



Décision de radiodiffusion CRTC 2005-47

Ottawa, le 8 février 2005

Vidéotron ltée, en son nom et au nom de Vidéotron (Régional) ltée

Ascot Corner, Coaticook, Cowansville, East Angus, La Malbaie, La Pocatière, Lachute, Montebello, Québec, Rivière-du-Loup, Saint-André-Avellin, Saint-Édouard-de-Lotbinière, Saint-Félicien, Saint-Joachim-de-Montmorency, Sainte-Pétronille, Saguenay (zone Chicoutimi), Sherbrooke, Sherbrooke (zone Lennoxville), Thurso, Trois-Rivières (zone Cap-de-la-Madeleine), Victoriaville et Waterloo (Québec)

Demande 2003-1592-0

Avis public de radiodiffusion CRTC 2004-57

4 août 2004

Proposition d'implantation de la substitution simultanée sur une base régionale dans l'ensemble du Québec

Le Conseil refuse la demande de Vidéotron ltée, en son nom et au nom de Vidéotron (Régional) ltée, en vue de modifier certaines de ses licences afin d'ajouter une condition de licence qui lui permettrait de substituer les signaux de CFCF-TV, CJNT-TV ou CKMI-TV-1 Montréal (les stations de Montréal) aux signaux des stations américaines WCAX-TV, WVNY, WPTZ ou WFFF-TV (les stations américaines) dans toutes les localités susmentionnées lorsqu'une des stations de Montréal diffuse simultanément la même émission qu'une station américaine. L'opinion minoritaire du conseiller Langford est jointe à la présente.

La demande

1. Le Conseil a reçu une demande de Vidéotron ltée, en son nom et au nom de Vidéotron (Régional) ltée (collectivement Vidéotron), en vue de modifier les licences des entreprises de distribution par câble qui desservent les localités susmentionnées. Vidéotron a demandé l'ajout d'une condition de licence qui lui permettrait de substituer les signaux de CFCF-TV, de CJNT-TV et de CKMI-TV-1 Montréal (les stations de Montréal) aux signaux des stations américaines WCAX-TV, WVNY, WPTZ ou WFFF-TV (les stations américaines) lorsqu'une des stations de Montréal diffuse simultanément la même émission qu'une des stations américaines. Les substitutions se feraient dans toutes les entreprises de distribution par câble susmentionnées.
2. Vidéotron a déclaré avoir centralisé la substitution des émissions dans la province de Québec, sauf dans la région de l'Outaouais, afin de réduire ses coûts d'exploitation. Ainsi, lorsque Vidéotron substitue des émissions pour le compte des stations de Montréal, la substitution s'effectue également dans les entreprises de distribution par

câble qui desservent les localités susmentionnées, même si, en vertu du *Règlement sur la distribution de radiodiffusion* (le Règlement) les stations de Montréal n'ont généralement pas droit à la substitution simultanée sur ces systèmes.¹

3. Vidéotron a souligné que les stations de Montréal sont les seules stations privées de langue anglaise autorisées à desservir le Québec, à l'exception de celles dans la région de l'Outaouais. Vidéotron estime donc que sa proposition n'aurait pas d'impact sur d'autres stations canadiennes de langue anglaise.
4. Vidéotron a indiqué que si le Conseil refusait sa demande, il en coûterait environ 65 000 \$ pour installer l'équipement nécessaire afin de s'assurer que les signaux des stations de Montréal ne soient pas substitués aux signaux des stations américaines dans l'ensemble de ses entreprises de distribution par câble à l'extérieur de la région de l'Outaouais. Vidéotron a cependant indiqué que si sa demande était refusée, elle installerait cet équipement dans les 90 jours de la date du refus.

