

Tribunal de la concurrence



Competition Tribunal

TRADUCTION OFFICIELLE

Référence : *Canada (Commissaire de la concurrence) c Rogers Communications Inc. et Shaw Communications Inc.*, 2022 Trib conc 12

N° de dossier : CT-2022-002

N° de document du greffe : 901

DANS L’AFFAIRE d’une demande présentée par le commissaire de la concurrence en vue d’obtenir une ou plusieurs ordonnances en vertu de l’article 92 de la *Loi sur la concurrence*, LRC 1985, c C-34, et ses modifications.

ENTRE :

Le commissaire de la concurrence
(demandeur)

et

**Rogers Communications Inc. et
Shaw Communications Inc.**
(défenderesses)

et

**Procureur général de l’Alberta et
Vidéotron ltée**
(intervenants)



Décision rendue en fonction du dossier de l’affaire
En présence de M. le juge Andrew D. Little (président)
Date des motifs et de l’ordonnance : **le 19 août 2022**

**MOTIFS DE L’ORDONNANCE ET ORDONNANCE (REQUÊTE EN AUTORISATION
D’INTERVENIR)**

[1] John P. Roman demande au Tribunal l'autorisation d'intervenir dans la présente procédure en vertu du paragraphe 9(3) de la *Loi sur le Tribunal de la concurrence*, LRC 1985, c 19 (2^e suppl.).

[2] Pour les motifs qui suivent, la requête de M. Roman sera rejetée, sans frais.

I. CONTEXTE

A. LA DEMANDE DU COMMISSAIRE

[3] Le commissaire a introduit la présente procédure en déposant, le 9 mai 2022, un avis de demande en vertu de l'article 92 de la *Loi sur la concurrence*, LRC 1985, c C-34. Aux fins de la présente ordonnance, il suffit de décrire en des termes très généraux les questions soulevées dans la demande.

[4] La demande du commissaire porte sur l'acquisition proposée par Rogers Communications Inc. (« Rogers ») de Shaw Communications Inc. (« Shaw ») (la « transaction proposée »). De manière générale, la demande fait valoir qu'aux termes de l'article 92, la transaction proposée a eu pour effet d'empêcher ou de diminuer sensiblement la concurrence, ou aura vraisemblablement cet effet, puisqu'elle entraîne la disparition de Shaw en qualité de concurrente au sein de certains marchés en ce qui a trait à la prestation de certains services décrits par le commissaire comme des [TRADUCTION] « services sans fil ».

[5] En ce qui a trait à l'analyse que le Tribunal doit effectuer en vertu de l'article 92 de la *Loi sur la concurrence*, le commissaire allègue dans sa demande que le marché des services sans fil est très concentré, que Rogers et Shaw sont de proches concurrentes, que Shaw s'est révélée être une concurrente dynamique et efficace et qu'elle [TRADUCTION] « perturbe la concurrence » au sein des marchés où elle exerce ses activités. Dans sa demande, le commissaire définit les marchés de produits dans les domaines de la prestation de services sans fil aux clients autres que les clients commerciaux et de la prestation de services sans fil aux clients commerciaux (un marché de produits de « services commerciaux »). Toujours dans sa demande, le commissaire désigne les provinces de la Colombie-Britannique, de l'Alberta et de l'Ontario comme des marchés géographiques pertinents pour évaluer les effets de la transaction proposée sur les marchés visés en ce qui a trait à la prestation des services sans fil et des services commerciaux. Le commissaire soutient également, aux paragraphes 59 à 104, que la transaction proposée a eu pour effet de diminuer et aura pour effet de diminuer sensiblement et d'empêcher la concurrence au sein des marchés qu'il propose.

[6] À titre de mesure corrective, le commissaire demande notamment :

- a) une ordonnance enjoignant aux défenderesses de ne pas procéder à la transaction proposée;
- b) à titre subsidiaire, une ordonnance enjoignant aux défenderesses de ne pas donner suite à la partie de la transaction proposée nécessaire pour faire en sorte qu'elle n'empêche ou ne diminue pas, et ne soit pas susceptible d'empêcher ou de diminuer, la concurrence de façon importante;

- c) une ordonnance enjoignant à Rogers de se dessaisir des actifs supplémentaires nécessaires pour éviter de diminuer sensiblement ou d'empêcher la concurrence.

[7] Les deux défenderesses s'opposent à la demande du commissaire. Elles ont toutes deux déposé une réponse et une réponse modifiée dans lesquelles elles soutiennent que la demande du commissaire devrait être rejetée.

[8] Le commissaire a déposé des répliques et des répliques modifiées aux réponses et aux réponses modifiées de Rogers et de Shaw.

