



Décision de télécom CRTC 2015-353

Version PDF

Ottawa, le 4 août 2015

Numéro de dossier : 8695-B54-201410902

Bell Aliant Communications régionales, société en commandite et Bell Canada – Demande concernant les paiements liés au déséquilibre du trafic versés à Fibernetics Corporation

Le Conseil rejette la demande présentée par les compagnies Bell concernant les paiements liés au déséquilibre du trafic versés à Fibernetics Corporation, mais lancera un processus d'établissement des faits afin de déterminer s'il conviendrait d'amorcer une instance pour vérifier si le régime de compensation du déséquilibre du trafic demeure approprié ou s'il doit être modifié.

Contexte

1. Dans le cadre de la mise en œuvre de la concurrence locale dans la décision de télécom 97-8¹, le Conseil a exigé que le trafic des appels locaux échangé entre les entreprises de services locaux titulaires (ESLT) et les entreprises de services locaux concurrentes (ESLC) se fasse au moyen d'installations à frais partagés (c.-à-d. des circuits d'interconnexion) et a ordonné qu'une méthode de facturation-conservation soit utilisée pour le trafic échangé et raccordé dans ces installations à frais partagés. Selon cette méthode, l'entreprise émettrice facture le trafic des appels acheminés sur son réseau à ses clients et conserve les recettes ainsi générées; l'entreprise émettrice n'indemnise pas l'entreprise réceptrice pour les dépenses relatives au raccordement du trafic. Les raccordements des circuits à frais partagés utilisés pour acheminer ce trafic et soumis à la méthode de facturation-conservation sont appelés des circuits de facturation-conservation.
2. Le Conseil a reconnu le potentiel de déséquilibre de trafic et a mis en place un régime (régime de compensation) qui permet d'accorder une compensation (paiements liés au déséquilibre) aux entreprises de services locaux (ESL) qui raccordent plus de trafic qu'elles n'en émettent².

¹ Dans la décision de télécom 2004-46, le Conseil a modifié le cadre de réglementation régissant l'interconnexion des entreprises de services locaux (ESL) en regroupant les circonscriptions pour former des régions d'interconnexion locale (RIL) élargies afin que les fournisseurs concurrents de services locaux puissent obtenir l'interconnexion de manière plus efficace et moins coûteuse.

² Aux fins de la compensation, le trafic est considéré comme équilibré lorsque la différence entre le volume du trafic provenant de chaque ESL est inférieure à un seuil donné, à savoir 10 % dans le cas de l'interconnexion fondée sur la RIL et 20 % dans le cas de l'interconnexion fondée sur la circonscription.

3. En vertu du régime de compensation, toutes les ESL mesurent les minutes de raccordement afin d'être compensées pour les coûts de raccordement du trafic lorsqu'il existe un déséquilibre du trafic, en application des tarifs fondés sur les coûts approuvés par le Conseil. Le régime de compensation a été révisé dans la décision de télécom 2010-787 afin de régler des situations de trafic particulières générées par des services Internet à accès par ligne commutée et des services d'appels interurbains à composition en deux étapes. Un rabais en fonction des quantités s'applique aux paiements liés au déséquilibre lorsque le ratio du déséquilibre entre le trafic de raccordement et de départ est élevé entre deux ESL³.
4. Le Conseil s'attendait à ce que l'échange de trafic s'équilibre au fil du temps, de sorte que les paiements liés au déséquilibre aux termes de ce régime diminueraient, voire cesseraient.

Demande

5. Le Conseil a reçu une demande de Bell Aliant Communications régionales, société en commandite et de Bell Canada (collectivement les compagnies Bell), datée du 21 octobre 2014, concernant les paiements liés au déséquilibre versés à Fibernetics Corporation (Fibernetics). Les compagnies Bell ont affirmé que Fibernetics détournait son trafic interne de clients locaux (trafic interne) vers une tierce partie⁴, et que ce trafic était ensuite transmis vers le réseau des compagnies Bell par l'intermédiaire de la tierce partie en utilisant des installations louées, pour être ensuite renvoyé à Fibernetics par les compagnies Bell sur des circuits de facturation-conservation. Les compagnies Bell ont indiqué que cette pratique conduit à des paiements liés au déséquilibre artificiellement élevés en faveur de Fibernetics.
6. Pour remédier à cette violation du régime de compensation, les compagnies Bell ont demandé que le Conseil :
 - i) désigne immédiatement provisoire le tarif visant la compensation relative à l'acheminement du trafic⁵ (tarif relatif au déséquilibre) de Fibernetics, au moins lorsqu'il est appliqué aux compagnies Bell, et suspende le

