



Décision de télécom CRTC 2015-40

Version PDF

Ottawa, le 12 février 2015

Numéro de dossier : 8660-C182-201313113

Consortium des Opérateurs de Réseaux Canadiens Inc. – Demande d'amélioration de la qualité des services d'accès haute vitesse de gros fournis par les câblodistributeurs aux fournisseurs de services Internet indépendants

*Le Consortium des Opérateurs de Réseaux Canadiens Inc. (CORC) a demandé l'amélioration de la qualité des services d'accès haute vitesse de gros fournis par Cogeco, le RCP, Shaw et Vidéotron (collectivement les câblodistributeurs). Le Conseil estime que la disposition de la Loi sur les télécommunications relative à la discrimination injuste est indûment étroite pour évaluer les questions soulevées par le CORC. De plus, le CORC n'a pas fourni les éléments de preuve nécessaires pour étayer ses allégations relatives au comportement des câblodistributeurs. Dans ces circonstances, le Conseil estime que permettre à l'industrie d'élaborer ses propres solutions constitue vraisemblablement la façon la plus efficace et la plus efficiente d'apporter une réponse aux préoccupations du CORC. Par conséquent, le Conseil ferme le dossier relatif à la demande du CORC et **ordonne** au CORC et aux câblodistributeurs de régler un certain nombre de problèmes par l'intermédiaire du Comité directeur du CRTC sur l'interconnexion ou par le biais de discussions bilatérales. Le Conseil **ordonne** de plus au CORC et aux câblodistributeurs de lui soumettre un rapport, dans les **90 jours** de la date de la présente décision, sur les progrès accomplis en cette matière. Le Conseil détermine également qu'il sera nécessaire d'obtenir davantage de renseignements sur certains sujets, à la suite de la publication de la présente décision.*

Introduction

1. Le Conseil a reçu une demande du Consortium des Opérateurs de Réseaux Canadiens Inc. (CORC), datée du 27 septembre 2013, dans laquelle le CORC demandait des modifications aux services d'accès haute vitesse (AHV) de gros fournis par Cogeco Câble inc. (Cogeco), le Rogers Communications Partnership (RCP), Shaw Cablesystems G.P. (Shaw) et Vidéotron s.e.n.c. (Vidéotron) [collectivement les câblodistributeurs] ¹.
2. Le CORC a allégué que les câblodistributeurs fournissent des services AVH de gros aux fournisseurs de services Internet indépendants (FSI) et cela d'une manière indûment discriminatoire par rapport au traitement qu'accordent les câblodistributeurs à leurs propres

¹ Les services AHV de gros fournis par les câblodistributeurs sont généralement connus sous le vocable de « services d'accès Internet de tiers (AIT) ». Ces services permettent aux fournisseurs de services Internet indépendants d'offrir un accès Internet à leurs utilisateurs finals par des modems câbles qui sont reliés aux systèmes et aux réseaux d'accès et de distribution des câblodistributeurs, ceci dans le but de fournir les services de communication vocale et d'Internet de détail par protocole Internet.

clients des services de détail, ce qui contrevient au paragraphe 27(2) de la *Loi sur les télécommunications (Loi)*². Le CORC a proposé : i) que le Conseil exige de tous les câblodistributeurs qu'ils apportent des changements précis à leurs services AHV de gros respectifs et ii) qu'une série d'indicateurs de qualité de service ainsi qu'un plan de rabais tarifaire soient adoptés.

