



Ordonnance de télécom CRTC 2024-269

Version PDF

Ottawa, le 4 novembre 2024

Dossier public : Avis de modification tarifaire 7697

Bell Canada – Avis de modification tarifaire 7697 – Retrait du service Entretien de téléphone cellulaire

Demande

1. Le 24 juin 2024, le Conseil a reçu une demande de Bell Canada dans laquelle l'entreprise proposait des modifications à l'article 2221, Forfaits Flex, et à l'article 2234, Ensemble téléphonie résidentielle complet, de son Tarif général. Plus précisément, Bell Canada a proposé de retirer le forfait Entretien de téléphone cellulaire de ces offres groupées. Les abonnés actuels à ce forfait pourront le remplacer par un autre forfait ou une autre fonction offerte par leur forfait.
2. Le service Entretien de téléphone cellulaire est un forfait d'entretien qui recouvre les frais liés à la réparation de téléphones compatibles avec le service analogique de l'entreprise et qui sont inscrits à ce forfait, comme les téléphones avec répondeur intégré, les téléphones sans fil et les téléphones à cadran.
3. Bell Canada a indiqué proposer ce retrait parce que le fournisseur du service Entretien de téléphone cellulaire ne l'offrira plus après le 30 septembre 2024, puisque la plateforme a atteint la fin de sa durée de vie et ne sera plus prise en charge.
4. Bell Canada a indiqué que les forfaits concernés ont été dénormalisés en octobre 2016 et qu'ils ne sont donc plus disponibles pour les nouveaux clients. L'entreprise a déclaré que le nombre d'abonnements à l'option Entretien de téléphone cellulaire, ainsi que le nombre de demandes d'indemnisation au titre du forfait, était en baisse.
5. Bell Canada a fait remarquer que, pour les clients dont les téléphones cessent de fonctionner, des téléphones et des pièces de rechange sont facilement disponibles dans divers points de vente et en ligne, ce qui permettra aux clients d'avoir la possibilité de réparer ou de remplacer les appareils téléphoniques en cas de besoin.
6. Bell Canada a demandé le 27 septembre 2024 comme date d'entrée en vigueur.

Positions des parties

7. Le Conseil a reçu deux interventions en ce qui concerne la demande. Bell Canada a également reçu une troisième intervention, qui n'a pas été présentée au Conseil, mais qui a été traitée dans la réplique de Bell Canada aux intervenants¹.
8. Dans sa réplique, Bell Canada a indiqué que deux des interventions provenaient de clients qui pensaient perdre leur service filaire en raison de la modification proposée. Bell Canada a précisé que ce n'était pas le cas. L'autre intervention provenait d'un client mécontent de la disparition du service facultatif. Bell Canada a fait valoir qu'elle avait parlé au client et qu'elle avait apporté des modifications au compte que le client avait jugées satisfaisantes.

Analyse du Conseil

9. Conformément à la procédure établie dans le bulletin d'information de télécom 2010-455-1 pour le retrait d'un service tarifé, Bell Canada a fourni au Conseil i) une description du service qu'elle propose de retirer; ii) la date proposée du retrait; iii) la justification du retrait; iv) le nombre de clients touchés; v) une copie de l'avis aux clients touchés; vi) d'autres renseignements qu'elle a estimés pertinents.
10. Dans l'ordonnance de télécom 2016-406, le Conseil a approuvé la demande de Bell Canada de dénormaliser certains forfaits de services téléphoniques de résidence, qui comprenaient le forfait Entretien de téléphone cellulaire. Depuis lors, d'autres options ont été offertes et le nombre d'abonnements n'a cessé de diminuer.
11. Le Conseil fait remarquer que, comme l'a indiqué Bell Canada, le fournisseur du service d'entretien dans le cadre du forfait Entretien de téléphone cellulaire ne sera plus en mesure de fournir ce service, car la plateforme a atteint la fin de sa durée de vie et ne sera plus prise en charge. Le Conseil estime donc que la demande de Bell Canada de retirer l'option Entretien de téléphone cellulaire est raisonnable et conforme aux politiques réglementaires.
12. Le Conseil fait également remarquer que Bell Canada a répondu à tous les intervenants et a été en mesure de répondre pleinement aux préoccupations qu'ils ont soulevées.

¹ Le personnel du Conseil a communiqué avec le troisième intervenant pour lui demander de consentir à ce que son observation soit versée au dossier public, mais il n'a pas répondu dans le délai prescrit d'une semaine.

13. Le Conseil estime que l'approbation de cette demande permettrait de faire progresser l'objectif stratégique énoncé à l'alinéa 7f) de la *Loi sur les télécommunications*².

