



Décision de télécom CRTC 2006-33

Ottawa, le 25 mai 2006

Demande présentée en vertu de la Partie VII par Superior Wireless Inc. contre TBayTel alléguant une discrimination injuste

Référence : 8622-S72-200515752

*Dans la présente décision, le Conseil donne suite à la demande de Superior Wireless Inc. (Superior), déposée en vertu de la Partie VII, alléguant que ses abonnés avaient fait l'objet d'une discrimination injuste de la part de TBayTel. Le Conseil conclut que même si TBayTel a exercé de la discrimination à l'égard de la clientèle de Superior, il ne s'agissait pas d'une discrimination injuste. Par conséquent, le Conseil **rejette** la demande de redressement de Superior.*

La demande

1. Le 22 décembre 2005, Superior Wireless Inc. (Superior) a déposé une demande en vertu de la Partie VII des *Règles de procédure du CRTC en matière de télécommunications* alléguant que ses abonnés faisaient l'objet d'une discrimination injuste de la part de TBayTel, un concurrent de services cellulaires, à l'encontre du paragraphe 27(2) de la *Loi sur les télécommunications* (la Loi).
2. Superior a allégué que le 12 décembre 2005, TBayTel avait désactivé l'itinérance numérique de son réseau sans fil (cellulaire) pour les abonnés de Superior, sans préavis. Selon Superior, TBayTel avait ainsi empêché ses abonnés d'effectuer ou de recevoir des appels. Superior a affirmé que TBayTel avait continué de donner l'accès en mode itinérance au signal vocal numérique à d'autres abonnés d'entreprises de services sans fil. Superior a soutenu que TBayTel avait sciemment et délibérément pris cette mesure afin de perturber ses services, de la discréditer et obtenir un avantage concurrentiel injuste.
3. Superior a demandé au Conseil d'intervenir en son nom et d'exiger que TBayTel rétablisse immédiatement l'accès en mode itinérance au signal vocal numérique pour une période de 30 à 60 jours afin de permettre à Superior d'aviser ses abonnés et de chercher une solution technique qui permettrait à sa clientèle d'effectuer et de recevoir des appels à Thunder Bay.

Processus

4. Le personnel du Conseil a écrit à TBayTel le 29 décembre 2005, lettre à laquelle TBayTel a répondu le 10 janvier 2006, et Superior a soumis ses observations en réplique le 13 janvier 2006. TBayTel a déposé un plaidoyer additionnel le 18 janvier 2006 et les deux parties ont soumis leurs réponses aux demandes de renseignements du Conseil le 2 février 2006. Dans une lettre du 5 février 2006, TBayTel a demandé que les deux parties aient la possibilité d'échanger des observations finales et des observations en réplique. Le Conseil a refusé la requête de TBayTel dans une lettre du 17 février 2006. Le 23 février 2006, Superior a déposé une réponse révisée à l'une des demandes de renseignements du Conseil.

Historique

5. Superior est un fournisseur de services sans fil mobiles qui exerce des activités depuis 1999 dans le nord-ouest de l'Ontario. Détentrice d'une licence d'Industrie Canada, l'entreprise offre une gamme de services mobiles analogiques et numériques dans une zone de desserte à l'extérieur de Thunder Bay désignée Tel-41. Superior offre des services de communications personnelles numériques dans la zone de desserte de Thunder Bay désignée Tel-24.
6. TBayTel est une compagnie de téléphone indépendante qui appartient à la municipalité et qui offre des services locaux, interurbains, Internet et sans fil dans son territoire situé à Thunder Bay. TBayTel offre une combinaison de services mobiles numériques et analogiques dans la zone Tel-24, des services de communications personnelles mobiles analogiques et numériques dans la zone ouest de Thunder Bay appelée la zone Tel-48, et des services de communications personnelles numériques dans la zone Tel-41.
7. Les deux compagnies de services sans fil ont conclu des ententes d'itinérance avec d'autres fournisseurs de services sans fil partout au Canada et dans certaines régions des États-Unis. Superior et TBayTel ont conclu ensemble un tel accord en 2001 (l'accord d'itinérance de 2001).