Intervention

5. Le Conseil a reçu une intervention à l'égard de cette demande de la part de Global Communications Limited (Global). Global soutenait la proposition de Vidéotron en raison des questions techniques à résoudre pour mettre en œuvre la substitution simultanée dans chacune des entreprises de distribution par câble et du caractère distinct du marché du Québec. Global a cependant fait valoir que son soutien ne s'appliquait qu'à la présente demande et ne devait pas être interprété comme une acceptation générale de l'extension de la substitution simultanée à tous les signaux éloignés dans tous les marchés.

L'analyse et la conclusion du Conseil

6. L'article 7 du Règlement stipule qu'un titulaire d'une entreprise de distribution de radiodiffusion (EDR), y compris une entreprise de distribution par câble, ne peut modifier ou retirer un service de programmation au cours de sa distribution dans une zone de desserte autorisée sauf dans certaines circonstances.² Une de ces circonstances

¹ CKMI-TV-1, ou la station mère CKMI-TV qui retransmet le signal de CKMI-TV-1, est la seule des stations de Montréal qui se qualifie comme signal prioritaire à Ascot Corner, Coaticook, Cowansville, East Angus, Québec, Saint-Édouard-de-Lotbinière, Saint-Joachim-de-Montmorency, Sainte-Pétronille, Sherbrooke (zone Lennoxville), Thurso, Trois-Rivières (zone Cap-de-la-Madeleine), et Waterloo.

² L'article 7 stipule que :

Le titulaire ne peut modifier ou retirer un service de programmation au cours de sa distribution dans une zone de desserte autorisée sauf si, selon le cas :

- a) la modification ou le retrait est fait en conformité avec les conditions de sa licence ou le présent règlement;
- b) la modification ou le retrait a pour but le respect du paragraphe 328(1) de la *Loi électorale du Canada*;
- c) le retrait du service de programmation a pour but le respect d'une ordonnance de la cour interdisant la distribution du service de programmation dans toute partie de la zone de desserte autorisée;
- d) la modification du service de programmation a pour but d'insérer dans celui-ci un message d'alerte d'urgence en vertu d'une entente entre le titulaire et l'exploitant du service de programmation ou le réseau ayant la responsabilité du service;

est lorsque le titulaire effectue ce qu'on appelle la substitution simultanée.
L'article 30(2)a)(i) et (ii) du Règlement prévoit les dispositions suivantes pour la substitution simultanée :

(2) Sauf condition contraire de sa licence et sous réserve du paragraphe (5), le titulaire de classe 1 :

a) doit soit retirer le service de programmation d'une station de télévision dans une zone de desserte autorisée et y substituer celui d'une station de télévision locale ou d'une station de télévision régionale, soit veiller à ce que le radiodiffuseur exploitant la station de télévision locale ou la station de télévision régionale effectue le retrait et la substitution en vertu d'une entente avec celui-ci, si les conditions suivantes sont réunies :

(i) le service de programmation à retirer et celui qui y sera substitué sont comparables et diffusés simultanément,

(ii) la station de télévision locale ou la station de télévision régionale a priorité en vertu de l'article 17.

7. L'article 17 se réfère principalement aux services de programmation de télévision en direct que les entreprises de distribution par câble doivent distribuer au service de base. Les stations locales et régionales se définissent par rapport à leur périmètre de rayonnement et à la zone de desserte autorisée d'une EDR.
8. Le Conseil constate qu'à l'exception de CKMI-TV-1 dans certains marchés du Québec, les stations de Montréal ne se qualifient pas comme stations locales ou régionales pour les entreprises de distribution par câble de Vidéotron faisant l'objet de cette demande. Elles seraient en fait considérées comme des signaux éloignés pour certains de ces entreprises. En conséquence, à moins d'une autorisation expresse du Conseil, Vidéotron n'est pas autorisée à substituer les signaux des stations de Montréal à ceux des stations américaines dans le cas de ces systèmes. Par conséquent, à moins d'une autorisation expresse relativement à ces substitutions, Vidéotron contrevient ainsi à l'article 7 du Règlement.
9. Le Conseil estime que les concepts de distribution prioritaire et de substitution simultanée jouent un rôle fondamental au sein du système canadien de radiodiffusion. Ce rôle consiste notamment à mettre en valeur l'importance du radiodiffuseur local et de son