Conclusion

14. Compte tenu de tout ce qui précède, le Conseil approuve, par décision majoritaire, la demande de Bell Canada.

15. Des pages de tarif modifiées doivent être publiées dans les 10 jours civils suivant la date de la présente ordonnance. Les pages de tarif modifiées peuvent être présentées au Conseil sans page de description ni demande d'approbation; une demande tarifaire n'est pas nécessaire.

16. L'opinion minoritaire du conseiller Bram Abramson est jointe à la présente ordonnance.

Secrétaire général

Documents connexes

- *Bell Canada – Dénormalisation de certains services de téléphonie résidentiels*, Ordonnance de télécom CRTC 2016-406, 13 octobre 2016
- *Processus d'approbation des demandes tarifaires et des ententes entre entreprises*, Bulletin d'information de télécom CRTC 2010-455-1, 19 février 2016
- *Émission obligatoire d'un préavis au client concernant le renouvellement du contrat et exigences en matière de dénormalisation ou de retrait de services*, Décision de télécom CRTC 2008-22, 6 mars 2008
- *Plan d'action relatif à l'examen des mesures de réglementation du Conseil à la lumière du décret C.P. 2006-1534*, Décision de télécom CRTC 2007-51, 11 juillet 2007
- *Réexamen de la décision Cadre de réglementation régissant les services de communication vocale sur protocole Internet*, Décision de télécom CRTC 2006-53, 1er septembre 2006
- *Acheminement des appels 9-1-1 VoIP*, Décision de télécom CRTC 2006-5, 30 janvier 2006

² L'objectif de la politique cité est le suivant : 7f) favoriser le libre jeu du marché en ce qui concerne la fourniture de services de télécommunication et assurer l'efficacité de la réglementation, dans le cas où celle-ci est nécessaire.

- *Cadre de réglementation régissant les services de communication vocale sur protocole Internet*, Décision de télécom CRTC 2005-28, 12 mai 2005; modifiée par la Décision de télécom CRTC 2005-28-1, 30 juin 2005
- *Services de télécommunication internationale de base (STIB) – Modifications au régime d’attribution de licences*, Circulaire de télécom CRTC 2005-8, 23 juin 2005
- *Nouvelles procédures relatives au traitement des demandes de dénormalisation et/ou de retrait de services tarifés*, Circulaire de télécom CRTC 2005-7, 30 mai 2005
- *Abstention – Services fournis par des entreprises canadiennes non dominantes*, Décision Télécom CRTC 95-19, 8 septembre 1995

Opinion dissidente du conseiller Bram Abramson

1. La décision majoritaire à propos de cette demande tarifaire, prise par le Comité des télécommunications au nom du Conseil³, règle une question mineure et aboutit au bon résultat. Pourquoi, alors, s’y opposer? En raison de la manière dont nous y sommes parvenus. À mon avis, cette décision représente le résultat d’une ambiguïté dans la manière dont nous examinons les retraits de tarifs. Cette ambiguïté conduit à son tour à une forme de prise de décision que nous devons chercher à éviter.

Interprétation de la loi

2. Chaque année, le Conseil rend des centaines de décisions qui varient en termes de longueur, de complexité et de nouveauté. Il s’agit d’une vaste entreprise. Cela exige à la fois économie et efficacité. La manière de trouver un juste équilibre entre cette efficacité, l’équité et la responsabilité est au cœur de l’activité réglementaire. En effet, cette tension fait partie intégrante de ce que l’on appelle le droit administratif.
3. En faisant preuve de créativité afin de concevoir des institutions et des procédures propres à un domaine en vue de résoudre cette tension, le pouvoir discrétionnaire des organismes administratifs est néanmoins structuré par l’obligation de respecter certaines règles de base, notamment les suivantes. Lorsqu’une loi prévoit un mécanisme explicite et particulier pour atteindre un objectif, nous ne pouvons pas lui substituer l’octroi ailleurs de pouvoirs implicites et étendus afin de tracer une autre voie, même plus rapide ou moins contraignante sur le plan procédural, vers la même destination⁴.
4. Il s’agit de la version du droit administratif de la célèbre blague des clés et du lampadaire. Une nuit, un bon samaritain croise un ivrogne qui cherche ses clés sous un lampadaire. Le bon samaritain lui demande, en vain : « Vous êtes sûr de les avoir perdues ici? » « Non, c’était là-bas, mais la lumière est bien meilleure ici. »
5. La *Loi sur les télécommunications (Loi)* confère au Conseil des pouvoirs réglementaires étendus pour régir l’offre et la fourniture de tout service de

³ Comité des télécommunications, *Règlement N° 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*, prévoit que des fonctions peuvent être déléguées aux comités permanents par voie de règlement. La délégation aux comités permanents dont le mandat est rendu explicite par un règlement administratif se distingue d’autres formes de délégation, comme l’attribution de cas particuliers, et de membres à ces cas, au moyen d’un panel : paragraphe 6(2); *Shoan c. Canada (procureur général)*, 2016 FCA 261 (CanLII), paragraphe 6.

