



Décision de radiodiffusion CRTC 2005-497

Ottawa, le 18 octobre 2005

Communications Rogers Câble inc.

L'ensemble du Canada

Demande 2004-1420-2

Avis public de radiodiffusion CRTC 2005-40

29 avril 2005

Rogers on Demand – modifications de licence

*Dans la présente décision, le Conseil **approuve** une demande présentée par Communications Rogers Câble inc. (Rogers) en vue de modifier les conditions de licence de son entreprise nationale de programmation de vidéo sur demande appelée Rogers on Demand. Les modifications permettent à la titulaire d'offrir des émissions qui incluent des messages publicitaires. Les messages publicitaires sont restreints aux messages contenus dans les émissions qui ont été diffusées au préalable par d'autres entreprises de programmation canadiennes. Les émissions doivent être obtenues par Rogers en vertu des modalités des ententes signées avec les titulaires de ces entreprises de programmation canadiennes, et doivent être fournies sur demande, sans frais, aux abonnés numériques.*

La demande

1. Communications Rogers Câble inc. (Rogers) est la titulaire d'une entreprise nationale de programmation de vidéo sur demande (VSD) en langues anglaise et française, appelée Rogers on Demand (ROD). Elle est une filiale à part entière de Rogers Communications Inc. Rogers se procure actuellement certaines de ses émissions par l'entremise des services de programmation exploités par divers radiodiffuseurs canadiens, notamment CHUM limitée, la Société Radio-Canada, et Réseau de Télévision Global inc.¹ (Global), et les distribue aux abonnés, sans frais, dans le cadre de son service de VSD.
2. Une des conditions de licence de Rogers se lit comme suit :

La titulaire doit respecter le *Règlement de 1990 sur la télévision payante*, à l'exception de l'article 4 (registres et enregistrements).
3. Le *Règlement de 1990 sur la télévision payante* (le *Règlement*) interdit aux titulaires qui y sont assujetties de distribuer tout message publicitaire. Rogers fait valoir que l'obligation de retirer les messages publicitaires des émissions qui lui sont fournies par les diffuseurs d'émissions canadiennes a comme incidence d'augmenter ses coûts

¹ Le 1^{er} septembre 2005, Réseau de télévision Global inc., Global Communications Limited, CanWest Media Inc. et d'autres filiales ont fusionné pour poursuivre leur exploitation sous le nom de CanWest MediaWorks Inc.

d'exploitation. De plus, selon Rogers, le seul incitatif pour les télédiffuseurs canadiens de continuer à fournir à ROD des émissions pour distribution sans frais à ses abonnés est la visibilité accrue dont peuvent bénéficier les clients de ces télédiffuseurs de la rétention dans les émissions VSD des messages publicitaires qui y étaient contenus lors de la diffusion originale. Par conséquent, la titulaire propose une modification à la condition de licence mentionnée plus haut qui la relèverait de ses obligations en vertu de l'article 3(2)d) du Règlement qui interdit aux titulaires de distribuer une programmation qui contient des messages publicitaires.

4. Rogers indique qu'elle accepterait l'ajout d'une condition de licence qui lui interdit de distribuer des émissions et les messages publicitaires qu'elles contiennent sauf lorsque ces émissions ont été préalablement diffusées par une entreprise de télévision canadienne et qu'elles sont ensuite offertes sur demande, sans frais, aux abonnés.
5. Rogers fait valoir que sa proposition contribuerait au système canadien de la radiodiffusion puisque :
 - la disponibilité d'émissions populaires de télévision accessibles gratuitement sur demande offrirait une mesure incitative puissante aux abonnés du câble numérique à accéder à ROD sur une base régulière et à augmenter le nombre de titres qu'ils se procurent;
 - les télédiffuseurs bénéficieraient d'une deuxième fenêtre de distribution pour leurs émissions;
 - les télédiffuseurs, par la diffusion de leurs messages publicitaires sur une base de VSD, seraient en mesure de compenser les coûts associés à l'acquisition des droits de VSD pour les émissions.
6. Rogers ajoute que la présence de messages publicitaires dans des émissions préalablement offertes par une entreprise canadienne de programmation et diffusées sur les ondes de ROD, sans frais à l'abonné, ne l'avantagerait pas indûment (puisque la diffusion de ces messages n'engendrerait pas de revenus supplémentaires pour le service de VSD), et n'aurait aucun effet négatif sur les autres télédiffuseurs.

