



Décision de télécom CRTC 2020-128

Version PDF

Ottawa, le 22 avril 2020

Dossier public : 8640-B2-201904334

Bell Canada – Demande d’abstention de la réglementation du service de partage de lignes et du service de liaisons de raccordement des lignes locales dégroupées

*Le Conseil **approuve** la demande de Bell Canada de s’abstenir de réglementer le service de partage de lignes et le service de liaisons de raccordement des lignes locales dégroupées dans toutes les circonscriptions de la compagnie où ils ne sont pas déjà exemptés de la réglementation.*

Demande

1. Le Conseil a reçu une demande de Bell Canada, datée du 3 juin 2019, dans laquelle la compagnie demandait une abstention de la réglementation pour deux services de gros traditionnels dans toutes ses circonscriptions : le service de partage de lignes¹ et le service de liaisons de raccordement des lignes locales dégroupées (LLD)².
2. Le Conseil a reçu une intervention de TELUS Communications Inc. (TCI) concernant la demande de Bell Canada.

Contexte

Lignes locales dégroupées

3. Dans la politique réglementaire de télécom 2015-326, le Conseil a établi un nouveau cadre pour les services de gros. En particulier, il a déterminé que les LLD, un service traditionnel utilisé principalement pour soutenir la concurrence pour les services de téléphonie locale et d’accès à Internet basse vitesse de détail, ne seraient plus obligatoires et seraient progressivement éliminés sur une période de trois ans se terminant le 22 juillet 2018. Dans les circonscriptions où il n’y avait pas de demande, l’abstention de la réglementation des LLD a été accordée immédiatement, avec effet le 22 juillet 2015.

¹ Le service de partage de lignes permet à un concurrent de fournir un service d’accès Internet à ses clients finals alors que l’entreprise de services locaux titulaire (ESLT) fournit des services téléphoniques au moyen des mêmes LLD.

² Une LLD est l’installation d’accès par fil de cuivre entre les locaux d’un client et un central. Une LLD permet à un concurrent de fournir des services de téléphonie et d’accès Internet à ses clients finals.

Le service de liaisons de raccordement des LLD relie les installations de l’ESLT et les installations d’un concurrent au sein d’un central afin de permettre la prestation des services de gros qui utilisent les LLD.

4. Dans la décision de télécom 2018-200, le Conseil a approuvé une demande de Bell Canada visant l'abstention de la réglementation des LLD, à compter du 22 juillet 2018, dans 88 circonscriptions où la demande est toujours présente.
5. Dans la décision de télécom 2019-94, le Conseil a rejeté une demande d'Allstream Business Inc. et de Zayo Canada Inc. visant la révision et la modification de la décision de télécom 2018-200, confirmant ainsi sa décision de s'abstenir de réglementer les LLD dans ces 88 circonscriptions.

Service de partage de lignes et service de liaisons de raccordement des LLD

6. Dans la décision de télécom 2018-18, le Conseil a déterminé que le service de partage de lignes et le service de liaisons de raccordement des LLD de Bell Canada ne satisfaisaient pas à son critère des services essentiels (évaluation du caractère essentiel)³ et cesseraient d'être obligatoires, sous réserve d'une période d'élimination progressive de deux ans se terminant le 17 janvier 2020.
7. Dans les circonscriptions où il n'y avait pas de demande existante pour ces services, le Conseil s'est immédiatement abstenu de les réglementer. Toutefois, dans les circonscriptions où la demande existait, le Conseil a rejeté la demande d'abstention de Bell Canada. Le Conseil a déclaré que si Bell Canada avait l'intention de continuer à mettre à disposition le service de partage de lignes et le service de liaisons de raccordement des LLD dans ces circonscriptions après la période d'élimination progressive, elle pourrait déposer une demande d'abstention de la réglementation et inclure une évaluation appropriée que le Conseil pourrait utiliser pour étudier la demande. Si la compagnie choisit de cesser d'offrir ces services, elle devra en informer ses clients et le Conseil par écrit un an avant la fin de la période d'élimination progressive.

