans la décision de télécom 2008-1, d'ordonner la remise sous forme de rabais des fonds restants, plutôt que d'amorcer un autre processus visant la présentation de nouvelles collectivités, est compatible avec l'objectif consistant à assurer l'efficacité de la réglementation. De l'avis du Conseil, cette démarche permet d'éliminer le fardeau réglementaire et de dissiper l'incertitude de l'industrie qu'entraînerait la tenue d'un autre processus public pour étudier les nouvelles propositions des ESLT visant l'expansion des services à large bande.
15. À la lumière de ce qui précède, le Conseil juge que sa conclusion relative à l'exigence d'accorder des rabais n'est pas contraire aux objectifs en matière de politique de la *Loi* et, par conséquent, que le Conseil ne contrevient pas à l'article 47 de la *Loi*.

## **II. La conclusion du Conseil relative à l'exigence d'accorder des rabais contrevient-elle aux instructions?**

16. Bell Canada et autres ainsi que la STC ont fait valoir que le Conseil avait omis de préciser l'objectif de la politique de télécommunication qui est visé par sa décision de remettre sous forme de rabais les fonds restants dans les comptes de report aux abonnés du service de résidence dans les zones autres que les ZDCE. La STC a reconnu que les instructions n'étaient pas en vigueur lorsque les comptes de report ont été établis en 2002 et lorsque le Conseil a approuvé l'utilisation des fonds des comptes de report dans la décision de télécom 2006-9. Toutefois, la STC a fait observer que les instructions étaient en vigueur lorsque la décision de télécom 2008-1 a été publiée.
17. Axia, BXI, Platinum et Telesat ont soutenu que la conclusion du Conseil de ne pas amorcer un autre processus visant la présentation de nouvelles collectivités aux fins du financement à partir des comptes de report est compatible avec l'exigence des instructions de se fier au libre jeu du marché, plutôt qu'à l'intervention réglementaire, dans la plus grande mesure du possible. De plus, BXI a fait valoir que le processus amorcé par la décision de télécom 2006-9 révélait que les entreprises concurrentes avaient déjà desservi, ou avaient envisagé de desservir, sans subvention, un grand nombre des collectivités rurales et éloignées que les ESLT jugeaient dans leurs propositions non rentables de desservir.
18. Le Conseil fait observer que les instructions sont entrées en vigueur après la création des comptes de report par la décision de télécom 2002-34 et après que le Conseil ait conclu, dans la décision de télécom 2006-9, que tous les fonds restants seraient remis aux abonnés sous forme de rabais. Ainsi, le Conseil n'était pas obligé de mentionner précisément l'objectif en matière de politique qui est visé par la mesure, même s'il a fait remarquer qu'il était conforme à l'article 7 de la *Loi* d'exiger un rabais pour les abonnés. En tout état de cause, le Conseil a indiqué précédemment que cette mesure réglementaire vise les alinéas 7b) et f) de la *Loi*.
19. Le Conseil souligne aussi que sa décision d'exiger des ESLT qu'elles remettent sous forme de rabais tous les fonds restants dans les comptes de report tient compte de la croissance de la couverture des autres fournisseurs de services à large bande dans certaines régions rurales et éloignées. Par conséquent, le Conseil estime que cette décision fait davantage confiance au libre jeu du marché pour l'expansion accrue des services à large bande dans les régions où les concurrents fournissent déjà des services ou ont signifié l'intention d'y fournir des services. De cette manière, la décision du Conseil favorise la concurrence et ne fait obstacle au libre jeu du marché que dans la mesure minimale nécessaire, conformément aux objectifs des instructions.
20. À la lumière de ce qui précède, le Conseil conclut que sa décision d'exiger l'octroi de rabais ne contrevient pas aux instructions.

### **III. La conclusion du Conseil de rejeter les demandes d'amorcer d'autres processus visant la présentation de nouvelles collectivités aux fins d'expansion des services à large bande est-elle inéquitable sur le plan de la procédure?**

21. Bell Canada et autres ainsi que la STC ont fait valoir que le refus, dans la décision de télécom 2008-1, d'examiner davantage des collectivités supplémentaires aux fins d'expansion des services à large bande contrevient aux principes d'équité procédurale. Ces compagnies ont allégué que ce refus est contradictoire à l'intention clairement indiquée par le Conseil dans la décision de télécom 2006-9 selon laquelle les fonds des comptes de report devraient être utilisés, dans la plus grande mesure possible, en vue de financer l'expansion des services à large bande dans les collectivités rurales et éloignées. Bell Canada et autres ont aussi soutenu que les ESLT s'attendaient de manière légitime à une instance de suivi visant à proposer de nouvelles collectivités, et elles ont allégué que les demandes de renseignements du Conseil, entre autres choses, avaient fondé une telle attente.
22. Axia et BXI ont fait valoir que le Conseil réitérait simplement ses conclusions formulées dans la décision de télécom 2006-9 en ordonnant que des rabais soient accordés aux abonnés du service local de résidence et que cette reconfirmation n'était aucunement inéquitable sur le plan de la procédure. BXI a allégué de plus que la STC avait été mise au courant des conditions selon lesquelles le Conseil autoriserait les propositions d'expansion des services à large bande et qu'elle avait eu la possibilité de présenter ses arguments en ce qui a trait à chaque collectivité.
23. Le Conseil indique qu'aucune restriction n'était imposée aux ESLT en ce qui a trait au nombre de collectivités qu'elles pouvaient proposer. De plus, elles ont eu la possibilité, à la suite de la décision de télécom 2006-9 et par une lettre du 10 mars 2006, de proposer d'autres collectivités pour remplacer celles pour lesquelles un financement à partir des comptes de report aurait été refusé. Chacune des ESLT concernées a déposé un plan supplémentaire pour compléter le plan de déploiement qu'elle proposait.
24. Le Conseil prend note également que les parties ont été avisées dans la décision de télécom 2006-9 que le Conseil exigerait que les ESLT remboursent tous les fonds restants dans les comptes de report aux abonnés du service de résidence et que la décision ne mentionnait aucune possibilité d'amorcer un autre processus visant l'examen de nouvelles collectivités.
25. En ce qui concerne l'argument selon lequel le Conseil a créé une attente légitime qu'un autre processus serait amorcé, le Conseil estime que la conclusion qu'il a rendue dans la décision de télécom 2006-9, selon laquelle tous les fonds restants dans les comptes de report seraient remboursés, tenait lieu d'avis aux parties et créait une attente d'un processus figé qui n'aurait pas nécessairement pour résultat que la totalité des fonds des comptes de report soit consacrée à des initiatives d'expansion des services à large bande et d'accès aux services de télécommunication. Le Conseil fait observer en outre que l'avis public de télécom 2006-15 ne conférait aucun indice d'un autre processus.

