



## Décision de télécom CRTC 2021-129

Version PDF

Références : 2019-57, 2019-57-1, 2019-57-2 et 2019-57-3

Ottawa, le 15 avril 2021

*Dossier public : 1011-NOC2019-0057*

### **Bell Mobilité inc. – Demande de radiation du rapport d’expertise du commissaire de la concurrence du dossier de l’instance amorcée par l’avis de consultation de télécom 2019-57, et questions procédurales connexes**

Le Conseil **refuse** la demande de Bell Mobilité inc. de rayer le rapport de M<sup>me</sup> Tasneem Chipty du dossier de l’instance et estime qu’aucune mesure supplémentaire n’est requise en ce qui concerne les demandes connexes.

#### **Contexte**

1. Conformément au mandat qui lui est conféré par la *Loi sur la concurrence* de présenter des observations aux conseils et tribunaux fédéraux en matière de concurrence, le commissaire de la concurrence (commissaire) a choisi d’intervenir dans l’instance amorcée par l’avis de consultation de télécom 2019-57 (instance).
2. La participation du commissaire à l’instance a généré un certain nombre de requêtes procédurales, notamment les demandes de divulgation de renseignements confidentiels qui ont été adressées par le commissaire, ainsi que les demandes d’autres parties visant la divulgation de renseignements confidentiels soumis par le commissaire.
3. Conformément à l’article 39 de la *Loi sur les télécommunications*, le Conseil peut décider de divulguer au commissaire les renseignements déposés auprès du Conseil et dûment désignés comme confidentiels, même si ces renseignements ne sont pas plus largement divulgués au public.
4. À quelques reprises, des parties opposées aux positions du commissaire ont soulevé des objections liées à son dépôt de preuves qui comprenaient des renseignements désignés comme confidentiels. La plupart de ces objections étaient liées à un rapport préparé par M<sup>me</sup> Tasneem Chipty, docteure en économie, de Matrix Economics (rapport de M<sup>me</sup> Chipty) au nom du commissaire. Le rapport de M<sup>me</sup> Chipty a évalué l’état de la concurrence sur le marché des services sans fil mobiles de détail au Canada et a été déposé au dossier de l’instance.
5. Le 4 août 2020, après la date limite de dépôt des observations finales dans le cadre de l’instance, Bell Mobilité inc. (Bell Mobilité) a déposé une requête procédurale

demandant au Conseil de rayer le rapport de M<sup>me</sup> Chifty du dossier de l'instance et d'examiner les conclusions du commissaire concernant le marché sans recourir à ce rapport.

- Après avoir reçu la requête procédurale de Bell Mobilité, le Conseil a publié une lettre donnant à toutes les parties à l'instance la possibilité de répondre. Douze parties ont déposé des réponses à la demande de Bell Mobilité.

### **Le Conseil devrait-il approuver la demande de Bell Mobilité de retirer le rapport de M<sup>me</sup> Chifty du dossier?**

#### **Positions des parties**

##### **Bell Mobilité**

- Bell Mobilité a fait remarquer qu'après la publication des observations finales du commissaire, elle a envoyé une lettre au commissaire en son nom propre, qu'elle a ensuite jointe à sa demande au Conseil, pour mettre en évidence ce qu'elle a qualifié d'erreurs dans les observations finales du commissaire. Bell Mobilité a souligné qu'à la suite de cette interaction, le commissaire a déposé une version modifiée de ses observations finales. Les observations finales modifiées abordaient certaines des questions soulevées par Bell Mobilité, mais ne comprenaient pas d'autres modifications que l'entreprise avait demandées, notamment un renversement de la conclusion du commissaire quant à l'existence d'un pouvoir de marché sur le marché des services sans fil mobiles de détail.
- Bell Mobilité a argué que le refus du commissaire de modifier ses conclusions pour tenir compte de ce que l'entreprise a qualifié de « preuve corrigée » suscite de sérieuses préoccupations quant à la validité et à la fiabilité du rapport de M<sup>me</sup> Chifty.
- Bell Mobilité a fait valoir que seuls les éléments de preuve ayant fait l'objet d'un examen suffisant pour avoir confiance en leur exactitude devraient faire partie du dossier de l'instance.
- Bell Mobilité a fait remarquer qu'elle avait déjà soulevé des questions d'équité procédurale concernant le rapport économique du commissaire, y compris avant sa rédaction. Dans une lettre datée du 27 mars 2019, Bell Mobilité a suggéré au Conseil d'instaurer un processus de demande de renseignements pour répondre à ses préoccupations concernant la fiabilité et la validité du futur rapport et la confiance que le Conseil pourrait lui accorder.
- Bell Mobilité a fait valoir que, compte tenu de ce qui précède et de la conclusion du Conseil de rejeter sa proposition de processus de demande de renseignements, le fait de conserver le rapport de M<sup>me</sup> Chifty dans le dossier de l'instance donnerait lieu à une violation des droits de Bell Mobilité en matière d'équité procédurale. En conséquence et compte tenu du stade auquel se trouve l'instance, Bell Mobilité a demandé au Conseil de rayer le rapport de M<sup>me</sup> Chifty du dossier de l'instance et

