



Décision de radiodiffusion CRTC 2024-169

Version PDF

Référence : Demande en vertu de la Partie 1 affichée le 1er mai 2023

Ottawa, le 26 juillet 2024

Association des consommateurs du Canada (Manitoba); Centre pour la défense de l'intérêt public; Conseil des consommateurs du Canada; Forum for Research and Policy in Communications; Option consommateur; et Union des consommateurs

L'ensemble du Canada

Dossier public : 2023-0219-9

Paiement par Rogers Communications Inc. des avantages tangibles alloués au Fonds de participation à la radiodiffusion

Sommaire

Le Conseil prend des décisions sur les questions de radiodiffusion et de télécommunications qui servent l'intérêt public. La contribution de l'industrie, des organismes de défense de l'intérêt public, des communautés autochtones et des citoyens canadiens permet au Conseil de prendre des décisions éclairées.

Le Fonds de participation à la radiodiffusion (FPR) joue un rôle précieux dans le système canadien de radiodiffusion en facilitant, au moyen de fonds, la participation des organismes de défense de l'intérêt public aux instances de radiodiffusion du Conseil.

Dans la décision de radiodiffusion 2022-76, le Conseil a ordonné à Rogers Communications Inc. (Rogers) de payer des avantages tangibles¹ au FPR au cours de trois années consécutives. Ces paiements soutiennent le FPR dans sa mission de financement des organismes de défense de l'intérêt public.

Le 17 avril 2023, le Conseil a reçu une demande conjointe de plusieurs organismes de défense de l'intérêt public en vue de rouvrir la décision de radiodiffusion 2022-76 pour accélérer le paiement des avantages tangibles au FPR. Plus précisément, les demandeurs ont affirmé que le FPR éprouvait des difficultés financières et pourrait fermer dans l'avenir. Par conséquent, ils ont demandé que Rogers soit tenue de payer la totalité des avantages tangibles au FPR au plus tard le 1er septembre 2023.

¹ 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.

Selon le Conseil, Rogers a entièrement rempli les conditions d'approbation exigées par le Conseil dans la décision de radiodiffusion 2022-76, y compris le versement du premier des trois paiements d'avantages tangibles au FPR au plus tard le 31 août 2023. En outre, Rogers a confirmé qu'elle a l'intention de verser les deux derniers paiements chaque année de radiodiffusion pour 2024 et 2025. Cette décision est définitive et sans appel, et le Conseil n'a pas le pouvoir de rouvrir ses décisions antérieures en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*. Par conséquent, le Conseil refuse la demande.

Étant donné l'importance de la participation du public, le Conseil a inclus une consultation sur ce sujet dans son plan réglementaire en vue de moderniser le cadre de radiodiffusion du Canada. Dans le cadre de cette instance, le Conseil examinera l'avenir du FPR ainsi que des options pour le financement de la participation du public.

Contexte

1. La participation du public aux instances du Conseil est d'une grande importance. Le travail du Conseil dans l'accomplissement de son mandat de réglementation et de surveillance du système de radiodiffusion s'appuie sur une diversité de renseignements. L'obtention de renseignements auprès de consommateurs individuels ou d'organismes de défense de l'intérêt public aide le Conseil à prendre des décisions éclairées, fondées sur des données probantes, qui entraînent des répercussions considérables.
2. Pour réduire les obstacles à la participation aux instances de radiodiffusion, le Conseil dispose d'un cadre pour financer la participation du public. Le Fonds de participation à la radiodiffusion (FPR), qui fonctionne indépendamment du Conseil, joue un rôle important dans ce cadre. Le FPR a été créé à la suite de la décision de radiodiffusion 2011-163. Il est lié au rôle de surveillance par le Conseil des transactions de propriété de radiodiffusion défini dans la *Loi sur la radiodiffusion (Loi)*. Cette décision autorisait le transfert du contrôle effectif des filiales de radiodiffusion de CTVglobemedia Inc. à BCE inc. et exigeait de celle-ci qu'elle soumette une proposition pour un fonds qui deviendrait le FPR².
3. Depuis, le FPR a apporté un soutien financier à des organismes de défense de l'intérêt public et à des groupes de consommateurs dans les deux langues officielles. Il a représenté les intérêts des utilisateurs non commerciaux et l'intérêt public devant le Conseil dans des questions de radiodiffusion aux termes de la *Loi*.
4. Le FPR est financé par les paiements des avantages tangibles qui proviennent des transactions de propriété. Les avantages tangibles peuvent être exigés comme condition à l'approbation par le Conseil des transferts de propriété de radiodiffusion.
5. Dans la décision de radiodiffusion 2022-76, le Conseil a approuvé, sous réserve de plusieurs modifications et de la réalisation de conditions d'approbation précises, une demande présentée par Rogers Communications Inc. (Rogers), au nom de Shaw

