



Décision de radiodiffusion CRTC 2004-188

Ottawa, le 20 mai 2004

Plainte de CTV Television Inc. alléguant que Rogers Cable Communications Inc. a contrevenu à l'article 9 du Règlement sur la distribution de radiodiffusion

Le Conseil n'est pas d'avis que Rogers Cable Communications Inc. a contrevenu à l'article 9 du Règlement sur la distribution de radiodiffusion qui interdit à tout titulaire d'accorder à quiconque, y compris lui-même, une préférence indue ou d'assujettir quiconque à un désavantage indu. Le Conseil rejette par conséquent la plainte de CTV Television Inc.

Les parties

1. CTV Television Inc. (CTV), une filiale à part entière de Bell Globemedia Inc., est titulaire du service spécialisé CTV Newsnet (Newsnet). Rogers Cable Communications Inc., une filiale à part entière de Rogers Cable Inc., est titulaire de quelque 90 entreprises de distribution de radiodiffusion (EDR) par câble qui desservent environ 2,3 millions de clients en Ontario, au Nouveau-Brunswick, à Terre-Neuve-et-Labrador et au Québec. La présente plainte a été déposée le 18 août 2003 contre Rogers Cable Inc. qui, à l'époque, détenait les licences de la plupart de ces EDR. À la suite d'une réorganisation intra-société approuvée par le Conseil, ces licences sont maintenant toutes détenues par Rogers Cable Communications Inc. (voir *Réorganisation intra-société*, décision de radiodiffusion CRTC 2003-598, 15 décembre 2003). Dans le texte qui suit, le nom de Rogers désigne indifféremment Rogers Cable Inc. ou Rogers Cable Communications Inc.

La plainte

2. La plainte de CTV concernait le projet de Rogers de déplacer Newsnet de sa position au canal 17 sur la liste du service de câble à une position plus élevée, le canal 62, et ce, sur plusieurs de ses EDR de la région de Toronto, à compter du 9 septembre 2003. CTV a allégué que ce changement assujettirait Newsnet à un désavantage indu, en contravention à l'article 9 du *Règlement sur la distribution de radiodiffusion* (le Règlement). De plus, CTV a fait valoir qu'en choisissant de déplacer Newsnet plutôt qu'un service appartenant ou affilié à Rogers comme Sportsnet, The Shopping Channel, le canal communautaire de Rogers ou son canal d'autopublicité, Rogers s'accorde à elle-même et accorde à ses sociétés affiliées une préférence indue.
3. Dans les sections suivantes de la présente décision, le Conseil examine, à la lumière des exigences de l'article 9 du Règlement, la question du positionnement d'un canal ainsi que les circonstances relatives au repositionnement de Newsnet dans la liste des canaux sur plusieurs EDR appartenant à Rogers dans la région de Toronto.