³ Une installation, une fonction ou un service doit satisfaire à toutes les conditions suivantes pour être qualifié d'essentiel : i) l'installation, la fonction ou le service est nécessaire pour que les concurrents puissent offrir des services de télécommunication dans un marché en aval pertinent (condition relative à l'intrant); ii) l'installation, la fonction ou le service est contrôlé par une entreprise qui possède un pouvoir de marché en amont de telle sorte que le retrait de l'accès obligatoire, ou l'interdiction de l'accès à l'installation, serait susceptible de réduire ou d'empêcher sensiblement la concurrence dans le marché en aval (condition relative à la concurrence); et iii) il n'est ni pratique ni faisable pour les concurrents raisonnablement efficaces de reproduire raisonnablement la fonctionnalité de l'installation à une échelle suffisante (condition relative à la reproductibilité). Pour être qualifié d'essentiel, un service de gros doit répondre aux trois conditions.

Le Conseil devrait-il s'abstenir de réglementer le service de partage de lignes et le service de liaisons de raccordement des LLD dans les circonscriptions de Bell Canada où la demande existe?

Positions des parties

8. Bell Canada a demandé que le service de partage de lignes et le service de liaisons de raccordement des LLD existants soient exemptés de la réglementation dans toutes les circonscriptions où il y a toujours une demande, à compter du 17 janvier 2020, date de la fin de la période d'élimination progressive. À son avis, l'abstention serait conforme à l'article 34 de la *Loi sur les télécommunications (Loi)* et constituerait une extension logique et nécessaire des conclusions du Conseil concernant les LLD énoncées dans la décision de télécom 2018-200.
9. Bell Canada a demandé au Conseil d'accorder une abstention conformément à l'article 34 de la *Loi* et de s'abstenir d'exercer ses pouvoirs et fonctions en vertu des articles 25, 29 et 31 et des paragraphes 27(1), 27(3), 27(5) et 27(6) de la *Loi*.
10. Bell Canada a fait valoir que l'évaluation appropriée que le Conseil pourrait utiliser pour évaluer l'abstention de la réglementation du service de partage de lignes et du service de liaisons de raccordement des LLD serait celle de l'analyse stratégique en vertu du paragraphe 34(1) de la *Loi*.
11. Bell Canada a fait remarquer que le Conseil a déterminé, dans la décision de télécom 2018-18, que ni le service de partage de lignes ni le service de liaisons de raccordement des LLD ne satisfaisaient aux conditions de l'évaluation du caractère essentiel. Elle a déclaré que, comme la condition relative à la concurrence de l'évaluation du caractère essentiel est similaire à l'évaluation du pouvoir de marché⁴ généralement appliqué en vertu du paragraphe 34(2) de la *Loi*, il serait inutile que le Conseil évalue l'abstention de la réglementation en vertu du paragraphe 34(2) de la *Loi*. Elle a fait valoir que cette approche serait cohérente avec celle que le Conseil a adoptée dans son évaluation de l'abstention de la réglementation des LLD.

Service de partage de lignes

12. Bell Canada a fait valoir que le service de partage de lignes, en tant qu'installation traditionnelle limitée à la fourniture de services Internet basse vitesse, est dépassé et presque obsolète, qu'il représente une petite partie du marché des services Internet de gros et une partie encore plus petite du marché des services Internet global, et que la demande pour le service de partage de lignes est en déclin depuis plusieurs années.

⁴ L'évaluation du pouvoir de marché (établie dans la décision de télécom 94-19) comprend plusieurs critères d'évaluation, notamment la part du marché, l'offre et la demande, les barrières à l'entrée, la disponibilité des solutions de rechange et les facteurs liés à la technologie.

