



Décision de télécom CRTC 2009-85

Ottawa, le 20 février 2009

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada – Demande visant à ce que le Conseil rende une décision concernant les services de télécommunication offerts par Bell Canada

Numéro de dossier : 8661-P54-200815251

Dans la présente décision, le Conseil expose les motifs pour lesquels il a déterminé, le 30 janvier 2009, que la proposition n^o 5 visant la prolongation du projet de renouvellement des services de télécommunication de Bell Canada doit s'appliquer aux services de transition que la compagnie fournit à TPSGC.

Introduction

1. Le 10 novembre 2008, le Conseil a reçu une demande de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), dans laquelle le ministère a demandé que le Conseil rende une décision concernant la prestation continue de certains services par Bell Canada, conformément à un arrangement personnalisé (AP) qui, y compris toutes les prolongations, devait expirer le 15 décembre 2008.
2. TPSGC a demandé au Conseil de déterminer, comme question de fait, si la proposition tarifaire de Bell Canada était conforme aux paragraphes 27(1) et 27(2) de la *Loi sur les télécommunications* (la *Loi*). TPSGC a en outre demandé au Conseil, s'il devait décider que la proposition n'était pas conforme à la *Loi*, de fixer un tarif juste et raisonnable ou d'ordonner à Bell Canada à négocier de bonne foi avec TPSGC.

Contexte

3. TPSGC, au nom du ministère de la Défense nationale (MDN), avait initialement signé un contrat avec Bell Nexxia, une filiale de Bell Canada¹, pour la mise en service d'un réseau géré et privé de télécommunication reliant les bases militaires, les centres de commandement et les installations radar du Canada. Ce réseau offre également une connectivité à un système d'alarme, à d'autres réseaux de l'Alliance de défense nord-américaine et à des navires et avions canadiens ainsi qu'aux bases militaires du Canada à l'étranger.
4. En réponse à la décision *Mesures de protection à l'égard des affiliés des titulaires, groupements effectués par Bell Canada et questions connexes*, Décision de télécom CRTC 2002-76, 12 décembre 2002, selon laquelle le regroupement des services faisant l'objet d'une abstention et des services réglementés fournis à TPSGC constituait un groupement réglementé, Bell Canada a entrepris d'offrir les services selon un tarif approuvé.

¹ Bell Nexxia était une filiale en propriété exclusive de Bell Canada. Le 1^{er} avril 2003, Bell Canada a absorbé entièrement par fusion Bell Nexxia, assumant par conséquent les droits et les obligations de Bell Nexxia à l'égard de toute entente de services ou d'interconnexion établie.

5. En 2006, TPSGC a lancé un appel d'offres concurrentiel afin de déterminer le fournisseur des services en question à l'expiration, en juin 2007, de l'AP alors en vigueur. Même si la demande de proposition prévoyait une période de transition de 12 mois, le tarif a été modifié, à la demande de TPSGC, afin d'autoriser 18 prolongations d'un mois à l'autre en cas de retards – c'est-à-dire jusqu'au 15 décembre 2008.
6. À l'issue de l'appel d'offres, TPSGC a retenu les services de la Société TELUS Communications (STC) en remplacement de Bell Canada. La dernière des 18 prolongations d'un mois à l'autre de l'AP avec Bell Canada a pris fin le 15 décembre 2008.
7. En 2008, TPSGC s'est rendu compte qu'il lui faudrait maintenir bon nombre des services de Bell Canada après le 15 décembre 2008 afin d'assurer le fonctionnement du réseau vital décrit précédemment pendant la période de transition. En octobre 2008, TPSGC a entrepris des négociations avec Bell Canada pour continuer à bénéficier de ces services (les services de transition).
8. Plus particulièrement, TPSGC avait besoin de services de transmission DVACS (*Digital Voice Access Control System*) ou de connectivité en cas d'alarme pour une période maximale de trois ans. Il lui fallait également d'autres services, entre autres des lignes privées, un accès réseau numérique et des services numériques haute vitesse (les Autres services) pour une période limitée en attendant de pouvoir émettre des commandes de débranchement à Bell Canada.
9. Bell Canada a proposé de fournir les services de transition avec garantie minimale de recettes pendant une période de cinq ans. TPSGC a jugé cette offre inacceptable et a demandé l'intervention du Conseil.