Interventions

7. La demande présentée par Rogers a fait l'objet de quelques interventions. L'Association canadienne des radiodiffuseurs (ACR) a déclaré que l'approbation de la demande irait à l'encontre du cadre stratégique initial d'attribution de licences à des entreprises de VSD. L'ACR a indiqué que la demande soulève cette question ainsi qu'un certain nombre de questions connexes qui devraient être examinées lors du processus du renouvellement de la licence de Rogers. Selon l'ACR, dans certains cas, une négociation distincte pourrait s'avérer nécessaire afin d'obtenir les droits de la programmation de VSD pour sa distribution sur demande. L'ACR a ajouté que les messages publicitaires inclus dans la programmation pourraient être diffusés [traduction] « après la période prévue pour la

campagne publicitaire et seraient donc de très peu de valeur aux annonceurs » et que [traduction] « les annonceurs ne seraient peut-être pas disposés à payer un supplément pour des messages publicitaires qui seraient diffusés sur les services de VSD » puisque les cotes d'écoute de ces services ne peuvent être mesurées, et ne peuvent donc pas être monnayées.

8. Néanmoins, l'ACR a indiqué qu'elle était disposée à appuyer la demande sous réserve que la condition comprenne les éléments suivants : [traduction] « i) toute distribution soit conforme aux modalités d'une entente conclue avec l'exploitant du service de programmation canadien qui a diffusé l'émission originale, et ii) toute programmation contenant des messages publicitaires provienne exclusivement de services de programmation canadiens ». L'ACR a donc recommandé l'ajout d'une condition de licence prévoyant la distribution d'émissions fournies par les services traditionnels et spécialisés qui se lirait comme suit : [traduction]

La titulaire ne doit pas distribuer une programmation qui contient des messages publicitaires sauf lorsque les messages publicitaires font partie d'une émission diffusée préalablement par un service de programmation canadien, et lorsque la distribution de la programmation est conforme aux modalités d'une entente signée avec l'exploitant du service de programmation canadien qui a diffusé l'émission originale, et lorsque cette émission est offerte par la suite sur demande, sans frais au public.

9. Astral Media Inc. (Astral) a reconnu les enjeux relatifs à la demande de Rogers, tels qu'ils sont énoncés dans l'intervention de l'ACR, et a soulevé des préoccupations additionnelles à l'égard de la présente demande. Astral fait valoir que les services de VSD, en offrant de la programmation [traduction] « sans frais sur demande » qui inclut des messages publicitaires, s'éloigneraient de leur créneau distinct d'entreprises de télévision payante transactionnelle. Astral ajoute que, bien que Rogers ait demandé une modification des conditions de sa licence en raison de l'impact financier que le retrait des messages publicitaires occasionne sur ses frais d'exploitation, elle n'a pas fourni d'analyse comptable de ce que sont ces coûts. Astral indique également que les coûts encourus lors de l'acquisition des droits de la programmation de VSD ne seraient probablement pas recouverts par les revenus publicitaires additionnels perçus par les télédiffuseurs qui fournissent de la programmation à ROD.
10. Astral fait aussi valoir que la demande vise en réalité [traduction] « à contourner les obligations réglementaires présentement en vigueur dans le Règlement sur la télévision payante et auxquelles toutes les entreprises de télévision payante autorisées doivent se conformer ». De plus, selon elle, il existe un risque que les services de VSD tentent d'obtenir de la programmation des services de programmation affiliés et n'offrent aucune certitude de distribuer les émissions des services de programmation non affiliés. Astral a aussi indiqué que le Conseil, par un refus de la demande, éviterait d'accorder une dérogation importante au cadre stratégique relatif à la VSD, une exception qui serait uniquement dans l'intérêt des entreprises de programmation de VSD intégrées verticalement.