Cadre réglementaire

8. Dans la décision *Abstention de réglementation de services sans fil mobiles fournis par des compagnies de téléphone appartenant à une municipalité*, Décision Télécom CRTC 98-19, 9 octobre 1998, le Conseil s'est abstenu de réglementer les services sans fil mobiles de TBayTel. Dans cette décision, le Conseil a conservé les pouvoirs conférés par l'article 24 et les paragraphes 27(2), 27(3) et 27(4) de la Loi et il a ordonné à TBayTel d'offrir ses services mobiles par l'intermédiaire d'une division distincte de la compagnie.
9. Les paragraphes 27(2), (3) et (4) de la Loi se lisent comme suit :
 - (2) Il est interdit à l'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.
 - (3) Le Conseil peut déterminer, comme question de fait, si l'entreprise canadienne s'est ou non conformée aux dispositions du présent article ou des articles 25 ou 29 ou à toute décision prise au titre des articles 24, 25, 29, 34 ou 40.
 - (4) Il incombe à l'entreprise canadienne qui a fait preuve de discrimination, accordé une préférence ou fait subir un désavantage d'établir, devant le Conseil, qu'ils ne sont pas injustes, indus ou déraisonnables, selon le cas.

Positions des parties

Superior

10. Dans sa demande, Superior a allégué que le 12 décembre 2005, TBayTel avait désactivé la capacité des abonnés de Superior d'accéder en mode itinérance au réseau de téléphonie numérique de TBayTel dans la zone Tel-24, sans consultation préalable ou préavis. Selon Superior, TBayTel avait empêché ses abonnés d'effectuer ou de recevoir des appels et elle ne lui avait pas donné le temps requis pour minimiser les répercussions auprès de sa clientèle ou pour chercher une solution technique qui aurait permis aux abonnés de continuer à avoir accès au service dans la zone Tel-24.
11. Superior a fait valoir que TBayTel avait continué d'offrir l'accès en mode itinérance au signal vocal numérique à d'autres abonnés d'entreprises de services cellulaires dans la zone Tel-24, à savoir les clients de Bell Mobilité, de Saskatchewan Telecommunications et de MTS Allstream Inc. De plus, Superior a précisé que TBayTel avait sciemment et délibérément interrompu le service à ses abonnés afin de discréditer la compagnie et de s'accorder un avantage concurrentiel injuste. Enfin, Superior a allégué qu'en agissant ainsi TBayTel lui avait fait subir une discrimination injuste.
12. Superior a ajouté que depuis le 12 décembre 2005, elle avait reçu quelque 2 200 plaintes d'abonnés de la zone Tel-24 et quelque 280 plaintes de l'extérieur de cette zone concernant la question de la restriction de l'itinérance. De plus, Superior a indiqué que du 23 décembre 2005 au 2 février 2006, 9 clients avaient abandonné le service de Superior, avec l'intention de rejoindre les rangs des abonnés de TBayTel, 2 abonnés avaient interrompu le service, et 83 autres avaient reçu des rajustements de crédit en raison des inconvénients.
13. Superior a fait valoir qu'elle avait avisé TBayTel en juillet 2004 que si elle continuait d'empiéter sur son territoire, soit la zone Tel-41, elle étendrait à son tour son réseau dans le territoire Tel-24 de TBayTel. Superior a ajouté qu'en mars 2005, elle avait obtenu une licence qui lui permettait d'offrir des services de communications personnelles numériques dans la zone Tel-24. De plus, Superior a précisé qu'en juillet 2005, elle avait demandé à TBayTel de télécharger dans les tables de données concernant les abonnés itinérants de TBayTel de nouveaux renseignements liés à la composition et aux adresses en ce qui a trait au service numérique dans la zone Tel-24, afin de répondre aux besoins d'itinérance interentreprise. Superior a indiqué qu'elle avait commencé à offrir des services dans la zone Tel-24 en septembre 2005.
14. Superior a précisé que TBayTel continuait de permettre aux abonnés de Superior d'accéder au réseau numérique de TBayTel à l'extérieur de la zone Tel-24, dans des zones où TBayTel faisait concurrence à Superior au plan des infrastructures. Superior a ajouté que lorsque TBayTel avait lancé son service de communications personnelles numérique dans les zones de Sioux Lookout, d'Ignace, d'Upsala, de Terrace Bay et de Marathon, elle n'avait pas demandé à Superior de conclure un accord d'itinérance révisé ou un nouvel accord d'itinérance numérique. Superior a affirmé que les réseaux des compagnies se chevauchaient depuis la fin de 2004, au moment où TBayTel a commencé à offrir des services de communications personnelles numériques à l'extérieur de la zone Tel-24.