B. LA REQUÊTE EN AUTORISATION D'INTERVENIR DE M. ROMAN

[9] Dans une demande écrite datée du 18 mai 2022, déposée peu après que le commissaire ait déposé son avis de demande, M. Roman a demandé le statut d'intervenant en vertu du paragraphe 9(3) de la *Loi sur le Tribunal de la concurrence*, [TRADUCTION] « en tant que particulier qui, depuis 2014, a comparu devant le CRTC sur des questions de concurrence liées à la radiodiffusion et aux télécommunications » (se référant au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (le « CRTC »)). Dans ses observations, il n'a pas donné de détails sur ses comparutions devant le CRTC. Il cherche à intervenir dans la présente procédure du Tribunal en tant qu'intervenant d'intérêt public.

[10] M. Roman appuie la transaction proposée et demande qu'elle soit [TRADUCTION] « approuvée ».

[11] M. Roman a indiqué qu'il n'a aucun lien financier, personnel ou autre avec les défenderesses Rogers et Shaw, directement ou indirectement.

[12] M. Roman n'a pas déposé d'affidavit à l'appui de sa requête en autorisation d'intervenir. Il a toutefois exposé les observations qu'il entendait faire sur le [TRADUCTION] « bien-fondé » de la demande du commissaire. Selon lui, les ordonnances demandées par le commissaire dans le cadre de la présente procédure ne devraient pas être accordées. Il a fourni les raisons pour lesquelles il est d'avis que la transaction proposée devrait aller de l'avant et que la demande du commissaire devrait être rejetée.

[13] M. Roman a fait valoir que les télécommunications au Canada présentent, [TRADUCTION] « depuis quelques décennies, des éléments de monopole naturel » qui résistent aux efforts que déploie le gouvernement pour favoriser la concurrence en mettant en place des politiques visant à accroître le nombre de concurrents. Selon M. Roman, c'est le CRTC qui a pour fonction de contrôler ou de limiter les abus de puissance commerciale en réglementant ces éléments du supposé monopole naturel. M. Roman a indiqué que le commissaire avait implicitement fait valoir que le CRTC ne pouvait pas s'acquitter adéquatement de ses obligations légales, mais qu'il ne partageait pas cet avis.

[14] Les observations de M. Roman portaient essentiellement sur les raisons pour lesquelles, selon lui, le Tribunal ne devrait pas accorder les trois ordonnances correctives demandées par le commissaire (énoncées au paragraphe 6 ci-dessus).

[15] M. Roman s'oppose à la demande présentée par le commissaire en vue d'obtenir une ordonnance enjoignant aux défenderesses de ne pas procéder à la transaction proposée parce qu'elle est [TRADUCTION] « déraisonnable sur le plan commercial ». En fait, il estime que la défenderesse, Shaw, devrait pouvoir être achetée si elle obtient l'approbation de ses actionnaires. Selon M. Roman, il est déraisonnable pour le commissaire de s'y opposer, car la politique canadienne en matière de concurrence ne vise pas à empêcher les transactions convenues entre des parties privées.

[16] M. Roman est également d'avis que les deux autres demandes d'ordonnances présentées par le commissaire dans le cadre de la présente procédure, en particulier la demande de disposition d'éléments d'actif visant à éviter toute diminution sensible ou tout empêchement de la concurrence en vertu de l'article 92, sont [TRADUCTION] « inutiles », et que le dessaisissement de certains éléments d'actif devrait suffire, sous réserve de certaines conditions.

[17] Dans ses observations, M. Roman ne conteste pas les allégations formulées par le commissaire dans l'avis de demande (paragraphe 1 à 50). Il estime qu'il existe un organisme de réglementation, le CRTC, qui a le pouvoir de prendre les mesures nécessaires pour protéger les Canadiens contre une supposée [TRADUCTION] « dominance du marché » dans l'industrie des télécommunications. M. Roman a fait savoir qu'il a déposé une demande auprès du CRTC [TRADUCTION] « au sujet des niveaux de concurrence sur le marché des télécommunications » pour que l'organisme « régleme activement l'industrie des télécommunications au Canada compte tenu du manque actuel de concurrence et du fait qu'il y aurait un participant de moins sur le marché à cause de » la transaction proposée. Il suggère au Tribunal d'exhorter le CRTC à exercer son pouvoir en vertu de la loi pour protéger les Canadiens contre les problèmes soulevés dans l'avis de demande du commissaire.

[18] M. Roman n'a pas déposé de réponse écrite aux positions (décrites ci-dessous) du commissaire ou des défenderesses sur sa demande en autorisation d'intervenir.

