

Competition Tribunal



Tribunal de la concurrence

Référence : *Canadian Waste Services Holdings c Commissaire de la concurrence* 2003 Trib conc 16
N° de dossier : CT2003005
N° de document du greffe : 47

AFFAIRE CONCERNANT la *Loi sur la concurrence*, LRC 1985, c C-34

ET AFFAIRE CONCERNANT une demande présentée par Canadian Waste Services Holdings Inc, Canadian Waste Services Inc et Waste Management Inc en vertu de l'article 106 de la *Loi sur la concurrence*;

ET AFFAIRE CONCERNANT l'acquisition par Canadian Waste Services Inc de la décharge Ridge à Blenheim (Ontario) de Browning-Ferris Industries Ltd.

E N T R E :

**Canadian Waste Services Holdings Inc,
Canadian Waste Services Inc
Waste Management Inc**
(demanderesses)

et

Le commissaire de la concurrence
(défendeur)

et

The Corporation of the Municipality of Chatham-Kent
(intervenante)

Date de l'audience : Le 4 septembre 2003
Devant le membre judiciaire : Madame la juge Simpson (présidente)
Date des motifs et de l'ordonnance : Le 9 septembre 2003
Motifs et ordonnance signés par : Madame la juge Sandra J. Simpson



**MOTIFS ET ORDONNANCE CONCERNANT LA REQUÊTE DES DEMANDERESSES
EN VUE DE LA PRODUCTION DE RENSEIGNEMENTS SUR LE VOLUME DE
DÉCHETS ÉLIMINÉS PAR CHACUNE DES 22 STATIONS DE TRANSFERT DE
L'ONTARIO**

1. MOTIFS

A. LA REQUÊTE

[1] Les demandresses (collectivement « **CWS** ») ont demandé une ordonnance enjoignant aux exploitants de vingt-deux stations de transfert des déchets de l'Ontario (les « **stations** ») de fournir des renseignements sur la façon dont elles ont disposé des déchets solides non dangereux institutionnels, commerciaux et industriels qu'ils ont reçus de la région du Grand Toronto (la « **RGT** ») en 2002 et au cours des six premiers mois de 2003 (les « **déchets** »).

[2] Les renseignements demandés sont décrits à l'annexe « A » ci-jointe. En termes simples, on demande aux stations de fournir des données sur le volume de déchets qu'ils ont expédiés vers les installations d'élimination (des sites d'enfouissement et des incinérateurs) soit elles-mêmes ou en utilisant les services des intermédiaires (les « **renseignements** »). L'annexe « A » indique que les installations d'élimination qui présentent un intérêt sont situées dans le sud de l'Ontario, dans l'État de New York, dans l'État du Michigan et d'« **autres** » endroits.

[3] La présente requête est présentée dans le contexte d'une prochaine audience, prévue le 20 octobre 2003, dans le cadre d'une demande (la « **demande en vertu de l'article 106** ») en vertu de l'alinéa 106(1)a) de la *Loi sur la concurrence*, LRC (1985), c C-34, (la « **Loi** »). Cet alinéa se lit comme suit :

Annulation ou modification du consentement ou de l'ordonnance

106. (1) Le Tribunal peut annuler ou modifier un consentement ou une ordonnance rendue en application de la présente partie, à l'exception d'une ordonnance rendue en vertu des articles 103.3 ou 104.1 et du consentement visé à l'article 106.1, lorsque, à la demande du commissaire ou de la personne qui a signé le consentement, ou de celle à l'égard de laquelle l'ordonnance a été rendue, il conclut que, selon le cas :

a) les circonstances ayant entraîné le consentement ou l'ordonnance ont changé et que, sur la base des circonstances qui existent au moment où la demande est faite, le consentement ou l'ordonnance n'aurait pas été signé ou rendu, ou n'aurait pas eu les effets nécessaires à la réalisation de son objet;

Rescission or variation of consent agreement or order

106. (1) The Tribunal may rescind or vary a consent agreement or an order made under this Part other than an order under section 103.3 or 104.1 or a consent agreement under section 106.1, on application by the Commissioner or the person who consented to the agreement, or the person against whom the order was made, if the Tribunal finds that