⁴ Il s’agit d’une application du principe plus large *expressio unius est exclusio alterius* d’interprétation des lois, comme cela a été utilement discuté dans *Reference re : Section 101 of the Public Utilities Act*, 2017 NLCA 34 (CanLII), paragraphe 17.

télécommunication par une entreprise canadienne⁵. La *Loi* prévoit également des règles particulières en matière d'abstention :

- Le Conseil peut s'abstenir d'exercer les pouvoirs et les fonctions prévus aux articles 24, 25, 26, 29 et 31 lorsque cela est compatible avec les objectifs stratégiques de la politique canadienne de télécommunication à l'article 7 de la *Loi*.
- Le Conseil doit s'abstenir d'exercer ces pouvoirs et fonctions, même de manière conditionnelle, en présence d'une concurrence suffisante afin de protéger les intérêts des utilisateurs⁶.

Lorsque notre traitement d'un enjeu tarifaire s'écarte de la « partie de la rue » consacrée à l'abstention, nous devons la traiter comme une question d'abstention. Je passe en revue ci-dessous les cadres réglementaires pertinents, puis j'examine la manière dont ils se sont croisés dans la demande actuelle.

Modernisation et libre jeu du marché

6. Le cadre du Conseil pour l'examen des demandes de dénormalisation (ou de droits acquis) et de retrait des tarifs a été précisé, puis réduit, dans le cadre de deux décisions. Chacune d'entre elles reflétait des préoccupations plus larges.
7. La première, publiée dans la circulaire de télécom 2005-7, a été élaborée alors que le Conseil mettait en place un cadre réglementaire pour la téléphonie sur protocole Internet⁷. Il s'agissait alors d'un nouveau vin pour les bouteilles les plus précieuses des règlements sur les télécommunications. Il s'agissait d'une période faste de changements technologiques fondamentaux provoqués par la convergence vers le protocole Internet. Les anciens réseaux de données cédaient la place à des réseaux plus rentables et polyvalents, une évolution connue à l'époque sous l'acronyme « *POTS* » en anglais (pour « *plain old telephone services* », soit [services téléphoniques de base] en français) à « *PANS* » (pour « *pretty advanced new services* » [nouveaux services très évolués]). Sans un cadre pour les dénormalisations et les retraits, la vague anticipée de nouveaux tarifs nécessaires pour lancer les mises à niveau des *POTS* et des *PANS* des entreprises qui dominent le marché⁸ serait, sur le plan administratif, lourde.

⁵ Articles 24, 25 et 32

⁶ Article 34

⁷ Consulter, par exemple, les décisions de télécom 2005-28, 2005-28-1, 2006-5 et 2006-53.

⁸ Par opposition aux entreprises de services locaux non titulaires qui ne sont pas assujetties à des exigences tarifaires étendues, dans la décision de télécom 95-19.

8. La circulaire de télécom 2005-7 s'est attaquée à cet enjeu en établissant un cadre cohérent pour les dénormalisations et les retraits de tarifs. Le cadre examinera les dénormalisations et les retraits en fonction de trois critères clés, à savoir si le demandeur a satisfait aux critères suivants :

- a) il existe un substitut raisonnable pour le service dénormalisé ou retiré;
- b) il existe un plan de transition clair qui prévoit suffisamment de temps pour permettre aux clients de remplacer le service en question;
- c) les clients visés sont informés suffisamment à l'avance pour pouvoir participer pleinement au processus du Conseil.