² Voir la politique de réglementation de radiodiffusion 2012-181.

Communications Inc. (Shaw). Il a également approuvé l'autorisation de transférer le contrôle effectif des entreprises de radiodiffusion de Shaw à Rogers. Comme condition d'approbation, le Conseil a ordonné à Rogers de déposer une proposition d'avantages tangibles comprenant un montant de 725 439 \$ au FPR, à payer en versements annuels égaux sur trois années de radiodiffusion consécutives après la clôture de la transaction.

6. En avril 2022, Rogers a déposé une proposition d'avantages tangibles révisée fondée sur les directives énoncées par le Conseil dans la décision de radiodiffusion 2022-76. Cela a permis de remplir la condition d'approbation. Le calendrier de paiement révisé prévoyait un montant de 241 813 \$ pour le FPR à verser par Rogers au plus tard le 31 août de chaque année, à partir de 2023, pour les trois années de radiodiffusion suivantes. En 2023, Rogers a effectué le premier des trois versements au FPR.
7. Le Conseil fait remarquer que la décision de radiodiffusion 2022-76 n'a pas fait l'objet d'un appel ou d'une révision judiciaire et que Rogers a rempli les conditions d'approbation de cette décision.

Demande

8. L'Association des consommateurs du Canada (Manitoba), le Centre pour la défense de l'intérêt public, le Conseil des consommateurs du Canada, le Forum for Research and Policy in Communications, Option consommateurs, et l'Union des consommateurs (collectivement, les codemandeurs) ont déposé une demande pour que le Conseil modifie la condition d'approbation³ énoncée dans la décision de radiodiffusion 2022-76, selon laquelle Rogers doit allouer les avantages tangibles au FPR sur trois années consécutives, afin d'exiger que Rogers paie le montant total au FPR au plus tard le 1er septembre 2023.
9. Les codemandeurs ont sollicité la réouverture de la décision par le Conseil afin qu'il ordonne à Rogers d'accélérer le paiement des avantages tangibles. Au moment du dépôt de la demande, les codemandeurs ont souligné que le FPR éprouvait des difficultés financières et qu'il pourrait fermer dans l'avenir.
10. Comme susmentionné, depuis le dépôt de la présente demande, Rogers a payé au FPR le premier versement de 241 813 \$ pour l'année de radiodiffusion 2022-2023, conformément au calendrier approuvé.
11. Le Conseil a reçu de nombreuses interventions en appui à la demande. L'Association Canadienne des usagers et stations de la télévision communautaire (CACTUS), le First Mile Connectivity Consortium (FMCC) et la National Campus and Community Radio Association/l'Association nationale des radios étudiantes et communautaires (NCRA/ANREC) ont souligné le soutien qu'ils ont déjà reçu du FPR.

³ La condition d'approbation était que Rogers devait *déposer* une proposition révisée de paiement d'avantages tangibles qui s'harmonisait avec les directives du Conseil.

12. La Clinique d'intérêt public et de politique d'Internet du Canada Samuelson-Glushko (CIPPIC), le Conseil québécois de la production de langue anglaise (QEPC) et l'Ontario Library Association (OLA) ont indiqué que la fermeture du FPR pourrait entraîner des répercussions négatives sur les organismes de défense de l'intérêt public et sur la disponibilité du soutien dans l'avenir. De plus, TELUS Communications Inc. (TELUS) a indiqué qu'elle est favorable à un paiement anticipé sous forme d'avantages tangibles.
13. Le FPR ne fait pas partie des codemandeurs et n'a pas participé à la présente instance.

