



Décision de télécom CRTC 2021-385

Version PDF

Ottawa, le 19 novembre 2021

Dossier public : 8622-C347-202101111

Opérateurs des réseaux concurrentiels Canadiens – Demande de redressement auprès de Rogers Communications Canada Inc. concernant les modems Data Over Cable Service Interface Specification (DOCSIS) 3.0

Le Conseil conclut que les mesures prises par Rogers Communications Canada Inc. (RCCI) concernant la date d'interruption de la vente des nouveaux modems Data Over Cable Service Interface Specification (DOCSIS) 3.0 et l'élimination progressive subséquente des modems DOCSIS 3.0 existants sont conformes à une interprétation raisonnable du tarif de RCCI et au cadre du Conseil relatif aux modems câble. Bien que cette méthode puisse entraîner un désavantage pour les clients du service d'accès Internet de tiers (AIT) de RCCI, ce désavantage n'est pas déraisonnable.

Le Conseil **refuse** la demande des Opérateurs des réseaux concurrentiels Canadiens (ORCC) d'ordonner à RCCI de modifier son avis à l'intention de ses clients du service AIT et s'attend à ce que RCCI respecte ses obligations en matière de tests de deuxième niveau établies dans la décision de télécom 2004-37 lorsqu'elle collabore avec ses clients du service AIT pour tester et approuver les nouveaux modèles de modem DOCSIS 3.1 à utiliser sur son réseau d'accès.

Contexte

1. Le Conseil réglemente les services d'accès Internet de tiers (AIT) fournis par les grandes entreprises de câblodistribution. Les fournisseurs de services Internet (FSI) concurrents achètent des services AIT et fournissent un accès Internet de détail à leurs clients finals à l'aide de modems câble connectés aux réseaux et aux systèmes d'accès et de distribution d'une entreprise de câblodistribution et compatibles avec ceux-ci.
2. Rogers Communications Canada Inc. (RCCI) offre un service AIT aux clients des FSI selon les modalités et les taux énoncés dans son Tarif des services d'accès (tarif de RCCI)¹.
3. Le tarif de RCCI précise que les FSI sont responsables de fournir à leurs clients finals un modem conforme à un ensemble de spécifications conçues pour garantir l'intégrité du réseau de RCCI. Les modems doivent également satisfaire au test de deuxième niveau de RCCI, et l'entreprise met à disposition une liste de modems ayant satisfait à cette

¹ Les tarifs des clients du service AIT se trouvent dans la partie G du [tarif de RCCI](#) (disponible en anglais seulement).

exigence (ci-après liste de RCCI). Les FSI peuvent également demander la certification de modems qui ne figurent pas sur la liste de RCCI.

4. Le tarif de RCCI précise également que l'entreprise se réserve le droit d'apporter tout changement qu'elle juge nécessaire à la conception, la fonction, l'exploitation, la technologie ou la disposition de son réseau, et que les clients du service AIT doivent s'assurer que leur équipement est toujours compatible avec son réseau.
5. Toutefois, conformément à la décision de télécom 2004-37, tout changement concernant l'utilisation des modems câbles pour les clients des services AIT doit être effectué d'une manière conforme au cadre du Conseil relatif aux modems câble. En particulier, les modems câbles des services AIT devraient, au minimum, satisfaire à un ensemble de 10 exigences décrites dans cette décision.
6. Le 15 juin 2020, RCCI a envoyé une lettre (lettre de juin) à ses clients du service AIT pour les informer qu'à compter du 4 janvier 2021, RCCI cesserait d'activer les modems Data Over Cable Service Interface Specification (DOCSIS) 3.0 avec moins de huit canaux en amont². Les clients finals existants qui utilisent déjà des modems DOCSIS 3.0 avec moins de huit canaux en amont ne continueraient à recevoir du soutien que dans les conditions suivantes :
 - le modem du client final est actif le 4 janvier 2021;
 - la demande d'activation du modem du client final a été reçue au plus tard le 3 janvier 2021;
 - le client final continue d'être soutenu par le même point d'interconnexion du réseau.
7. La lettre de juin indiquait également qu'à compter du 1^{er} juin 2021, RCCI mettrait en œuvre un système d'interruption des ventes : elle cesserait d'activer tous les modems DOCSIS 3.0 et n'autoriserait que l'activation des modems DOCSIS 3.1, indépendamment de la gamme de vitesses de téléchargement. Les clients finals disposant de modems DOCSIS 3.0 actifs ne continueraient à recevoir du soutien que dans les conditions suivantes :
 - le modem du client final est actif le 1^{er} juin 2021;
 - la demande d'activation du modem du client final a été reçue au plus tard le 31 mai 2021;
 - le client final continue d'être soutenu par le même point d'interconnexion du réseau.

² La norme d'interface de service de données sur câble (Data Over Cable Service Interface Specification; DOCSIS) est une norme de télécommunication utilisée pour la fourniture d'accès Internet par modem câble. Le nombre de canaux dont dispose un modèle affecte la quantité de données pouvant être transférées entre le modem et le réseau. Les anciens modèles de modem DOCSIS 3.0 ne disposent que de quatre canaux en amont, tandis que les plus récents en ont huit.