d'examiner les conclusions relatives au pouvoir de marché auxquelles le commissaire est parvenu sans recourir à ce rapport.

12. À l'appui de sa demande, Bell Mobilité a déterminé quatre domaines de préoccupation dans le rapport de M<sup>me</sup> Chipty :
  - i. Le rapport de M<sup>me</sup> Chipty ne permet pas de cerner à première vue les problèmes ou les questions liés aux données.
  - ii. Les observations finales du commissaire montrent un schéma d'erreurs d'analyse et de calcul, l'utilisation de données trompeuses, et l'absence d'utilisation des meilleures sources de données et de preuves, ce qui jette un doute sur la fiabilité et la validité du rapport de M<sup>me</sup> Chipty.
  - iii. La réponse du commissaire aux erreurs alléguées confirme que l'on ne peut se fier à ses preuves sans que les autres parties aient procédé à des tests adéquats.
  - iv. Les observations finales du commissaire, qui contiennent soi-disant des erreurs, sont cohérentes avec d'autres observations qu'il a faites au cours de l'instance. Il est donc fort probable que le rapport de M<sup>me</sup> Chipty contienne des erreurs similaires.
13. Bell Mobilité a fait valoir que les erreurs alléguées susmentionnées n'auraient pas pu être corrigées par les processus établis par le Conseil aux fins de l'instance.

#### **Autres parties**

14. À l'exception de l'Association canadienne de l'électricité, qui n'a pas pris position sur les questions de fond soulevées par Bell Mobilité, et de TELUS Communications Inc. (TCI), toutes les parties qui ont présenté des observations se sont opposées à la requête procédurale de Bell Mobilité.

#### ***Parties autres que le commissaire***

15. Bien que toutes les parties s'opposant à la demande de Bell Mobilité n'aient pas avancé les mêmes arguments, un certain nombre d'entre elles ont argué que l'entreprise tentait de remettre en cause une question qui a déjà été soulevée et tranchée, à savoir les exigences d'équité procédurale entourant le rapport de M<sup>me</sup> Chipty.
16. Ces parties ont fait remarquer que le Conseil a apporté certaines modifications à ses procédures en réponse aux préoccupations soulevées, notamment l'établissement d'un processus de dépôt d'observations entièrement axé sur les observations complémentaires du commissaire et le rapport de M<sup>me</sup> Chipty. Ces parties ont argué que chaque partie à l'instance, y compris Bell Mobilité, avait de nombreuses possibilités de commenter le rapport de M<sup>me</sup> Chipty et de présenter sa propre expertise sur les questions qui y sont abordées.