³ Le Conseil a revu le régime de compensation parce que les ESLC qui ont principalement fourni les services Internet à accès par ligne commutée et les services d'appels interurbains à composition en deux étapes ont généré un profil de trafic très différent de ce qui avait été prévu au moment où les règles sur la compensation pour l'interconnexion avaient été établies, ces règles ne permettant pas aux ESL d'en arriver à un échange de trafic équilibré ou quasi équilibré. Le régime de compensation révisé était réservé au départ aux territoires d'exploitation de Bell Aliant Communications régionales, société en commandite et de Bell Canada, mais son application s'est ensuite étendue en 2014 aux territoires d'exploitation de la Société TELUS Communications et de MTS Inc. (MTS) si une ESL qui exerce des activités dans le territoire que dessert MTS dépose une demande tarifaire pour réclamer la mise en œuvre du nouveau régime de compensation dans le territoire en question.

⁴ Les compagnies Bell ont déposé le nom de la tierce partie en toute confidentialité auprès du Conseil et de Fibernetics.

⁵ Consulter l'article 201 du Tarif des services d'accès de Fibernetics CRTC 21690.

versement de tout paiement lié au déséquilibre du trafic par les compagnies Bell à Fibernetics durant la période provisoire;

- ii) élimine définitivement le versement de tous frais liés au déséquilibre du trafic par les compagnies Bell à Fibernetics à partir de la date à laquelle le tarif de cette dernière est désigné provisoire, une fois la décision définitive prise à l'égard de leur demande;
 - iii) publie une déclaration générale indiquant que les entreprises de services de télécommunication ne peuvent pas envoyer du trafic en provenance et à destination de leur propre réseau (c.-à-d. trafic interne) sur des circuits de facturation-conservation.
7. Dans la décision de télécom 2014-668, le Conseil a rendu provisoire le tarif relatif au déséquilibre de Fibernetics, ce qui lui permet d'ordonner que des paiements rétroactifs soient versés aux compagnies Bell si, au moment où le Conseil rendra une décision définitive, la demande de redressement final des compagnies Bell est accordée⁶. Le Conseil a cependant refusé la demande des compagnies Bell de suspendre le paiement de tous frais liés au déséquilibre du trafic versés à Fibernetics en attendant la décision finale à l'égard de leur demande.
8. Le Conseil a reçu des interventions concernant la demande des compagnies Bell de la part de Comwave Networks (Comwave), du Consortium des Opérateurs de Réseaux Canadiens Inc. (CORC), de Fibernetics, de MTS Inc. et de Allstream Inc. (collectivement MTS Allstream), du Rogers Communications Partnership (RCP) et de la Société TELUS Communications (STC). Le Conseil a également reçu d'une tierce partie des réponses désignées confidentielles aux demandes de renseignements du personnel du Conseil. On peut consulter sur le site Web du Conseil le dossier public de l'instance, lequel a été fermé le 16 avril 2015. On peut y accéder à l'adresse www.crtc.gc.ca ou au moyen du numéro de dossier indiqué ci-dessus.

Question

9. Le Conseil a cerné la question ci-dessous à régler dans la présente décision :
- Fibernetics est-elle tenue d'acheminer tout le trafic en provenance ou à destination des numéros de téléphone qui lui sont attribués⁷ ?

Positions des parties

10. Les compagnies Bell ont indiqué qu'il y avait eu une baisse générale dans les paiements liés au déséquilibre du trafic versés aux ESLC après la publication de la

⁶ Le Conseil a également ordonné aux compagnies Bell de fournir à Fibernetics, à titre confidentiel, des détails sur les appels et le nom de la tierce partie.

⁷ Des blocs de numéros de téléphone sont attribués à une ESL par l'administrateur de la numérotation canadienne.

décision de télécom 2010-787; cependant, les paiements liés au déséquilibre du trafic versés à Fibernetics ont augmenté.