(a) the circumstances that led to the making of the agreement or order have changed and, in the circumstances that exist at the time the application is made, the agreement or order would not have been made or would have been ineffective in achieving its intended purpose;

[4] Étant donné que les *Règles du Tribunal de la concurrence*, DORS/94-290, ne portent pas sur l'interrogatoire préalable de personnes qui ne sont pas parties, CWS s'appuie sur les articles 233 et 238 des *Règles des Cours fédérales* (1998) (les « **Règles** »). Contrairement aux Règles, les stations n'ont reçu aucun avis de la présente requête, par conséquent, dans cette mesure, elle a été présentée ex parte. Le commissaire de la concurrence (le « **commissaire** ») a été signifié et son avocat a comparu. L'intervenante, la Corporation of the Municipality of Chatham-Kent, a également été signifiée, mais n'a pas comparu.

B. FAITS

[5] Les parties ont comparu pour la première fois devant le Tribunal de la concurrence (le « **Tribunal** ») dans une affaire de fusion contestée qui comprenait l'acquisition par CWS, entre autres, du site de la décharge Ridge (le « **Ridge** ») appartenant à Browning-Ferris Industries Ltd. Le commissaire a contesté cet aspect de la fusion et une « entente de séparation d'actifs » pour le Ridge a été mise en place dans une ordonnance provisoire par consentement datée du 28 avril 2000, (2000 Trib conc 5). Le Tribunal a publié des versions publiques et confidentielles de sa décision sur le bien-fondé de l'affaire du commissaire le 28 mars 2001 (voir *Canada (Commissaire de la concurrence) c Canadian Waste Services Holdings Inc* 11 CPR (4^e) 425, 2001 Trib conc 3). Le Tribunal a conclu que l'achat du Ridge par CWS a à la fois considérablement amoindri et sensiblement empêché la concurrence dans deux marchés géographiques. Pour cette raison, dans ses décisions ultérieures sur la question des mesures correctives (publiques et confidentielles) du 3 octobre 2001 (voir *Canada (Commissaire de la concurrence) c Canadian Waste Services Holdings Inc* 15 CPR (4^e) 5, 2001 Trib conc 34), le Tribunal a exigé que CWS se départisse du Ridge au plus tard le 1^{er} avril 2002.

[6] La Cour d'appel fédérale a rejeté l'appel de CWS le 12 mars 2003 (24 CPR (4^e) 178) et a refusé à CWS la suspension du dessaisissement en attendant sa décision qui n'a pas encore été tranchée sur sa demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême du Canada. Étant donné que la suspension a été refusée, la date du dessaisissement pour le Ridge aurait été hier, le 8 septembre 2003. Toutefois, les parties ont convenu, sur consentement, de suspendre encore le dessaisissement en attendant l'issue de la présente demande et l'entente de séparation d'actifs demeure en place.

[7] Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, le Tribunal a identifié deux marchés géographiques dans l'affaire de la fusion en vertu de l'article 92 de la Loi. L'une était la région de Chatham-Kent et l'autre, la RGT. Seule la dernière est pertinente dans le cadre de la présente demande en vertu de l'article 106. Le produit était défini comme des déchets provenant de la RGT. Le Tribunal a entendu des témoignages selon lesquels le ministre de l'Environnement de l'Ontario (le « **ministre** ») a approuvé les modalités en vue d'un agrandissement considérable des sites d'enfouissement de CWS à Richmond (le 16 septembre 2000) et à Warwick (le 11 janvier 2001) en Ontario (les travaux d'« agrandissement »). Cependant, les travaux d'agrandissement ont été retardés et, à ce jour, n'ont pas eu lieu bien qu'ils soient activement sollicités par la CWS. Par conséquent, la capacité excédentaire prévue par le Tribunal et les conditions du marché qu'elle aurait créées ne se sont pas encore concrétisées.