17. Un certain nombre de parties s'opposant à la demande de Bell Mobilité ont fait remarquer que les devoirs du Conseil comprennent l'évaluation de la crédibilité des preuves et la détermination du poids à leur accorder, en tenant compte des préoccupations soulevées dans le dossier. Ces parties ont argué que le Conseil devrait remplir ces fonctions plutôt que de prendre la mesure extraordinaire et injustifiée de supprimer des éléments de preuve du dossier.
18. En outre, un certain nombre de ces parties ont fait remarquer que les préoccupations de Bell Mobilité concernent les observations finales du commissaire. Étant donné que le rapport de M<sup>me</sup> Chipty n'a pas été préparé par le commissaire et qu'il a été soumis avec les observations complémentaires de celui-ci, elles ont soutenu que rien ne permettait d'affirmer que les prétendues erreurs dans les observations finales augmentent la probabilité que le rapport de M<sup>me</sup> Chipty contienne des erreurs similaires.
19. Les Opérateurs des réseaux concurrentiels Canadiens (ORCC) ont demandé au Conseil de rayer du dossier les observations figurant dans la requête procédurale de Bell Mobilité, lesquelles soulignent ce que cette dernière estime comme des lacunes importantes dans les observations finales du commissaire et suggèrent comment on pourrait y remédier, car elles représentent une réponse hors processus.
20. TCI, la seule partie à soutenir la demande de Bell Mobilité, a argué que sans accès aux données sous-jacentes et sans autres possibilités de tester les preuves présentées par le commissaire, les parties n'ont pas été en mesure d'évaluer pleinement la crédibilité du rapport de M<sup>me</sup> Chipty. TCI a ajouté que cette situation, associée à ce qu'elle estime comme le « manque de volonté du commissaire de corriger les faits et d'évaluer objectivement les éléments de preuve dans cette instance » [traduction] et à son opinion selon laquelle le rapport de M<sup>me</sup> Chipty est préjudiciable à la position de TCI, justifie la radiation du rapport de M<sup>me</sup> Chipty du dossier.
21. TCI a également argué que si le Conseil décidait de ne pas rayer le rapport de M<sup>me</sup> Chipty du dossier, le manque de fiabilité du rapport devrait déterminer la valeur probante que le Conseil lui accorde. TCI a souligné des exemples tirés du rapport de M<sup>me</sup> Chipty qui, selon elle, démontrent son manque de crédibilité et a soutenu que ce serait une erreur pour le Conseil de s'appuyer sur ce rapport ou de lui accorder un quelconque poids<sup>1</sup>.
22. TCI a finalement argué que le Conseil devrait soit ne pas accorder de poids aux observations finales du commissaire, en raison de leurs prétendues erreurs, soit

---

<sup>1</sup>TCI a fait référence à la décision de la Cour fédérale dans l'affaire *Brown c. Commission de la capitale nationale*, 2008 CF 734 à l'appui de cette proposition. TCI a également soutenu qu'il serait approprié que le Conseil applique le principe énoncé par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *R. c. Mohan*, [1994] 2 RCS 9 (Mohan), selon lequel les preuves d'experts dont les effets préjudiciables l'emportent sur leur valeur probante ne devraient pas être admises au dossier. TCI a cité plusieurs décisions de tribunaux qui, selon elle, démontrent que Mohan peut et doit être appliqué dans le cadre administratif pour rejeter des rapports d'experts non fiables – à savoir, *Clegg c. Air Canada*, 2019 TCDP 4 et *Association des membres de la Police Montée du Québec c. Conseil du Trésor*, 2019 CRTESPF 70.

donner aux parties une possibilité supplémentaire de répliquer. Elle a ensuite décrit ce qu'elle allait soutenir dans une telle réplique.

### **Commissaire**

23. Le commissaire a fait valoir que la demande de Bell Mobilité devrait être rejetée pour un certain nombre de raisons, notamment que le Conseil devrait disposer du dossier de preuve le plus complet possible pour prendre sa décision finale, et que ce dernier a déjà pris des mesures pour assurer l'équité procédurale liée au rapport de M<sup>me</sup> Chipty.
24. Plus précisément, le commissaire a soutenu que les parties ont eu de nombreuses occasions de s'intéresser au rapport de M<sup>me</sup> Chipty. Le commissaire a fait remarquer que, à la suite de préoccupations soulevées par certaines parties concernant le rapport de M<sup>me</sup> Chipty, le Conseil a exigé une divulgation supplémentaire de renseignements et a donné aux parties une possibilité supplémentaire de déposer des observations. Les parties auraient également pu faire part de leurs préoccupations concernant le rapport de M<sup>me</sup> Chipty lors de l'audience et dans leurs observations finales.
25. Le commissaire a également argué que si la demande de Bell Mobilité était acceptée, elle entraînerait la perte d'une étude soumise par la seule partie qui avait accès à de grandes quantités de données confidentielles de l'industrie, outre les entreprises de services sans fil elles-mêmes.
26. Le commissaire a souligné qu'en tant que juge des faits dans la présente instance, le Conseil dispose de l'ensemble des données qui ont servi de base au rapport de M<sup>me</sup> Chipty et est donc pleinement en mesure de s'acquitter de son devoir d'examiner tous les éléments de preuve présentés et de soupeser le rapport de M<sup>me</sup> Chipty en conséquence.
27. Le commissaire a fait valoir que s'il avait apporté deux corrections à ses observations finales, aucune d'entre elles ne remettait en cause les conclusions auxquelles il était parvenu et aucune n'était liée au rapport de M<sup>me</sup> Chipty.
28. Le commissaire a également fait valoir que Bell Mobilité et TCI tentaient à tort de qualifier des positions divergentes comme étant des erreurs de fait.