3. Le CORC a soutenu que, contrairement à ce que prévoit le paragraphe 27(2) de la *Loi*, les FSI reçoivent des services de piètre qualité lors de leur adhésion aux services AHV de gros des câblodistributeurs et à toutes les étapes du cycle de vie de ces services, notamment à la commande et à la livraison; lors de dépannages et des réparations; lors de l'entretien et des modifications du réseau; à la facturation et au débranchement.
4. Le CORC a affirmé que les câblodistributeurs : i) ont organisé leurs services AHV de gros ainsi que les composantes de leurs réseaux de façon à fournir aux FSI un service inférieur à celui qu'ils offrent à leurs propres clients des services de détail et ii) que, dans le cas des interruptions de service des utilisateurs finals des services AHV de gros des membres du CORC, ils n'accordent pas le même soin ni la même diligence que lorsqu'il s'agit de résoudre les problèmes de leurs propres clients des services de détail.
5. Le CORC a fait valoir que la piètre qualité des services AHV de gros offerts par les câblodistributeurs affecte injustement la réputation des FSI et que, si une telle situation devait perdurer, elle nuirait de façon irréparable à la viabilité de l'accès Internet de détail et des autres services haute vitesse offerts par les FSI, ce qui conduirait à une diminution de la concurrence.
6. En ce qui a trait à la demande du CORC, le Conseil a reçu des interventions de Bell Aliant Communications régionales, société en commandite et de Bell Canada (collectivement les compagnies Bell), des câblodistributeurs, du Centre pour la défense de l'intérêt public (PIAC) et de Vaxination Informatique (Vaxination). On peut consulter sur le site Web du Conseil le dossier public de l'instance, lequel a été fermé le 14 février 2014. On peut y accéder à l'adresse www.crtc.gc.ca ou au moyen du numéro de dossier indiqué ci-dessus.

Le CORC a-t-il prouvé la question du traitement préférentiel par les câblodistributeurs?

7. Les câblodistributeurs ont fait valoir que le CORC n'a pas réussi à prouver qu'ils accordaient un traitement préférentiel à leurs propres clients des services de détail. Ils ont ajouté que, même si la demande cite des statistiques très sélectives sur les questions de service aux utilisateurs finals des services AHV de gros, elle ne contient pas de précision permettant de comparer ces statistiques aux clients des services de détail des câblodistributeurs.
8. Les câblodistributeurs ont indiqué que les allégations de traitement discriminatoire sont fondées sur des plaintes déposées au cours d'une courte période, soit de juin à septembre

² Le paragraphe 27(2) de la *Loi* précise qu'il est interdit à une entreprise canadienne, en ce qui concerne soit la fourniture de services de télécommunication, soit l'imposition ou la perception des tarifs y afférents, d'établir une discrimination injuste, ou d'accorder — y compris envers elle-même — une préférence indue ou déraisonnable, ou encore de faire subir un désavantage de même nature.

2013, et qu'elles portent essentiellement sur l'installation et la réparation des services AHV de gros des câblodistributeurs. Ces derniers ont soutenu que le fait de se baser sur une courte période ne correspond ni aux habitudes du Conseil, ni à la position adoptée par le CORC durant l'instance qui a mené à la publication de l'ordonnance de télécom 2013-363; au cours de cette instance, le CORC a en effet soutenu qu'une seule année de compilation de données constitue une période trop courte pour justifier la révision d'un tarif en vue de régler les problèmes d'installation de services AHV de gros des compagnies Bell.