13. Bell Canada a fait remarquer que le service de partage de lignes correspond essentiellement à une LLD partielle réservée aux services Internet, pour lesquels il existe d'autres solutions concurrentielles adéquates. Elle a indiqué que les conclusions du Conseil sur les LLD et l'opportunité de s'abstenir de leur réglementation s'appliquent également au service de partage de lignes.
14. TCI a reconnu que le service de partage de lignes est une technologie dépassée, et a fait valoir qu'elle devient inadaptée, car les consommateurs exigent des vitesses d'accès à Internet qui ne peuvent être fournies par des lignes en cuivre.

Service de liaisons de raccordement des LLD

15. Bell Canada a indiqué que le service de liaisons de raccordement des LLD ne fonctionne qu'en conjonction avec les LLD et le service de partage de lignes, et n'est pas vendu comme un produit autonome.
16. Par conséquent, Bell Canada estime que toutes les conclusions stratégiques du Conseil dans la décision de télécom 2018-200 concernant les LLD devraient également s'appliquer au service de liaisons de raccordement des LLD. Elle a indiqué que l'abstention de leur réglementation serait conforme aux objectifs stratégiques énoncés à l'article 7 de la *Loi* pour les mêmes raisons dans les deux cas.
17. TCI a fait valoir que le service de liaisons de raccordement des LLD devrait être exempté de la réglementation parce qu'il ne sert que d'équipement auxiliaire aux LLD et au service de partage de lignes, et que l'analyse stratégique qui a soutenu l'abstention dans le cas des LLD devrait également s'appliquer au service de liaisons de raccordement des LLD, pour la même raison.

Résultats de l'analyse du Conseil

18. La décision du Conseil de s'abstenir ou non de réglementer un service est prise en vertu de l'article 34 de la *Loi*. La première méthode consiste à procéder à une analyse stratégique en vertu du paragraphe 34(1) de la *Loi*. L'autre consiste à évaluer, conformément au paragraphe 34(2) de la *Loi*, s'il existe une concurrence suffisante pour protéger les intérêts des utilisateurs, généralement en procédant à une évaluation du pouvoir de marché⁵.
19. Le Conseil estime qu'il n'est pas nécessaire de procéder à une évaluation complète du pouvoir de marché en vertu du paragraphe 34(2) de la *Loi* en ce qui concerne le service de partage de lignes et le service de liaisons de raccordement des LLD, car ils ne fonctionnent qu'en conjonction avec les LLD, et le Conseil a déjà déterminé que ces dernières ne satisfaisaient pas à la condition relative à la concurrence de l'évaluation du caractère essentiel.

⁵ Le paragraphe 34(2) de la *Loi* est libellé comme suit : « S'il conclut, comme question de fait, que le cadre de la fourniture par les entreprises canadiennes des services — ou catégories de services — de télécommunication est suffisamment concurrentiel pour protéger les intérêts des usagers — ou le sera —, le Conseil doit s'abstenir, dans la mesure qu'il estime indiquée et aux conditions qu'il fixe, d'exercer les pouvoirs et fonctions que lui confèrent normalement les articles 24, 25, 27, 29 et 31 à l'égard des services ou catégories de services en question. »

20. En outre, dans la décision de télécom 2018-200, la décision du Conseil de s'abstenir de réglementer les LLD ne comportait pas d'évaluation au titre du paragraphe 34(2) de la *Loi*. Dans cette décision, le Conseil a déterminé que le service de LLD de Bell Canada satisfaisait aux les critères d'abstention prévus au paragraphe 34(1) de la *Loi*, en ce sens que s'abstenir de sa réglementation serait conforme aux objectifs stratégiques énoncés aux articles 7c), 7f) et 7g) de la *Loi*⁶.
21. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil estime qu'il convient d'examiner la demande d'abstention de Bell Canada en vertu du paragraphe 34(1) de la *Loi*.