Processus

10. À la suite de la demande de TPSGC du 10 novembre 2008, le Conseil a reçu de Bell Canada et de TPSGC un mémoire conjoint, daté du 28 novembre 2008. Dans une lettre du 3 décembre 2008, le Conseil a présenté un processus concernant les mémoires écrits. TPSGC, Bell Canada, la STC, MTS Allstream Inc. (MTS Allstream) et la *Coalition of Communications Consumers* (la Coalition) ont déposé des mémoires, dont certaines parties à titre confidentiel.
11. Durant l'instance, Bell Canada s'est engagée à continuer d'assurer le service à TPSGC après l'expiration de l'AP le 15 décembre 2008. Le 11 décembre 2008, le Conseil a prolongé provisoirement les tarifs, les modalités et les conditions de l'AP existant jusqu'à ce que le Conseil prenne une décision définitive. Le Conseil a précisé que sa décision définitive pourrait entrer en vigueur le 16 décembre 2008.
12. Dans une lettre datée du 19 décembre 2008, le Conseil a annoncé la tenue d'une audience publique accélérée avec comparution pour résoudre le différend bilatéral entre Bell Canada, à titre de fournisseur des services, et TPSGC, à titre d'acheteur. Le Conseil a déclaré que seuls des mémoires de TPSGC et de Bell Canada étaient nécessaires pour fournir les renseignements concernant les services nécessaires, et les tarifs, les modalités et les conditions devant s'appliquer. Le Conseil a indiqué qu'il prendrait en compte les mémoires écrits déposés par la

STC, MTS Allstream et la Coalition pour prendre sa décision définitive. La STC ne s'est pas opposée à ce processus. En raison de la confidentialité de nombreux sujets abordés, les parties ont été informées que des portions de l'audience avec comparution se tiendraient à huis clos.

13. Le Conseil a envoyé des demandes de renseignements à Bell Canada et à TPSGC pour pouvoir évaluer leurs propositions et mémoires. Il a notamment demandé à Bell Canada de préciser les coûts prévus de la fourniture des services de transition.
14. L'audience initiale avec comparution a eu lieu le 22 janvier 2009 devant un comité composé de trois conseillers. Une partie de la séance a porté sur la compétence du Conseil et l'autre sur les tarifs et les modalités applicables aux services de transition. À la fin de la séance, les parties ont été invitées à négocier un règlement plutôt que de demander au Conseil de rendre un jugement. Le Conseil a fait valoir que les parties se trouvaient dans une situation plus favorable pour déterminer ce qui constitue une solution acceptable et a proposé des bornes entre lesquelles une solution peut être envisagée. Il a fait remarquer que si les deux parties ne pouvaient résoudre la question, il choisirait l'une des bornes mentionnées à la conclusion de cette séance.
15. D'autres séances de l'audience avec comparution ont eu lieu les 27, 29 et 30 janvier 2009. Bell Canada et TPSGC ont chacun déposé deux nouvelles propositions pendant cette période.
16. En fin de journée le 28 janvier 2009, la STC a déposé un lettre auprès du Conseil demandant que les audiences soient suspendues pendant une semaine et que la STC soit autorisée à déposer des éléments de preuve sur les coûts des services DVACS et de la transition, qui pourraient être vérifiées par le Conseil et d'autres parties.
17. Dans une lettre du 29 janvier 2009, le Conseil a rejeté la demande de la STC. Le Conseil a notamment fait remarquer que
 - la STC avait amplement le temps de faire des observations et a présenté des mémoires complets sur la demande de TPSGC;
 - la STC n'avait pas contesté la décision du 19 décembre 2008 du Conseil selon laquelle il ne nécessiterait pas d'autre témoignage de la part de la STC;
 - la STC avait amplement le temps de faire des observations sur le processus suivi dans le cadre de l'instance, mais sa demande était arrivée plus d'un mois après l'établissement du processus et après deux séances de l'audience publique avec comparution;
 - la STC est un participant averti des instances du Conseil et en connaît bien le fonctionnement.
18. Le Conseil a conclu qu'il revenait à la STC de faire connaître ses objections le plus rapidement possible et non la veille de sa décision.