11. Les compagnies Bell ont déclaré qu'elles ont donc ouvert une enquête pour déterminer les causes de l'augmentation des paiements liés au déséquilibre versés à Fibernetics, en mettant l'accent sur le trafic ultimement destiné à Fibernetics qui leur était transmis par la tierce partie⁸. Pour trois périodes d'essai⁹, il a été établi que lorsque les numéros de téléphone de départ et d'arrivée pour un appel provenaient tous deux de blocs de numéros de téléphone attribués à Fibernetics¹⁰, l'appel était considéré comme un appel de clients de Fibernetics. Les compagnies Bell ont indiqué que leurs essais et leur analyse ont révélé qu'un pourcentage élevé du trafic destiné à Fibernetics qui leur était transmis par la tierce partie était du trafic interne de Fibernetics.
12. Les compagnies Bell ont précisé que, étant donné que le trafic provenait du trafic interne de Fibernetics, ce trafic ne devrait pas se retrouver sur les circuits de facturation-conservation. Les compagnies Bell ont estimé qu'un tel trafic devrait être acheminé par le propre réseau de Fibernetics et ne devrait pas être détourné vers le réseau des compagnies Bell par l'intermédiaire d'une tierce partie pour être ensuite renvoyé à Fibernetics par les compagnies Bell sur des circuits de facturation-conservation.
13. Les compagnies Bell ont fait valoir que cette pratique se traduit par des augmentations injustifiées des paiements liés au déséquilibre versés à Fibernetics, et que le trafic échangé sur des circuits de facturation-conservation entre elles et Fibernetics l'an dernier était fortement déséquilibré en faveur de Fibernetics. Elles ont indiqué que des anomalies temporaires dans le trafic ne peuvent expliquer de tels niveaux de déséquilibre prolongé du trafic.
14. Les compagnies Bell ont indiqué que l'intégrité du régime de déséquilibre pourrait être menacée, puisque d'autres entreprises de services de télécommunication seraient tentées de copier les pratiques de Fibernetics et de créer des appels au sein de leurs propres réseaux afin de générer des niveaux élevés de déséquilibre du trafic.

⁸ Les compagnies Bell ont indiqué qu'elles ont choisi cette tierce partie en raison des profils de trafic inhabituels qu'elles ont observés en provenance de ses interfaces à débit primaire louées. Normalement, le trafic par l'entremise des interfaces à débit primaire va dans les deux sens, mais le trafic dans ce cas se faisait surtout dans un sens.

⁹ Les compagnies Bell ont procédé à une série de tests aléatoires du trafic provenant des installations louées par la tierce partie et qu'elles suspectaient d'être utilisées par Fibernetics pour détourner son trafic interne. Les compagnies Bell ont examiné le trafic qui leur était transmis par la tierce partie à trois dates et heures différentes.

¹⁰ Le préfixe à trois chiffres des numéros de téléphone (NXX) ou code de central est propre à une circonscription dans un plan de numérotage régional donné. Les NXX désignent la circonscription d'où provient l'appel et celle où il aboutit, et sont donc utilisés pour tarifer et acheminer les appels. Lorsqu'on attribue un nouveau code de central à une ESL, un bloc de 10 000 nouveaux numéros de téléphone est attribué pour une circonscription donnée.

