



Ordonnance de télécom CRTC 2025-215

Version PDF

Référence : Demande en vertu de la Partie 1 affichée le 2 août 2024

Gatineau, le 26 août 2025

Dossier public : 8690-R28-202404201

Ville d'Ottawa – Requête procédurale relative à la demande de Rogers Communications Canada Inc.

Sommaire

Le Conseil aide à résoudre les différends entre les fournisseurs de services de télécommunication et les municipalités concernant l'accès aux servitudes municipales afin de faciliter le déploiement des services de télécommunication à la population canadienne.

Le 29 juillet 2024, Rogers Communications Canada Inc. (Rogers) a déposé une demande désignant comme confidentiels certains éléments de l'accord d'accès municipal (AAM) conclu entre elle et la Ville d'Ottawa (Ville), y compris les modalités de cet accord et les modifications proposées.

En réponse à la demande de Rogers, le 21 août 2024, la Ville a demandé au Conseil d'ordonner à Rogers de divulguer l'ébauche de l'AAM entre Rogers et la Ville. Cette dernière a déclaré que les documents désignés comme confidentiels par Rogers ne remplissaient pas les critères de confidentialité prévus à l'article 39 de la *Loi sur les télécommunications*. La Ville était également d'avis que l'intérêt public pour la communication de l'ébauche de l'AAM, qui améliorerait la transparence et permettrait aux personnes intéressées de fournir des observations plus complètes sur le dossier de la présente instance, l'emporte sur tout préjudice potentiel pour Rogers.

Les négociations entre les parties pour un nouvel AAM ont commencé en novembre 2020, mais elles ont abouti à une impasse en raison de désaccords sur le partage des coûts pour le déplacement d'infrastructures, les servitudes, la conformité aux normes locales et provinciales et d'autres modalités. Rogers a demandé au Conseil d'établir des modalités équitables pour l'accès dans ces questions litigieuses.

Dans la présente décision, le Conseil conclut que la communication des modalités contestées et connexes à l'annexe A et à l'annexe B de la demande de Rogers permettra un processus ouvert et transparent pour établir des modalités d'accès équitables. L'annexe A contient l'ébauche de l'AAM, ainsi que les modifications et les commentaires de la Ville et de Rogers. L'annexe B contient le libellé proposé par Rogers pour diverses dispositions de l'AAM, ainsi qu'un résumé de la justification du libellé proposé. Le fait de ne communiquer que les modalités auxquelles les parties demandent une décision, plutôt que toutes les modalités de l'ébauche de l'AAM – ce qui représenterait un avantage limité – permettront aux parties de fournir des observations complètes

et aideront le Conseil à fournir des directives claires pour les futurs AAM.

Une opinion minoritaire de la conseillère Ellen C. Desmond est jointe à la présente ordonnance.

Contexte

1. Le 29 juillet 2024, Rogers Communications Canada Inc. (Rogers) a déposé une demande en vue d'obtenir des modalités d'accès raisonnables aux routes principales et autres lieux publics de la Ville d'Ottawa (Ville). Dans sa demande, Rogers a désigné certains éléments de l'ébauche de l'accord d'accès municipal (AAM) qu'elle proposait de conclure avec la Ville comme étant confidentiels, y compris les modalités et les modifications proposées.

Requête procédurale

2. Le 21 août 2024, le Conseil a reçu une demande procédurale de la Ville lui demandant d'ordonner à Rogers de divulguer une copie de l'ébauche de l'AAM entre Rogers et la Ville qui est en cause dans la demande mentionnée ci-dessus.
3. Dans une lettre datée du 17 septembre 2024, le Conseil a émis une demande de renseignements demandant à Rogers, à la Ville et à toutes les autres parties à l'instance de justifier leurs positions respectives concernant la communication de l'ébauche de l'AAM. La lettre demandait également aux parties d'expliquer les raisons pour lesquelles le préjudice direct et précis qui en résulterait l'emporterait ou non sur l'intérêt public.

