



Décision de radiodiffusion CRTC 2024-105

Version PDF

Ottawa, le 14 mai 2024

First Peoples Radio Inc.
Ottawa et Toronto (Ontario)

Dossier public : 2023-0451-7

Paiement par Groupe Stingray inc. des avantages tangibles attribués conformément à la décision de radiodiffusion 2018-404

Sommaire

Le Conseil a reçu une demande de First Peoples Radio Inc. (FPR) pour que le financement versé par Groupe Stingray inc. (Stingray) soit réaffecté afin de soutenir les activités de FPR.

Le Conseil reconnaît l'importance des radiodiffuseurs autochtones pour le système de radiodiffusion et les difficultés financières que beaucoup d'entre eux connaissent quand il s'agit d'obtenir des sources de financement durables. Le Conseil a l'intention de traiter certains de ces enjeux dans le cadre d'autres instances, telles que l'instance sur les contributions de base initiales à l'appui du contenu canadien et autochtone, pour laquelle une décision sera publiée prochainement, et celle sur les travaux en cours pour l'élaboration conjointe de la politique en matière de radiodiffusion autochtone.

FPR exploite deux stations de radio autochtone de langues anglaise et autochtones (CFPO-FM Ottawa et CFPT-FM Toronto [Ontario]), qui sont en difficulté financière. Pour rester ouverte, FPR a demandé que le Conseil exige que Stingray réaffecte à FPR 2 millions de dollars de ce que l'on appelle les paiements d'avantages tangibles. Dans les faits, cela voudrait dire que Stingray appuierait les activités de FPR.

Les paiements d'avantages tangibles découlent de transactions de propriété lorsqu'il y a un changement de propriété ou de contrôle d'une entreprise. Le Conseil exige souvent de l'acheteur qu'il paie des « avantages tangibles » aux organismes et aux fonds admissibles. Ces avantages sont censés profiter au système de radiodiffusion dans son ensemble. Ils ne sont pas destinés à compenser les pertes opérationnelles de certains radiodiffuseurs.

Dans la décision de radiodiffusion 2018-404, le Conseil a approuvé l'acquisition par Stingray d'un certain nombre de stations ainsi que le bloc d'avantages tangibles proposé par Stingray, y compris les bénéficiaires particuliers et le calendrier de paiement.

FPR demande que le Conseil rouvre la décision de radiodiffusion 2018-404 et modifie sa décision, pour réaffecter aux activités de FPR les fonds des organismes précisés dans cette décision.

Le Conseil reconnaît l'importance des stations de radio de FPR. Toutefois, le Conseil n'a pas le pouvoir de rouvrir ses décisions antérieures en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*. De plus, le Conseil est d'avis qu'il serait inapproprié de réaffecter des fonds qui ont déjà été versés à d'autres organismes. Les bénéficiaires des avantages tangibles approuvés par le Conseil peuvent se fier aux décisions du Conseil et aux paiements qui en découlent. Modifier des décisions de financement après coup pour soutenir des radiodiffuseurs individuels apporterait une incertitude dans le système de radiodiffusion.

Par conséquent, le Conseil refuse la demande de FPR de réaffecter une partie du bloc d'avantages tangibles déjà approuvé par le Conseil dans la décision de radiodiffusion 2018-404 afin de soutenir les activités de CFPO-FM et CFPT-FM.