La position de CTV

4. CTV soutient que Rogers, par le déplacement de Newsnet du canal 17 au canal 62 sur ses systèmes de câble de la région de Toronto, nuirait aux objectifs énoncés aux articles 3(1)d)(i) et (ii) de la *Loi sur la radiodiffusion* (la Loi) en réduisant l'accessibilité de Newsnet pour les clients de ces systèmes.
5. Ces articles de la Loi prévoient que le système canadien de radiodiffusion devrait :
 - (i) servir à sauvegarder, enrichir et renforcer la structure culturelle, politique, sociale et économique du Canada,
 - (ii) favoriser l'épanouissement de l'expression canadienne en proposant une très large programmation qui traduise des attitudes, des opinions, des idées, des valeurs et une créativité artistique canadiennes, qui mette en valeur des divertissements faisant appel à des artistes canadiens et qui fournisse de l'information et de l'analyse concernant le Canada et l'étranger considérés d'un point de vue canadien.
6. CTV signale que Toronto est le marché publicitaire le plus important au Canada. Elle soutient que le positionnement par Rogers de Newsnet au canal 62 aura donc une incidence financière négative sur Newsnet car elle réduira l'écoute de ce canal par les abonnés des systèmes de câble touchés dans la région de Toronto, ce qui entraînera une diminution des recettes publicitaires de ce service.
7. Selon CTV, les services appartenant ou affiliés à Rogers demeureront en grande partie non touchés par le projet de réaligement des canaux. Elle note qu'à la suite de ce projet de Rogers, les services Sportsnet, The Shopping Channel, le canal communautaire de Rogers, son canal d'autopublicité et ses services OMNI.1 et OMNI.2 occuperont tous des positions relativement moins élevées sur le service de base des EDR de la région de Toronto. À l'opposé, le seul service appartenant ou affilié à CTV qui conservera une position moins élevée sur le service de base sera celui de CFTO-TV Toronto, comme l'exige expressément le Règlement. La plaignante allègue que ce résultat, de même que la proposition de Rogers de déplacer Newsnet au canal 62, prouvent que Rogers accorde un positionnement préférentiel à ses propres services, et ce, au détriment de CTV.
8. Selon CTV, il aurait été plus conforme aux objectifs de la Loi si Rogers avait déplacé à une position supérieure un service exempté comme The Shopping Channel, plutôt qu'un service titulaire d'une licence complète comme Newsnet. Toujours selon CTV, Newsnet est prêt à rester sur un canal inférieur à usage limité, le canal 17; et elle a ajouté qu'au lieu de remplacer Newsnet par un service américain sur le canal 17, il faudrait déplacer le service américain à une position plus élevée.
9. Par la suite, dans des lettres adressées au Conseil le 12 décembre 2003 et le 13 janvier 2004, CTV fournit des informations à l'égard du préjudice subi par Newsnet en raison du déplacement du service au canal 62 en septembre 2003. CTV allègue que cette décision de Rogers a entraîné trois conséquences importantes qui nuisent grandement à la viabilité de Newsnet sur le plan de la concurrence :

- le nombre de téléspectateurs du groupe d'âge visé par Newsnet, soit le groupe des 25-54 ans, a diminué de 55 % dans le Grand Toronto;
- l'auditoire des 2 ans et plus de Newsnet dans le Grand Toronto a, selon les propres données de Rogers, diminué de 47 %;
- sur la projection d'une base annualisée, ces diminutions se traduisent par une perte de recettes publicitaires estimée à 11,8 %, soit près de 700 000 \$ par année.

La position de Rogers

10. Dans une lettre du 3 septembre 2003, Rogers a répondu à la première plainte de CTV. Rogers a allégué que la question de positionnement des canaux, comme celle que soulève CTV, est d'ordre commercial et que, traditionnellement, le Conseil a conclu qu'il valait mieux que cette question soit résolue sans intervention réglementaire. Rogers a aussi déclaré la plainte sans fondement. Elle a expliqué avoir donné aux clients un préavis suffisant de changement de position du canal de Newsnet et elle a affirmé croire que ce changement n'aura que peu ou pas d'incidence sur le nombre de téléspectateurs de Newsnet.
11. Rogers a signalé le grand nombre de services de télévision autorisés dans la région du Grand Toronto dont les signaux doivent, conformément au Règlement, être distribués en priorité par les EDR, en commençant par la bande de base. Elle a souligné les exigences croissantes sur sa capacité en canaux ainsi que sa marge de manœuvre limitée pour réaligner les canaux, à la suite du lancement de CJMT-TV (OMNI.2) en septembre 2002 et du lancement alors imminent de CKXT-TV (Toronto One). Selon Rogers, face à une capacité de canaux réduite au bas du premier volet et à des choix limités, elle a décidé de déplacer Newsnet à un canal situé au-delà des volets facultatifs de ses EDR de la région de Toronto en vue de faire place au signal de CKXT-TV, comme l'exige expressément le Règlement.
12. Rogers a déclaré avoir offert, dans une lettre adressée à CTV le 5 août 2003, de travailler de concert avec Newsnet afin d'informer les abonnés de la nouvelle position du service. Elle a ajouté avoir utilisé différents moyens pour informer les abonnés du changement de position, tant avant qu'après le 9 septembre 2003. Parmi ces moyens figurent des annonces écrites et des messages télévisés diffusés sur un certain nombre de services. Rogers croyait, déclare-t-elle, que ces efforts alliés à ceux que pourrait déployer CTV auraient suffi à conserver intact l'auditoire de Newsnet, malgré le déplacement du canal, et à assurer que le service ne subisse aucun désavantage.
13. Dans une autre lettre datée du 23 décembre 2003, Rogers a aussi plaidé que Newsnet avait exagéré l'incidence du réalignement de ce canal. Selon Rogers, la taille de l'auditoire de Newsnet, bien que moins importante qu'au cours des deux années précédentes, apparaît pratiquement identique à celle de la même période de la saison 2000-2001.