e) la modification ou le retrait a pour but d'empêcher la violation des droits de programmation ou des droits sous-jacents d'un tiers, en vertu d'une entente entre le titulaire et l'exploitant du service de programmation ou le réseau ayant la responsabilité du service;

f) la modification du service de programmation a pour but la suppression d'un signal secondaire qui n'est pas, en soi, un service de programmation ou qui n'a pas de lien avec le service distribué.

apport à la localité desservie en protégeant ses droits légitimes de programmation. Ces concepts sont maintenant bien établis et bien compris à la fois par l'industrie et par les abonnés. Ils sont également acceptés dans d'autres lois, telles que la *Loi sur le droit d'auteur* et sont reconnus dans des traités internationaux.

10. Compte tenu de l'importance fondamentale de ces concepts et de l'acceptation quasi générale du bien-fondé de l'application des règles qui en découlent, le Conseil estime qu'il ne faut accepter aucune exception à ces règles, sauf dans des situations où il est prouvé qu'une dérogation servirait l'intérêt public ou que l'application de ces règles créerait une injustice envers une ou plusieurs des parties concernées.
11. En ce qui concerne les abonnés, le Conseil considère généralement qu'ils ont le droit de recevoir les signaux étrangers qui sont distribués de façon légitime au Canada, sauf en de rares circonstances particulières.
12. Jusqu'à maintenant, le Conseil n'a approuvé qu'une seule demande de condition de licence similaire à celle réclamée par Vidéotron et uniquement pour une période de temps limitée. Dans *Autorisation de modifier et supprimer certains signaux américains et de leur substituer le signal de CKXT-TV Toronto*, décision de radiodiffusion CRTC 2004-416, 21 septembre 2004 (la décision 2004-416), le Conseil a autorisé Communications Rogers Câble inc. (Rogers), par condition de licence et pour une période de douze mois, à substituer simultanément le signal de CKXT-TV Toronto aux signaux non canadiens sur son entreprise de Owen Sound. Dans sa demande, Rogers a expliqué que l'architecture de son réseau, qui a été établie avant le lancement de CKXT-TV, a été conçue afin de créer des relais centralisés pour les signaux non canadiens qui sont ensuite distribués vers de nombreux systèmes de la région du grand Toronto et de ses environs, dont Owen Sound. Toutefois, à la suite du lancement de CKXT-TV, les exigences relatives à la substitution dans le grand Toronto et à Owen Sound ont changé, en particulier parce que CKXT-TV n'est pas un signal prioritaire pour l'entreprise de distribution par câble d'Owen Sound.
13. Dans sa demande, Rogers a déclaré que l'architecture du réseau actuel pourrait être modifiée de manière à exclure les substitutions de CKXT-TV des signaux non canadiens transmis à Owen Sound, avec un investissement en capital d'au moins 100 000 \$ dans une technologie qui serait bientôt désuète et prendrait environ de cinq à six mois à mettre en œuvre. Cependant, Rogers a expliqué que ses ingénieurs avaient étudié les possibilités d'une solution technologiquement plus avancée qui pourrait être appliquée aux systèmes de Rogers d'ici le début 2005.
14. Dans son approbation de la demande de Rogers, le Conseil a noté la durée relativement limitée de l'autorisation demandée ainsi que l'argument de Rogers selon lequel une solution plus immédiate impliquerait l'investissement d'une somme de 100 000 \$ dans une technologie qui serait bientôt désuète. Dans les circonstances, le Conseil a jugé approprié d'accorder la condition de licence demandée pour une période d'un an, jusqu'au 21 septembre 2005.