19. Dans sa lettre, le Conseil a également rejeté l'affirmation de la STC voulant que sa participation ait été nécessaire pour corriger le dossier de l'instance concernant les services DVACS et la transition.
20. La dernière audience avec comparution a eu lieu le 30 janvier 2009. À cette date, les deux parties n'avaient pas réussi à négocier un règlement. Après avoir étudié les dernières propositions des parties, le Conseil a choisi celle présentée par Bell Canada. Le Conseil a estimé qu'elle était le bon choix dans les circonstances et a fait remarquer qu'il fournirait par écrit dans les trois prochaines semaines les motifs de sa décision. Le Conseil a déclaré que cette décision entrerait en vigueur le 16 décembre 2008.
21. Le dossier public de l'instance, lequel a été fermé le 30 janvier 2009, peut être consulté sur le site Web du Conseil, à l'adresse www.crtc.gc.ca, sous l'onglet *Instances publiques*.

Questions étudiées

22. Lors de la séance du 22 janvier 2009 de l'audience publique, le Conseil a indiqué que les questions à aborder étaient les suivantes :
 - Le Conseil a-t-il compétence pour se prononcer sur les éléments des services de transition faisant l'objet d'une abstention?
 - Quelle est la tarification appropriée, y compris les modalités et conditions, pour la fourniture des services de transition par Bell Canada?
23. Bell Canada a contesté la compétence du Conseil à accorder le redressement demandé par TPSGC dans cette instance. Mais le Conseil estime que Bell Canada a accepté sa compétence en présentant ses propositions sans objection, après la séance du 22 janvier de l'audience avec comparution, sachant que le Conseil prendrait, le cas échéant, une décision définitive sur la tarification appropriée de tous les services de transition.

Quelle est la tarification appropriée, y compris les modalités et conditions, pour la fourniture des services de transition par Bell Canada?

Propositions des parties²

24. TPSGC a présenté trois propositions : une dans sa demande initiale et deux autres datées des 29 et 30 janvier 2009. Ces propositions sont résumées à l'annexe 1.
25. TPSGC a soutenu notamment que
 - i. les prix proposés par Bell Canada sont excessifs et que, dans les circonstances, aucun autre fournisseur que Bell Canada n'est actuellement en mesure d'assurer le maintien du service;

² TPSGC et Bell Canada ont déposé leurs propositions à titre confidentiel, en totalité ou en partie, et se sont signifié mutuellement des copies.

- ii. bien que Bell Canada assumerait des coûts supplémentaires pour continuer d'offrir les services de transition, il serait injustifié d'autoriser la récupération du coût de renonciation et la récupération complète des dépenses d'investissement ou des coûts déjà intégrés à la tarification initiale du contrat;
 - iii. la durée du contrat devrait refléter la période où les services seront requis;
 - iv. les préoccupations de Bell Canada quant au temps qu'il faudra pour se débrancher entièrement de son réseau sont sans fondement.
26. Bell Canada a résumé trois propositions de rechange dans son mémoire du 11 décembre 2008 et en a formulé deux autres datées du 27 et du 29 janvier 2009. Ces propositions sont résumées à l'annexe 1.
27. Bell Canada a soutenu notamment que
- i. TPSGC a eu, mais n'a pas saisi³, l'occasion de conclure une autre entente pour les services de transition et que, par conséquent, Bell Canada ne devrait pas être pénalisée pour l'absence actuelle de solution pratique;
 - ii. les propositions de TPSGC ne reflètent pas l'ampleur des coûts que Bell Canada devrait supporter pour maintenir l'infrastructure, remplacer ou mettre à niveau l'équipement au besoin et soutenir les niveaux de service rigoureux nécessaires à la sécurité nationale;
 - iii. les propositions de TPSGC ne reconnaissent pas l'augmentation des coûts de Bell Canada attribuables à la congestion liée à la charge de débranchements tardifs à la suite des retards dans la migration des services;
 - iv. l'expérience passée et la quantité de travail qui reste à faire révèlent que le calendrier de transition de TPSGC est irréaliste, et Bell Canada ne devrait pas être obligée de porter les risques associés à un éventuel retard.