Introduction

1. La présente décision soulève des questions relatives au soutien des radiodiffuseurs autochtones par le Conseil et à l'application de la politique sur les avantages tangibles, énoncée dans les politiques réglementaires de radiodiffusion 2014-459 et 2022-332. Des renseignements contextuels sur ces questions sont présentés ci-dessous.
2. Les objectifs de politique au paragraphe 3(1) de la *Loi sur la radiodiffusion* prévoient que le système canadien de radiodiffusion devrait refléter la place particulière qu'occupent les peuples et les langues autochtones dans la société canadienne. Ils indiquent également que le système de radiodiffusion devrait répondre aux besoins et aux intérêts des peuples autochtones et offrir des possibilités de production d'une programmation dirigée par les Autochtones, y compris en langues autochtones.
3. De plus, l'article 5 de la *Loi sur la radiodiffusion* précise que la réglementation et la surveillance du système devraient tenir compte des caractéristiques de la programmation en langues autochtones et des conditions d'exploitation auxquelles sont soumises les entreprises de radiodiffusion qui diffusent la programmation dans les langues autochtones. En outre, l'article 5 de la *Loi sur la radiodiffusion* stipule clairement que la surveillance du système devrait faciliter la création d'une programmation dans les langues autochtones.
4. Le Conseil a pris des mesures pour soutenir les voix autochtones dans le système de radiodiffusion. À titre d'exemple, il a attribué des licences à des stations de radio axées sur la programmation autochtone, dont deux stations exploitées par First Peoples Radio Inc. (FPR), dans la décision de radiodiffusion 2017-198. Cette décision faisait suite à un appel de demandes pour des stations de radio en vue de desservir des communautés autochtones en milieu urbain à Vancouver (Colombie-Britannique), à Edmonton et Calgary (Alberta), et à Ottawa et Toronto (Ontario).
5. En outre, le Conseil a lancé la phase 2 de l'élaboration conjointe d'une politique en matière de radiodiffusion autochtone avec la publication de l'avis de consultation de radiodiffusion 2024-67. Dans l'avis de consultation de radiodiffusion 2023-138, le Conseil se penche également sur la façon de soutenir les radiodiffuseurs autochtones

dans le contexte de la modernisation du cadre des contributions à l'appui du contenu canadien et autochtone.

6. L'examen des transactions de propriété est un élément essentiel du mandat de réglementation et de surveillance du Conseil en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*. Les titulaires ne peuvent pas transférer la propriété et le contrôle d'une licence à un autre exploitant sans l'approbation du Conseil. Lorsqu'il sollicite l'approbation du Conseil, le demandeur doit démontrer que sa demande est la meilleure proposition possible compte tenu des circonstances et que son approbation est dans l'intérêt public.
7. Une façon de s'assurer que l'intérêt public est servi est de proposer des contributions financières qui sont proportionnelles à la taille et à la nature de la transaction. Ces contributions sont appelées « avantages tangibles ».
8. Le secteur de la création et le public canadiens bénéficient des paiements d'avantages tangibles, car ils soutiennent les fonds de production et d'autres projets qui conçoivent une programmation conforme à la politique de radiodiffusion et à l'intérêt public. Ces projets sont appelés « projets admissibles ».
9. La politique sur les avantages tangibles définit ce que constitue un projet admissible. Même si les payeurs d'avantages tangibles peuvent affecter un pourcentage de leurs paiements à des projets admissibles, ils ne peuvent pas les utiliser pour leurs dépenses d'exploitation ou celles liées à un autre radiodiffuseur.
10. En général, le Conseil exige que les paiements d'avantages tangibles soient effectués sur une période sept ans pour que les bénéficiaires reçoivent un financement régulier et prévisible.

Contexte

11. Dans la décision de radiodiffusion 2018-404, le Conseil a approuvé une demande de Newfoundland Capital Corporation Limited, au nom de Newcap Inc. et ses filiales de radiodiffusion autorisées, pour obtenir la permission de modifier la propriété et le contrôle effectif de certaines entreprises de radio et de télévision afin que Groupe Stingray inc. (Stingray) en assure le contrôle effectif. Dans cette décision, le Conseil a aussi approuvé un bloc d'avantages tangibles de près de 31 millions de dollars, conformément à la politique sur les avantages tangibles.
12. Le bloc d'avantages tangibles approuvé dans la décision de radiodiffusion 2018-404 correspondait à 6 % de la valeur totale de la transaction. Les avantages tangibles devaient être répartis comme suit :
 - 3 % (15 052 014 \$) au Radio Starmaker Fund ou au Fonds RadioStar;
 - 1,5 % (7 526 007 \$) à la FACTOR ou à Musicaction;

- 1 % (5 017 338 \$) à tout projet de développement du contenu canadien admissible;
 - 0,5 % (2 508 669 \$) au Fonds canadien de la radio communautaire.
13. La décision de radiodiffusion 2018-404 n'a pas fait l'objet d'un appel ou d'une révision judiciaire. Stingray effectue ses paiements d'avantages tangibles conformément aux instructions du Conseil.
14. FPR n'a pas participé, ni en tant que partie ni en tant qu'intervenant, à l'instance qui a mené à la décision de radiodiffusion 2018-404.