TBayTel

15. TBayTel a fait valoir que les deux compagnies avaient entretenu des relations commerciales cordiales depuis que Superior avait commencé à offrir des services de téléphone cellulaire. TBayTel a déclaré que l'accord d'itinérance de 2001 visait le service d'itinérance à l'intérieur du territoire de chaque compagnie pour les abonnés de l'autre entreprise sur leurs réseaux respectifs. TBayTel a allégué que l'itinérance permettait à un abonné de services cellulaires d'obtenir du service dans une autre région, à l'extérieur de la zone d'exploitation de son fournisseur de services. TBayTel a précisé que l'itinérance ne consiste pas à se substituer complètement au réseau d'un fournisseur de services pas plus qu'elle n'est une forme de revente des services qu'offre un fournisseur de services cellulaires.
16. TBayTel a laissé entendre que si Superior voulait s'assurer que ses abonnés avaient l'accès en mode itinérance au service numérique de TBayTel dans la zone Tel-24, elle aurait dû prendre des mesures pour négocier une entente avec elle avant l'entrée en fonction du service. Selon TBayTel, il était évident que la stratégie de Superior consistait à fonctionner comme si elle possédait un réseau numérique complet dans la zone Tel-24, sans toutefois investir le capital nécessaire à sa création. TBayTel a fait valoir que même si Superior était autorisée à offrir des services dans la zone Tel-24, contrairement à TBayTel, Superior avait choisi d'installer seulement un réseau partiel à cet endroit.
17. TBayTel a fait valoir que l'accord d'itinérance conclu entre elle et Superior en 2001 portait essentiellement sur l'itinérance sur un réseau analogique et non sur la concurrence directe entre TBayTel et Superior. TBayTel a en outre précisé qu'il n'y avait pas chevauchement entre les réseaux de TBayTel et de Superior lors de la signature de l'accord d'itinérance de 2001. En ce qui concerne les emplacements situés en dehors de la zone Tel-24 où les réseaux se chevauchaient et où les abonnés de Superior avaient l'accès en mode itinérance au réseau numérique de TBayTel, celle-ci a fait valoir que les limites du réseau de Superior recouvraient complètement celles de son réseau numérique. TBayTel a précisé qu'étant donné que les deux réseaux se recouvraient totalement, le seul signal qu'un abonné de Superior pouvait capter était un signal de Superior et la même chose pour TBayTel, de sorte que l'interdiction relative à l'itinérance était inutile. En raison de cela, TBayTel a ajouté qu'elle n'avait pas configuré son réseau dans le but de restreindre l'accès en mode itinérance des abonnés de Superior.
18. TBayTel a fait valoir que la situation avait changé lorsque Superior avait établi son réseau dans la zone Tel-24 et avait accordé à ses abonnés l'accès en mode itinérance dans ladite zone sans lui en parler. TBayTel a soutenu que la décision de Superior d'exercer des activités dans la zone Tel-24 constituait un changement important aux dispositions commerciales prévues dans l'accord d'itinérance de 2001. Elle a précisé que puisqu'aucune partie n'avait jamais autorisé l'itinérance ni discuté d'une telle possibilité là où les réseaux se chevauchaient, l'itinérance des abonnés de Superior dans la zone Tel-24 n'avait pas été autorisée dans l'accord d'itinérance de 2001. TBayTel a précisé que lorsqu'elle s'est aperçue que Superior faisait une utilisation non autorisée de son réseau numérique, elle a donné à Superior un préavis de deux heures et, le 12 décembre 2005, elle a mis un terme à l'itinérance numérique dans la zone Tel-24.