15. En se fondant sur les résultats des essais des compagnies Bell, Fibernetics a indiqué que tous les appels mis en cause étaient i) en provenance d'utilisateurs finals de la tierce partie utilisant des numéros de téléphone qu'elle louait de Fibernetics, et ii) raccordés à des numéros de téléphone attribués à des utilisateurs finals des services de clients de gros de Fibernetics. Fibernetics a fait valoir que l'arrangement ci-dessus ne constituait pas une violation du régime de compensation, des tarifs de Fibernetics ou de toute autre politique du Conseil¹¹.
16. Fibernetics a soutenu que lorsqu'une ESL loue un numéro de téléphone à un client de gros, le trafic provenant de ce numéro n'est pas le fait de clients de cette ESL, mais provient plutôt du client de gros, qui détermine l'acheminement du trafic. Un client de gros d'une ESL n'est aucunement tenu d'acheter des numéros de téléphone et une connexion auprès de la même ESL. Fibernetics a donc fait valoir que la définition que les compagnies Bell donnent du trafic interne était inadéquate puisqu'elle s'appuyait sur du trafic de gros qui n'était pas réellement du trafic interne de Fibernetics.
17. Le CORC a fait valoir que le fait d'accepter la définition de trafic interne des compagnies Bell et de leur accorder le redressement demandé aurait des conséquences néfastes pour les fournisseurs de services de communication vocale par protocole Internet (VoIP) qui louent des numéros de téléphone auprès des fournisseurs de services de télécommunication (FST) sous-jacents. Selon le CORC, ce résultat n'est justifié par aucune politique réglementaire existante et est inapproprié.
18. Le CORC a fait valoir qu'à l'heure actuelle, les fournisseurs de services VoIP ne sont pas obligés d'acheminer leur trafic aux FST sous-jacents dont ils louent les numéros de téléphone. Par conséquent, un fournisseur de services VoIP peut, pour acheminer son trafic, choisir un FST sous-jacent différent du FST auprès de qui il a obtenu les numéros de téléphone loués en fonction de considérations telles que les coûts, l'emplacement, les points de présence et les capacités de réseau.
19. Comwave a fait valoir que la définition de trafic interne des compagnies Bell n'était pas raisonnable. Comwave a par ailleurs indiqué que le trafic généré par un client de gros qui a acheté les numéros de téléphone d'une ESLC ne toucherait pas nécessairement le réseau ou le commutateur de l'ESLC. Le commutateur du client de gros contrôle la façon dont ce trafic sortant est acheminé, non l'ESLC. Le trafic serait acheminé directement du commutateur du client de gros à l'entreprise de services de télécommunication réceptrice. Comwave a fait remarquer que la même situation se présente pour les clients de gros de Bell Canada. Par exemple, elle a déclaré que c'est un client de gros de Bell Canada qui a effectué l'achat de numéros de téléphone de Bell Canada dans certaines circonscriptions pour les fournir à ses propres clients. Comwave a indiqué que le trafic provenant de ces numéros n'est pas de Bell Canada

¹¹ De plus, Fibernetics a demandé au Conseil de mettre en place un mécanisme pour décourager le dépôt de demandes injustifiées, comme la demande en instance.

ni des utilisateurs finals de Bell Canada, et que c'est Comwave qui détermine où acheminer les appels provenant de ces numéros.

20. MTS Allstream a soutenu que les compagnies Bell ou toutes les ESL concernées ont la possibilité de modifier leurs tarifs ou leurs contrats de services de détail afin d'empêcher la réception d'un trafic entrant excessivement élevé pour ces services.
21. Selon le RCP, en se fondant sur ce que les compagnies Bell ont décrit, aucune entreprise ne devrait être autorisée à élaborer des stratagèmes d'arbitrage et à tirer profit des possibilités de jeu éventuelles dans le cadre du régime de compensation actuel. Par conséquent, le RCP a appuyé la demande des compagnies Bell d'obtenir une déclaration indiquant que les entreprises de services de télécommunication ne peuvent envoyer du trafic de leurs clients sur des circuits de facturation-conservation.
22. La STC a déclaré que comme elle ne connaît pas les détails de la situation, elle ne fera part de ses commentaires que sur la question de l'acheminement circulaire. La STC a ainsi fait valoir que l'acheminement d'un appel interne vers d'autres entreprises de services de télécommunication lorsque cet appel devrait inévitablement être réacheminé vers son point d'origine consomme plus de ressources que nécessaire, et elle considère ce processus comme un abus des arrangements d'interconnexion prescrits mis en place pour soutenir la concurrence des télécommunications au Canada.
23. Les compagnies Bell ont répliqué en indiquant que Fibernetics n'avait pas raison d'affirmer que le client de gros exerce un contrôle et prend des dispositions pour acheminer le trafic. Selon les compagnies Bell, le Conseil a affirmé dans la décision de télécom 2007-49 que l'ESL sous-jacente a l'obligation d'acheminer le trafic. Elles ont fait valoir que le Conseil a déterminé qu'une ESLC peut respecter son obligation d'obtenir des codes de central¹² en utilisant ceux de l'ESL auprès de laquelle elle a obtenu ses installations de commutation ou d'interconnexion locale au réseau téléphonique public commuté. Les compagnies Bell ont soutenu qu'il s'ensuit donc que l'ESL sous-jacente est et demeure l'entreprise de services de télécommunication responsable du dossier lorsqu'elle loue les numéros de téléphone et les services d'accès qui s'y rattachent à d'autres ESLC et revendeurs, et que l'ESL doit contrôler les fonctions d'acheminement interentreprises.