9. Cogeco et Shaw ont signalé qu'en raison de l'augmentation considérable de la demande de services AHV de gros au cours des 12 à 18 derniers mois, elles ont apporté des changements opérationnels à la suite d'une forte sollicitation temporaire des ressources disponibles pour répondre aux demandes d'installation de services AHV de gros. Vidéotron a fait valoir que la période citée dans la demande du CORC est en fait la plus occupée en matière de services AHV de gros et de détail, parce qu'elle comprend la fameuse période des déménagements au Québec.
10. Le RCP a soutenu que la progression du nombre d'utilisateurs finals des services AHV de gros, qui a été de 15 fois en trois ans, a de beaucoup dépassé celle de la clientèle des services de détail du RCP, et que le RCP a répondu à cette hausse rapide dans des circonstances difficiles qui incluaient le passage de points d'interconnexion dégroupés à des points groupés, comme le Conseil l'avait ordonné dans la politique réglementaire de télécom 2011-703.
11. Les câblodistributeurs ont soutenu que rien ne prouve l'existence d'un problème de nature systémique ou d'une discrimination injuste contraire au paragraphe 27(2) de la *Loi*. En conséquence, ils ont fait valoir que la demande du CORC devrait être rejetée.
12. Dans sa réponse, le CORC a contesté les allégations des câblodistributeurs affirmant qu'aucun des points qu'il avait soulevés ne prouvait la préférence indue ou la discrimination injuste. Le CORC a soutenu que le comportement des câblodistributeurs sur plusieurs de ces questions démontrait, et ce de façon répétée, qu'il y avait bien eu infraction au paragraphe 27(2) de la *Loi*.
13. Le CORC a aussi répliqué que l'augmentation rapide du volume d'utilisateurs finals des services AHV de gros des câblodistributeurs ne justifiait pas d'imposer les défaillances systématiques des services à toute une gamme de FSI très divers ayant leur propre rythme de croissance.
14. Le CORC a indiqué que la période de juin à septembre 2013, qui affiche des normes de service d'un niveau critique en ce qui a trait aux services AHV de gros fournis par les câblodistributeurs, est l'élément le plus approprié pour étayer cette demande et reste une période qui mérite l'examen le plus rigoureux de la part du Conseil.

Résultats de l'analyse du Conseil

Test de discrimination injuste

15. L'allégation fondamentale du CORC est que les câblodistributeurs ont contrevenu au paragraphe 27(2) de la *Loi*. L'analyse du Conseil relativement à une allégation de discrimination injuste, conformément au paragraphe 27(2) de la *Loi*, est effectuée en deux étapes :
- a) le Conseil détermine d'abord si le comportement visé constitue une préférence ou un désavantage;
 - b) après avoir rendu une décision à cet égard, le Conseil détermine si le désavantage est déraisonnable ou si la préférence est indue.
16. Il incombe au demandeur de prouver que le comportement visé est discriminatoire ou préférentiel. Aux termes du paragraphe 27(4) de la *Loi*, l'intimé est tenu de démontrer que la discrimination n'est pas injuste ou que la préférence n'est pas indue ou déraisonnable.
17. Le Conseil a examiné attentivement toutes les allégations présentées dans la demande du CORC. Bien que le CORC ait déposé des éléments de preuve sur la façon dont les services de télécommunication sont fournis par les câblodistributeurs aux utilisateurs finals des services AHV de gros, il n'en a pas donné sur la façon dont ces services se comparent plus particulièrement aux services que fournissent les câblodistributeurs à leurs propres utilisateurs finals des services de détail. Le CORC a reconnu qu'il n'avait pas accès aux données des câblodistributeurs sur leurs normes de service de détail.
18. Quoiqu'il en soit et compte tenu des circonstances particulières de ce cas, le Conseil estime que la disposition de la *Loi* relative à la discrimination injuste est indûment étroite pour évaluer les questions soulevées par le CORC et que d'autres méthodes mériteraient d'être envisagées. Dans ces conditions et pour aller de l'avant, le Conseil décide de clore le dossier de la demande du CORC.

Est-il possible d'améliorer la fourniture des services AHV de gros des câblodistributeurs?

19. Le Conseil note que, d'après le dossier de la présente instance, les parties ont reconnu la possibilité d'améliorer les services AHV de gros fournis par les câblodistributeurs.
20. Le CORC a fait valoir que, même si l'état actuel des services AHV de gros des câblodistributeurs nécessite la mise en place de nouvelles procédures, celles-ci devraient être simplifiées et optimisées jusqu'à parvenir à des normes de service qui soient équivalentes à celles appliquées par les câblodistributeurs pour leurs propres clients des services de détail.
21. Les câblodistributeurs ont noté que certains des changements proposés par le CORC affecteraient les procédures relatives à la prestation des services qu'avait élaborées un groupe de travail du Comité directeur du CRTC sur l'interconnexion (CDCI). Les câblodistributeurs ont donc suggéré que trois des changements proposés par le CORC soient soumis à la décision du CDCI. Ils ont également suggéré que quatre changements proposés par le CORC

soient résolus par des discussions bilatérales parce qu'ils concernent des plaintes contre un câblodistributeur précis.