15. Le Conseil remarque que, contrairement à Rogers, Vidéotron réclame l'autorisation de continuer à déroger aux règles généralement applicables de façon permanente, que sa demande vise plus que les trois stations de télévision canadiennes en cause et que la substitution simultanée s'appliquerait virtuellement à l'échelle de la province. De l'avis du Conseil, Vidéotron n'a pas prouvé qu'une telle dérogation servirait clairement l'intérêt public, pas plus qu'elle n'a démontré que l'application du Règlement se traduirait par une injustice. En ce qui a trait aux abonnés, le Conseil s'inquiète de la confusion et des inconvénients qui pourraient résulter de la substitution simultanée impliquant des stations canadiennes qui autrement ne seraient pas disponibles sur le marché et de la remise en question de la légitimité du régime qui pourrait en découler. Le Conseil note que Vidéotron a déposé sa demande à la suite d'une plainte d'un abonné de la ville de Québec.
16. De plus, le Conseil considère que la somme de 65 000 \$ ne constitue pas une dépense induite pour Vidéotron pour assurer la mise en œuvre de la substitution simultanée, comme l'exige le Règlement. Par conséquent, le Conseil **refuse** la demande de Vidéotron.
17. Le Conseil note la déclaration de Vidéotron précisant que si sa demande était refusée, elle serait en mesure d'installer l'équipement nécessaire pour remédier à la situation dans les 90 jours de la date de la décision.
18. Vidéotron devra aviser le Conseil, dans les 90 jours, de sa conformité au Règlement. Cependant, tel que noté plus haut, dans la décision 2004-416, le Conseil a accordé une autorisation provisoire à Rogers lui permettant de substituer le signal de CKXT-TV aux signaux non canadiens à Owen Sound jusqu'au 21 septembre 2005, afin que Rogers puisse chercher une solution technique plus efficace et plus rentable pour s'assurer que le signal de CKXT-TV ne soit pas substitué à d'autres signaux à Owen Sound. Si Vidéotron souhaite explorer et implémenter des solutions techniques plus efficaces en matière de substitution simultanée, telles que celles étudiées par Rogers, et à condition qu'elle en avise le Conseil dans les 90 jours, elle aura jusqu'au 21 septembre 2005 pour se conformer au Règlement.

Secrétaire général

La présente décision est disponible, sur demande, en média substitut et peut également être consultée sur le site Internet suivant : <http://www.crtc.gc.ca>

Opinion minoritaire du conseiller Stuart Langford

Je suis en désaccord avec la décision de la majorité dans la présente affaire. Cette décision tente d'avantager la rigidité dans l'application des règlements et, dans une vaine tentative de simplifier les choses pour l'abonné, elle augmentera selon toute vraisemblance la confusion. C'est pourquoi, et généralement parce que la proposition de Vidéotron est pratique et inoffensive, j'aurais approuvé la demande.

Analyse de la proposition

La proposition de Vidéotron est simple et pragmatique. Elle lui éviterait une dépense inutile, rationaliserait ses activités et favoriserait la seule solution de rechange canadienne qui s'offre aux abonnés québécois touchés. La proposition consiste à substituer des émissions disponibles exclusivement sur les stations américaines par des émissions identiques distribuées simultanément par les stations de Montréal. Malheureusement, comme en fait état la décision de la majorité, cette proposition contrevient à une interprétation littérale du *Règlement sur la distribution de radiodiffusion* (le Règlement) qui prévoit que la substitution n'est généralement permise que sur une base locale ou régionale.