Résultats de l'analyse du Conseil

24. Les compagnies Bell ont appuyé leur demande sur une analyse d'un petit échantillon de trafic pour illustrer leur position. Le trafic dans l'échantillon qui semble avoir contribué aux paiements liés au déséquilibre en faveur de Fibernetics était i) en provenance d'utilisateurs finals d'une tierce partie, laquelle est un revendeur louant des numéros de téléphone auprès de Fibernetics et ii) à destination d'autres revendeurs tiers qui louent également des numéros de téléphone auprès de Fibernetics.

¹² Voir la note 10.

25. Contrairement aux affirmations des compagnies Bell, il n'existe aucune règle ou politique du Conseil exigeant qu'un revendeur qui loue des numéros de téléphone auprès d'une ESL utilise également la même ESL pour raccorder tout trafic généré à partir des numéros loués. Pour acheminer son trafic, un revendeur peut choisir une ESL sous-jacente différente de l'ESL dont il loue les numéros de téléphone en fonction de considérations telles que les coûts, l'emplacement, les points de présence et les capacités de réseau.
26. En outre, contrairement au point de vue des compagnies Bell, le Conseil, dans la décision de télécom 2007-49, n'a pas confirmé qu'une ESL qui loue des numéros de téléphone doit également contrôler les fonctions d'acheminement interentreprises des appels provenant de ces numéros. Le Conseil a plutôt déterminé qu'une ESLC qui dépend d'une ESL sous-jacente pour la commutation ou l'interconnexion pourrait se conformer à son obligation, à titre d'ESLC, d'obtenir un code de central par circonscription d'ESLT ou par région d'interconnexion locale¹³ en utilisant un code de central de l'ESL sous-jacente de laquelle elle obtient ses installations de commutation ou d'interconnexion locale au réseau téléphonique public commuté. Les obligations des ESLC énoncées dans la décision de télécom 2007-49 relativement à l'obtention d'un code de central différent de celles touchant une situation où un revendeur loue des numéros de téléphone auprès d'une ESL, mais utilise d'autres installations de l'ESL pour raccorder le trafic en cause.
27. À la lumière de ce qui précède, le Conseil **rejette** la demande des compagnies Bell. Compte tenu de cette conclusion, le Conseil **approuve de manière définitive**¹⁴ le tarif relatif au déséquilibre de Fibernetics et **ordonne** à Fibernetics de publier, dans les **10 jours** suivant la date de la présente décision, des pages de tarifs modifiées¹⁵ pour l'article 201 – Compensation relative à l'acheminement du trafic de son Tarif des services d'accès.
28. Nonobstant ce qui précède, d'après le dossier de la présente instance, le Conseil craint que le régime de compensation actuel puisse inciter ou incite déjà à l'accroissement du déséquilibre de trafic dans certaines circonstances. Par ailleurs, le Conseil est conscient des préoccupations exprimées au cours de la présente instance sur le fait que des modifications apportées à l'acheminement du trafic pour les numéros loués auraient une importante incidence sur l'industrie, quoique sans pouvoir la quantifier de manière précise.

¹³ Dans la décision de télécom 2007-23, le Conseil a déterminé que les ESLC sont tenues d'acquiescer au moins un code de central par RIL dans laquelle elles fournissent des services locaux. Toutefois, si les ESL souhaitent attribuer des numéros de téléphone aux clients situés dans les circonscriptions à l'intérieur d'une RIL, elles doivent tout de même obtenir un code de central pour chaque circonscription dans laquelle elles attribueront des numéros de téléphone à leurs clients.

¹⁴ Dans la décision de télécom 2014-668, le Conseil a rendu provisoire le tarif relatif au déséquilibre de Fibernetics en attendant la décision finale à l'égard de la demande des compagnies Bell.

¹⁵ 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.

