



Décision de radiodiffusion CRTC 2021-366

Version PDF

Référence : Demande de la Partie 1 affichée le 17 novembre 2020

Ottawa, le 4 novembre 2021

Ebox inc.

Province de Québec

Dossier public de la présente demande : 2020-0704-6

Plainte contre 9303-4338 Québec inc. alléguant un manquement à l'ordonnance d'exemption relative aux entreprises de distribution de radiodiffusion terrestre desservant moins de 20 000 abonnés

Le Conseil conclut que 9303-4338 Québec inc. est désormais en situation de conformité avec les modalités et les conditions de l'ordonnance d'exemption auxquelles elle est assujettie.

Le Conseil effectuera un suivi auprès de 9303-4338 Québec inc. au cours de la prochaine année afin d'assurer le maintien de sa conformité.

Contexte

1. Dans l'ordonnance de radiodiffusion 2017-320 (l'ordonnance d'exemption relative aux entreprises de distribution de radiodiffusion [EDR]), énoncée à l'annexe de la politique réglementaire de radiodiffusion 2017-319, le Conseil a établi les modalités et les conditions auxquelles les EDR desservant moins de 20 000 abonnés doivent satisfaire afin de pouvoir être exploitées en tant qu'entreprises exemptées.
2. Parmi ces exigences, le Conseil a établi des exigences relatives à l'offre d'un service de base qui sont similaires à celles énoncées dans le *Règlement sur la distribution de radiodiffusion* (le Règlement) et qui s'appliquent aux EDR autorisées.
3. L'ordonnance d'exemption relative aux EDR exige également que toute EDR exploitée dans un marché avec une ou plusieurs EDR autorisées transmette au Conseil une variété de renseignements en remplissant et déposant un formulaire d'inscription au plus tard trois mois avant de commencer ses activités dans une nouvelle zone de desserte. Ainsi, à la suite d'un examen du personnel du Conseil, cette entreprise est inscrite sur le site Web du Conseil à titre d'EDR exemptée.

Les parties

4. Ebox inc. (Ebox) exploite plusieurs EDR exemptées desservant Montréal, Rivière-du-Loup, Sherbrooke, Gatineau, Québec, Rimouski, Saguenay et Trois-Rivières (Québec).
5. 9303-4338 Québec inc. (ci-après Oxio) exploite plusieurs EDR exemptées desservant Lotbinière, Lévis, Québec, L'Ange-Gardien (Rouville), Saguenay, Gatineau, Montréal, Sherbrooke, Rivière-du-Loup (Québec) et Ottawa (Ontario).
6. Ebox et Oxio sont toutes deux inscrites sur le site Web du Conseil à titre d'EDR exemptées.

La plainte

7. Le 21 octobre 2020, Ebox a déposé une plainte de préférence induite alléguant qu'Oxio contrevient à certaines des exigences énoncées dans l'ordonnance d'exemption relative aux EDR dans plusieurs des marchés dans lesquels elle offre des services en vertu de cette même ordonnance.
8. Plus particulièrement, Ebox souligne qu'Oxio ne distribue pas toutes les chaînes locales requises dans plusieurs marchés qu'elle dessert, ce qui n'est pas conforme au paragraphe 6a) de l'ordonnance d'exemption relative aux EDR. À titre d'exemple, Ebox fait mention des chaînes locales TVA Gatineau (CHOT-DT) et ICI Télé Gatineau (CBOFT-DT), qui ne seraient pas distribuées au service de base offert par Oxio dans la région de l'Outaouais.
9. Ebox souligne également qu'il semblerait que dans le marché de Montréal, d'autres stations de télévision locales ne soient pas distribuées au service de base et que le service ICI Montréal (CFHD-DT) ne soit pas distribué au service de base conformément à l'ordonnance de distribution obligatoire de radiodiffusion 2019-173.
10. Ebox a également déposé une capture d'écran datant du 20 octobre 2020 affichant la liste des chaînes disponibles aux usagers du service d'Oxio, qui se retrouve sur son site Web, et sur laquelle figurent uniquement des logos de chaînes et de réseaux de télévision et où certaines chaînes semblent manquer.
11. Ebox demande donc au Conseil d'ordonner qu'Oxio :
 - se conforme aux conditions et modalités énoncées dans l'ordonnance d'exemption relative aux EDR en vertu de laquelle Oxio exploite ses EDR;
 - cesse temporairement la commercialisation de ses services de distribution jusqu'à ce qu'elle soit en mesure de rectifier la situation, sans quoi cela constitue, selon Ebox, une préférence induite qu'Oxio s'octroie dans le cadre de la commercialisation de ses services.