Position des parties

Codemandeurs

14. Les codemandeurs ont indiqué que le Conseil a rendu le FPR admissible au financement des avantages tangibles en 2014. Ils ont affirmé que le FPR a fonctionné comme prévu et qu'il a contribué à la représentation, à la recherche et à la défense de l'intérêt public dans les deux langues officielles.
15. Ils ont soutenu que la *Loi* ne limite pas le pouvoir du Conseil de modifier les conditions d'approbation énoncées dans la décision de radiodiffusion 2022-76 (contrairement aux limites que la *Loi* fixe au Conseil pour ce qui est de modifier les conditions de service). Les codemandeurs ont précisé que la *Loi* n'empêche pas les radiodiffuseurs eux-mêmes de demander la modification des conditions aux termes desquelles ils exercent leurs activités. Ils ont ajouté qu'il n'y a rien dans la *Loi* qui empêche le Conseil d'ordonner à Rogers d'accélérer ses paiements d'avantages tangibles au FPR.
16. Les codemandeurs sont également d'avis que la décision de radiodiffusion 2022-76 est vague et doit être clarifiée. Ils ont souligné que le calendrier triennal des paiements de Rogers n'incluait pas les années particulières au cours desquelles les paiements auraient dû être effectués. Ils ont soutenu que cela a créé de l'incertitude pour le FPR et que le Conseil devrait donc être en mesure de rouvrir la décision afin d'ajuster le calendrier de financement des fonds dus au FPR.

Réplique de Rogers

17. Rogers a soutenu que lorsque le Conseil a rendu la décision de radiodiffusion 2022-76, celle-ci était définitive. Elle a été rendue conformément au *Règlement sur la distribution de radiodiffusion* et au *Règlement sur les services facultatifs*, qui ont été pris en vertu des pouvoirs de réglementation du Conseil prévus au paragraphe 10(1) de la *Loi*.
18. Rogers a souligné que, sauf dans des circonstances limitées énoncées dans la Partie II de la *Loi*, toute décision ou ordonnance du Conseil est définitive et sans appel et ne peut être révisée. Bien que la *Loi* ait été récemment modifiée à la suite de la sanction

du projet de loi C-11, Rogers a soutenu qu'aucune de ces modifications n'autorise le Conseil à rouvrir ou à réexaminer les conclusions faites dans le cadre de la décision.

19. Rogers a également affirmé que les codemandeurs n'ont pas indiqué les dispositions légales ou réglementaires particulières qui permettraient au Conseil de réexaminer et de modifier une décision comme ils le proposent. Non seulement cela va à l'encontre de l'alinéa 22(2)d) des *Règles de pratique et de procédure du CRTC (Règles de procédure)*, mais cela crée également des préoccupations en matière d'équité procédurale.
20. Enfin, Rogers a souligné que le bloc révisé d'avantages tangibles, que le Conseil lui avait ordonné de déposer comme condition d'approbation, a été soumis au Conseil dans les délais prévus dans cette décision.