Demande

15. FPR a déposé une demande visant à réaffecter à elle-même une partie du bloc d'avantages tangibles approuvé par le Conseil dans la décision de radiodiffusion 2018-404 afin de soutenir les activités de ses deux stations de radio autochtone¹ de langues anglaise et autochtones CFPO-FM Ottawa et CFPT-FM Toronto (Ontario) [appelées collectivement ELMNT-FM].
16. Plus précisément, FPR a demandé qu'un montant de 2 millions de dollars du bloc d'avantages tangibles non discrétionnaire destiné au Radio Starmaker Fund, au Fonds RadioStar et à la FACTOR soit réaffecté pour soutenir les activités de ses stations ELMNT-FM. Elle a fait valoir que sans cette aide, elle serait contrainte de fermer les deux stations de radio.
17. FPR a indiqué qu'avant de déposer sa demande, elle a demandé aux bénéficiaires des paiements d'avantages tangibles de Stingray, avec le soutien de Stingray, s'ils transféreraient les fonds à FPR. Elle n'a pas réussi à obtenir le transfert des fonds. Elle a également indiqué que Stingray l'avait informée que le transfert des paiements d'avantages tangibles était une question de politique pour le Conseil.

Interventions et réplique

18. Le Conseil a reçu 69 interventions en appui à la présente demande et 3 interventions en opposition. Il a également reçu un commentaire de l'Association nationale des radios étudiantes et communautaires (ANREC).
19. L'ANREC ne s'est pas prononcée sur la demande. Elle a toutefois encouragé le Conseil à veiller à ce que les radiodiffuseurs autochtones aient accès à un financement prévisible, suffisant et opportun.
20. Stingray n'a pas déposé d'intervention dans le cadre de la présente instance.

¹ Dans la présente décision, les stations de radio autochtone de type B, telles que définies dans l'avis public 90-89, sont appelées « stations de radio autochtone ».

Interventions en appui

21. Des organismes de production autochtones, des agences de communication, des cabinets d'avocats et des auditeurs ont déposé des interventions en appui à la demande.
22. De nombreux intervenants ont souligné que les stations ELMNT-FM sont les seules stations de radio à diffuser des artistes autochtones qui ne sont pas entendus sur d'autres stations. Ces intervenants ont également indiqué que les stations organisent des événements locaux qui contribuent aux populations autochtones, participent aux efforts de réconciliation et donnent aux auditeurs non autochtones l'occasion de découvrir les langues et les points de vue des Autochtones.
23. Les intervenants ont également indiqué que les stations ELMNT-FM sont des stations à but non lucratif et qu'elles doivent être soutenues par le gouvernement jusqu'à ce qu'elles puissent être autosuffisantes. En outre, les intervenants ont affirmé que les stations sont une source de revenus pour les artistes et les producteurs et qu'elles créent un espace de soutien pour l'indigénéité.
24. Les preuves fournies par tous les intervenants qui ont appuyé la demande indiquent que les stations ELMNT-FM fournissent aux marchés qu'elles desservent une programmation de haute qualité et de grande valeur axée sur les Autochtones.

Interventions en opposition

25. Dans son intervention, la Fondation Musicaction (Musicaction)² a indiqué que les avantages tangibles versés par les radiodiffuseurs à Musicaction et au Fonds RadioStar doivent servir à élaborer du contenu musical canadien et autochtone. Ils ne sont pas destinés à soutenir les activités des radiodiffuseurs.
26. Musicaction a affirmé que le Fonds RadioStar est uniquement financé par les avantages tangibles. Ces montants sont attendus et fixés quand le Conseil approuve un transfert de propriété, conformément à la politique du Conseil sur les avantages tangibles. Musicaction a fait valoir que l'approbation de la demande de FPR réaffecterait des fonds attendus depuis 2018 et aurait un impact rétroactif sans précédent sur le Fonds RadioStar.
27. L'Association québécoise de l'industrie du disque, du spectacle et de la vidéo (ADISQ) a indiqué que les blocs d'avantages tangibles touchent à leur fin. Les jours des fonds indépendants sont donc comptés. Selon l'ADISQ, une baisse des revenus attendus accélérerait la fermeture du Fonds RadioStar et pénaliserait les artistes.
28. Evanov Communications (Evanov) a affirmé que FPR n'est pas le seul radiodiffuseur à connaître des difficultés financières. L'ensemble du secteur de la radiodiffusion est

² Musicaction a été l'un des bénéficiaires du bloc d'avantages tangibles approuvé dans la décision de radiodiffusion 2018-404.

confronté à d'importants problèmes de revenus et de rentabilité depuis des années, même avant le début de la pandémie de COVID-19. Selon Evanov, la question du soutien des artistes et de la programmation autochtones requiert un débat plus large et l'élaboration d'un cadre durable et équitable à long terme qui aidera tous les radiodiffuseurs autochtones.