Interventions

12. Le 17 décembre 2020, Télé Inter-Rives ltée (Télé Inter-Rives) et RNC Média inc. (RNC Média) ont déposé une intervention conjointe auprès du Conseil dans le cadre de l'instance. Dans leur intervention, Télé Inter-Rives et RNC Média (les intervenants) expriment leur appui à la démarche d'Ebox.
13. Les intervenants ajoutent que l'omission de signaux locaux et régionaux au service de base est une pratique répandue chez de nombreuses EDR, sinon chez la majorité des distributeurs de signaux de télévision par protocole internet (TVPI), et fournissent plusieurs autres exemples d'EDR exemptées qui, selon eux, sont également en situation de non-conformité avec cette exigence. Les intervenants indiquent que leurs allégations sont basées sur des échanges de courriels avec certaines EDR ou sur les grilles de distribution figurant sur le site Web des EDR.
14. Les intervenants notent également que plusieurs des sites Web d'EDR exemptées comportent un manque flagrant d'information sur la provenance des signaux et que les localités associées aux stations locales ou régionales y sont rarement mentionnées. Finalement, les intervenants ajoutent que ces EDR qui offrent leur service par TVPI et qui contreviennent à l'ordonnance d'exemption relative aux EDR font perdre des parts de marché aux stations locales et affectent les revenus publicitaires de celles-ci, ainsi que leur capacité de produire du contenu local.
15. Les intervenants demandent par conséquent au Conseil d'émettre, dans les meilleurs délais, des directives explicites et claires à toutes les petites EDR exemptées car, selon eux, l'ordonnance d'exemption relative aux EDR ne semble pas atteindre ses objectifs et les pertes d'auditoire attribuables à l'omission de distribuer leurs signaux de télévision entraînent des pertes de revenus pour leurs stations et une perte d'information locale pour leurs téléspectateurs.

Réponse d'Oxio

16. Dans sa réponse datée du 17 décembre 2020, Oxio mentionne vouloir corriger certaines erreurs factuelles formulées dans la plainte concernant sa présumée non-conformité. Oxio affirme qu'elle offre les chaînes locales de RNC Média, soit CHOT et CFGS, dans la région de l'Outaouais.
17. Oxio confirme toutefois qu'elle n'offre pas encore les chaînes de Télé Inter-Rives, mais précise qu'elle est en communication avec cette dernière depuis octobre 2020 en vue d'obtenir ses chaînes, mais explique que des problèmes techniques ralentissent les échanges. Oxio réitère son désir d'offrir les chaînes de Télé Inter-Rives au sein de son service, indique que les problèmes techniques sont désormais réglés et dit poursuivre ses efforts afin d'offrir ces chaînes le plus rapidement possible.

Demandes de renseignements supplémentaires

18. Compte tenu de la nature de certaines affirmations de la part d'Oxio, notamment en ce qui a trait aux pourparlers entre elle-même et Télé Inter-Rives, et compte tenu du fait qu'Oxio et les intervenants ont déposé leurs commentaires respectifs le même jour, le personnel du Conseil a envoyé, le 5 février 2021, des demandes de renseignements supplémentaires à Oxio et à Télé Inter-Rives.