Réplique des codemandeurs

21. Les codemandeurs ont soutenu que les récentes modifications apportées à la *Loi* permettent au Conseil de réexaminer et de modifier la décision de radiodiffusion 2022-76.
22. Ils ont précisé que la fermeture du FPR serait néfaste pour les communautés, notamment les communautés de langue officielle en situation minoritaire (CLOSM). Ils ont également soutenu que le paragraphe 5.2(1) de la *Loi* exige que le Conseil rouvre les décisions prises dans le passé si elles avaient pu avoir un effet préjudiciable sur les CLOSM, mais que celles-ci n'ont pas été consultées. Étant donné que l'alinéa 5.2(2)f) exige que le Conseil soit « disposé à modifier ces politiques, décisions ou initiatives [qui pourraient avoir un effet préjudiciable sur les CLOSM] », les codemandeurs ont affirmé que cela autorise le Conseil à rouvrir des décisions antérieures, y compris la décision de radiodiffusion 2022-76. Ils ont soutenu que cette disposition légale l'emporte sur la doctrine de common law du *functus officio*, qui rend définitives les décisions du Conseil prises en vertu de la *Loi* à moins qu'elles ne fassent l'objet d'un réexamen par un tribunal.
23. En ce qui concerne le questionnement de Rogers sur l'équité procédurale, les codemandeurs ont affirmé que l'article 7 des *Règles de procédure* habilite le Conseil à suspendre l'application des *Règles de procédure* ou à les modifier s'il considère que cela est juste et dans l'intérêt public.
24. De plus, les codemandeurs ont répliqué que l'article 11.1 de la *Loi* permet au Conseil de rouvrir ou de réexaminer la décision de radiodiffusion 2022-76. Cela permet au Conseil d'ordonner aux radiodiffuseurs de payer des sommes d'argent à d'autres radiodiffuseurs, dans certaines circonstances.

Questions

25. Après avoir examiné le dossier de la présente demande compte tenu des règlements et politiques applicables, le Conseil s'est penché sur les questions suivantes :

- le pouvoir du Conseil de rouvrir des demandes en vertu de la *Loi*;
- les autres mécanismes de financement du FPR.

Pouvoir en vertu de la *Loi*

26. Selon le paragraphe 31(1) de la *Loi*, les décisions sont définitives et sans appel. Cela signifie qu'elles ne peuvent pas être rouvertes par le Conseil. De plus, en common law, les décisions du Conseil prises en vertu du pouvoir que lui confère la *Loi* sont immuables aux termes de la doctrine du *functus officio*, sauf dans des circonstances très limitées, comme pour corriger des erreurs d'écriture. Aucune de ces circonstances ne s'appliquerait dans le cas présent.
27. Comme indiqué dans la décision de radiodiffusion 2024-133, le Conseil fait remarquer que la décision de radiodiffusion 2022-76 a ordonné à Rogers de déposer un bloc révisé d'avantages tangibles qui comprend le financement alloué conformément aux directives du Conseil. Rogers a rempli cette condition d'approbation.
28. Les codemandeurs ont avancé plusieurs arguments à l'appui de l'idée que le Conseil peut rouvrir la décision de radiodiffusion 2022-76 afin d'accélérer le paiement des sommes que Rogers est tenue de verser au FPR. Le Conseil est d'avis que ces arguments ne s'appliquent pas, compte tenu de la formulation claire du paragraphe 31(1) de la *Loi*. Celui-ci stipule que toutes les décisions sont définitives et sans appel, une conclusion qui est également étayée par le principe du *functus officio*. Comme Rogers l'a indiqué, l'application du paragraphe 31(1) et du principe du *functus officio* exige le maintien de la décision de radiodiffusion 2022-76. Cette décision est définitive et sans appel, et le Conseil n'a pas le pouvoir de la rouvrir comme les codemandeurs l'ont demandé.
29. Le Conseil n'estime pas que la décision de radiodiffusion 2022-76 est vague ni que les droits procéduraux du FPR ont été enfreints. Le Conseil a ordonné à Rogers de déposer un bloc d'avantages tangibles qui exigeait des paiements au FPR sur trois années de radiodiffusion consécutives. Étant donné qu'il s'agissait d'une condition d'approbation qui s'appliquait à la clôture de la transaction, ne pas inclure de dates précises était intentionnel et correct. Le Conseil ne pouvait pas savoir à quel moment la transaction, qui portait sur de nombreux actifs ne relevant pas de la compétence du Conseil, serait conclue.
30. Le Conseil n'estime pas que la décision de radiodiffusion 2022-76 est vague, comme l'ont prétendu les codemandeurs. Rogers a compris qu'elle devait effectuer le premier paiement une fois la transaction conclue, lequel a été effectué dans les délais.
31. Le Conseil n'est pas d'accord avec l'interprétation que font les codemandeurs de l'article 5.2 de la *Loi*, notamment que cette disposition l'autoriserait à rouvrir des décisions antérieures. Cet article oblige le Conseil à consulter les CLOSM dans certaines circonstances et à faire preuve d'ouverture d'esprit lors de ces consultations.