11. Quebecor Média inc. a appuyé la demande sans aucune modification. Global et Rogers Broadcasting Limited² ont également appuyé la demande de Rogers sous réserve de l'obtention par la titulaire d'une entente signée avec les télédiffuseurs pour toute programmation fournie à son service de VSD, tel que proposé par l'ACR. Global a fait valoir que, compte tenu de la durée de vie critique des messages publicitaires et du fait qu'ils sont destinés à un public précis et afin de reconnaître la façon dont les droits de VSD sont négociés, il est d'une importance primordiale d'obtenir le consentement des télédiffuseurs. À cet égard, Global a indiqué que le contenu des messages publicitaires pourrait ne pas toujours être approprié s'ils sont offerts dans la programmation de VSD.

Réponse de la titulaire aux interventions

12. En réponse aux interventions, Rogers a déclaré qu'elle était disposée à accepter la condition de licence proposée par l'ACR. Rogers a indiqué que le fait d'être autorisée à conserver les messages publicitaires présents dans les émissions enlèverait un obstacle substantiel à sa capacité d'offrir à ses clients, sur demande, des émissions provenant de télédiffuseurs canadiens sélectionnés. Rogers a aussi souligné que les questions, telles que celles soulevées par Global, peuvent être traitées dans le cadre des ententes avec les programmeurs.
13. En ce qui concerne les inquiétudes exprimées par Astral et par l'ACR selon lesquelles l'approbation de la demande de Rogers représenterait une dérogation sérieuse du cadre stratégique d'attribution de licences à des entreprises de VSD, Rogers a fait valoir qu'une telle dérogation est entièrement justifiée puisque son service de VSD continuerait à compléter les services traditionnels et spécialisés, tout en augmentant la diversité des émissions offertes à ses abonnés et encourageant plus de téléspectateurs à accéder aux émissions de VSD. Rogers a insisté sur le fait que l'approbation de la présente demande faciliterait la transition des abonnés du câble analogique au service numérique, et fournirait aux télédiffuseurs une occasion de mieux répondre au besoin exprimé de contenu sur demande.

Analyse et décision du Conseil

14. Dans *Attribution de licences à de nouvelles entreprises de programmation vidéo sur demande – Préambule aux décisions CRTC 97-283 à 97-287*, avis public CRTC 1997-83, 2 juillet 1997, le Conseil a approuvé cinq demandes de licences en vue d'exploiter des entreprises nationales de programmation de VSD. Entre autres, le Conseil a indiqué que les entreprises seraient réglementées conformément au Règlement, et qu'elles « ne devraient pas généralement être autorisées à diffuser du matériel publicitaire ». Par ailleurs, le Conseil a noté que toutes les requérantes avaient réclamé « le maximum de latitude dans la conception de leur programmation », et avaient « donc demandé l'autorisation de diffuser toutes les catégories d'émissions figurant à l'annexe I

² Rogers Broadcasting Limited est indirectement détenue à 100 % par RCI et est une affiliée de la requérante. Elle est aussi titulaire de deux stations de télévision à Toronto et de nombreuses stations de radio dans l'ensemble du Canada, et détient des avoirs indirects dans plusieurs services spécialisés.

du Règlement sur la télévision payante ». Le Conseil a fait observer que les décisions avaient tenu compte de ces demandes, et qu'il encourageait les nouveaux services de VSD « à tester la demande des consommateurs pour tous les types d'émissions, en particulier au fur et à mesure que la capacité des serveurs vidéo augmente ».