Renseignements supplémentaires déposés par Oxio

19. Dans sa réponse datée du 12 février 2021, Oxio fournit ses grilles de distribution affichant les chaînes offertes au service de base dans chacune des localités suivantes : Québec, Saguenay, Rivière-du-Loup, Sherbrooke, Montréal et Gatineau. Oxio souligne par ailleurs certaines situations de non-conformité dans lesquelles elle considèrerait alors se trouver. Plus précisément, elle indique qu'elle ne distribuait alors pas les chaînes suivantes, mais qu'elle prévoyait pouvoir les offrir vers le 1^{er} avril 2021 :

- CPAC (en anglais et en français) dans toutes les localités susmentionnées;
- CityTV Montréal à Montréal;
- CBC Television Montréal, City TV Toronto, CTV Montréal et Global Montréal à Gatineau et Ottawa¹.

20. Oxio confirme également que, contrairement à ce qu'Ebox allègue dans sa plainte, elle distribue CFHD-DT (ICI Montréal) à ses abonnés de Montréal.

21. Enfin, en réponse à une question relative à son site Web, à l'effet que les grilles de distribution par localité n'étaient pas disponibles, Oxio énonce qu'en date du 12 février 2021, elle travaillait à mettre à jour la liste de chaînes sur son site Web et que les travaux devraient être complétés d'ici le 15 mars 2021.

Renseignements supplémentaires déposés par Télé Inter-Rives

22. Dans sa réponse datée du 12 février 2021, Télé Inter-Rives confirme que des pourparlers avaient bel et bien eu lieu entre Oxio et elle-même et que ceux-ci se sont échelonnés sur quelques mois. Télé Inter-Rives confirme que les discussions faisaient état de problèmes techniques quant au transport par TVPI par son fournisseur et qu'Oxio a proposé une solution avec un autre fournisseur. Télé Inter-Rives mentionne avoir validé cette solution, mais que d'autres problèmes techniques se sont présentés par la suite.

¹ Le Conseil note que les signaux identifiés par Oxio ne sont ni locaux ni régionaux dans la région de Gatineau et Ottawa.

23. Télé Inter-Rives ajoute qu'Oxio a ensuite décidé de se tourner vers une entreprise de distribution par relais terrestre (EDRT) pour transporter les signaux.
24. Finalement, Télé Inter-Rives note qu'à la suite de discussions, Oxio a indiqué qu'elle serait en mesure de distribuer les chaînes de Télé Inter-Rives manquantes d'ici le 12 février 2021.

Réouverture de l'instance

25. Compte tenu de la teneur de ces nouveaux renseignements, le Conseil a ouvert une nouvelle période de dépôt d'interventions afin de permettre aux parties concernées de commenter les renseignements supplémentaires déposés par Oxio et Télé Inter-Rives.

Nouvelle intervention de Télé Inter-Rives

26. Dans son intervention datée du 30 avril 2021, Télé Inter-Rives indique avoir pris connaissance des renseignements supplémentaires déposés par Oxio le 12 février 2021. Télé Inter-Rives indique qu'elle n'était pas en mesure de vérifier si Oxio distribuait bel et bien les stations de Rivière-du-Loup, soit les stations CKRT-DT, CIMT-DT et CFTF-DT, puisque le site Web d'Oxio n'affichait pas les grilles de distribution par localité desservie, ce qui est contraire à l'exigence énoncée au paragraphe 25(g) de l'ordonnance d'exemption relative aux EDR.

Nouvelle intervention d'Oxio

27. Dans son intervention datée du 30 avril 2021, Oxio indique que le lien de transport optique a été déployé et est en service, ce qui permet d'ajouter les chaînes manquantes à son service, mais qu'elle est en attente que son fournisseur active le service. Oxio ajoute que la date de mise en service a été reportée par le fournisseur en raison d'un embargo en vigueur de son côté.
28. Oxio indique qu'elle s'attendait à ce que son service soit activé d'ici les prochains jours et elle rappelle que les chaînes mentionnées dans la plainte d'Ebox sont déjà offertes à ses abonnés depuis plusieurs mois.
29. Oxio ajoute qu'elle mettra à jour son site Web lorsque les chaînes manquantes, qu'elle a elle-même identifiées, auront été ajoutées.

Réplique d'Ebox

30. Dans sa réplique du 3 mai 2021, Ebox souligne que malgré le temps écoulé, Oxio n'a toujours pas remédié aux situations de non-conformité qu'elle avait elle-même soulignées dans les renseignements supplémentaires fournis et qu'Oxio jette plutôt le blâme sur son fournisseur EDRT qui n'aurait pas encore activé le service de transport des chaînes.