8. Les membres des Opérateurs des réseaux concurrentiels Canadiens (ORCC) ont communiqué avec RCCI pour obtenir des informations supplémentaires sur sa décision et ont tenté de négocier le report du délai pour le retrait des modems DOCSIS 3.0 de la liste de RCCI.
9. Le 12 mars 2021, RCCI a envoyé un avis de suivi à ses clients du service AIT les informant que seuls les appareils certifiés DOCSIS 3.1 seraient en mesure d'accéder au réseau DOCSIS de RCCI après le 31 décembre 2022 dans la région de l'Atlantique, et après le 31 décembre 2023 dans la région de l'Ontario.

Demande

10. Le 16 février 2021, le Conseil a reçu une demande des ORCC pour un redressement accéléré et temporaire des décisions de RCCI qu'ils estiment arbitraires. Plus précisément, les ORCC ont indiqué que leurs membres étaient privés de la possibilité d'obtenir un rendement sur leur stock de modems DOCSIS 3.0. Les ORCC ont fait valoir que la conduite de RCCI soumet ses clients du service AIT à un désavantage déraisonnable, en violation du paragraphe 27(2) de la *Loi sur les télécommunications (Loi)*, et que cette conduite n'est pas non plus conforme à une interprétation raisonnable du tarif de RCCI.
11. Les ORCC ont indiqué qu'à la suite de la décision de RCCI, le processus de sélection des modems interdira aux clients du service AIT de se faire concurrence et d'accéder au réseau de RCCI.
12. Les ORCC ont demandé au Conseil d'ordonner à RCCI de permettre à ses clients du service AIT de continuer à activer les modems DOCSIS 3.0 lorsqu'ils commandent une gamme de vitesses de téléchargement allant jusqu'à 300 mégabits par seconde pendant une période de deux ans après la décision du Conseil dans la présente instance.
13. Le 24 mars 2021, RCCI a déposé une réponse s'opposant à la demande des ORCC et dans laquelle elle affirmait que la mesure de redressement proposée porte directement atteinte à la capacité de RCCI à planifier, concevoir et gérer son réseau.
14. Le Conseil a reçu des interventions s'opposant à la demande de redressement des ORCC de la part de quatre entreprises de câblodistribution : Bragg Communications Incorporated, faisant affaire sous le nom d'Eastlink (Eastlink); Cogeco Communications Inc. (Cogeco); Québecor Média inc. au nom de Vidéotron ltée; et Shaw Cablesystems G.P. (Shaw) [collectivement les entreprises de câblodistribution].
15. Le Conseil a également reçu des interventions appuyant la demande des ORCC : deux de la part de FSI (Distributel Communications Limited et TekSavvy Solutions Inc.) et une de la part du Centre pour la défense de l'intérêt public.

Lettre du personnel du Conseil et avis de prolongation de RCCI

16. Le personnel du Conseil a envoyé une lettre à RCCI le 26 avril 2021 pour lui demander de confirmer qu'elle n'exigerait pas de ses clients du service AIT qu'ils commencent à utiliser des modems DOCSIS 3.1 pour toutes les nouvelles activations avant que le Conseil ne rende sa décision dans la présente instance.
17. RCCI a répondu le 28 avril 2021, confirmant qu'elle repoussait la date d'interruption de la vente au 31 décembre 2021. Cependant, elle a ajouté qu'elle ne repoussait pas les dates avant lesquelles tous les modems DOCSIS 3.0 devraient être remplacés.
18. Le 17 août 2021, RCCI a envoyé un avis à ses clients du service AIT les informant du report de la date d'interruption de la vente des modems DOCSIS 3.0 au 30 juin 2022.

Questions

19. Le Conseil a déterminé qu'il devait examiner les questions suivantes dans la présente décision :
 - Le comportement de RCCI est-il conforme à une interprétation raisonnable de son tarif et au cadre du Conseil relatif aux modems câbles?
 - Le comportement de RCCI soumet-il ses clients du service AIT à un désavantage indu et déraisonnable, allant à l'encontre du paragraphe 27(2) de la *Loi*?
 - Le Conseil devrait-il exiger que RCCI permette à ses clients du service AIT d'introduire des modems DOCSIS 3.0 pendant deux autres années après la publication de la présente décision?

Le comportement de RCCI est-il conforme à une interprétation raisonnable de son tarif et au cadre du Conseil relatif aux modems câbles?

Positions des parties

ORCC

20. Les ORCC ont fait valoir que, dans la décision de télécom 2020-355, le Conseil a déterminé que les fournisseurs de services AIT doivent fournir des raisons claires et justifiables pour le retrait des modems DOCSIS 3.0 de leurs listes de modems approuvés. Les ORCC ont argué que RCCI n'a fourni aucune raison claire et justifiable pour le retrait d'un modem de sa liste, et que RCCI n'a donc pas respecté les exigences du Conseil.
21. Les ORCC ont par ailleurs indiqué que les déterminations du Conseil dans la décision de télécom 2020-355 exigent une interprétation au sens large du tarif, qui détermine l'incompatibilité avec le réseau comme seuil acceptable de rejet d'un modem de la liste des modems approuvés d'un fournisseur de services AIT.