Service de partage de lignes

22. Dans la décision de télécom 2018-18, le Conseil a indiqué que le service de partage de lignes est étroitement associé aux LLD et a reconnu que cela correspond effectivement à une LLD partielle, car ce service n'offre pas la fonctionnalité vocale locale qu'offre une LLD à part entière.
23. Dans cette décision, le Conseil a déterminé que le service de partage de lignes ne répondait pas à l'évaluation du caractère essentiel parce qu'il ne satisfaisait pas aux conditions relatives à l'intrant ou à la concurrence, et son examen des considérations stratégiques connexes a étayé cette conclusion.
24. Dans l'instance qui a conduit à la décision de télécom 2018-18, Bell Canada a soumis au Conseil des éléments de preuve qui ont montré une baisse importante de la demande pour le service de partage de lignes entre 2013 et 2016. Les éléments de preuve fournis par Bell Canada dans le cadre de la présente instance montrent que la tendance à la baisse du nombre d'abonnements se poursuit depuis 2016, bien qu'à un rythme plus lent.

Service de liaisons de raccordement des LLD

25. Dans la décision de télécom 2018-18, le Conseil a fait remarquer que le service de liaisons de raccordements des LLD ne fonctionne pas indépendamment des LLD.
26. Dans cette décision, le Conseil a déterminé que le service de liaisons de raccordement des LLD ne répondait pas à l'évaluation du caractère essentiel parce qu'il ne satisfaisait pas aux conditions relatives à l'intrant ou à la concurrence, et son examen des considérations stratégiques connexes a étayé cette conclusion.

⁶ Les objectifs stratégiques tirés de la *Loi* sont les suivants : 7c) accroître l'efficacité et la compétitivité, sur les plans national et international, des télécommunications canadiennes; 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; et 7g) stimuler la recherche et le développement au Canada dans le domaine des télécommunications ainsi que l'innovation en ce qui touche la fourniture de services dans ce domaine.

Paragraphe 34(1) de la Loi

27. Selon le paragraphe 34(1) de la *Loi*, « [l]e Conseil peut s'abstenir d'exercer — en tout ou en partie et aux conditions qu'il fixe — les pouvoirs et fonctions que lui confèrent normalement les articles 24, 25, 27, 29 et 31 à l'égard des services — ou catégories de services — de télécommunication fournis par les entreprises canadiennes dans les cas où il conclut, comme question de fait, que son abstention serait compatible avec la mise en œuvre de la politique canadienne de télécommunication. »
28. Le Conseil estime que les objectifs stratégiques les plus pertinents en rapport avec la demande de Bell Canada sont ceux qui figurent aux paragraphes 7c) et 7f) de la *Loi*.
29. Le Conseil estime que la décision de s'abstenir de réglementer le service de partage de lignes serait conforme au paragraphe 7c) de la *Loi*. Plus précisément, les clients de services de gros de Bell Canada pourraient migrer de plus en plus d'une installation traditionnelle vers des technologies plus avancées qui peuvent fournir des services Internet plus rapides aux utilisateurs finals.
30. S'abstenir de réglementer le service de partage de lignes serait également conforme à l'objectif stratégique énoncé au paragraphe 7f) de la *Loi*. Plus précisément, cela favoriserait le libre jeu du marché en ce qui concerne la fourniture de services de télécommunication.
31. Dans la politique réglementaire de télécom 2015-326, le Conseil a déterminé que la suppression de l'accès imposé aux LLD ne devrait probablement pas empêcher ou diminuer grandement la concurrence dans les marchés des services téléphoniques filaires locaux de résidence ou d'affaires de détail, peu importe la circonscription ou le territoire d'exploitation des ESLT visées. Le Conseil a ensuite déterminé, dans la décision de télécom 2018-200, que l'abstention de la réglementation des LLD favoriserait le libre jeu du marché en ce qui concerne la prestation de services de télécommunication en amont (services de gros) et en aval (services de détail). Le Conseil a estimé qu'il serait inefficace et non rentable de continuer à réglementer un service qui a peu d'impact sur la concurrence.
32. Le Conseil fait remarquer que les renseignements fournis par Bell Canada montrent que le nombre d'abonnements pour le service de partage de lignes ne représente qu'une petite partie du nombre d'abonnements pour les LLD. Par conséquent, l'abstention de la réglementation du service de partage de lignes aurait beaucoup moins d'impact sur la concurrence que l'abstention de la réglementation des LLD.
33. En outre, le maintien de la réglementation du service de partage de lignes pourrait inciter les clients de services de gros à continuer de recourir à la technologie traditionnelle pour fournir des services Internet aux utilisateurs finals, ce qui, d'après le Conseil, constituerait une application inefficace et non rentable de la réglementation.