31. De plus, Ebox mentionne que puisqu'Oxio est exploitée sans respecter ses obligations réglementaires, elle jouit d'une préférence indue qui lui a permis de prendre d'importantes parts de marché puisqu'elle vend son service d'EDR à un tarif inférieur grâce à un prix coûtant plus faible.
32. Ebox prend note des propos de Télé Inter-Rives datés du 30 avril 2021 en ce qui a trait à l'incapacité de vérifier si Oxio distribue bel et bien ses chaînes conformément à l'ordonnance d'exemption relative aux EDR. Ebox note également qu'Oxio offre à ses abonnés, moyennant des frais supplémentaires, la possibilité de rejouer les émissions du Groupe TVA, de Noovo, ainsi que de toutes les chaînes sur sa grille de canaux, dont les stations de Télé Inter-Rives. Selon Ebox, Télé Inter-Rives devrait avoir accès à certaines données sur les abonnés pour chacune des EDR d'Oxio en vue d'établir les royalties facturables. Ebox en déduit donc que le fait que Télé Inter-Rives ne semble pas disposer de ces données laisse sous-entendre qu'Oxio ne paie pas ces redevances spéciales aux services de programmation concernés, mais se permet toutefois de mettre à la disposition de ces usagers finals ces droits spéciaux.
33. Ebox note que les grilles de distribution déposées par Oxio comportent d'autres situations de non-conformité relatives à la distribution obligatoire et mentionne, à titre d'exemple, Canal M, qui ne figure pas sur ses grilles.
34. Ebox note par ailleurs que, malgré le fait qu'Oxio n'ait rien indiqué à cet effet dans ses réponses, cette dernière commercialiserait son service dans la région de la Mauricie et rappelle qu'elle devrait aussi y offrir les chaînes locales. Ebox ajoute ne pas être certaine si Oxio offre son service à Rimouski, mais rappelle que si tel est le cas, elle se doit de distribuer les signaux locaux et régionaux dans cette zone de desserte.
35. Finalement, Ebox souligne, avec une capture d'écran tirée du site Web du Conseil à l'appui, qu'Oxio n'est présentement pas inscrite à titre d'EDR exemptée dans plusieurs localités où elle commercialise activement son service : Rivière-du-Loup, Sherbrooke, Ottawa, Trois-Rivières et Montréal.

Requête procédurale

36. Le 20 mai 2021, Oxio a déposé une requête procédurale auprès du Conseil afin de faire suite à la réplique d'Ebox du 3 mai 2021. Oxio considère qu'Ebox y a émis de nouvelles allégations qui méritent d'être abordées ou rectifiées.
37. D'abord, Oxio nie ne pas respecter les exigences de l'ordonnance d'exemption relative aux EDR et admet qu'en tant que nouveau joueur dans le monde des télécommunications et de la distribution en radiodiffusion, certains ajustements ont été requis de sa part. À cet effet, Oxio indique que depuis le 14 mai 2021, elle offre toutes les chaînes requises à son service de base dans les localités identifiées dans la plainte d'Ebox, y compris Canal M dans toutes les localités desservies, ainsi que les chaînes de Télé Inter-Rives et de RNC Média dans les localités appropriées. Oxio

fournit également un lien vers son site Web, sur lequel on peut désormais retrouver ses grilles de distribution par zone de desserte.

38. Ensuite, Oxio répond aux diverses nouvelles allégations formulées par Ebox dans sa lettre du 3 mai 2021 en :

- niant s'être elle-même conféré un avantage indu via son service de base;
- niant offrir son service d'EDR dans les régions de Charlevoix, du Centre-du-Québec et de la Mauricie, ainsi qu'à Rimouski;
- indiquant avoir pris les mesures nécessaires pour inscrire auprès du Conseil les EDR exemptées qu'elle exploite et qui ne figurent présentement pas sur la liste des EDR exemptées.