22. Les ORCC ont ajouté que leur demande concernait la question plus générale relative à la garantie que les fournisseurs d'accès de gros ne puissent pas établir arbitrairement des normes s'appliquant aux clients du service AIT et porter ainsi atteinte à leur capacité de concurrencer et de desservir des utilisateurs finals.

RCCI

23. Dans sa réponse à la demande des ORCC, RCCI a indiqué ne pas avoir explicité les raisons de sa transition aux modems DOCSIS 3.1 dans sa lettre de juin, car les plans pour son réseau et la conception de celui-ci sont confidentiels et sensibles sur le plan de la concurrence. Cependant, elle a ajouté qu'elle fournirait de plus amples renseignements pour que le dossier public soit plus complet.

24. RCCI a indiqué qu'en raison de l'augmentation spectaculaire de l'utilisation résidentielle d'Internet dans le contexte de la pandémie de COVID-19, elle a commencé à accélérer ses plans d'augmentation de la capacité, qui comprennent la transition vers un réseau d'accès fondé sur l'infrastructure DOCSIS 3.1 plus efficace. Pour profiter des avantages que procurent les modems DOCSIS 3.1, le matériel du réseau d'accès doit être entièrement compatible avec la technologie DOCSIS 3.1, y compris le matériel installé chez les clients, dont les modems. RCCI a par ailleurs indiqué que dans le cadre de son plan de transition vers un réseau d'accès entièrement fondé sur l'infrastructure DOCSIS 3.1, l'une des principales étapes requises est l'interruption de la vente de modems DOCSIS 3.0.

25. RCCI a fait valoir qu'elle a le droit de déterminer la meilleure façon de développer et de mettre à jour son réseau, y compris le droit de décider de retirer les modems DOCSIS 3.0. Elle a argué que cette décision est conforme à son tarif et qu'elle a consacré des ressources importantes pour entreprendre la mise en œuvre de ces changements.

26. RCCI a argué que si sa liste comprend déjà des modèles de modems DOCSIS 3.1 dont l'utilisation est autorisée, ses clients du service AIT disposent d'assez de temps pour ajouter d'autres modèles, et qu'il leur incombe de planifier ce type de changements. De plus, il est important que RCCI, en tant que propriétaire et exploitante de son réseau, ait le droit de prendre des décisions sur ces questions. Les membres des ORCC doivent être assujettis aux décisions raisonnables que prend RCCI pour bien gérer son réseau.

Entreprises de câblodistribution

27. Selon les entreprises de câblodistribution, RCCI a le droit de gérer son réseau comme elle l'entend. En particulier, Cogeco a fait valoir que le Conseil a déterminé, dans l'ordonnance de télécom 2018-176, que le choix de la configuration du réseau, y compris ses composantes essentielles, incombe exclusivement à l'entreprise. Les entreprises de câblodistribution ont fait remarquer que les exigences relatives aux modems que le Conseil a énumérées dans la décision de télécom 2004-37 énoncent que les modems doivent fonctionner selon le niveau de service précisé par le fournisseur des services AIT.

28. Les entreprises de câblodistribution ont indiqué que l'application de la norme en matière de modems DOCSIS 3.1 progresse bien au Canada et que d'autres entreprises de câblodistribution prévoient une telle mise à niveau. Elles ont fait remarquer que la possibilité d'offrir des vitesses de téléchargement supérieures est liée à la mise en œuvre de la norme en matière de modems DOCSIS 3.1.
29. Selon les entreprises de câblodistribution, il y a des similitudes entre la présente situation et les déterminations du Conseil dans les ordonnances de télécom 2018-442 et 2018-463. Dans l'ordonnance de télécom 2018-442, le Conseil a déterminé qu'il était approprié que Shaw exige que ses clients du service AIT utilisent les modems DOCSIS 3.1 pour fournir son service d'accès Internet 300. Dans l'ordonnance de télécom 2018-463, le Conseil a exigé que des modems DOCSIS 3.1 soient utilisés pour offrir les nouveaux services plus rapides de Cogeco.

Intervenants

30. Selon les intervenants approuvant la demande des ORCC, RCCI a enfreint le cadre du Conseil relatif aux modems câbles parce qu'elle n'a pas fourni de raisons claires et justifiables expliquant pourquoi chacun des modèles de modem retirés de sa liste est incompatible avec son réseau ou incapable de s'y connecter à la suite de modifications apportées au réseau ou aux systèmes de RCCI.
31. Ces intervenants ont par ailleurs souligné que la présente situation n'est pas la même que celles décrites dans les ordonnances de télécom 2018-442 et 2018-463. Ils ont argué que dans ces deux cas, les modems DOCSIS 3.1 étaient nécessaires pour offrir le service Internet haute vitesse, alors que dans le cas présent, RCCI vise à empêcher des revendeurs de fournir des services Internet à des vitesses inférieures pour lesquelles le modem DOCSIS 3.1 n'est pas requis ni pour des raisons d'efficacité ni pour éviter la congestion du réseau.