Résultats de l'analyse du Conseil

28. Le Conseil estime que cette instance présente des circonstances uniques, notamment 1) des enjeux en matière de sécurité nationale qui, les deux parties en ont convenu, rendent l'interruption du service intenable; 2) un réseau intégré personnalisé dont Bell Canada a admis qu'il était inséparable pour le moment et 3) l'absence d'un autre fournisseur pouvant fournir les services de transition sans interruption du service.
29. Le Conseil a reconnu que les services de transition étaient nécessaires en raison des retards qui ne sont pas le fait de Bell Canada et qu'elle devrait engager des coûts supplémentaires pour fournir ces services. Par conséquent, à la conclusion de la séance du 22 janvier 2009 de l'audience avec comparution, le Conseil a conclu que la tarification des services de transition

³ Par exemple, voir l'annexe 2, point 1.

devrait permettre de dégager des revenus mensuels au moins aussi élevés que ceux qu'aurait prévus l'AP existant. Cependant, le Conseil a conclu que Bell Canada ne devrait pas traiter TPSGC comme un nouveau client pour lequel il faudrait créer de toutes pièces l'infrastructure et s'est demandé si les coûts de Bell Canada demeureraient constants pour toute la période durant laquelle les services de transition seront requis⁴.

30. En réponse aux préoccupations exprimées à la séance du 22 janvier 2009 de l'audience avec comparution, les deux parties ont modifié sensiblement leurs propositions afin d'en rapprocher davantage le prix total exigible pour les services de transition. Les propositions finales de TPSGC et de Bell Canada prévoyaient chacune un contrat d'une durée totale de deux ans, avec possibilité d'une troisième année, à la discrétion de TPSGC. Cependant, tandis que TPSGC proposait que Bell Canada soit dégagée de l'obligation de fournir les Autres services après X mois⁵, Bell Canada proposait que les Autres services soient assurés pendant au plus X plus 0,5X mois et que TPSGC bénéficie d'incitatifs financiers pour atteindre certains objectifs de débranchement⁶.
31. En ce qui a trait à la prestation des Autres services, le Conseil fait observer que des retards importants sont survenus dans la transition vers la STC, à titre de nouveau fournisseur de services. Le Conseil fait remarquer que pour la transition de chaque service, la STC doit d'abord migrer le service sur son propre réseau et le MDN doit ensuite terminer ses processus internes pour s'assurer qu'il est possible d'ordonner un débranchement du réseau de Bell Canada.
32. TPSGC avait prévu une période de transition de 12 mois pour son processus d'appel d'offres concurrentiel et a obtenu de Bell Canada une période supplémentaire de 6 mois comme mesure de précaution contre des retards dans la transition. Même après l'expiration de la période de transition de 18 mois, le MDN n'avait pas – et n'avait toujours pas au 22 janvier 2009 – émis des commandes de débranchement pour la grande majorité des Autres services⁷. Par conséquent, Bell Canada a continué d'exploiter l'essentiel de son réseau associé aux besoins de TPSGC.
33. Le Conseil fait remarquer toutefois que la proposition de TPSGC suppose le débranchement de tous les Autres services d'ici X mois. Étant donné qu'il a été difficile par le passé de prédire avec exactitude le temps nécessaire pour la transition et la quantité de travail à achever, le Conseil estime qu'il existe un risque important que le MDN n'aura pas émis les commandes de débranchement à Bell Canada pour tous les Autres services restants dans les limites du calendrier de transition proposé par TPSGC. Compte tenu des questions de sécurité nationale en jeu, le Conseil estime qu'une proposition qui limiterait à X mois l'obligation contractuelle de Bell Canada de fournir les Autres services est inacceptable.
34. Le Conseil estime que la proposition de Bell Canada d'une période de transition de X plus 0,5X mois pour les Autres services représente un délai plus réaliste et mieux ordonné. Comme il a été mentionné précédemment, la proposition tarifaire de Bell Canada comporte des

⁴ En revanche, l'AP existant prévoyait la variabilité des services.

⁵ Le nombre exact peut être trouvé à l'annexe 2, point 2.

⁶ Voir l'annexe 2, point 3 pour des détails sur les incitatifs.

⁷ Voir l'annexe 2, point 4 pour des détails sur le nombre de débranchements et les taux de succès de la migration.

incitatifs financiers importants afin que TPSGC procède à un débranchement rapide. Le Conseil estime que la proposition de Bell Canada reflète davantage le risque réel que TPSGC continuera d'avoir besoin de certains Autres services durant plus de X mois, tout en autorisant les économies de Bell Canada sur ses dépenses si TPSGC atteint son objectif de X mois.