[8] La décision du Tribunal sur le bien-fondé indique que, à la lumière des travaux d'agrandissement, le Tribunal a prévu que le développement du marché de l'élimination des déchets provenant de la RGT se déroulerait de la manière suivante :

- (i) les travaux d'agrandissement seraient terminés d'ici la fin de 2002;
- (ii) les travaux d'agrandissement créeraient une importante capacité excédentaire dans le sud de l'Ontario à la fin de 2002;
- (iii) le Ridge, dessaisi et exploité par un indépendant offrirait une concurrence à d'autres sites d'enfouissement;
- (iv) la capacité excédentaire et la concurrence décrites plus haut feraient baisser les prix pour l'élimination aux sites d'enfouissement et aux incinérateurs au sud de l'Ontario; et
- (v) la chute des prix signifierait que les sites dans les États de New York et du Michigan recevraient moins de déchets.

Ces points sont collectivement décrits sous le nom de « **prévisions** ».

C. LES ARGUMENTS

[9] CWS fait valoir que les renseignements décrits à l'annexe « A » sont pertinents à sa demande en vertu de l'article 106. Elle soutient que, même si elle a accès aux renseignements à partir de ses propres entreprises, elle n'a pas accès aux renseignements de ses concurrents. Elle soutient que l'approbation par le ministre des modalités du site d'enfouissement de Richmond a été annulée par la Cour divisionnaire de l'Ontario et qu'en raison de l'opposition du public au site d'enfouissement de Warwick, aucune des prévisions n'a encore été réalisée. CWS affirme que, si le Tribunal avait su que les événements se dérouleraient de cette façon, il n'aurait pas ordonné à CWS de se dessaisir du Ridge.

[10] Aux paragraphes 90A et 91A de sa réponse modifiée à la demande en vertu de l'article 106, le commissaire a reconnu qu'il y a eu des expéditions continues de « certains » déchets à des sites d'enfouissement situés dans les États de New York et du Michigan et a reconnu que les réductions des volumes expédiés ne se sont pas encore concrétisées. Toutefois, bien que CWS ait allégué que les volumes expédiés aux États-Unis du Canada ont triplé, le commissaire n'est pas prêt à reconnaître que les volumes de la RGT ont augmenté. Le commissaire a également admis que les prix pour l'élimination des déchets dans les décharges en Ontario n'ont pas diminué comme prévu. Toutefois, le commissaire affirme que les prévisions n'ont pas été réalisées parce que les travaux d'agrandissement et le dessaisissement n'ont pas encore eu lieu.

[11] Le commissaire soutient que le seul changement de circonstance pertinent pour la demande en vertu de l'article 106 est le fait que les travaux d'agrandissement ont été retardés. Il a dit que la réduction des expéditions de déchets dans les États de Michigan et de New York et les prix réduits prévus par le tribunal ne peuvent être examinés d'une façon indépendante. Il les décrit comme des faits corrélatifs en ce sens qu'ils dépendent totalement de la capacité excédentaire qui consistait à suivre les travaux d'agrandissement et la concurrence qui devait être créée par l'opération indépendante du Ridge à la suite du dessaisissement.

[12] L'avocat de CWS a indiqué lors de l'audience qu'à son avis, la demande en vertu de l'article 106 concernera l'élargissement du marché géographique pour inclure Michigan et New York. Les renseignements décrits à l'annexe « A » sont sollicités dans l'espoir qu'ils révéleront que les expéditions de déchets à ces États ont considérablement augmenté. L'argument sera que le Tribunal devrait traiter cela comme un changement de circonstances et devrait, par conséquent, redéfinir le marché géographique pour inclure les deux États. Une fois que c'est

fait, CWS soutiendra que, en ce qui concerne les déchets provenant de la RGT, il n'y a plus aucune justification pour le dessaisissement.

D. CONCLUSIONS

[13] Je suis d'accord avec le commissaire qu'une demande en vertu de l'article 106 n'est pas une nouvelle audition d'une affaire de fusion à l'origine et que les renseignements que CWS cherche à obliger les stations à fournir ne sont pas pertinents étant donné que le commissaire est d'accord que les expéditions de déchets vers les États-Unis ont continué et n'ont pas été réduits. Par conséquent, je ne suis pas prête à rendre une ordonnance obligeant les stations à fournir les renseignements. Je dis cela parce que le volume des expéditions vers les États-Unis n'était pas l'une des circonstances qui ont abouti à l'ordonnance de dessaisissement.