15. Pour ce qui est de la présente demande de Rogers, le Conseil partage l'avis de l'ACR et d'Astral que les modifications proposées permettraient à ROD d'exploiter d'une façon qui diffère des services payants transactionnels axés sur les longs métrages qui ont originalement été prévus dans son cadre d'attribution de licences à des entreprises de VSD. Le Conseil rappelle cependant que le cadre envisage d'accorder aux entreprises de VSD une certaine latitude afin d'expérimenter avec les types d'émissions qu'elles offrent.
16. En ce qui a trait à l'interdiction réglementaire relative à la distribution de messages publicitaires dans la programmation de VSD, le Conseil constate que cette interdiction découlait initialement de la crainte que ces services et d'autres services payants ne nuisent indûment aux diffuseurs traditionnels existants. Dans le cas présent, le Conseil note que les messages publicitaires inclus dans les émissions fournies à Rogers par d'autres entreprises de programmation canadiennes seraient les mêmes que ceux placés dans ces émissions par ces mêmes entreprises canadiennes. Le Conseil ajoute qu'en vertu des conditions de licence proposées telles que modifiées par l'ACR et acceptées par Rogers, cette dernière aurait l'obligation de conclure une entente signée au préalable avec les autres entreprises de programmation avant que leurs émissions, et les messages publicitaires diffusés à l'origine dans ces émissions, soient disponibles dans le cadre du service de ROD.
17. De plus, le Conseil a considéré l'argument de Rogers selon lequel les modifications proposées n'engendreront aucun revenu direct supplémentaire pour la titulaire, ni n'entraîneront une diminution des revenus publicitaires des titulaires d'autres services de programmation participants. En fait, en plus de fournir une deuxième fenêtre de distribution pour les émissions canadiennes, les modifications de licence proposées pourraient entraîner une augmentation des revenus publicitaires générés par ces autres services de programmation participants.
18. Bien que le Conseil continuera de surveiller et d'évaluer le caractère évolutif des services de VSD et leur rôle dans le système de radiodiffusion canadien, il est convaincu que l'approbation de la demande présentée par Rogers en vue de modifier les conditions de sa licence, telles que révisées en conformité avec les modifications proposées par l'ACR dans son intervention et acceptées par la titulaire, ne constituera pas une dérogation importante au cadre d'attribution de licences à des entreprises de VSD. Le Conseil est en outre convaincu que les avantages découlant de l'approbation, tels que décrits plus haut, l'emportent sur les préoccupations soulevées dans les interventions, notamment celles exprimées par Astral. Plus particulièrement, pour ce qui est des inquiétudes d'Astral voulant que les services de VSD intégrés verticalement tels que ROD tentent d'obtenir de la programmation des services de programmation affiliés et n'offrent aucune certitude de distribuer les émissions des services de programmation non affiliés, le Conseil

souligne que l'article 6.1(1) du Règlement interdit à Rogers d'accorder à quiconque, y compris elle-même, une préférence indue ou d'assujettir quiconque à un désavantage indu.

19. Par conséquent, le Conseil **approuve** la demande présentée par Communications Rogers Câble inc. en vue de modifier les conditions de licence de son entreprise nationale de programmation de vidéo sur demande appelée Rogers on Demand³. Plus précisément, le Conseil modifie la **condition de licence** relative au respect du Règlement qui se lit comme suit :

La titulaire doit respecter le *Règlement de 1990 sur la télévision payante*, à l'exception des articles 3(2)d) (messages publicitaires) et 4 (registres et enregistrements).

20. Le Conseil ajoute également la **condition de licence** suivante :

La titulaire ne doit pas distribuer d'émissions contenant un message publicitaire dans le cadre de son service de VSD, sauf dans les cas suivants :

- a) le message est déjà inclus dans une émission préalablement diffusée par un service de programmation canadien;
- b) la distribution dans le cadre de son service de VSD est faite en conformité avec les modalités d'une entente signée avec l'exploitant du service de programmation canadien qui a diffusé l'émission originale;
- c) l'émission est offerte sur demande, sans frais pour l'abonné.

Secrétaire général

La présente décision devra être annexée à la licence. Elle est disponible, sur demande, en média substitut, et peut également être consultée en version PDF ou en HTML sur le site internet suivant : <http://www.crtc.gc.ca>

³ Dans *Illico sur demande — modifications de licence*, décision de radiodiffusion CRTC 2005-498, 18 octobre 2005, le Conseil a approuvé la demande de Groupe Archambault inc. (Groupe Archambault) en vue de modifier les conditions de licence qui régissent l'exploitation de son entreprise régionale de VSD. En ce qui a trait aux demandes de Archambault et de Rogers, les modifications proposées, les interventions déposées à l'égard de ces demandes et les questions soulevées par les intervenants étaient essentiellement les mêmes.