29. Les intervenants ont affirmé que la redistribution des fonds pourrait créer un précédent juridique qui s'écarterait des décisions antérieures du Conseil et encouragerait d'autres demandes similaires.

Réplique de FPR

30. Dans sa réplique, FPR a indiqué qu'elle avait cherché d'autres moyens de financement avant de présenter sa demande. Celle-ci est son dernier recours pour garder les stations ELMNT-FM à l'antenne.
31. Elle a ajouté que, bien que le Conseil envisage des mécanismes de financement qui intégreront les contributions des services en ligne aux projets canadiens et à la radiodiffusion autochtone, elle n'est pas en mesure de survivre à cette période de transition.
32. FPR a fait valoir que le Fonds RadioStar dispose d'une réserve considérable d'actifs nets non affectés. Selon elle, cette réserve devrait permettre de soutenir les activités et l'exploitation du Fonds RadioStar pendant environ quatre ans.

Questions

33. Après avoir examiné le dossier public de la présente demande compte tenu des règlements et politiques applicables, le Conseil estime qu'il doit se pencher sur les questions suivantes :
- Le Conseil a-t-il le pouvoir de rouvrir une décision antérieure et de réaffecter les paiements d'avantages tangibles?
 - Les paiements d'avantages tangibles doivent-ils être réaffectés à FPR?

Pouvoir de rouvrir une décision antérieure et de réaffecter les avantages tangibles

34. Dans la décision de radiodiffusion 2018-404, le Conseil a approuvé le bloc d'avantages tangibles proposé par Stingray, y compris les bénéficiaires et le calendrier de paiement. Outre l'approbation du bloc d'avantages tangibles, le Conseil a ordonné à Stingray de répartir les fonds des avantages tangibles de manière égale sur sept années de radiodiffusion.
35. Depuis la décision, Stingray a versé les avantages tangibles comme requis.
36. Comme l'a indiqué Musicaction dans son intervention, les bénéficiaires des paiements d'avantages tangibles de Stingray s'attendent à recevoir ces paiements tels

qu'ils ont été approuvés par le Conseil et comptent sur ceux-ci. Le Conseil est d'avis que réaffecter les paiements d'avantages tangibles que le Conseil a déjà approuvés dans la décision de radiodiffusion 2018-404 équivaut à réexaminer la décision.

37. En droit, conformément au paragraphe 31(1) de la *Loi sur la radiodiffusion*, toutes les décisions prises par le Conseil en vertu de cette loi sont définitives et sans appel. Le Conseil n'est pas expressément habilité à réviser, à annuler ou à modifier ses décisions aux termes de la *Loi sur la radiodiffusion*, comme c'est le cas en vertu de la *Loi sur les télécommunications*³. Cela signifie que, en général, le Conseil ne peut pas rouvrir des décisions de radiodiffusion antérieures. De plus, en common law, les décisions de radiodiffusion du Conseil ne peuvent pas être modifiées en vertu de la doctrine du *functus officio*. Ce principe juridique signifie que les décisions juridiques officielles ne peuvent pas être modifiées par la même entité qui les a prises, sauf dans des circonstances très limitées. Ces circonstances ne s'appliquent pas dans le cas présent.
38. En raison du caractère définitif des décisions du Conseil, le cadre des avantages tangibles bénéficie d'une certitude. De plus, les bénéficiaires des paiements peuvent compter sur les décisions du Conseil et les paiements qui en découlent. L'intégrité du rôle de surveillance du Conseil sur le système de radiodiffusion dépend également de cette certitude.
39. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut que la décision de radiodiffusion 2018-404 ne peut pas être réexaminée.