9. Ce cadre aiderait les entreprises qui dominent le marché à moderniser les services qu'elles fournissent, un processus :

d'autant plus important que les compagnies de téléphone de tout le pays sont confrontées à des changements fondamentaux. Pour les entreprises réglementées, le coût de la construction des réseaux de prochaine génération est élevé et ne peut être justifié que par les économies réalisées grâce à la fermeture des réseaux existants. Par conséquent, cette transition vers un réseau basé sur le protocole Internet (IP) nécessitera inévitablement la dénormalisation et le retrait des services existants⁹. [traduction]

Il s'agissait notamment d'éliminer les versions de services qui, comme le Conseil l'a décrit plus tard, « peuvent être basés sur une technologie désuète dont les fabricants ne garantissent plus le service, ou faire l'objet d'une augmentation de coûts les rendant peu avantageux¹⁰. »

10. Trois ans plus tard, le contexte a toutefois changé. Les Instructions de 2006 au Conseil¹¹, ainsi qu'un plan d'action réactif du Conseil dans le cadre de la décision de télécom 2007-51, se sont tous deux concentrés sur l'élimination des mesures réglementaires dont les objectifs pourraient de toute façon être atteints en s'appuyant sur le libre jeu du marché. La décision de télécom 2008-22 a estimé que, sur les trois critères susmentionnés, les deux premiers – « il existe un substitut raisonnable » et « il existe un plan de transition » – étaient soit inutiles, soit superflus. Ils ne seraient pas nécessaires pour les services tarifés pour lesquels il reste très peu de demande de la part des clients, étant donné les solutions de rechange plus récentes et modernes. Ils seraient superflus, car les fournisseurs de services ont de toute façon des incitations

⁹ Bell Canada, demande en vertu de la Partie VII, dossier CRTC n° 8657-B2-200500068, 5 janvier 2005

¹⁰ Décision de télécom 2008-22, paragraphe 52

¹¹ *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

commerciales à déterminer des solutions de rechange et à gérer les transitions des clients :

« [...], le Conseil juge que les obligations d'inclure une analyse des solutions de rechange possibles et de fournir un plan de transition dans le cas de chaque demande de dénormalisation ou de retrait de services ne sont pas conformes aux instructions. Par conséquent, il supprime ces obligations¹². »

11. Seule une obligation d'informer les clients visés a été maintenue. Cela signifie-t-il que les entreprises qui dominent le marché peuvent désormais dénormaliser ou retirer n'importe quel tarif sans examen approfondi? Pas tout à fait. Une demande au Conseil est toujours nécessaire. En effet, le Conseil continuerait à « amorcer un processus plus détaillé dans le cas d'une demande qui touche des intérêts publics importants¹³ ». Et « [...] les conclusions du Conseil dans le cadre de la présente instance ne modifient pas ses décisions antérieures concernant les obligations des ESLT [entreprises de services locaux titulaires] à l'égard de la fourniture du SLB [service local de base] et de l'OSB [objectif du service de base] »¹⁴.
12. Depuis 2008, le cadre réglementaire pour les dénormalisations et les retraits a été reformulé, mais il a peu évolué. À l'exception de l'obligation explicite de continuer de fournir le SLB et de l'obligation d'informer les clients, ce cadre est aujourd'hui pratiquement identique à ce qu'il était avant 2005. Le fait que les demandes soient examinées sur la base d'un critère très large « d'intérêts publics importants » ne donne que peu d'indications sur la manière dont le Conseil décidera. Mais, plus important encore, en l'absence d'une exigence relative à un substitut raisonnable, il n'y a pas grand-chose à signaler lorsqu'une demande de retrait de tarif n'est qu'une demande d'abstention dans des vêtements plus confortables – comme c'est le cas, à mon avis, de la demande relative à cette décision.

À l'avenir

13. La demande de Bell Canada cerne deux raisons pour le retrait proposé du service Entretien de téléphone cellulaire. D'une part, le fournisseur particulier auquel Bell Canada fait appel pour assurer le service se retire des affaires : la plateforme a atteint la fin de sa durée de vie et ne sera plus prise en charge. D'autre part, « les téléphones de remplacement et les pièces détachées sont facilement disponibles dans les points de vente, y compris les détaillants à prix réduits et en ligne [...], ce qui garantit que les clients ont la possibilité de réparer ou de remplacer les appareils téléphoniques

¹² Décision de télécom 2008-22, paragraphe 55

¹³ Décision de télécom 2008-22, paragraphe 57

¹⁴ Décision de télécom 2008-22, paragraphe 58

lorsqu'ils en ont besoin ». [traduction] Ainsi, « les clients disposent d'un large éventail d'options de remplacement ou pour effectuer des réparations. » [traduction]