Résultats de l'analyse du Conseil

Tarif de RCCI

32. Dans la décision de télécom 2020-355, le Conseil a déterminé que le retrait par Eastlink d'une marque de modem en particulier de sa liste de modems approuvés n'était pas conforme à une interprétation raisonnable de son tarif, car bien qu'un certain nombre d'unités se soient avérées défectueuses dans cette instance, la grande majorité des modems restaient compatibles avec le réseau d'Eastlink et pouvaient y être connectés.
33. Les ORCC ont argué que dans la présente situation, le libellé de l'article 9.2 du tarif de RCCI exige que, pour retirer un modèle de modem de sa liste, RCCI apporte à son réseau une modification qui rende un modèle de modem câble incompatible avec son réseau ou qui l'empêche de s'y connecter, ce qu'elle n'a pas fait.
34. Selon l'interprétation du tarif de RCCI par les ORCC, RCCI devrait, pour pouvoir retirer le modem DOCSIS 3.0, apporter un changement à son réseau qui rendrait d'emblée le modem incompatible ou l'empêcherait de se connecter au réseau.

35. Selon le Conseil, une telle interprétation provoquerait d'importantes perturbations, car elle donnerait lieu à une interruption subite du service ou à la déconnexion de tous les utilisateurs finals existants équipés d'un modem DOCSIS 3.0.
36. Dans le cas présent, RCCI a prévu une mise à niveau complète vers une nouvelle norme en matière de modems dans le cadre du développement de l'ensemble du réseau destiné à maintenir l'efficacité et le niveau de service pour tous les utilisateurs, y compris les utilisateurs finals de ses clients du service AIT. RCCI a démontré que la transition prévue de son réseau rendra les modems DOCSIS 3.0 incompatibles avec son réseau et ses systèmes d'accès et de distribution à long terme. RCCI a justifié la nécessité de cette transition, car les modems DOCSIS 3.0 auraient un effet négatif sur son réseau en réduisant l'efficacité du spectre et les vitesses de transmission des données.
37. La transition prévue vers un réseau d'accès DOCSIS 3.1 créant ainsi une situation qui rendrait les modems DOCSIS 3.0 incompatibles avec le réseau d'accès et de distribution de RCCI, l'entreprise aurait le droit de fournir un avis écrit de six mois pour les retirer de sa liste des modems approuvés.
38. Toutefois, compte tenu de la transition à grande échelle du réseau prévue par RCCI pour passer des modems DOCSIS 3.0 aux modems DOCSIS 3.1, un avis écrit d'au moins six mois aux clients du service AIT pourrait provoquer d'importantes perturbations chez ces fournisseurs et leurs utilisateurs finals, car cela ne leur donnerait pas assez de temps pour se préparer à un virage technologique d'une telle ampleur. Le Conseil estime donc que l'article 9.2 du tarif de RCCI n'a pas nécessairement été rédigé de manière à tenir compte de l'ensemble des scénarios qui nécessiteraient la notification des changements de réseau, y compris les virages technologiques à grande échelle.
39. Au lieu de fournir l'avis minimum requis pour retirer des modems de sa liste, RCCI a donné aux FSI un avis de près d'un an avant l'interruption de la vente de modems DOCSIS 3.0, et a maintenu l'utilisation des modems DOCSIS 3.0 déjà actifs sur son réseau, afin de préparer une transition ordonnée et efficace vers un réseau amélioré.
40. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut que le comportement de RCCI est conforme à une interprétation raisonnable de son tarif.

Cadre du Conseil relatif aux modems câbles

41. En ce qui concerne l'argument des ORCC selon lequel RCCI n'a pas fourni de raisons claires et justifiables pour le retrait des modems DOCSIS 3.0 de sa liste, le Conseil estime que, bien que la lettre de juin de RCCI à ses clients du service AIT ait communiqué les changements apportés aux normes et exigences relatives aux modems, elle ne contenait pas de raisons claires et justifiables pour le retrait des modems DOCSIS 3.0 de la liste de RCCI à ce moment-là.
42. Toutefois, dans l'avis de suivi adressé par RCCI à ses clients, RCCI les a informés de changements importants apportés à sa feuille de route DOCSIS, et plus particulièrement de son projet de passer à un réseau d'accès entièrement fondé sur la technologie DOCSIS 3.1, nécessitant la mise hors service des modems DOCSIS 2.0 et DOCSIS 3.0.

43. Dans l'ensemble, l'information fournie dans l'avis de suivi de RCCI et dans sa réponse à la demande des ORCC indique que pour passer à un réseau d'accès entièrement fondé sur la technologie DOCSIS 3.1, elle doit d'abord empêcher l'activation d'autres modems DOCSIS 3.0 sur son réseau. De plus, RCCI a indiqué qu'en prévision des défis opérationnels liés à la transition des utilisateurs finals existants, l'interruption prévue de la vente des modems DOCSIS 3.0 est une composante essentielle de sa transition graduelle et coordonnée.
44. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil estime que RCCI a fourni des raisons claires et justifiables pour exiger l'interruption de la vente des modems DOCSIS 3.0.
45. Compte tenu de tout ce qui précède, le Conseil conclut que le comportement de RCCI est conforme à la fois à une interprétation raisonnable de son tarif et au cadre du Conseil relatif aux modems câbles.