19. TBayTel a fait valoir que le 12 décembre 2005, elle n'avait pas résilié les accords d'itinérance conclus avec les abonnés de Superior. Elle a affirmé avoir agi de façon raisonnable et avoir tenu compte des intérêts du public en accordant aux abonnés de Superior, après cette date, l'accès en mode itinérance à son réseau analogique dans la zone Tel-24 ainsi que sur son réseau numérique et analogique en dehors de la zone Tel-24. TBayTel a précisé avoir pris ces mesures afin de minimiser les inconvénients pour les clients de Superior et que s'ils avaient été incommodés, cela était attribuable à la lenteur de Superior à modifier son réseau pour rendre l'itinérance analogique disponible dans la zone Tel-24.
20. TBayTel a fait valoir que Superior n'avait pas réussi à prouver qu'elle faisait l'objet de discrimination, car elle n'avait pas réussi à identifier des entreprises ou des clients qui, dans des situations comparables, auraient bénéficié d'un traitement différent de celui que TBayTel lui a accordé ou plus favorable. TBayTel a précisé n'avoir conclu aucun accord d'itinérance avec d'autres fournisseurs de services cellulaires qui, comme Superior, offraient des services dans son territoire. TBayTel a fait remarquer que Rogers Wireless Inc. (Rogers Wireless) offrait des services à Thunder Bay, mais qu'elle n'avait signé aucun accord d'itinérance avec l'entreprise. TBayTel a ajouté qu'il était contraire à sa politique de conclure des accords d'itinérance numérique lorsque son réseau chevauchait celui d'une entreprise concurrente. TBayTel a ajouté que sa politique était conforme à l'esprit et à l'intention des accords d'itinérance.
21. TBayTel a fait valoir que les problèmes de Superior étaient liés à la concurrence, notamment à l'emprise solide qu'exerce l'industrie canadienne du sans-fil dans le marché. TBayTel a précisé qu'étant donné que le Conseil s'était abstenu de réglementer dans ce secteur, ne conservant que des pouvoirs limités, il devrait laisser le plus possible les concurrents et les forces du marché agir pour régler les questions et n'intervenir qu'en cas d'abus grave de pouvoir ou de panne importante du système. TBayTel a fait valoir qu'il n'y avait eu aucune panne de système et que ses actions ne reflétaient pas un abus de pouvoir sur le marché, mais plutôt un exercice de ses droits comme concurrente au sein du marché canadien du sans-fil.

Analyse et conclusion du Conseil

22. Dans l'analyse suivante, le Conseil examine si les actions de TBayTel constituaient de la discrimination au sens de l'article 27 de la Loi et, dans l'affirmative, s'il s'agissait d'une discrimination injuste.
23. Le Conseil n'est pas d'accord avec l'allégation de TBayTel selon laquelle Superior et ses abonnés ne font pas l'objet de discrimination dans les circonstances, car il n'existe pas d'entreprises ou de clients qui, dans des situations comparables, bénéficient d'un traitement différent de celui que TBayTel a accordé ou plus favorable. Le Conseil juge que la définition de TBayTel de la discrimination est trop restrictive.
24. Le Conseil estime que le fait que les abonnés d'autres fournisseurs de services sans fil ont le droit d'accéder en mode itinérance au réseau numérique de TBayTel dans la zone Tel-24, contrairement aux abonnés de Superior, constitue de la discrimination à l'égard de Superior et de sa clientèle au sens de l'article 27 de la Loi. Par ailleurs, le Conseil fait remarquer que la discrimination en soi n'est pas contraire à la Loi.