Distinguer la modernisation des retraits de catégorie de services

14. Si le service Entretien de téléphone cellulaire constitue un service permettant de réparer les téléphones ou, le cas échéant, de les remplacer, la disponibilité d'un large éventail d'options ne permet pas de comprendre pourquoi la sortie du marché du fournisseur actuel de Bell Canada doit torpiller ce service. Il existe, selon Bell Canada, de nombreuses solutions de rechange : ces dernières sont également disponibles pour Bell Canada. La raison la plus pertinente, me semble-t-il, est l'argument de Bell Canada selon lequel le large éventail d'options disponibles pour les clients de régions rurales et éloignées situés dans des circonscriptions non réglementées signifie qu'ils n'ont plus besoin de Bell Canada pour cela. En d'autres termes, les services d'entretien de téléphone cellulaire sont soumis à une concurrence suffisante en vue de protéger les intérêts des utilisateurs.
15. Demander l'autorisation de retirer un tarif au motif que la concurrence est suffisante pour protéger les intérêts des utilisateurs représente une demande d'abstention. Ce n'est pas du tout la même chose que de retirer le tarif parce qu'un autre service tarifé ou non tarifé, plus moderne, se profile à l'horizon. Il en va de même pour le retrait du tarif au motif que le service n'est plus nécessaire dans le monde d'aujourd'hui.
16. En traitant la demande comme un retrait tarifaire général, plutôt que comme une abstention, il me semble donc que la majorité a indiqué avoir trouvé sous le lampadaire ce qui n'y avait jamais été laissé. Le service Entretien de téléphone cellulaire, déjà dénormalisé il y a huit ans et donc imperméable aux nouvelles inscriptions depuis lors, devrait probablement être retiré. Mais le retrait doit résulter de la constatation que, par exemple, le peu d'obstacles à l'entrée et le grand nombre de fournisseurs concurrents desservant les personnes vivant dans des circonscriptions non réglementées justifient l'abstention sur la base d'une concurrence qui protège les intérêts des utilisateurs.
17. La source de cette confusion est, à mon avis, l'ambiguïté qui est revenue dans notre cadre pour les dénormalisations et les retraits à la suite de la décision de télécom 2008-22. Une simple distinction peut contribuer à lever cette ambiguïté :
 - a) Les demandes de retrait parce qu'un service a été remplacé par d'autres services plus modernes ou parce que, compte tenu de l'importance de l'intérêt public, le service n'a pas à être disponible du tout, devraient demeurer de simples demandes de retrait.
 - b) Les demandes de retrait parce qu'une catégorie de services est devenue concurrentielle, ou encore parce que le retrait de cette catégorie de services serait par ailleurs compatible avec les objectifs de la politique canadienne de télécommunication, doivent être déposées en tant que demandes d'abstention.

Examen de l'obligation d'informer les clients visés

18. Enfin, il est utile de rappeler l'obligation d'informer les clients visés qui est en place depuis la décision de télécom 2008-22, telle qu'elle figure au paragraphe 39 du bulletin d'information de télécom 2010-455-1. Les avis envoyés aux utilisateurs du service à dénormaliser ou à retirer doivent comprendre non seulement une description du service et la date proposée pour le changement, mais aussi la justification du changement.
19. Cette justification a été fournie au Conseil, comme cela est également requis. Mais elle ne semble pas avoir été incluse dans l'avis envoyé aux abonnés des régions rurales et éloignées résidant dans des circonscriptions non réglementées. De même, la communication n'indiquait pas ou ne faisait pas allusion aux services de substitution : bien qu'ils ne soient plus tenus de le faire, le Conseil encourage néanmoins les demandeurs à indiquer les services de substitution dans leur communication.
20. Sur la base des interventions déposées et de la réplique de Bell Canada à ces interventions, l'avis reçu par les abonnés a été accueilli par une confusion à laquelle ces omissions ont pu contribuer. En ce qui concerne les dénormalisations et les retraits dans les services de détail, nous devons être vigilants et vérifier que les avis aux abonnés que nous publions sont complets. Les demandeurs seraient bien placés pour faire de même afin de réduire la confusion chez les abonnés et, ce faisant, de profiter des avantages inhérents à une explication unique.

Rapidité et responsabilité

21. Le Conseil est tenu de travailler à la fois avec efficacité et prudence. La rapidité face à un volume élevé exige des compromis. Une grande prudence, une attention particulière aux obligations en matière de droit administratif, ainsi qu'une attention constante et primordiale à la responsabilité représentent des outils essentiels pour déterminer les compromis que nous devons faire.
22. Les ambiguïtés qui peuvent nous entraîner sur une mauvaise voie valent la peine d'être éliminées pour leur propre bien. Mais elles font également partie d'un processus continu qui nous aide à maintenir notre fidélité à l'égard de la loi à un niveau élevé, nos outils bien affûtés et notre recherche des clés de nos objectifs exactement là où cela devrait être.