Réaffectation à FPR des paiements d'avantages tangibles exigés dans la décision de radiodiffusion 2018-404

40. Même si le Conseil pouvait réexaminer la décision de radiodiffusion 2018-404, il est d'avis qu'il serait inapproprié de réaffecter les fonds à FPR.
41. Les paiements d'avantages tangibles ne sont pas destinés à alléger la pression financière exercée sur les radiodiffuseurs. Même si la politique sur les avantages tangibles prévoit que les payeurs d'avantages tangibles peuvent affecter 1 % de la valeur d'une transaction à des projets admissibles, les dépenses d'exploitation ne sont pas admissibles, comme le prévoit la politique réglementaire de radiodiffusion 2022-332. Ces projets doivent s'ajouter aux coûts de programmation courants.
42. Dans sa demande, FPR a proposé de réaffecter les fonds à ses activités et non à un projet admissible au titre de la politique sur les avantages tangibles. Une telle utilisation des fonds des avantages tangibles ne serait pas conforme au cadre de la politique sur les avantages tangibles.
43. FPR a proposé de réaffecter 31 % des contributions restantes de Stingray au titre des avantages tangibles approuvées dans la décision de radiodiffusion 2018-404.

³ Voir l'article 62 de la *Loi sur les télécommunications*.

Conformément à cette décision, Stingray est tenue de verser ces contributions au Radio Starmaker Fund, au Fonds Radio Star et à la FACTOR. Les 31 % représentent un montant de 2 millions de dollars payable au plus tard le 31 août 2024 pour l'année de radiodiffusion 2023-2024, et au plus tard le 31 août 2025 pour l'année de radiodiffusion 2024-2025.

44. Le Conseil est d'avis que l'approbation de la présente demande entraînerait probablement des modifications importantes à des projets dont le financement par le Radio Starmaker Fund, le Fonds RadioStar et la FACTOR a déjà été approuvé. Les fonds indépendants doivent s'assurer que leurs bénéficiaires disposent d'un financement régulier. Ainsi, le fait d'entraver la prévisibilité de la source de financement des fonds indépendants aurait une incidence négative.
45. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil estime que l'approbation de la présente demande n'est pas conforme aux principes de la politique sur les avantages tangibles. De plus, elle aurait une incidence négative sur la stabilité et la prévisibilité du financement pour les fonds indépendants et leurs bénéficiaires.

Conclusion

46. Compte tenu de tout ce qui précède, le Conseil refuse, par décision majoritaire, la demande de FPR en vue de réaffecter une partie du bloc d'avantages tangibles approuvé dans la décision de radiodiffusion 2018-404 pour soutenir les activités de ses deux entreprises de programmation de radio autochtone de langues anglaise et autochtones CFPO-FM Ottawa et CFPT-FM Toronto (Ontario).
47. Le Conseil reconnaît que FPR connaît des difficultés financières et qu'il faut aborder les questions de viabilité pour les radiodiffuseurs autochtones. Bien que la présente décision considère que la réaffectation des avantages tangibles n'était pas un mécanisme approprié, le Conseil prend note de l'appui des communautés autochtones à la demande de FPR et de l'importance de stations comme ELMNT-FM pour le système de radiodiffusion. Le Conseil a l'intention d'aborder certaines des difficultés financières auxquelles sont confrontés les radiodiffuseurs autochtones dans le cadre d'autres instances, comme l'instance sur les contributions de base initiales à l'appui du contenu canadien et autochtone, qui a été lancée par l'avis de consultation de radiodiffusion 2023-138 et pour laquelle une décision sera publiée prochainement. Le Conseil a également l'intention d'aborder ces difficultés dans le cadre de l'élaboration conjointe en cours de la politique en matière de radiodiffusion autochtone.

Secrétaire général

Documents connexes

- *Appel aux observations – Élaboration conjointe d'une politique en matière de radiodiffusion autochtone*, Avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2024-67, 22 mars 2024

- *Avis d'audience – La voie à suivre – Travailler à l'élaboration d'un cadre réglementaire modernisé concernant les contributions pour soutenir le contenu canadien et autochtone*, Avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2023-138, 12 mai 2023
- *Politique révisée sur la radio commerciale*, Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2022-332, 7 décembre 2022
- *Diverses entreprises de radio et de télévision – Modification de la propriété et du contrôle effectif*, Décision de radiodiffusion CRTC 2018-404, 23 octobre 2018
- *Attribution de licences à de nouvelles stations de radio afin de desservir les communautés autochtones en milieu urbain à Vancouver, Edmonton, Calgary, Ottawa et Toronto*, Décision de radiodiffusion CRTC 2017-198, 14 juin 2017
- *Approche simplifiée concernant les avantages tangibles et la façon de déterminer la valeur de la transaction*, Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2014-459, 5 septembre 2014
- *Politique en matière de radiotélédiffusion autochtone*, Avis public CRTC 90-89, 20 septembre 1990