C. POSITIONS DES PARTIES SUR LA REQUÊTE DE M. ROMAN

(1) La position du commissaire

[19] Dans sa réponse déposée le 21 juillet 2022, le commissaire s'est opposé à la requête en intervention de M. Roman, et ce, pour deux raisons.

[20] Tout d'abord, le commissaire a relevé des présumés vices de procédure dans la requête déposée par M. Roman. Il a fait valoir que M. Roman ne s'était pas conformé à l'alinéa 43(2)c) des *Règles du Tribunal de la concurrence*, DORS/2008-141, selon lequel la requête en autorisation d'intervenir « comporte les renseignements suivants :[...] c) un résumé des questions en litige qui [...] touchent [la personne] et la perspective particulière qu'elle apporte à l'instance ».

[21] Ensuite, le commissaire a fait remarquer que la requête en intervention de M. Roman ne satisfaisait pas aux exigences de fond énoncées au paragraphe 43(2) et dans les décisions antérieures du Tribunal. Le commissaire a indiqué que la requête en intervention de M. Roman :

- a) visait à élargir les questions en litige au-delà de la portée légitime de l'examen du Tribunal, c'est-à-dire aux questions du pouvoir conféré au CRTC par la loi et de l'exercice de ce pouvoir;
- b) ne présentait aucune raison de conclure qu'il serait [TRADUCTION] « directement touché » par une question en litige;
- c) ne démontrait pas qu'il pouvait apporter une « perspective particulière » susceptible d'aider le Tribunal à trancher les questions soulevées dans la présente procédure.

[22] Le commissaire a donc demandé au Tribunal de rejeter la requête en autorisation d'intervenir de M. Roman. Le commissaire n'a pas sollicité d'ordonnance relativement aux dépens de la requête.

(2) La position des défenderesses

[23] Dans une lettre datée du 21 juillet 2002, les défenderesses ont fait remarquer que la requête en autorisation d'intervenir de M. Roman se limitait à présenter de brèves observations écrites, comme il est indiqué dans sa requête. Par conséquent, les défenderesses ne se sont pas prononcées sur celle-ci.

II. ANALYSE

A. Le critère applicable aux requêtes en autorisation d'intervenir

[24] Le paragraphe 9(3) de la *Loi sur le Tribunal de la concurrence* est ainsi libellé :

(3) Toute personne peut, avec (3) Any person may, with l'autorisation du Tribunal, leave of the Tribunal, intervenir dans les procédures se intervène in any proceedings déroulant devant celui-ci, sauf before the Tribunal, other than celles intentées en vertu de la proceedings under Part VII.1 partie VII.1 de la *Loi sur la of the Competition Act, to concurrence*, afin de présenter make representations relevant toutes observations la to those proceedings in respect concernant à l'égard de ces of any matter that affects that procédures. person.

[25] Les exigences relatives au dépôt d'une requête en autorisation d'intervenir sont énoncées aux articles 42 et suivants des *Règles du Tribunal de la concurrence*. La requête en autorisation d'intervenir :

- a) se fait par la signification, à chaque partie, de la requête et d'un affidavit faisant état des faits sur lesquels elle se fonde (alinéa 43(1)a));
- b) doit se conformer aux exigences énoncées aux alinéas 43)a) à g) relativement au contenu, notamment :

- i. un résumé des questions en litige qui touchent la personne sollicitant l'autorisation d'intervenir et la « perspective particulière qu'elle apporte à l'instance » (alinéa 43(2)c));
- ii. un résumé des conséquences pour la concurrence découlant des questions visées à l'alinéa c) et à propos desquelles cette personne souhaite présenter des observations (alinéa 43)(2)d));
- iii. la façon dont cette personne se propose de participer à l'instance (alinéa 43)(2)g)).

[26] Dans la décision *Le commissaire de la concurrence c Direct Energy Marketing Limited*, 2013 Trib conc 16 (« *Direct Energy* »), au paragraphe 3, le Tribunal a déclaré que, pour se voir accorder le statut d'intervenant :

[...] la personne qui demande l'autorisation d'intervenir doit satisfaire aux exigences suivantes :

a) La affaire [*sic*] qui porterait atteinte à la personne cherchant à obtenir l'autorisation d'intervenir doit être légitimement dans les limites du champ d'application de la considération du Tribunal ou être une affaire suffisamment pertinente au mandat du Tribunal;

b) La personne qui cherche à obtenir l'autorisation d'intervenir doit être directement touchée. La signification du mot « touchée » a été interprétée [...] et veut dire « directement touchée »;

c) Toutes les observations faites par une personne cherchant à obtenir l'autorisation d'intervenir doivent être pertinentes à une question expressément invoquée par le commissaire;

d) Enfin, la personne qui cherche à obtenir l'autorisation d'intervenir doit présenter au Tribunal un point de vue unique ou distinct qui aidera le Tribunal à prendre des décisions sur les questions qui lui sont soumises [...]