Positions des parties

4. Le 24 septembre 2024, la Ville a fait valoir que les renseignements figurant aux annexes A et B de la demande de Rogers ne relèvent pas de l'une des exceptions à la règle présumée favorisant la communication publique en vertu des articles 38 et 39 de la *Loi sur les télécommunications (Loi)*. La Ville a soutenu que les renseignements désignés comme confidentiels par Rogers sont de nature générale, ne révèlent pas de données opérationnelles ou stratégiques sensibles et sont essentiels à la participation significative d'autres intervenants à l'instance publique.
5. La Ville a souligné le grand intérêt du public pour la communication des renseignements, citant des décisions antérieures du Conseil où des renseignements similaires ont été rendus publics. La Ville a également fait valoir que les composantes financières de l'ébauche de l'AAM ne créent pas d'avantage ou de désavantage concurrentiel pour les entreprises et que la communication du dossier complet contribuerait à améliorer l'efficacité des négociations actuelles et futures en matière d'AAM entre les municipalités et les entreprises partout au Canada.
6. Le 24 septembre et le 4 octobre 2024, Rogers a fait valoir que les dispositions préliminaires de l'AAM devraient être désignées comme confidentielles en vertu des alinéas 39(1)b) et 39(1)c) de la *Loi*, et que les renseignements qu'elles contiennent ne sont pas de nature générale, mais plutôt sensible sur le plan commercial et concurrentiel.

7. En réponse à l'argument de la Ville citant la communication d'AAM similaires dans des instances antérieures, Rogers a déclaré que ces instances avaient été amorcées à la demande des municipalités plutôt que des entreprises et, dans certains cas, comportaient des négociations menées avec un consortium d'entreprises, contrairement à la présente instance. Rogers a souligné que les AAM entre la Ville et les différentes entreprises peuvent varier et que la communication publique des modalités d'accès de Rogers – mais pas de celles de ses concurrents – est susceptible de nuire à sa position concurrentielle. Rogers a soutenu que ce préjudice potentiel l'emporte sur tout intérêt public concernant la communication des renseignements.
8. Rogers a fait valoir qu'il n'y a pas d'intérêt public à divulguer les renseignements qu'elle a désignés comme confidentiels. Selon Rogers, la Ville, en tant que principale partie à l'instance, a déjà un accès complet aux documents pertinents. Rogers a donc soutenu qu'il n'y a aucune justification légale ou procédurale pour exiger une communication aux personnes intéressées afin de leur permettre de participer de manière significative.
9. Rogers a ajouté que, si le Conseil détermine que l'ébauche de l'AAM à l'annexe A n'atteint pas le seuil de confidentialité, elle retirerait l'annexe A de sa demande et déposerait une nouvelle annexe qui ne comprendrait que les modalités litigieuses.
10. Le 26 août 2024, la Ville de Mississauga, la municipalité régionale de York et la Ville de Newmarket (municipalités) ont déposé une intervention conjointe à l'appui de la demande de communication de l'ébauche de l'AAM. Elles ont déclaré que l'expérience de la Ville reflète des défis similaires à ceux qu'elles ont rencontrés dans ses propres négociations avec Rogers et d'autres grandes entreprises de télécommunication. Les municipalités ont souligné que l'accès au dossier complet leur permettrait de présenter des observations plus adaptées et plus substantielles lorsqu'elles participent à l'instance.
11. Le 24 septembre 2024, Québecor Média inc., au nom de Freedom Mobile Inc., de Vidéotron ltée et de VMedia Inc. (Québecor), a déposé une réponse à la demande de renseignements du Conseil, qui s'oppose à la communication de l'ébauche de l'AAM. Québecor a déclaré que les renseignements devraient être désignés comme confidentiels, conformément à l'article 39 de la *Loi*. Elle a ajouté que la communication de l'AAM causerait un préjudice grave et direct à Rogers et pourrait également causer un préjudice à la Ville. Selon Québecor, le préjudice causé par la communication de renseignements commerciaux et financiers sensibles aurait une incidence sur la position concurrentielle des fournisseurs, l'emportant ainsi sur tout intérêt public.
12. Le 24 septembre 2024, la Ville de Toronto a déposé une intervention à l'appui de la demande de communication de l'ébauche de l'AAM présentée par la Ville. La Ville de Toronto a fait remarquer que le caviardage par Rogers de l'ensemble de l'AAM n'est pas ciblé, citant les articles 38 et 39 de la *Loi*. Elle a ajouté que l'ébauche de l'AAM devrait être mise à la disposition des personnes qui pourraient avoir un intérêt dans l'instance et que la communication est donc dans l'intérêt public.