Le comportement de RCCI soumet-il ses clients du service AIT à un désavantage indu et déraisonnable, allant à l'encontre du paragraphe 27(2) de la Loi?

Positions des parties

ORCC

46. Les ORCC ont indiqué que le comportement de RCCI soumet ses clients du service AIT à un désavantage déraisonnable, qui enfreint de plusieurs façons le paragraphe 27(2) de la *Loi*.
47. Tout d'abord, la certification d'un modem qui ne figure pas sur la liste de modems approuvés est un processus de longue haleine. Les clients du service AIT ont demandé la certification du modem DOCSIS 3.0 et en ont déployé un grand nombre, ce qui, selon les ORCC, démontre qu'il existe une forte demande pour ce modèle en conjonction avec les services AIT de RCCI. Le comportement arbitraire de RCCI ne doit pas entraîner la disparition de cette demande.
48. Deuxièmement, le fait que RCCI exige que ses clients du service AIT retirent les modems DOCSIS 3.0 ne permet pas à ces clients de faire un usage économique de leurs importants investissements dans du matériel utilisable. Soutenu par une menace de déconnexion, l'avis de RCCI a déjà fait en sorte que de nombreux clients du service AIT retirent des milliers de modems.
49. Enfin, l'avis de RCCI est une mesure inappropriée et inopportune compte tenu des limites actuelles de la disponibilité des modems DOCSIS 3.1, dont le délai de commande peut atteindre un an. Par ailleurs, ces modems peuvent devenir totalement indisponibles en raison de la pénurie mondiale de puces à semi-conducteurs.

Intervenants

50. Les intervenants qui ont appuyé la demande des ORCC ont indiqué que la transition imposée vers les modems DOCSIS 3.1, l'absence de négociations avec les clients du service AIT et les retards d'approvisionnement et de certification des modems menacent la capacité des clients du service AIT de RCCI d'être concurrentiels dans leur zone de desserte.

51. Les intervenants ont par ailleurs souligné que la technologie des modems DOCSIS 3.0 étant en milieu de cycle de vie, ces modems peuvent être utilisés pendant encore de nombreuses années, et que leur mise hors service entraîne du gaspillage en plus d'être punitive pour les clients des services AIT, car il sera onéreux de les remplacer.

RCCI

52. RCCI a répondu que les ORCC n'ont aucune idée de l'ampleur des efforts et des coûts qu'ont demandés l'augmentation de la capacité et la transition vers un réseau d'accès Internet entièrement fondé sur la technologie DOCSIS 3.1 que prévoit RCCI. Si les membres des ORCC n'ont qu'à s'inquiéter de savoir si les modems DOCSIS 3.0 fonctionnent, RCCI doit s'inquiéter de l'incidence des modems DOCSIS 3.0 sur son réseau, notamment en ce qui concerne l'efficacité, l'utilisation du spectre, la capacité et la vitesse.

53. RCCI a réitéré son point de vue selon lequel les clients du service AIT ne devraient pas pouvoir dicter le caractère approprié des mesures que le propriétaire du réseau a jugé nécessaires pour améliorer et assurer un niveau de service particulier pour tous ses utilisateurs.

54. RCCI a fait valoir qu'elle a donné à ses clients du service AIT un avis deux fois plus long que celui exigé par son tarif pour les informer que le modem DOCSIS 3.0 serait retiré de sa liste. RCCI a également argué que toute pénurie de modems ou de pièces de technologie DOCSIS 3.1 touche tout le monde, y compris RCCI, et qu'elle ne devrait pas être pénalisée pour la mauvaise planification de contingence de la part des clients du service AIT.

55. RCCI a par ailleurs indiqué que sa décision n'a pas soumis les membres des ORCC à des coûts qui équivalent à un désavantage déraisonnable. Sa liste de modems approuvés comprend un certain nombre de modèles dont l'utilisation est autorisée. En outre, ses clients du service AIT n'utilisent pas exclusivement un seul type de modem, mais plusieurs types approuvés; par conséquent, la décision de cesser d'ajouter de nouveaux modems DOCSIS 3.0 à son réseau n'est nullement préjudiciable.

56. RCCI a ajouté que les circonstances liées à la COVID-19 ont entraîné une augmentation importante du trafic, due en partie à une importante main-d'œuvre travaillant à domicile et utilisant les appels vidéo pour communiquer. L'augmentation de la capacité et de l'efficacité spectrale de son réseau est donc une nécessité pour RCCI, et l'utilisation de modems DOCSIS 3.1 est une solution clé.