### **Résultats de l'analyse du Conseil**

29. Étant donné que les préoccupations de Bell Mobilité portent sur la question de savoir si les procédures de l'instance, en ce qui concerne le rapport de M<sup>me</sup> Chipty, respectent les droits de l'entreprise en matière d'équité procédurale, le Conseil n'a pas évalué, en rendant sa conclusion sur la présente requête procédurale, le bien-fondé des allégations de Bell Mobilité selon lesquelles les observations finales du commissaire contiennent des erreurs.
30. Le Conseil est d'avis que Bell Mobilité utilise la requête procédurale actuelle pour réexaminer des questions procédurales ayant été décidées plus tôt dans la présente

instance. Le 27 mars 2019, Bell Mobilité a demandé la mise en place d'un processus de demande de renseignements par laquelle les parties pourraient proposer des demandes de renseignements ciblées sur les études économiques du commissaire qui étaient alors envisagées. Cette demande a été rejetée dans l'avis de consultation de télécom 2019-57-1, bien que le Conseil ait ajouté une phase de réplique supplémentaire pour permettre aux parties de répondre directement à tout rapport d'expert déposé dans le cadre des observations complémentaires du commissaire.

31. Bell Mobilité a reformulé sa demande de renseignements dans sa réponse à la demande de TCI du 6 décembre 2019 pour une plus grande divulgation du rapport de M<sup>me</sup> Chipty après que ce rapport ait été déposé auprès du Conseil. Cette demande reformulée a été rejetée dans la décision de télécom 2020-104, bien que le Conseil ait ordonné une plus grande divulgation publique du contenu du rapport de M<sup>me</sup> Chipty et ait augmenté la taille autorisée des mémoires finals des parties pour tenir compte des renseignements supplémentaires versés dans le dossier public.
32. Dans les deux cas, le Conseil n'était pas convaincu que l'équité procédurale exigeait le redressement spécifique demandé par Bell Mobilité. Dans la décision de télécom 2020-104, le Conseil a examiné l'étendue de l'équité procédurale due à Bell Mobilité et à d'autres parties et a évalué la manière dont les procédures adoptées répondaient aux exigences d'équité procédurale à la lumière de la participation du commissaire, y compris la présentation du rapport de M<sup>me</sup> Chipty au dossier. Le Conseil a souligné que les procédures adoptées offraient aux parties de nombreuses possibilités de présenter des preuves et a déterminé que ces procédures étaient suffisantes pour préserver l'équité procédurale.
33. Le Conseil fait remarquer que, bien qu'il n'ait accepté aucune des demandes de Bell Mobilité mentionnées ci-dessus, les procédures associées à l'instance ont évolué en conséquence directe de la participation du commissaire. L'instance a permis trois séries distinctes d'observations écrites, dont l'une a été mise en place spécifiquement pour permettre aux parties de répondre au rapport de M<sup>me</sup> Chipty. Celles-ci ont été suivies d'une audience publique de neuf jours, qui a ensuite été suivie d'une dernière série d'observations écrites. Le Conseil fait également remarquer qu'il a sollicité la contribution des parties tout au long du processus par le biais de multiples demandes de renseignements.
34. Parallèlement à ces procédures, les conclusions du Conseil sur les demandes de divulgation ont entraîné la divulgation publique de renseignements supplémentaires déposés par le commissaire, y compris certains des renseignements contenus dans le rapport de M<sup>me</sup> Chipty.
35. En raison des procédures adoptées et des conclusions relatives à la divulgation, le dossier contient des observations et des preuves d'experts à l'appui des positions des parties ainsi que des réfutations détaillées, comprenant également des preuves d'experts, aux positions et aux conclusions connexes présentées par les parties adoptant des positions contraires.