29. Comme il est mentionné ci-dessus dans la présente décision, le régime de compensation a été révisé lorsque le Conseil a établi que le mécanisme ne permettait pas aux ESL d'atteindre un échange de trafic équilibré ou quasi équilibré. De plus, d'autres arrangements prescrits, comme le service d'interconnexion de transitage local¹⁶ dans la décision de télécom 2010-908¹⁷, ont été révisés afin de s'assurer que les petites ESLT seraient compensées pour le raccordement de tous les appels interurbains. De plus, dans la décision de télécom 2014-223¹⁸, la règle du Conseil sur l'acheminement des appels interurbains aux petites ESLT a été étendue aux revendeurs.
30. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil lancera un processus d'établissement des faits afin de déterminer s'il conviendrait d'amorcer une instance pour vérifier si le régime de compensation du déséquilibre du trafic demeure approprié ou s'il doit être modifié.

Secrétaire général

Documents connexes

- *Bell Aliant Communications régionales, société en commandite et Bell Canada – Demande de divulgation de renseignements confidentiels et de redressement provisoire concernant les paiements liés au déséquilibre du trafic versés à Fibernetics Corporation*, Décision de télécom CRTC 2014-668, 19 décembre 2014
- *Execulink Telecom Inc. – Demande de mesures en vue de garantir le bon acheminement des appels interurbains*, Décision de télécom CRTC 2014-223, 8 mai 2014
- *Société TELUS Communications – Demande de précision et de redressement accéléré sur la façon dont Bell Canada entend mettre en œuvre la décision de télécom 2010-908*, Décision de télécom CRTC 2011-416, 11 juillet 2011

¹⁶ Le service d'interconnexion de transitage local est l'un des services obligatoires dans la décision de télécom 97-8. Ce service permet aux ESLC qui offrent des services téléphoniques locaux sur le territoire d'exploitation d'une ESLT d'acheminer des appels destinés aux clients d'autres ESL exerçant des activités dans la même région. Ces ESL peuvent être d'autres ESLC ou de petites ESLT.

¹⁷ Dans cette décision, le Conseil a ordonné que les ESLC acheminent tous les appels interurbains aux clients des petites ESLT au moyen des circuits d'interconnexion de l'interurbain et, après une période de 60 jours, a permis à Bell Canada de bloquer tous les appels interurbains qui sont acheminés aux clients des petites ESLT au moyen de son service d'interconnexion de transitage local. Le Conseil a estimé qu'il incombe à chaque ESLC de séparer les appels locaux et les appels interurbains aux clients des petites ESLT, et d'acheminer ces appels aux bons services d'interconnexion de l'interurbain ou locaux. Le Conseil a estimé également que ces modifications liées à l'acheminement devraient être apportées rapidement, car les petites ESLT ne peuvent pas recouvrer les revenus qu'elles perdent.

¹⁸ Dans cette décision, le Conseil a ordonné à deux ESLC d'informer leurs revendeurs qu'elles doivent acheminer tous les appels interurbains aux clients des petites ESLT au moyen des circuits d'interconnexion de l'interurbain, conformément aux décisions de télécom 2010-908 et 2011-416.

- *Quebecor Média inc. et Rogers Communications Partnership – Utilisation du service de transit local de Bell Canada pour l’acheminement des appels interurbains aux clients des petites entreprises de services locaux titulaires (ESLT),* Décision de télécom CRTC 2010-908, 3 décembre 2010
- *Bell Aliant Communications régionales, société en commandite et Bell Canada – Modification proposée au traitement de la compensation pour les déséquilibres de trafic,* Décision de télécom CRTC 2010-787, 25 octobre 2010, modifiée par la Décision de télécom CRTC 2010-787-1, 16 août 2011
- *Obligations d’obtenir un code de central pour les entreprises de services locaux concurrentes,* Décision de télécom CRTC 2007-49, 6 juillet 2007
- *Demande présentée en vertu de la partie VII par Rogers Wireless Partnership au sujet de l’obligation d’avoir un code de central dans chaque circonscription desservie,* Décision de télécom CRTC 2007-23, 12 avril 2007
- *Arrangements de circuit régissant l’échange de trafic et le point d’interconnexion entre les entreprises de services locaux,* Décision de télécom CRTC 2004-46, 14 juillet 2004
- *Concurrence locale,* Décision Télécom CRTC 97-8, 1^{er} mai 1997