Résultats de l'analyse du Conseil

57. L'analyse par le Conseil d'une allégation de préférence induite ou de désavantage déraisonnable en vertu du paragraphe 27(2) de la *Loi* se déroule en deux phases. Tout d'abord, le Conseil doit déterminer si le comportement en question constitue une préférence ou s'il désavantage une personne. S'il détermine que c'est le cas, il doit alors décider si la préférence ou le désavantage est induit ou déraisonnable. Conformément au paragraphe 27(4) de la *Loi*, il incombe au répondant de démontrer que la préférence ou le

désavantage n'est pas indu ou déraisonnable³. Afin d'évaluer l'affirmation des ORCC comme quoi RCCI a imposé un désavantage déraisonnable à ses clients du service AIT, le Conseil doit d'abord déterminer s'il existe un désavantage.

58. La décision de RCCI de retirer le modem DOCSIS 3.0 de sa liste de modems approuvés aurait pour conséquence que les clients du service AIT concernés auraient à supporter un coût financier pour remplacer toutes les unités ne bénéficiant pas de droits acquis. De plus, le retrait des modems DOCSIS 3.0 de la liste de RCCI pourrait avoir un impact financier négatif sur les membres des ORCC et sur leur capacité à desservir un important segment de marché recherchant des vitesses et des coûts moindres, dans la mesure où les modems DOCSIS 3.1 peuvent coûter, en moyenne et selon la soumission des ORCC, de 60 \$ à 80 \$ de plus par unité que les modems DOCSIS 3.0⁴. Le Conseil conclut donc que la conduite de RCCI soumet effectivement les membres des ORCC à un désavantage.
59. Une préférence ou un désavantage en soi n'est pas contraire à la *Loi*; la préférence ou le désavantage doit être indu ou déraisonnable. Bien que la décision de RCCI soumette ses clients du service AIT à certains coûts supplémentaires, RCCI a également engagé des coûts en raison de ses plans dont le but est d'augmenter la capacité et l'efficacité spectrale de son réseau. RCCI a décrit les changements de réseau prévus comme étant nécessaires, et ces changements semblent faire partie d'une évolution normale pour RCCI. L'entreprise tire parti de technologies plus efficaces afin de maintenir sa position sur le marché concurrentiel et d'améliorer ses services pour tous les utilisateurs finals, y compris ceux des clients du service AIT.
60. Le dossier de la présente instance ne permet pas au Conseil d'évaluer à quelle partie il reviendrait de défrayer les coûts financiers les plus élevés pour remplacer les modems DOCSIS 3.0. Toutefois, la taille et la complexité du réseau de RCCI et la transition prévue suggèrent que les coûts de RCCI associés aux investissements dans son réseau dépassent probablement de loin les coûts d'achat et de remplacement des modems de ses clients du service AIT.
61. Les ORCC n'ont pas donné de précisions concernant leur affirmation selon laquelle les coûts que les clients du service AIT devraient supporter compromettraient les niveaux de concurrence sur le territoire de desserte de RCCI. Toutefois, étant donné que RCCI a donné un avis bien avant la date d'interruption de la vente et que l'entreprise a accordé une clause de droits acquis pour l'utilisation des modems DOCSIS 3.0 déjà actifs sur son réseau jusqu'au 31 décembre 2023 pour la région de l'Ontario, il ne semble pas que le retrait des modems DOCSIS 3.0 de la liste de RCCI aurait un impact profond ou durable sur la capacité des clients du service AIT à faire face à la concurrence dans le territoire de desserte de RCCI. Les clients du service AIT concernés pourraient utiliser les modèles de

³ En vertu du paragraphe 27(4) de la *Loi*, il incombe à l'entreprise canadienne qui a fait preuve de discrimination, accorde une préférence ou fait subir un désavantage d'établir, devant le Conseil, que cette préférence ou ce désavantage n'est pas injuste, indu ou déraisonnable, selon le cas.

⁴ Ces montants ont été proposés par les ORCC dans leur demande et n'ont été contestés par aucun intervenant dans le dossier de la présente instance.

modem DOCSIS 3.1 figurant déjà sur la liste des modems approuvés de RCCI ou proposer de nouveaux modèles à certifier.