39. Considérant la relation entre la plainte de non-conformité et la requête procédurale d'Oxio, le Conseil a par ailleurs ajouté cette requête au dossier public de l'instance et a considéré les renseignements qui y sont énoncés dans sa prise de décision.

Analyse et décisions du Conseil

Nature de la plainte

40. Le Conseil considère qu'il doit d'abord se pencher sur la nature de la plainte déposée par Ebox puisqu'Ebox a présenté sa plainte comme étant une plainte de préférence indu. Une référence à la notion de préférence indu est également abordée par Ebox dans sa réplique du 3 mai 2021.

41. Le Conseil note que les EDR autorisées sont assujetties à l'article 9 du Règlement, et ce, à titre de titulaire :

Préférence ou désavantage indu

9 (1) Il est interdit au titulaire d'accorder à quiconque, y compris lui-même, une préférence indu ou d'assujettir quiconque à un désavantage indu.

(2) Lors d'une instance devant le Conseil, il incombe au titulaire qui a accordé une préférence ou fait subir un désavantage d'établir que la préférence ou le désavantage n'est pas indu.

42. Toutefois, le Conseil note également que les EDR exemptées ne sont pas assujetties au Règlement; elles sont plutôt assujetties aux conditions et modalités énoncées dans l'ordonnance d'exemption relative aux EDR. Cette ordonnance ne comporte pas d'exigences équivalentes à celles énoncées à l'article 9 du Règlement.

43. Par conséquent, la plainte d'Ebox à l'égard d'Oxio ne peut être une plainte de préférence indue. Toutefois, considérant les faits reprochés dans la plainte d'Ebox, le Conseil considérera cette plainte comme étant une plainte soulignant la non-conformité d'une EDR exemptée à l'égard d'une autre EDR exemptée.
44. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil n'a pas à statuer sur les allégations de préférence et de désavantage indus qui ont été formulées par Ebox dans le cadre de la plainte puisque cela ne s'applique pas à la présente situation.

Non-conformités

45. Le Conseil a procédé à une vérification de la conformité d'Oxio, notamment en vérifiant la conformité de son site Web, et confirme que, d'après les renseignements qui s'y trouvent désormais, il appert que l'ensemble des situations de non-conformité soulevées dans le cadre de la plainte d'Ebox ont été corrigées. Bien qu'Oxio ait eu besoin de plusieurs mois afin de mettre en place les solutions nécessaires pour se placer en situation de conformité, le Conseil note que celle-ci a démontré la volonté de le faire au cours de l'instance, notamment par sa collaboration avec le Conseil. De plus, tel qu'Oxio l'a elle-même confirmé dans une requête procédurale déposée au Conseil en date du 20 mai 2021, elle satisfait désormais aux exigences applicables quant à la distribution de chaînes à son service de base (y compris l'inclusion de Canal M au service de base), ainsi qu'aux exigences concernant son site Web.
46. De plus, en ce qui a trait à l'inscription des EDR d'Oxio desservant Rivière-du-Loup, Sherbrooke, Ottawa, Trois-Rivières et Montréal, le Conseil note que celles-ci ont été inscrites à titre d'EDR exemptées.
47. Néanmoins, bien qu'Oxio soit désormais en situation de conformité avec ses exigences de distribution, le Conseil considère que la question des non-conformités par des EDR exemptées mérite d'être examinée.
48. Afin d'être exploitée en conformité avec la Loi, une EDR doit, en vertu du paragraphe 32(1) de la Loi, détenir une licence ou être exploitée en vertu d'une ordonnance d'exemption. Les EDR exemptées se doivent de respecter, en tout temps, les modalités et les conditions de l'ordonnance d'exemption en vertu de laquelle elles sont exploitées, et ce, afin de ne pas être assujetties à l'obligation de détenir une licence. À défaut de respecter l'ensemble de ces conditions, celles-ci sont considérées comme étant exploitées en contravention à la Loi.
49. Si une EDR exemptée ne respectait pas une modalité ou condition de l'ordonnance d'exemption relative aux EDR, le Conseil pourrait exiger qu'elle obtienne une licence de radiodiffusion et exiger qu'elle cesse d'opérer jusqu'à ce qu'elle obtienne une telle licence ou puisse opérer en conformité avec les modalités et les conditions de l'ordonnance d'exemption. De plus, le Conseil pourrait tenter une poursuite pour l'exploitation d'une entreprise de radiodiffusion sans licence ou en vertu d'une ordonnance d'exemption sans satisfaire à toutes les exigences qui y sont relatives (paragraphe 32(1) de la Loi) ou convoquer l'exploitant de l'entreprise à une audience