26. À la lumière de ce qui précède, le Conseil estime que les ESLT ont eu amplement la possibilité de consacrer leurs fonds des comptes de report à des initiatives destinées à étendre les services à large bande aux régions rurales et éloignées dans la plus grande mesure possible.
27. En conséquence, le Conseil conclut qu'il n'a commis aucune erreur dans la décision de télécom 2008-1, sur le plan de l'équité procédurale, en rejetant les demandes d'autres processus visant la présentation de nouvelles collectivités en vue de l'expansion des services à large bande.

#### **IV. Le Conseil a-t-il omis de considérer un principe de base qui avait été soulevé dans le cadre de l'instance initiale?**

28. La STC a soutenu que le Conseil, en exigeant dans la décision de télécom 2008-1 que les ESLT remboursent les fonds restants dans les comptes de report, avait omis de considérer un principe de base qui avait été soulevé dans l'instance initiale, notamment les politiques gouvernementales établies de longue date visant la promotion de l'expansion des services à large bande dans les régions rurales et éloignées.
29. BXI a fait valoir que la décision de télécom 2008-1 ne saurait être interprétée comme un abandon des initiatives d'expansion des services à large bande, puisque le Conseil a approuvé les plans présentés par les ESLT de consacrer une grande partie des revenus qui découlent des comptes de report au financement des plans d'expansion des services à large bande. Axia a soutenu que le principe d'étendre les services à large bande aux collectivités rurales et éloignées n'est pas le seul objectif de la politique canadienne de télécommunication.
30. Le Conseil fait observer qu'il a reconnu les avantages inhérents à l'expansion des services à large bande en approuvant l'utilisation des fonds des comptes de report par les ESLT afin de fournir des services à des centaines de collectivités rurales et éloignées qui n'ont aucun accès à un service à large bande. Parallèlement, le Conseil a rejeté les propositions des ESLT visant l'expansion des services à large bande à des centaines d'autres collectivités rurales et éloignées, parce que l'expansion s'opère déjà sans qu'une intervention du gouvernement ou une surveillance réglementaire ne soit nécessaire.
31. Le Conseil estime qu'en vue de déterminer la manière dont les fonds des comptes de report devraient être répartis, il y a lieu d'examiner la politique d'expansion des services à large bande à la lumière de tous les objectifs de la politique énoncés à l'article 7 de la *Loi*. Le Conseil est d'avis que les conclusions qu'il a tirées dans la décision de télécom 2008-1 sont conformes à ces objectifs.
32. À la lumière de ce qui précède, le Conseil est d'avis qu'il n'a pas omis de tenir compte d'un principe de base soulevé dans l'instance initiale, contrairement à ce qu'a affirmé la STC.

## Conclusion

33. Pour tous les motifs énoncés précédemment, le Conseil **rejette** la demande de la STC en vue de faire réviser et modifier la décision de télécom 2008-1.

Secrétaire général

## Documents connexes

- *Utilisation des fonds des comptes de report pour améliorer l'accès des personnes handicapées aux services de télécommunication et pour étendre les services à large bande aux collectivités rurales et éloignées*, Décision de télécom CRTC 2008-1, 17 janvier 2008
- *Avis public de télécom CRTC 2006-15 – Utilisation des fonds des comptes de report pour étendre les services à large bande dans certaines collectivités rurales et éloignées*, Décision de télécom CRTC 2007-50, 6 juillet 2007, modifiée par la Décision de télécom CRTC 2007-50-1, 27 juillet 2007
- *Examen des propositions d'utilisation des fonds accumulés dans les comptes de report*, Avis public de télécom CRTC 2006-15, 30 novembre 2006
- *Utilisation des fonds des comptes de report*, Décision de télécom CRTC 2006-9, 16 février 2006
- *Cadre de réglementation applicable à la deuxième période de plafonnement des prix*, Décision de télécom CRTC 2002-34, 30 mai 2002, modifiée par la Décision de télécom CRTC 2002-34-1, 15 juillet 2002
- *Lignes directrices relatives aux demandes de révision et de modification*, Avis public Télécom CRTC 98-6, 20 mars 1998

Ce document est disponible, sur demande, en média substitut, et peut également être consulté en version PDF ou en HTML sur le site Internet suivant : <http://www.crtc.gc.ca>