62. Les ORCC ont souligné que les modems DOCSIS 3.1 sont très peu disponibles et que les délais de livraison peuvent atteindre un an. Ils ont fourni une documentation confidentielle à cet égard. Les ORCC ont indiqué que le fait d'exiger des clients du service AIT qu'ils procèdent à une mise à niveau dans un environnement d'approvisionnement limité est donc injustifié.
63. Bien que le Conseil reconnaisse que l'offre de modems DOCSIS 3.1 est actuellement limitée et que les délais d'approvisionnement sont longs, il estime que les ORCC n'ont pas fourni d'information indiquant que ses membres éprouvent des difficultés indues ou corroborées à acquérir des modems DOCSIS 3.1 qui soit suffisante pour justifier le redressement demandé. Le Conseil estime également que les ORCC n'ont pas fourni suffisamment de détails démontrant les mesures prises par ses membres pour acquérir des modems DOCSIS 3.1 après la réception de la lettre de juin de RCCI. Par conséquent, le Conseil n'est pas en mesure d'évaluer l'incidence que l'approvisionnement limité et les longs délais d'approvisionnement en modems DOCSIS 3.1 ont actuellement sur les membres des ORCC pour justifier le redressement demandé.
64. Le Conseil accepte en outre qu'à court terme, la décision de RCCI puisse avoir un effet sur la concurrence dans le territoire de desserte de RCCI en raison des coûts supplémentaires associés à l'achat de modems DOCSIS 3.1 et à la certification de nouveaux modèles de modems en vue de leur inclusion sur la liste de RCCI. Toutefois, il semble peu probable qu'il y ait des effets négatifs à long terme sur la concurrence. Le Conseil estime que le dossier de la présente instance n'étaye pas les déclarations des ORCC selon lesquelles ses membres seront incapables de faire concurrence et d'accéder au réseau de RCCI. Les membres des ORCC bénéficient d'une longue période d'avis qui devrait leur permettre d'obtenir des modems DOCSIS 3.1, malgré les retards de fabrication actuels. De plus, ils peuvent proposer de nouveaux modèles de modems DOCSIS 3.1 à RCCI pour certification. Par conséquent, selon le Conseil, la décision de RCCI n'aura pas pour effet d'empêcher ses clients du service AIT d'accéder au réseau de RCCI.
65. Le Conseil est également d'avis que la capacité des membres des ORCC à desservir d'importants segments de marché recherchant des vitesses plus faibles ne sera pas indûment touchée par les coûts supplémentaires associés à l'achat de modems DOCSIS 3.1, car les membres des ORCC ont la possibilité de proposer des modèles de modems DOCSIS 3.1 plus économiques à RCCI pour certification.
66. Les ORCC et plusieurs intervenants ont argué qu'ils ont connu des retards importants pour faire tester et approuver les nouveaux modems DOCSIS 3.1 en vue de leur utilisation sur le réseau d'accès de RCCI. Dans sa réplique à ces affirmations, RCCI fait remarquer que les membres des ORCC n'ont proposé qu'un seul nouveau modèle de modem DOCSIS 3.1 depuis que RCCI a envoyé sa lettre en juin, mais que l'entreprise est prête à aider et à coordonner les demandes de certification de ses clients du service AIT.

67. Le Conseil estime donc que RCCI s'est acquitté du fardeau de la preuve pour démontrer que sa décision de retirer les modems DOCSIS 3.0 de sa liste ne soumet pas ses clients du service AIT à un désavantage déraisonnable. Le Conseil estime également que la décision de RCCI semble avoir été motivée par l'intention de protéger ou d'améliorer l'intégrité de son réseau plutôt que par l'intention d'obtenir un avantage sur les autres FSI qui utilisent le réseau de RCCI.
68. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil estime que le retrait des modems DOCSIS 3.0 par RCCI de sa liste ne soumet pas ses clients du service AIT à un désavantage déraisonnable. Le Conseil s'attend à ce que RCCI respecte ses obligations en matière de tests de deuxième niveau établies dans la décision de télécom 2004-37 lorsqu'elle collabore avec ses clients du service AIT pour tester et approuver des nouveaux modèles de modems DOCSIS 3.1 aux fins d'utilisation sur son réseau d'accès, afin d'atténuer tout désavantage éventuel aux clients du service AIT de RCCI.

Le Conseil devrait-il exiger que RCCI permette à ses clients du service AIT d'introduire des modems DOCSIS 3.0 pendant deux autres années après la publication de la présente décision?

Positions des parties

69. RCCI a indiqué que les mesures de redressement demandées par les ORCC lui coûteraient environ 70 millions de dollars en augmentation supplémentaire et non prévue de la capacité et compromettraient sa transition prévue à un réseau d'accès Internet entièrement fondé sur la technologie DOCSIS 3.1.
70. Les ORCC ont répliqué que RCCI n'a aucune raison valable de prétendre que les mesures de redressement proposées par les ORCC seraient responsables de répercussions économiques d'une valeur de 70 millions de dollars pour l'entreprise. Les ORCC ont argué que RCCI a choisi d'effectuer sa planification de réseau de manière contraire aux exigences du tarif de RCCI et que l'entreprise devrait donc assumer tous les coûts engendrés par son propre mépris envers les exigences réglementaires.
71. Les entreprises de câblodistribution ont indiqué que dans l'ordonnance de télécom 2018-463, le Conseil avait reconnu l'incidence sur le réseau de Cogeco qu'avait l'exigence que les services de gros soient offerts au moyen des modems DOCSIS 3.0. D'après les entreprises de câblodistribution, le fait d'approuver la demande des ORCC pour des mesures de redressement semblables créerait un précédent dangereux selon lequel les clients du service AIT dicteraient l'équipement pouvant être utilisé sur les réseaux des fournisseurs de services dotés d'installations.
72. Les intervenants ont argué que le Conseil devrait empêcher RCCI de mettre en œuvre son passage aux modems DOCSIS 3.1 jusqu'à ce que le Conseil détermine qu'il y a une offre suffisante de modems DOCSIS 3.1.