34. En ce qui concerne le service de liaisons de raccordement des LLD, qui ne fonctionne qu'en conjonction avec les LLD et le service de partage de lignes, le Conseil estime que s'abstenir de le réglementer serait conforme aux objectifs stratégiques énoncés aux paragraphes 7c) et 7f) de la *Loi* pour les mêmes raisons que celles indiquées pour le service de partage de lignes. En outre, l'abstention de la réglementation du service de liaisons de raccordements des LLD serait conforme à la décision précédente du Conseil de s'abstenir de réglementer les LLD dans la décision de télécom 2018-200, qui a ensuite été réaffirmée dans la décision de télécom 2019-94.

Paragraphe 34(3) de la Loi

35. Le Conseil estime que le service de partage de lignes et le service de liaisons de raccordement des LLD satisfont également aux critères d'abstention de la réglementation prévus au paragraphe 34(3) de la *Loi*. Plus précisément, le Conseil estime que s'abstenir de les réglementer ne serait pas susceptible de nuire indûment au maintien d'un marché concurrentiel pour les services téléphoniques ou Internet de détail dans les circonscriptions de Bell Canada où la demande existe.

36. Le Conseil fait également remarquer que des solutions de rechange concurrentielles, telles que le service d'accès haute vitesse de gros, sont disponibles pour les clients de services de gros si Bell Canada décide de cesser d'offrir le service de partage de lignes ou le service de liaisons de raccordement des LLD, ou décide d'augmenter sensiblement leur prix. Toutefois, si Bell Canada décide de cesser d'offrir l'un ou l'autre de ces services dans l'une de ses circonscriptions, le Conseil estime que la compagnie devra donner à ses clients de services de gros un préavis suffisant pour leur permettre de prendre d'autres dispositions.

Conclusion

37. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil **approuve** la demande de Bell Canada. Plus précisément, le Conseil détermine qu'à compter de la date de la présente décision, les articles 25, 29 et 31 et aux paragraphes 27(1), 27(5) et 27(6) de la *Loi* ne s'appliquent plus au service de partage de lignes et au service de liaisons de raccordement des LLD dans toutes les circonscriptions de Bell Canada où ces services ne font pas déjà l'objet d'une abstention de la réglementation.

38. Le Conseil conserve le pouvoir d'imposer des conditions relatives à un service conformément à l'article 24 de la *Loi*, ainsi que le pouvoir d'éviter toute préférence indue ou discrimination injuste conformément aux paragraphes 27(2) et 27(4) de la *Loi*, et d'évaluer la conformité avec toutes les exigences maintenues conformément au paragraphe 27(3) de la *Loi*. Ces dispositions procurent au Conseil la souplesse nécessaire pour répondre à toute plainte future.

39. En outre, conformément à l'article 24 de la *Loi*, le Conseil exige de Bell Canada qu'elle fournisse un préavis écrit d'au moins six mois aux clients existants de services de gros si la compagnie décide de cesser d'offrir le service de partage de lignes ou le service de liaisons de raccordement des LLD dans l'une de ses circonscriptions.