Analyse du Conseil

13. Le paragraphe 39(1) de la *Loi* énonce les types de renseignements qui peuvent être désignés comme confidentiels par la personne qui les présente au Conseil :
- a) les secrets industriels;
 - b) les renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques qui sont de nature confidentielle et qui sont traités comme tels de façon constante par la personne qui les fournit;
 - c) les renseignements dont la communication risquerait vraisemblablement soit de causer à une autre personne ou elle-même
 - i) des pertes ou profits financiers appréciables ou
 - ii) de nuire à sa compétitivité,
 - iii) soit d'entraver des négociations menées par cette autre personne ou elle-même en vue de contrats ou à d'autres fins.
14. L'alinéa 39(4)a) de la *Loi* confère au Conseil le pouvoir d'effectuer ou d'exiger la communication de renseignements désignés comme confidentiels au cours d'une instance s'il détermine que la communication est dans l'intérêt public. Tel qu'énoncé dans le bulletin *Procédure à suivre pour le dépôt et la demande de communication de renseignements confidentiels dans le cadre d'une instance du Conseil*, Bulletin d'information de radiodiffusion et de télécom CRTC 2010-961, 23 décembre 2010; modifié par le Bulletin d'information de radiodiffusion et de télécom CRTC 2010-961-1, 26 octobre 2012, le Conseil examinera si la divulgation du renseignement risque de causer un préjudice direct et précis et si ce préjudice l'emporte sur l'intérêt public. Même s'il y a préjudice direct et précis, si celui-ci ne l'emporte pas sur l'intérêt public, le Conseil exigera généralement que le renseignement soit communiqué.
15. Le Conseil a examiné les observations de toutes les parties et a évalué si la communication des renseignements désignés comme confidentiels risquait de causer un préjudice direct et précis et si ce préjudice l'emportait sur l'intérêt public.
16. Bien que le Conseil reconnaisse que la communication peut avoir une incidence sur les intérêts commerciaux et concurrentiels de Rogers, il estime que l'intérêt public et la nécessité pour les parties d'accéder à un dossier complet concernant les modalités contestées l'emportent sur cette préoccupation. La communication des modalités contestées de l'AAM favorisera une instance ouverte et transparente, permettra aux personnes intéressées de participer en connaissance de cause et aidera le Conseil à mieux comprendre les questions à l'étude.
17. Cependant, les parties ne demandent pas une décision sur toutes les modalités de l'ébauche de l'AAM. La communication des modalités qui ne sont pas contestées serait d'un avantage limité. Il est peu probable que les observations concernant ces modalités aident le Conseil à

mieux comprendre les questions examinées dans la présente instance. Par conséquent, le Conseil estime qu'il n'est pas nécessaire de communiquer les autres modalités pour promouvoir l'intérêt public.

18. Pour éviter tout préjudice potentiel pour Rogers, la communication devrait se limiter aux modalités contestées et connexes de l'ébauche de l'AAM et de la section sur les définitions.

Conclusion

19. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil ordonne à Rogers de communiquer publiquement, au plus tard le **2 septembre 2025**, l'intégralité de l'annexe B de la demande de Rogers ainsi que les parties suivantes de l'ébauche de l'AAM qui se trouvent à l'annexe A de la demande de Rogers :

- les articles 1, 2.1, 2.3, 4.1, 5.1, 5.3, 5.4, 5.7, 6.5, 6.10, 6.12, 9.2, 9.3, 11, 14.3, 14.4, 14.5, 14.11, 14.13, 15, 17.1, 17.2, 17.3, 19, 22.1, 23, 25, 30.2, 30.3 et 33;
- les paragraphes 6.1(a), 6.1(c), 6.3(b) et 6.3(e);
- les annexes A et B.

20. Afin d'accorder aux personnes intéressées suffisamment de temps pour examiner les nouveaux renseignements à communiquer, le Conseil prolonge la date limite pour compléter ou déposer de nouveau les interventions au **25 septembre 2025**.

21. Le Conseil prolonge également la date limite pour que Rogers complète ou dépose de nouveau sa réplique au **2 octobre 2025**.

22. La publication de la présente ordonnance a été approuvée par décision majoritaire.

Secrétaire général

Opinion minoritaire de la conseillère Ellen C. Desmond, c.r.

Contexte

1. Tel qu'énoncé dans la décision majoritaire, Rogers Communications Canada Inc. (Rogers) et la Ville d'Ottawa (Ville) négocient depuis plusieurs années un nouvel accord d'accès municipal (AAM). À ce jour, les parties n'ont pas été en mesure de conclure une entente.
2. Le 29 juillet 2024, Rogers a déposé une demande d'aide auprès du Conseil pour le règlement de ce différend et a demandé au Conseil d'établir des modalités d'accès équitables. En plus de sa demande en vertu de la Partie 1 (qui énonce en détail les questions en suspens), Rogers a également déposé :
 - Annexe A : qui est une copie de l'ébauche de l'AAM et de ses annexes, ainsi que les modifications proposées. On y trouvait également des commentaires qui ont été faits en marge des documents.
 - Annexe B : qui énonce le libellé proposé par Rogers pour diverses dispositions de l'AAM, ainsi qu'un résumé de sa justification.
3. Rogers a désigné comme confidentiel son dépôt complet. La Ville conteste cette demande de confidentialité et a demandé au Conseil d'ordonner à Rogers de rendre publics tous les renseignements.