Le paragraphe 31(1) de la *Loi* est clair. L'article 5.2 de la *Loi* ne remplace pas cette disposition ni n'autorise le Conseil à modifier la décision de radiodiffusion 2022-76.

32. Enfin, le Conseil fait remarquer que les codemandeurs font référence à l'article 11.1 dans leur réplique. Le Conseil peut invoquer les paragraphes 11.1(1) et 11.1(2) pour prendre une ordonnance sur les dépenses à effectuer par une entreprise de radiodiffusion à l'une des fins précises énoncées dans cet article. Toutefois, dans le cas présent, le Conseil ne peut invoquer l'article 11.1 pour rouvrir la décision de radiodiffusion 2022-76. Le Conseil est d'avis que cela exigerait de Rogers qu'elle verse des fonds au FPR alors qu'elle est actuellement tenue de verser des fonds au FPR selon le bloc révisé d'avantages tangibles déposé auprès du Conseil. Cela ne constituerait pas un exercice approprié de ce pouvoir.
33. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil refuse la demande des codemandeurs en vue de rouvrir la décision de radiodiffusion 2022-76 afin de modifier le calendrier de financement des paiements d'avantages tangibles au FPR.

Autres mécanismes de financement du FPR

34. Le Conseil reconnaît les efforts du FPR qui, grâce à son financement, contribue à la représentation, à la recherche et à la défense de l'intérêt public dans les deux langues officielles. Il prend également note des interventions soumises en appui à la demande et des répercussions positives que le FPR a eues sur les intervenants. Le Conseil reconnaît que le FPR remplit une fonction précieuse en facilitant la participation des organismes de défense de l'intérêt public aux instances du Conseil.
35. Le Conseil reconnaît que la décision prise à l'égard de la présente demande ne donne pas lieu à un financement à court terme du FPR ni ne fournit les fonds aussi rapidement que le paiement anticipé demandé par les codemandeurs dans la présente décision. Toutefois, le Conseil comprend que depuis le dépôt de la demande, le FPR a reçu un certain appui financier, ce qui lui a permis de poursuivre ses activités.
36. Dans le cadre du plan réglementaire du Conseil en vue de moderniser le cadre de radiodiffusion du Canada, le Conseil a l'intention de lancer une consultation qui explorera de nouvelles façons de financer la participation de groupes qui représentent l'intérêt public dans les instances du Conseil. Dans le cadre de cette instance, le Conseil examinera l'avenir du FPR ainsi que des options pour le financement de la participation du public.
37. Le Conseil encourage également les radiodiffuseurs qui déposent des demandes de transaction de propriété à envisager favorablement de verser tout futur bloc d'avantages tangibles au FPR, étant donné son importance pour les instances de radiodiffusion.

Conclusion

38. Compte tenu de tout ce qui précède, le Conseil refuse la demande présentée par l'Association des consommateurs du Canada (Manitoba), le Centre pour la défense de

l'intérêt public, le Conseil des consommateurs du Canada, le Forum for Research and Policy in Communications, Option consommateur, et l'Union des consommateurs en vue de rouvrir la décision de radiodiffusion 2022-76 ou d'exiger autrement de Rogers qu'elle accélère ses paiements d'avantages tangibles au FPR.

Secrétaire général

Documents connexes

- *Respect des conditions d'approbation énoncées dans Shaw Communications Inc.* – Modification à la propriété et au contrôle effectif, Décision de radiodiffusion CRTC 2024-133, 18 juin 2024
- *Shaw Communications Inc. – Modification à la propriété et au contrôle effectif*, Décision de radiodiffusion CRTC 2022-76, 24 mars 2022
- *Fonds de participation à la radiodiffusion*, Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2012-181, 26 mars 2012
- *Modification du contrôle effectif des filiales de radiodiffusion autorisées de CTVglobemedia Inc.*, Décision de radiodiffusion CRTC 2011-163, 7 mars 2011