Résultats de l'analyse du Conseil

73. Comme il est indiqué ci-dessus, le Conseil estime que la justification de RCCI pour le passage aux modems DOCSIS 3.1 sur son réseau appuie sa décision de cesser d'activer les modems DOCSIS 3.0 sur son réseau, et que le retrait de ces mêmes modems est un élément essentiel du développement du réseau de RCCI.
74. Toutefois, le Conseil tient compte des difficultés possibles à court terme qui découleraient de la décision de RCCI soulevées dans les interventions des membres des ORCC et d'autres clients du service AIT. La transition à grande échelle du réseau de RCCI et le retrait d'une catégorie entière d'équipement pourraient avoir une incidence à court terme sur les clients du service AIT de RCCI. Le Conseil estime que les clients du service AIT devraient disposer d'une période appropriée pour se préparer à cette transition.
75. Le Conseil est conscient que RCCI a donné un avis à ses clients du service AIT et qu'elle a repoussé la date d'entrée en vigueur de l'interruption de la vente à deux reprises : d'abord le 28 avril 2021, de sept mois, soit jusqu'au 31 décembre 2021 et, plus récemment, le 17 août 2021, de six mois, soit jusqu'au 30 juin 2022. Le Conseil estime donc que les membres des ORCC ont bénéficié d'une période appropriée pour s'adapter et se préparer aux changements technologiques annoncés au réseau de RCCI.
76. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil **refuse** la demande des ORCC en vue d'ordonner RCCI de modifier son avis à ses clients du service AIT.

Conclusion

77. Compte tenu de tout ce qui précède, le Conseil conclut que le comportement de RCCI est conforme à la fois à une interprétation raisonnable de son tarif et au cadre du Conseil relatif aux modems câbles, et que son comportement ne soumet pas ses clients du service AIT à un désavantage déraisonnable.
78. Le Conseil s'attend à ce que RCCI respecte ses obligations en matière de tests de deuxième niveau établies dans la décision de télécom 2004-37 lorsqu'elle collabore avec ses clients du service AIT pour tester et approuver des nouveaux modèles de modems DOCSIS 3.1 aux fins d'utilisation sur son réseau d'accès.

Instructions

79. Les Instructions de 2019⁵ 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.

⁵ 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

80. Le Conseil estime que cette décision contribuera à la réalisation de l'objectif de la politique énoncé à l'alinéa 7c) de la *Loi*⁶. Plus précisément, autoriser RCCI à retirer les modems DOCSIS 3.0 dans le cadre de la transition de son réseau au prochain niveau de modems améliorera l'efficacité et la compétitivité des télécommunications canadiennes à l'échelle nationale. Le Conseil est d'avis que permettre au réseau de RCCI d'avoir le meilleur rendement possible et de maintenir une efficacité spectrale est bénéfique pour tous les utilisateurs, y compris les clients du service AIT de RCCI.
81. Le Conseil est également d'avis que sa décision est conforme au sous-alinéa 1a)(ii) des Instructions de 2006⁷, qui exige que lorsqu'il s'appuie sur la réglementation, le Conseil devrait utiliser des mesures efficaces et proportionnées à leur objectif et qui interfèrent avec le fonctionnement du libre jeu du marché concurrentiel dans la mesure minimale nécessaire pour atteindre les objectifs de la politique.
82. La décision du Conseil représente une réponse raisonnable, car elle ne nuit pas au droit des entreprises de câblodistribution de prendre les décisions appropriées concernant le développement et l'architecture de leurs réseaux, tout en facilitant la réduction des obstacles à la concurrence pour les petits FSI. Ce niveau continu de concurrence facilite également l'accessibilité et l'abordabilité des services à large bande pour les utilisateurs finals, en faisant la promotion du choix de fournisseurs de services par les utilisateurs finals.

Secrétaire général

Documents connexes

- *Consortium des Opérateurs de Réseaux Canadiens Inc. – Demande de redressement concernant le comportement relatif aux modems câbles Technicolor de Bragg Communications Incorporated, exerçant ses activités sous le nom d'Eastlink*, Décision de télécom CRTC 2020-355, 21 octobre 2020
- *Cogeco Communications inc. – Introduction de nouvelles combinaisons de vitesses du service d'accès Internet de tiers*, Ordonnance de télécom CRTC 2018-463, 13 décembre 2018
- *Shaw Cablesystems G.P. – Ajout d'une nouvelle tranche de vitesses pour le service d'accès Internet de tiers et d'une gamme de vitesses pour le service d'accès Internet 300*, Ordonnance de télécom CRTC 2018-442, 29 novembre 2018
- *Rogers Communications Canada Inc. – Nouvel emplacement de point d'interconnexion à Argonia (Ontario)*, Ordonnance de télécom CRTC 2018-176, 18 mai 2018
- *Accès Internet de tiers fourni par modem câble*, Décision de télécom CRTC 2004-37, 4 juin 2004

⁶ L'objectif de la politique cité est le suivant : 7c) accroître l'efficacité et la compétitivité, sur les plans national et international, des télécommunications canadiennes.

⁷ *Décret donnant au CRTC des instructions relativement à la mise en œuvre de la politique canadienne de télécommunication*, DORS/2006-355, 14 décembre 2006