afin d'enquêter sur l'affaire et d'imposer une ordonnance exigeant que le titulaire se conforme en tout temps aux obligations découlant de l'ordonnance d'exemption ou qu'il cesse de diffuser.

50. Dans sa plainte, Ebox demande que le Conseil ordonne à Oxio, d'une part, qu'elle se conforme aux exigences qui lui incombent et, d'autre part, que le Conseil interdise à Oxio de commercialiser son service jusqu'à ce qu'elle se conforme à ses exigences de distribution. Le Conseil considère que l'interruption du service d'Oxio, comme souhaitée par Ebox, aurait comme effet de perturber l'offre de service aux abonnés d'Oxio et les pénaliserait, ce qui serait contraire aux objectifs de la Loi.

51. Quant à la possibilité d'exiger de la part d'Oxio qu'elle soit contrainte de déposer une demande en vue d'obtenir une licence de radiodiffusion pour ses EDR, le Conseil considère que cette option est inappropriée compte tenu du fait qu'Oxio exploite désormais ses EDR conformément aux modalités et conditions de l'ordonnance d'exemption relative aux EDR. De plus, le fardeau administratif et les délais engendrés par une telle instance constitueraient des conséquences disproportionnées à des situations de non-conformité qui, dans le cas présent, ont été corrigées.

Conclusion

52. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil considère qu'Oxio est désormais en situation de conformité avec les exigences auxquelles elle est assujettie et, par conséquent, les inquiétudes soulevées à cet effet par Ebox dans sa plainte n'ont plus lieu d'être.

53. Néanmoins, considérant l'importance des non-conformités soulevées par Ebox, le Conseil estime approprié d'effectuer auprès d'Oxio un suivi au cours de la prochaine année afin d'assurer le maintien de sa conformité.

Rappel

54. Étant donné les manquements reprochés par les intervenants à l'instance, le Conseil considère approprié de faire un rappel des exigences qui incombent aux entreprises exploitant des EDR en vertu de l'ordonnance d'exemption.

55. En effet, les EDR exemptées doivent, en tout temps, satisfaire aux exigences qui y sont énoncées, y compris :

- la distribution des signaux locaux et régionaux appropriés dans chaque localité;
- la distribution obligatoire de certains services en vertu de l'alinéa 9(1)(h) de la Loi;
- la tenue d'un site Web sur lequel les grilles de distribution des EDR sont disponibles par localité desservie.

56. Le défaut de se conformer en tout temps à l'ordonnance d'exemption relative aux EDR signifie que l'EDR exemptée diffuse sans respecter ses exigences et par conséquent, devrait détenir une licence conformément à la Loi. Puisque l'EDR exploite sans licence, celle-ci pourrait être considérée comme exploitant de manière contraire à la Loi et, par conséquent, pourrait être tenue de cesser de diffuser, être exigée d'obtenir une licence ou faire l'objet de poursuites ou d'une convocation à une audience d'ordonnance mandatoire.
57. Toute non-conformité apparente d'une EDR exemptée fera l'objet d'un suivi rigoureux de la part du Conseil jusqu'à ce que la situation soit corrigée.

Secrétaire général

Documents connexes

- *Attribution de licence à un service facultatif national multilingue à caractère multiethnique*, décision de radiodiffusion CRTC 2019-172 et ordonnance de radiodiffusion CRTC 2019-173, 23 mai 2019
- *Révision de l'ordonnance d'exemption relative aux entreprises de distribution de radiodiffusion terrestres desservant moins de 20 000 abonnés*, politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2017-319 et ordonnance de radiodiffusion CRTC 2017-320, 31 août 2017