Le motif du refus du Tribunal d'inclure les États de New York et de Michigan dans le marché géographique n'était pas les volumes de déchets expédiés, mais plutôt le fait que les prix dans la RGT n'étaient pas concurrentiels - voir la Version publique des Motifs du Tribunal du 28 mars 2001, au paragraphe 145. À cet égard, le Tribunal a indiqué ce qui suit au paragraphe 71 de ces Motifs :

Le Tribunal est d'avis que les pratiques d'expédition antérieures au fusionnement ne sont pas pertinentes en elles-mêmes en ce qui concerne la question cruciale qui sous-tend la délimitation du marché, c.-à-d. si l'entreprise serait en mesure d'exercer une puissance commerciale après le fusionnement [...].

[14] Au moment de traiter de la question de l'identification des circonstances pertinentes dans une demande en vertu de l'article 106, la déclaration faite par le juge Hugessen dans *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c Air Canada* est instructive (voir [1994] 1 CF 154, à la page 166 (CA)). Il s'y est exprimé en ces termes :

À mon avis, ni le texte de l'article 106 lui-même ni l'esprit de la loi prise dans son ensemble ne justifie de donner au membre de phrase « les circonstances ayant entraîné l'ordonnance » un sens différent de son sens grammatical ordinaire. Ces mots signifient que le Tribunal s'assure de l'existence d'un simple lien de causalité entre les circonstances et l'ordonnance, et rien de plus. Il n'est pas nécessaire que ce lien soit « direct » ou « démontrable », si ce n'est au sens très limité que le Tribunal doit être convaincu qu'il existe. Il n'est pas nécessaire non plus d'établir un rapport entre ces circonstances et les fins poursuivies par l'ordonnance, bien qu'à l'évidence, il soit toujours légitime de se guider sur ces dernières pour identifier certaines des circonstances qui ont abouti à cette ordonnance. (Soulignement ajouté.)

[15] Cette citation utilise le mot « existe » lorsqu'il s'agit des circonstances qui ont abouti à l'ordonnance. L'utilisation du temps présent laisse croire que les prévisions et les événements incertains à l'avenir ne sont pas des circonstances comme ce terme est utilisé à l'alinéa 106(1)a) de la Loi. Dans ce cas, la seule circonstance qui existait était le fait que les modalités des travaux d'agrandissement ont reçu l'approbation ministérielle et étaient donc susceptibles d'aller de l'avant.

[16] À mon avis, une circonstance est un fait démontrable qui existe au moment où une ordonnance est rendue. Les prévisions et les hypothèses qui découlent de ce fait ne sont pas des

circonstances comme ce terme est utilisé à l'alinéa 106(1)a) de la Loi.

E. AUTRES QUESTIONS

[17] Ayant décidé de rejeter la requête au motif que les renseignements ne sont pas pertinents pour la demande en vertu de l'article 106, il n'est pas strictement nécessaire d'aborder les trois autres facteurs à examiner lors qu'on rend une ordonnance obligeant une personne qui n'est pas partie à produire des documents. Toutefois, je signale que je ne vois aucune injustice dans le fait de refuser à CWS l'accès aux renseignements, surtout étant donné qu'à cette date avancée, elle n'a même pas fourni au commissaire les renseignements de ses propres stations de transfert. Si CWS considérait vraiment la question de l'augmentation des expéditions de déchets aux États-Unis comme une question importante, je m'attendrais à ce qu'elle ait rassemblé ses propres renseignements aussitôt qu'il est devenu clair de sa réponse modifiée en date du 25 août 2003 que le commissaire ne conviendrait pas que les volumes de déchets expédiés aux États-Unis aient augmenté. De plus, en dépit des suggestions de CWS sur la façon d'accélérer le processus de la collecte des renseignements en envoyant les avocats et les étudiants en droit pour aider les exploitants des stations de transfert de remplir l'annexe « A » et en fournissant les données au commissaire quotidiennement, à mon avis, il sera impossible de les recueillir, les analyser et les incorporer dans les rapports d'experts qui devraient être échangés le 19 septembre 2003. Dans ces circonstances, un retard serait inévitable et pourrait signifier que l'audience ne pourrait pas commencer le 20 octobre 2003, comme prévu.