22. Le CORC a demandé au Conseil d'écarter la recommandation des câblodistributeurs de régler certaines questions par des discussions bilatérales étant donné que de telles discussions n'avaient en général rien donné dans le passé.

Résultats de l'analyse du Conseil

23. Le Conseil estime que la livraison efficace des services AHV de gros est un élément essentiel de la concurrence sur le marché de services Internet. Le Conseil note que les câblodistributeurs sont disposés à traiter sept des changements proposés par le CORC et énoncés à l'annexe de la présente décision, en concertation avec le CDCI ou au cours de discussions bilatérales. Le Conseil estime que permettre à l'industrie d'élaborer ses propres solutions constitue vraisemblablement la façon la plus efficace et la plus efficiente d'apporter une réponse aux préoccupations du CORC. En conséquence, le Conseil **ordonne** que les points 1 à 3 de l'annexe soient soumis au CDCI et que les points 4 à 7 soient réglés par le biais de discussions bilatérales. Afin de répondre à l'inquiétude du CORC concernant l'inefficacité de discussions bilatérales et de favoriser le suivi des progrès accomplis par le CDCI, le Conseil **ordonne** au CORC et aux câblodistributeurs de lui soumettre un rapport relatif à la résolution de ces sept points, dans les **90 jours** de la publication de la présente décision. À ce moment-là, le Conseil évaluera les progrès et, si nécessaire, décidera des autres mesures à prendre.
24. En plus des points 1 à 7 énumérés dans l'annexe, le Conseil estime que certains autres sujets évoqués par le CORC pourraient éventuellement faire obstacle à une concurrence efficace sur le marché des services Internet. Cependant, le dossier de la présente instance ne contient actuellement pas suffisamment d'informations pour justifier l'application d'une mesure réglementaire afin de régler ces questions. En conséquence, le personnel du Conseil recueillera des renseignements supplémentaires pour déterminer s'il y a lieu de prendre des mesures au sujet des points 8 à 10 énoncés dans l'annexe. Quant aux autres propositions du CORC, le Conseil a déterminé qu'aucun suivi ne serait nécessaire pour le moment.

Secrétaire général

Documents connexes

- *Bell Aliant Communications régionales, société en commandite et Bell Canada – Proposition de frais de service pour les situations « sans droit d'accès » et « installation annulée » pour le Service d'accès par passerelle – Fibre optique jusqu'au nœud, Ordonnance de télécom CRTC 2013-363, 2 août 2013*
- *Pratiques de facturation concernant les services d'accès à haute vitesse de résidence de gros, Politique réglementaire de télécom CRTC 2011-703, 15 novembre 2011, modifiée par la Politique réglementaire de télécom CRTC 2011-703-1, 22 décembre 2011*

Annexe

Points à résoudre en concertation avec le CDCI ou par le biais de discussions bilatérales

Point	Description
1	État des demandes d'installation et des dossiers d'incident
2	Processus de transmission des incidents aux échelons supérieurs
3	Préavis de modifications à apporter au réseau
4	Processus d'inscription au service AIT (accès Internet de tiers)
5	Débranchements effectués par erreur en raison de l'étiquetage incohérent des branchements au service AIT
6	Mesures de protection des réseaux (Protocole BFD [Bidirectional Forward Detection])
7	Rapports sur l'utilisation et l'attribution des adresses IP

Points pour lesquels il est nécessaire de recueillir des renseignements supplémentaires

Point	Description
8	Rendez-vous aux fins d'installation et de service
9	Manque d'accès aux outils de diagnostic
10	Manque d'accès à l'information sur la disponibilité du service