25. Le Conseil fait remarquer que, contrairement au réseau de Superior, les réseaux des fournisseurs de services sans fil dont les clients ont le droit d'accéder en mode itinérance au réseau numérique de TBayTel dans la zone Tel-24 ne chevauchent pas le réseau de TBayTel dans ce territoire. Par conséquent, le Conseil juge que les circonstances touchant la clientèle de ces fournisseurs de services sont très différentes de celles propres à la clientèle de Superior. À cet égard, le Conseil souligne que le seul fournisseur de services sans fil dont le réseau, à l'instar de celui de Superior, chevauche celui de TBayTel dans la zone Tel-24 est Rogers Wireless, laquelle n'a pas conclu d'accord d'itinérance avec TBayTel.
26. Le Conseil est d'accord avec l'observation de TBayTel selon laquelle l'itinérance a pour but de permettre à un abonné du service sans fil d'obtenir les services en dehors de la zone d'exploitation autorisée de son fournisseur de services. Le Conseil fait remarquer qu'il s'agit d'un point de vue conforme au Mobility Canada Agreement auquel TBayTel fait référence dans sa réponse du 2 février 2006 à la demande de renseignements du Conseil.
27. Le Conseil fait remarquer que la définition de « l'entreprise qui dessert » dans l'accord d'itinérance de 2001 prévoit aussi la restriction de l'itinérance entre deux compagnies aux zones de non-chevauchement de leurs réseaux respectifs. La définition se lit comme suit :

« L'entreprise qui dessert » signifie la partie qui fournit des services de cellulaire aux abonnés inscrits d'une autre partie lorsque ceux-ci se trouvent en dehors de la zone géographique que dessert leur fournisseur et dans la zone géographique où l'entreprise qui dessert détient une licence ou un permis pour l'exploitation d'une station et d'un système public national de radiotéléphonie cellulaire.
28. D'après le dossier de la présente instance, le Conseil conclut que Superior se sert des installations de TBayTel dans la zone Tel-24, et donc des accords d'itinérance, pour desservir ses abonnés en dehors des limites de son réseau dans la zone Tel-24. Le Conseil estime que cette utilisation de l'itinérance va à l'encontre du but visé par les accords d'itinérance en général et par l'accord d'itinérance de 2001 en particulier.
29. Pour évaluer si les actions de TBayTel constituent de la discrimination injuste, le Conseil tient compte également de l'importance de la concurrence sur le marché du sans-fil. Dans la décision *Demande présentée par Microcell concernant les présumées infractions de Rogers Wireless et de Bell Mobilité au paragraphe 27(2) de la Loi sur les télécommunications*, Décision de télécom CRTC 2003-26, 28 avril 2003, le Conseil a jugé que le marché du sans-fil se caractérisait par la rivalité et une solide concurrence. Le Conseil estime que cette évaluation continue d'être valide en ce qui a trait à l'état actuel de la concurrence dans le marché du sans-fil. À cet égard, le Conseil fait remarquer que, dans son *Rapport à la gouverneure en conseil : État de la concurrence dans les marchés des télécommunications au Canada, octobre 2005*, il a établi que le marché du sans-fil continuait d'afficher une forte croissance et d'être concurrentiel.
30. Le Conseil estime que la vigueur de la concurrence dans le marché du sans-fil laisse entendre que le Conseil devrait user avec modération des pouvoirs que lui confère le paragraphe 27(2) de la Loi.

31. Le Conseil estime que les répercussions des actions de TBayTel sur les abonnés de Superior sont au cœur de la présente instance. D'après le dossier de l'instance, le Conseil conclut que même si les abonnés de Superior ont subi des inconvénients, d'autres choix s'offraient à eux pour les amoindrir, y compris la possibilité d'accéder en mode itinérance au réseau analogique de TBayTel dans la zone Tel-24.
32. À la lumière de ce qui précède, le Conseil estime que TBayTel n'a pas exercé une discrimination injuste à l'égard de Superior et de sa clientèle.
33. Par conséquent, le Conseil **rejette** la demande de Superior.

Secrétaire général

Ce document est disponible, sur demande, en média substitut, et peut également être consulté en version PDF ou en HTML sur le site Internet suivant : <http://www.crtc.gc.ca>