Instructions

40. Le Conseil est tenu, dans l'exercice de ses pouvoirs et fonctions aux termes de la *Loi*, de mettre en œuvre les objectifs stratégiques exposés à l'article 7 de la *Loi*, conformément aux Instructions de 2019⁷ et aux Instructions de 2006⁸ (collectivement les Instructions). Le Conseil estime que ses conclusions énoncées dans la présente décision sont conformes aux Instructions.
41. Les Instructions de 2019 précisent que dans l'exercice des pouvoirs et fonctions que lui confère la *Loi*, le Conseil devrait examiner comment ses décisions peuvent promouvoir la concurrence, l'abordabilité, les intérêts des consommateurs et l'innovation.
42. De plus, dans ses décisions, le Conseil devrait démontrer sa conformité avec les Instructions de 2019 et préciser comment ses décisions peuvent promouvoir la concurrence, l'abordabilité, les intérêts des consommateurs et l'innovation.
43. Le Conseil estime que le fait de s'abstenir de réglementer le service de partage de lignes et le service de liaisons de raccordement des LLD est conforme aux alinéas 1a)(i), 1a)(vi) et 1a)(vii) des Instructions de 2019, qui énoncent que le Conseil devrait examiner la mesure dans laquelle ses décisions :
- (i) encouragent toutes formes de concurrence et d'investissement;
 - (vi) permettent l'innovation dans les services de télécommunication, y compris de nouvelles technologies et des offres de services différenciées;
 - (vii) stimulent l'investissement dans la recherche et le développement et dans d'autres actifs incorporels qui soutiennent l'offre et la fourniture de services de télécommunication.
44. En particulier, le Conseil estime que l'abstention de la réglementation fournira l'allégement réglementaire demandé en ce qui concerne deux services de gros traditionnels non essentiels. Bien que la migration des consommateurs des services basse vitesse vers des solutions de rechange à plus grande vitesse soit en cours depuis de nombreuses années, l'abstention de la réglementation de ces services de gros, étant donné la disponibilité de solutions de rechange de gros supérieures, renforcera cette tendance sur le marché des services de détail en aval.
45. Le Conseil estime également que l'abstention est conforme à l'alinéa 1a)(i) des Instructions de 2006, dans lequel on affirme que le Conseil doit se fier, dans la plus grande mesure du possible, au libre jeu du marché comme moyen d'atteindre les objectifs stratégiques en matière de télécommunication.

⁷ Décret donnant au CRTC des instructions relativement à la mise en œuvre de la politique canadienne de télécommunication pour promouvoir la concurrence, l'abordabilité, les intérêts des consommateurs et l'innovation, DORS/2019-227, 17 juin 2019

⁸ Décret donnant au CRTC des instructions relativement à la mise en œuvre de la politique canadienne de télécommunication, DORS/2006-355, 14 décembre 2006

46. De plus, conformément à l'alinéa 1b)(i) des Instructions de 2006, le Conseil estime que l'abstention de la réglementation du service de partage de lignes et du service de liaisons de raccordement des LLD et contribuera à la réalisation des objectifs stratégiques énoncés aux paragraphes 7c) et 7f) de la *Loi*, car elle améliorera l'efficacité et la compétitivité des services de télécommunication canadiens et favorisera le libre jeu du marché.

Secrétaire général

Documents connexes

- *Allstream Business Inc. et Zayo Canada Inc. – Demande de révision et de modification de la décision de télécom 2018-200*, Décision de télécom CRTC 2019-94, 3 avril 2019
- *Bell Canada – Demande d'abstention de la réglementation des lignes locales dégroupées*, Décision de télécom CRTC 2018-200, 5 juin 2018
- *Bell Canada – Demande de modification concernant la fourniture de divers services de gros*, Décision de télécom CRTC 2018-18, 17 janvier 2018
- *Examen du cadre des services filaires de gros et des politiques connexes*, Politique réglementaire de télécom CRTC 2015-326, 22 juillet 2015; modifiée par la Politique réglementaire de télécom CRTC 2015-326-1, 9 octobre 2015
- *Examen du cadre de réglementation*, Décision de télécom CRTC 94-19, 16 septembre 1994