36. Bell Mobilité a argué que les préoccupations qu'elle a exposées dans sa demande ne pouvaient pas être cernées simplement par des observations sur la méthodologie. Toutefois, elle n'a pas spécifiquement abordé les conclusions de la décision de télécom 2020-104 en ce qui concerne la nature de l'instance et de l'affaire à traiter, ni la capacité démontrée des parties à fournir leur propre preuve d'expert et à s'engager de manière substantielle, par des mémoires écrits et de vive voix lors de l'audience publique, avec les preuves présentées par le commissaire.
37. Le Conseil est d'avis que rien dans les observations finales du commissaire ne constitue un changement de circonstances pour Bell Mobilité suffisant pour exiger de nouvelles modifications procédurales. Comme indiqué ci-dessus, le rapport de M<sup>me</sup> Chifty n'a pas été préparé par le commissaire. Même si on acceptait de façon purement hypothétique que les observations finales du commissaire contiennent les erreurs alléguées par Bell Mobilité, on ne voit pas clairement comment celles-ci pourraient mettre en doute la fiabilité d'un rapport rédigé par quelqu'un d'autre, et Bell Mobilité n'a pas non plus expliqué de manière satisfaisante comment cela pourrait être le cas.
38. Le Conseil conclut que rien de ce qui a été déposé en relation avec la présente requête procédurale ne devrait l'amener à revenir sur ses conclusions antérieures en la matière.
39. Les questions abordées dans le rapport de M<sup>me</sup> Chifty sont pertinentes pour l'instance, en particulier pour l'état de la concurrence sur le marché canadien des services sans fil mobiles de détail. Dans une instance d'examen vaste des politiques comme celle qui nous occupe, on s'attend à ce que les participants aient des points de vue différents, tant en ce qui concerne l'évaluation de l'environnement que les décisions stratégiques qui devraient être prises. Le fait qu'une partie soit en désaccord avec l'évaluation d'une autre partie n'est pas en soi un motif de contestation de la fiabilité de l'évaluation, et encore moins un motif de radiation du dossier d'une instance.
40. Le Conseil est un tribunal d'experts qui a une grande expérience dans le traitement de renseignements complexes et contradictoires, y compris les renseignements confidentiels. Le Conseil est parfaitement équipé pour procéder à une évaluation indépendante des éléments de preuve qui lui sont soumis, en s'appuyant sur les observations des parties et sur sa propre expertise, et pour les pondérer en conséquence.
41. Le Conseil estime que la demande supplémentaire de TCI de ne pas accorder de poids aux observations finales du commissaire, à moins que le Conseil ne fournisse aux parties une instance supplémentaire, repose sur l'hypothèse qu'elles contiennent les erreurs avancées par Bell Mobilité.
42. Comme indiqué ci-dessus, l'objectif de la présente décision n'est pas d'évaluer si de telles erreurs existent. En outre, même si l'on suppose que TCI a un droit procédural

à une réplique supplémentaire, elle a déjà décrit, en détail, comment elle ferait une telle réponse, se dotant ainsi effectivement d'une réplique.

43. En ce qui concerne les cas cités par TCI comme motifs de rejet ou d'absence de poids du rapport de M<sup>me</sup> Chipty, le Conseil estime qu'ils sont peu ou pas applicables dans les circonstances. Le Conseil n'est pas lié par les règles de preuve applicables à une juridiction pénale ou civile, et les décisions de tribunaux citées par TCI traitent de circonstances spécifiques qui sont matériellement différentes de l'exercice polycentrique et multilatéral d'élaboration des politiques entrepris dans le cadre de la présente instance.
44. Le Conseil n'estime pas qu'il soit approprié de supprimer du dossier des éléments de preuve ou des observations. Au contraire, comme le suggèrent de nombreuses parties, et comme décrit ci-dessus, la meilleure approche est que le Conseil évalue et apprécie les éléments de preuve dans le cadre de son examen du dossier et des questions en jeu dans l'instance. Par conséquent, le Conseil estime qu'aucune autre mesure n'est requise en ce qui concerne les demandes formulées par les autres parties en réponse à la requête procédurale de Bell Mobilité.
45. Compte tenu de tout ce qui précède, le Conseil **refuse** la demande de Bell Mobilité de rayer le rapport de M<sup>me</sup> Chipty du dossier de l'instance.

Secrétaire général

### **Documents connexes**

- *TELUS Communications Inc. et le Consortium des opérateurs de réseaux canadiens inc. – Demandes de divulgation de renseignements déposés à titre confidentiel dans le cadre de l'instance amorcée par l'avis de consultation de télécom 2019-57 et demandes procédurales connexes*, Décision de télécom CRTC 2020-104, 24 mars 2020
- *Examen des services sans fil mobiles*, Avis de consultation de télécom CRTC 2019-57, 28 février 2019, modifié par les Avis de consultation CRTC 2019-57-1, 28 octobre 2019; 2019-57-2, 20 mars 2020; et 2019-57-3, 23 juin 2020