[Les renvois à des décisions antérieures du Tribunal ont été omis.]

Voir aussi *Le commissaire de la concurrence c Visa Canada Corporation et MasterCard International Incorporated*, 2011 Trib conc 2 (« *Visa Canada* »), aux paras 9 et suivants; *Le commissaire de la concurrence c Toronto Real Estate Board*, 2011 Trib conc 22, au para 21; *Le commissaire de la concurrence c Canadian Waste Services Holdings*, 2000 Trib conc 9 (« *Canadian Waste* »), au para 3.

[27] Comme on peut le constater, les exigences du Tribunal en matière d'autorisation d'intervenir ne permettent pas à une personne d'intervenir si elle est simplement intéressée par une affaire portée devant le Tribunal : voir *Visa Canada*, aux paras 12-13, citant *Canada (Director of Investigation and Research) v Air Canada*, 1992 CanLII 2035, 46 CPR (3d) 184, et *AC Nielsen Company of Canada Ltd. v Canada (Director of Investigation and Research)*, 1994 CanLII 2933 (Trib conc). Les exigences sont beaucoup plus strictes que cela. La personne doit notamment

démontrer qu'elle est directement touchée par une instance et qu'elle a une perspective unique ou particulière sur les questions relatives à la concurrence qui sont soulevées.

[28] Par le passé, le Tribunal a permis à des intervenants de participer à une procédure pour traiter de questions bien précises, et ce, de certaines façons. Selon les circonstances de chaque instance, le Tribunal peut permettre à un intervenant dont la requête a été accueillie de déposer des observations écrites, de présenter des éléments de preuve et de jouer un rôle limité à l'audience relativement aux questions soulevées par la personne qui désire intervenir et approuvées par le Tribunal : voir par exemple, *Direct Energy*, aux paras 19, 31 et 48-49; *Visa Canada*, aux paras 50-53; *Canadian Waste*, aux paras 4-5. La personne qui obtient le statut d'intervenant ne se voit pas conférer le statut d'intimé, avec tous les droits et toutes les responsabilités que cela implique, mais plutôt un rôle distinct comme le prévoit l'ordonnance du Tribunal lui accordant le statut d'intervenant.

B. Audition de la présente requête

[29] M. Roman n'a pas demandé que la requête soit jugée sur dossier et il n'a pas demandé d'audience. À mon avis, il n'est pas nécessaire de tenir une audience pour trancher la présente requête : voir les paras 43(3) et 46(1) des *Règles du Tribunal de la concurrence*.

C. Décision

[30] Le Tribunal conclut que la requête en autorisation d'intervenir de M. Roman doit être rejetée. Elle ne satisfait pas aux exigences d'ordre juridique et en matière de preuve, et ce, à au moins deux égards importants. Le commissaire a également raison de dire que les documents relatifs à la requête déposés par M. Roman sont déficients sur le plan de la forme.

[31] Premièrement, M. Roman n'a pas démontré qu'il est directement touché par la demande du commissaire. La requête en autorisation d'intervenir de M. Roman montre qu'il s'intéresse à la présente procédure en tant que citoyen canadien et qu'il a une opinion sur la politique en matière de concurrence et sur les questions de concurrence dans l'industrie des télécommunications. Toutefois, les documents se rapportant à la requête de M. Roman ne mentionnent aucune entreprise ni aucune qualité qui ferait en sorte qu'il soit touché par la résolution d'une question ou par une mesure corrective qui pourrait être accordée. M. Roman ne prétend pas être un participant de l'un ou l'autre des marchés précisés dans la demande du commissaire ou avoir des intérêts commerciaux susceptibles d'être touchés. En bref, il n'y a aucune raison de croire que M. Roman est directement touché par la présente instance, ou qu'il n'est pas touché de la même manière qu'un autre membre du public canadien : *Visa Canada*, aux paras 12-13, 15, 28-32 et 37. Les comparutions de M. Roman devant le CRTC sur [TRADUCTION] « les questions de concurrence liées à la radiodiffusion et aux télécommunications » ne sont pas décrites dans les documents déposés à l'appui de la requête en intervention. À première vue, ces comparutions ne permettent pas d'établir qu'il est « directement touché » par la présente demande.