35. De plus, le Conseil croit que la proposition tarifaire de Bell Canada permettrait d'établir des tarifs justes et raisonnables, conformément au paragraphe 27(1) de la *Loi*. Cette opinion du Conseil tient compte notamment,
- des dépenses d'investissement imprévues pour l'achat des équipements et des logiciels nécessaires au maintien du réseau après la prolongation du contrat;
 - de la nature intégrée du réseau, qui force Bell Canada à mobiliser des ressources de soutien et les installations connexes jusqu'au débranchement de tous les services de transition;
 - des risques supplémentaires relatifs à la congestion liée à la charge de débranchements tardifs.
36. Pour ces motifs, le Conseil a conclu, le 30 janvier 2009, que la proposition n° 5 de prolongation du projet de renouvellement des services de télécommunication de Bell Canada visant à fournir des services DVACS pendant deux ans, avec une troisième année facultative, et les Autres services durant au plus X plus 0,5X mois, assortis d'incitatifs au débranchement rapide, comme il a été précisé durant la séance du 30 janvier de l'audience avec comparution, était appropriée dans les circonstances.
37. Le Conseil ordonne à Bell Canada de déposer dans un délai de 15 jours suivant la date de la présente décision, une proposition tarifaire qui reflète les tarifs, les modalités et les conditions appropriés afin de mettre en application sa proposition n° 5 de prolongation du projet de renouvellement des services de télécommunication, avec une date d'entrée en vigueur du 16 décembre 2008. Le Conseil se prononcera rapidement sur cette demande tarifaire.

Secrétaire général

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>

Résumé des propositions de TPSGC

Proposition	Brève description	Total des paiements versés à Bell Canada (2 ans)	Total des paiements versés à Bell Canada (3 ans)
1	<p>Deux éléments distincts :</p> <p>1) Les Autres services sont fournis au mois, jusqu'à concurrence de 12 mois, sous réserve d'un avis de résiliation de 30 jours</p> <p>2) Les services DVACS sont offerts pendant deux ans, avec possibilité de renouvellement d'un an</p>	##	##
2	<p>Première et deuxième années – Les Autres services sont fournis pendant X mois et les services DVACS pendant 24 mois</p> <p>Troisième année (facultatif) – Services DVACS uniquement</p>	##	##
3	<p>Première et deuxième années – Les Autres services sont fournis pendant X mois et les services DVACS pendant 24 mois</p> <p>Troisième année (facultatif) – Services DVACS uniquement</p>	##	##

Résumé des propositions de Bell Canada

Proposition	Brève description	Total des paiements versés par TPSGC (2 ans)	Total des paiements versés par TPSGC (3 ans)
1	Offrir les services aux termes du tarif actuel – contrat à durée minimale (CDM) de 60 mois; garantie minimale de recettes (GMR) de ## par mois	##	##
2	Offrir les services aux termes du tarif actuel, sauf pour la durée minimale du contrat, qui serait de 24 mois; GMR de ## par mois	##	##
3	Trois contrats distincts : 1) projet de tarif prévoyant des services réglementés personnalisés 2) services réglementés aux termes du Tarif général 3) autres services soustraits à la réglementation, tels qu'ils seraient négociés entre les parties	##	##
4	Première et deuxième années – Offrir les Autres services pendant X plus 0,5X mois, plus incitatifs pour le respect des échéances de débranchement; et offrir les services DVACS pendant 24 mois Troisième année (facultatif) – Services DVACS uniquement	##, ou ## si respect de toutes les échéances de débranchement	##, ou ## si respect de toutes les échéances de débranchement
5	Première et deuxième années – Offrir les Autres services pendant X plus 0,5X mois, plus incitatifs pour le respect des échéances de débranchement; et offrir les services DVACS pendant 24 mois Troisième année (facultatif) – Services DVACS uniquement	##, ou ## si respect de toutes les échéances de débranchement	##, ou ## si respect de toutes les échéances de débranchement

La présente annexe est fournie à titre confidentiel à TPSGC et à Bell Canada.