Cadre législatif

4. Dans les différends de cette nature, le Conseil s'inspire de l'article 39 de la *Loi sur les télécommunications (Loi)*, qui se lit notamment comme suit :

Désignation des renseignements

39(1) Pour l'application du présent article, la personne qui fournit des renseignements au Conseil peut désigner comme confidentiels :

- a) les secrets industriels;
- b) les renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques qui sont de nature confidentielle et qui sont traités comme tels de façon constante par la personne qui les fournit;
- c) les renseignements dont la communication risquerait vraisemblablement soit de causer à une autre personne ou elle-même
 - i) des pertes ou profits financiers appréciables ou
 - ii) de nuire à sa compétitivité,

iii) soit d'entraver des négociations menées par cette autre personne ou elle-même en vue de contrats ou à d'autres fins.

Communication des renseignements présentés dans le cadre d'une instance

39(4) Dans le cas de renseignements désignés comme confidentiels fournis dans le cadre d'une affaire dont il est saisi, le Conseil peut :

- a) en effectuer ou en exiger la communication s'il est d'avis, après avoir pris connaissance des observations des intéressés, qu'elle est dans l'intérêt public;
- b) en effectuer ou en exiger la communication au commissaire de la concurrence si ce dernier en fait la demande, s'il est d'avis qu'ils concernent des questions de concurrence soulevées dans le cadre de l'affaire.

5. En l'espèce, Rogers a fait valoir que les renseignements désignés devraient demeurer confidentiels en vertu des alinéas 39(1)b) et 39(1)c). En revanche, la Ville affirme que la communication du dossier complet est dans l'intérêt public, car elle contribuerait à améliorer l'efficacité des négociations en cours et futures de l'AAM, tant dans le cas présent que dans d'autres différends similaires.

Analyse

6. Comme l'a indiqué la majorité, le Conseil doit déterminer si la communication des renseignements entraînerait un préjudice précis et si un tel préjudice l'emporte sur l'intérêt public. Le Conseil doit tenir compte à la fois de l'intérêt concurrentiel des parties et du droit du public à la transparence.
7. Mes collègues ont déterminé que certaines parties de l'ébauche de l'AAM et des modifications proposées (qui se trouvent à l'annexe A et dans ses listes) ainsi que l'annexe B devraient être communiquées. À leur avis, le fait de verser que les modalités et les observations précises qui font l'objet d'un différend au dossier public permettra une instance plus transparente et plus efficace. Ils concluent que la communication de ces renseignements l'emporte sur tout préjudice concurrentiel. Je suis d'accord avec la majorité pour dire que seules les modalités contestées et les modifications proposées devraient être communiquées.
8. Cependant, la majorité a également déterminé que les commentaires, qui se trouvent en marge des ébauches de documents, devraient également être versés au dossier public. C'est sur ce point que je suis en désaccord.
9. Ces commentaires, présentés par les parties, reflètent les négociations de bonne foi qui sont en cours. Ils indiquent où des compromis peuvent être faits et quelles positions peuvent être flexibles. Ils vont au-delà de la divulgation des « modalités contestées ». Ce sont des positions de négociation qui reflètent les efforts déployés pour parvenir à un accord.

10. Le sous-alinéa 39(1)c)(iii) de la *Loi* permet expressément aux parties de demander la confidentialité de renseignements qui pourraient raisonnablement avoir une incidence sur les négociations. À mon avis, le fait de publier ces commentaires éditoriaux et les compromis proposés pourrait raisonnablement avoir une incidence sur les négociations des parties, tant dans la présente instance que dans les négociations futures. Je ne suis pas convaincue que la communication de ces commentaires favorise l'efficacité. Au contraire, cela peut amener les parties à être stratégiques à l'avenir, créant ainsi un fâcheux précédent. Les parties doivent avoir confiance que leurs positions de négociation ne sont pas compromises.
11. La communication de ces positions de négociation donne lieu à plus de préjudices qu'à d'avantages et Rogers devrait bénéficier de la confidentialité pour ces commentaires.

Conclusion

12. Je suis d'accord qu'il est approprié de verser au dossier public les modalités contestées et les observations connexes des parties. Je ne suis pas d'accord pour dire que les commentaires, rédigés sous forme de notes en marge, devraient être communiqués.