Les avantages

Le Conseil a le pouvoir de faire une exception et d'approuver la proposition de Vidéotron. Je ne vois aucune raison valable qu'il ne le fasse pas. Par ailleurs, des avantages nombreux et manifestes résulteraient de l'approbation de la proposition. D'abord, Vidéotron éviterait une dépense inutile. Ensuite, les stations de Montréal en question bénéficieraient instantanément d'un plus grand nombre de téléspectateurs, ce qui pourrait leur procurer des revenus de publicité additionnels. Finalement, parce que les stations de Montréal sont les **seules stations de langue anglaise** du secteur géographique en question, aucun autre radiodiffuseur ne subirait un préjudice. D'ailleurs, en guise de preuve de ce dernier point, le Conseil n'a reçu aucune intervention en opposition à la demande de Vidéotron.

Y a-t-il des inconvénients?

Aucun inconvénient ne résulterait de l'approbation de la demande de Vidéotron. Aucune station de langue anglaise locale ou régionale ne perdrait un pourcentage d'auditoire au profit des stations de Montréal, car il n'existe aucune de ces stations. Une décision favorable pourrait facilement être rédigée de façon à intégrer des mesures de protection dans l'éventualité où la situation devait changer. Une telle décision ne créerait pas de précédent favorisant l'application de mesures semblables dans des zones de desserte de câblodistribution ailleurs qu'au Québec puisqu'il n'existe aucune situation semblable ailleurs au Canada. De plus, la question de la cohérence avec la décision antérieure relative à Rogers (décision 2004-416) n'est pas pertinente car les circonstances sont complètement différentes.

Qui est confus?

Au soutien principal de sa décision de refuser la demande de Vidéotron, la majorité déclare que le Conseil serait préoccupé par « la confusion et les inconvénients » que pourrait apporter aux abonnés la substitution simultanée si la substitution des signaux de Montréal aux signaux américains se poursuivait. Dans le but d'étayer cet argument, la majorité se réfère à la plainte d'un abonné déposée le 11 septembre 2002. En réalité, tout changement cause une certaine confusion et quelques inconvénients. Cependant, une seule plainte, surtout qu'elle n'est pas récente, ne devrait pas être une source d'inquiétude si par ailleurs la situation a une incidence sur des centaines de milliers d'abonnés.

À mon avis, la majorité aurait plutôt dû s'inquiéter de la « confusion et des inconvénients » qui résulteront sans aucun doute de la décision d'interdire à Vidéotron de poursuivre des activités de substitution en place depuis déjà deux ans et demi et de la forcer à revenir en arrière. La décision de la majorité d'accorder à Vidéotron un délai de trois ou de huit mois pour faire volte-face ne peut qu'empirer la situation. En effet, les abonnés, maintenant très habitués aux signaux de Montréal, découvriront avec étonnement, soit dans 90 jours, soit le 21 septembre 2005, qu'ils reçoivent maintenant les stations ainsi que la publicité américaines. Cette situation sert-elle vraiment l'intérêt du public et les objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion* ?

À la défense de l'asymétrie

Bien que la *Loi sur la radiodiffusion* et le Règlement semblent s'appliquer uniformément à l'ensemble du Canada, la réalité est fort différente. Dans bien des cas, les règles elles-mêmes prévoient l'existence d'exceptions par la voie de condition de licence. L'historique des décisions du Conseil sur des questions comme le retrait et la substitution de programmation démontre des quantités de cas pertinents à ce sujet.

Les différences ont leur place et elles sont d'ailleurs très souvent opportunes, parce que dans un pays aussi vaste et diversifié que le Canada, le principe d'une réglementation uniforme, inflexible et appliquée sans distinction peut causer plus de tort que de bien. Les autorités de réglementation doivent faire preuve de souplesse et de pragmatisme si leurs délibérations ont pour objectif de retenir les meilleures solutions. De ce point de vue, des dispositions réglementaires asymétriques sont un atout et non une erreur. La présente demande donne au Conseil l'occasion idéale d'exercer son pouvoir discrétionnaire au profit du câblodistributeur le plus important au Québec, des radiodiffuseurs de Montréal et de la majorité des abonnés du câble à Québec. Je ne peux partager la décision de la majorité de ne pas profiter de cette occasion.