[18] Je suis également troublée par la nature lourde de l'ordonnance demandée par CWS. Ce sera une surprise totale et placera sur les stations le fardeau de fournir les renseignements demandés à l'annexe « A » à un concurrent (bien qu'avec des garanties de confidentialité) dans des circonstances où il incombera aux exploitants des stations de se présenter devant le Tribunal et de s'opposer à l'ordonnance visant la production de documents s'ils ne sont pas disposés à s'y conformer. À mon avis, les documents pour la présente requête auraient dû être signifiés aux stations.

II. ORDONNANCE

[19] **APRÈS AVOIR lu les documents présentés;**

[20] **ET APRÈS AVOIR entendu les arguments des avocats de CWS et des avocats du commissaire à Ottawa le jeudi 4 septembre 2003;**

[21] **ET APRÈS AVOIR différé ma décision afin de pouvoir faire un examen approfondi de la présente affaire;**

PAR CONSÉQUENT, LE TRIBUNAL ORDONNE CE QUI SUIT :

[22] Pour les motifs susmentionnés, la demande de renseignements de CWS est rejetée.

Signé à Ottawa, ce 9^e jour de septembre 2003.

(s) Sandra J. Simpson

SECTION I - 2002

1. Pour chaque station de transfert exploitée par vous qui a reçu des déchets solides non dangereux provenant de la RGT au cours de la période allant du 1^{er} janvier 2002 au 31 décembre 2002, remplissez le tableau 1 pour déterminer :
 - (a) À quelles installations d'élimination de déchets vous avez expédié des déchets au cours de cette période (2002) (y compris les installations d'élimination en Ontario, au Michigan, dans l'État de New York ou ailleurs).
 - (b) la quantité de déchets (exprimé en tonnes) vous avez expédiée à chacune de ces installations d'élimination;
2. Au cours de cette période (2002), avez-vous eu recours aux services d'un courtier aux fins de l'expédition et de l'élimination des déchets de votre station de transfert?
3. Si vous avez répondu oui à la question 2, remplissez le tableau 2 pour identifier, concernant chaque station de transfert que vous exploitez :
 - (a) le nom de chaque courtier utilisé;
 - (b) les installations d'élimination où les déchets ont été expédiés, si leur destination est connue;

SECTION II - 2003

4. Pour chaque station de transfert exploitée par vous qui a reçu des déchets solides non dangereux provenant de la RGT au cours de la période allant du 1^{er} janvier 2003 au 30 juin 2003, remplissez le tableau 3 pour déterminer :
 - (a) À quelles installations d'élimination de déchets vous avez expédié des déchets au cours de cette période (la première moitié de 2003) (y compris les installations d'élimination en Ontario, au Michigan, dans l'État de New York ou ailleurs).
 - (b) la quantité de déchets (exprimé en tonnes) vous avez expédiée à chacune de ces installations d'élimination;

5. Au cours de cette période (la première moitié de 2003), avez-vous eu recours aux services d'un courtier aux fins de l'expédition et de l'élimination des déchets de votre station de transfert?

6. Si vous avez répondu oui à la question 5, remplissez le tableau 4 pour identifier, à l'égard de chaque station de transfert que vous exploitez :
 - (a) le nom de chaque courtier utilisé;
 - (b) les installations d'élimination où les déchets ont été expédiés, si leur destination est connue;

COMPARUTIONS :

Pour les demanderesses :

Canadian Waste Services Holdings Inc,
Canadian Waste Services Inc
Waste Management Inc

Shawn C.D. Neylan
Nicholas P. McHaffie
Vicky Eatrides

Pour le défendeur :

Le commissaire de la concurrence
Donald B. Houston
Michelle Siu s

Pour l'intervenante :

The Corporation de la municipalité de Chatham-Kent
N'est pas représentée