[32] Deuxièmement, les documents se rapportant à la requête de M. Roman ne présentent ni n'appuient aucune perspective unique ou particulière que M. Roman se proposerait d'apporter au Tribunal sur les questions qui sont soulevées en l'espèce en vertu de la *Loi sur la concurrence*. Selon M. Roman, le Tribunal devrait rejeter la demande du commissaire parce que la position de

celui-ci est incompatible avec son point de vue sur la politique en matière de concurrence et sur la façon dont le CRTC peut et devrait réglementer l'industrie des télécommunications. Dans sa requête en intervention, M. Roman n'a pas tenté d'établir un lien entre sa position et les questions particulières soulevées en vertu de la *Loi sur la concurrence* dans la présente procédure. En fait, dans l'intervention qu'il propose, il n'apporte aucune perspective sur les questions soulevées dans l'avis de demande du commissaire (à l'exception des autres mesures correctrices décrites ci-dessus).

[33] Comme il a été mentionné ci-dessus, M. Roman s'oppose aux trois demandes subsidiaires d'ordonnance du commissaire, mais il ne se fonde pas sur quelque preuve ou position qu'il pourrait présenter relativement à un élément de l'analyse effectuée en vertu des articles 92 et suivants de la *Loi sur la concurrence*. Dans ses observations, M. Roman n'a pas non plus tenté d'établir un lien entre ses comparutions devant le CRTC sur les [TRADUCTION] « questions de concurrence liées à la radiodiffusion et aux télécommunications » et une perspective particulière au sens de l'alinéa 43(2)c) et des décisions antérieures du Tribunal.

[34] M. Roman semble croire que le commissaire n'aurait pas dû déposer une demande en vertu de l'article 92 et que le Tribunal ne devrait pas statuer sur cette demande, compte tenu de son point de vue sur la politique canadienne en matière de concurrence et de son interprétation du rôle du CRTC dans la réglementation de l'industrie des télécommunications. Toutefois, et sans commenter le rôle du CRTC, je constate que le législateur a prévu à l'article 7 de la *Loi sur la concurrence* que le commissaire est chargé d'assurer et de contrôler l'application de cette loi. Le législateur a conféré au Tribunal la compétence pour instruire et trancher toute demande présentée en vertu de la partie VIII de la *Loi sur la concurrence*, y compris les demandes déposées par le commissaire en vertu de l'article 92. M. Roman n'a pas présenté d'observations pour expliquer de quelle manière le Tribunal pourrait refuser de statuer sur la demande présentée par le commissaire en vertu de l'article 92. De plus, à supposer qu'il existe une raison de le faire, il reviendrait probablement à un défendeur de soulever la question. Aucune des deux défenderesses ne l'a fait en l'espèce.

[35] L'intervention proposée n'apporterait donc aucune aide substantielle au Tribunal sur les questions qu'il aura à trancher dans le cadre de la présente procédure.

[36] Enfin, le commissaire a raison de dire que la requête en autorisation d'intervenir était déficiente sur le plan de la forme, puisqu'elle n'était pas conforme aux alinéas 43(1)a) et 43(2)c) des *Règles du Tribunal de la concurrence*.

III. CONCLUSION

[37] La requête en autorisation d'intervenir sera donc rejetée. Le commissaire n'a pas réclamé de dépens et aucuns ne lui seront adjugés.

POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL ORDONNE CE QUI SUIT :

[38] La requête en autorisation d'intervenir présentée par M. Roman est rejetée.

[39] Aucuns dépens ne sont adjugés.

Fait à Ottawa, ce 19^e jour d'août 2022.

SIGNÉ au nom du Tribunal par le président.

(s) Andrew D. Little

Traduction certifiée conforme
Mylène Borduas

AVOCATS AU DOSSIER :

Pour la partie requérante :

John P. Roman (en personne)

Pour le demandeur :

Commissaire de la concurrence

John S. Tyhurst
Derek Leschinsky
Katherine Rydel
Ryan Caron
Kevin Hong
Jasveen Puri

Pour les défenderesses :

Rogers Communications Inc.

Julie Rosenthal
David Rosner
Michael Koch
Jonathan Lisus
Crawford Smith
Matthew R. Law
Brad Vermeersch
Patrick Wodhams

Shaw Communications Inc.

Kent E. Thomson
Derek D. Ricci
Steven G. Frankel
John Bomed
Chanakya Sethi

Pour les intervenants :

Procureur général de l'Alberta

Kyle Dickson-Smith
Opeyemi Bello
Andrea Berrios

Vidéotron ltée

John F. Rook
Emrys Davis
Alysha Pannu