14. Rogers a fait remarquer que des événements internationaux exceptionnels en 2001-2002 ont pu créer un regain d'intérêt temporaire envers les services de nouvelles. Selon Rogers, Newsnet n'a étudié que quelques mois de données en 2003 et il est donc prématuré de tirer des conclusions définitives sur l'auditoire de Newsnet chez les abonnés de ses EDR de la région de Toronto.

L'analyse et les conclusions du Conseil

15. Le Conseil a énoncé sa politique sur les différends relatifs aux positionnement et réaligement des canaux dans *Règles en matière d'accès pour les entreprises de distribution de radiodiffusion*, avis public CRTC 1996-60, 26 avril 1996 (l'avis public 1996-60). Dans cet avis, le Conseil indique que le positionnement des canaux devrait faire l'objet de négociations entre les parties concernées et que, généralement, il n'entend pas intervenir sur des questions qui restent essentiellement de nature commerciale. Par conséquent, à la condition que le titulaire d'une EDR de classe 1 ou de classe 2 respecte l'article 17(2) du Règlement concernant le positionnement requis des canaux et, d'autre part, le préavis écrit de 60 jours exigé par l'article 26 du Règlement, il peut généralement procéder à tout réaligement de canaux raisonnable qu'il juge approprié.
16. Les décisions d'un titulaire peuvent cependant faire l'objet d'une révision par le Conseil, en cas, par exemple, d'allégation relative à une préférence indue ou à un désavantage indu, contrevenant à l'article 9 du Règlement. Les possibilités d'intervention du Conseil sont plus que probables dans des cas comme celui-ci, où un distributeur qui détient des intérêts dans certains services de programmation est accusé de leur accorder des préférences par rapport à des services dans lesquels il ne possède aucun intérêt.
17. Dans *Propriété de services facultatifs analogiques par les entreprises de câblodistribution*, avis public CRTC 2001-66, 7 juin 2001, le Conseil annonce sa décision d'autoriser les entreprises de câblodistribution et leurs entités affiliées à acheter et à contrôler des intérêts dans les services canadiens de programmation payants et spécialisés distribués en mode analogique. Peu de temps après, dans *Propriété de services analogiques facultatifs par les entreprises de câblodistribution – Modification de la politique du Conseil*, avis public CRTC 2001-66-1, 24 août 2001 (l'avis public 2001-66-1), le Conseil a décidé que les articles du Règlement régissant les règles d'accès et la notion de préférence indue et de désavantage indu, en plus des mécanismes de règlement des différends qu'il prévoit, suffiront pour bien traiter les problèmes qui pourraient survenir, à l'occasion, lors de la distribution des services de programmation facultatifs analogiques par câble.
18. Dans l'avis public 2001-66-1, le Conseil a indiqué qu'il appliquerait les principes suivants lors de la mise en œuvre des changements à sa politique :
 - Tous les services payants et spécialisés devront être fournis et distribués selon des conditions justes et équitables, notamment en ce qui concerne la tarification, l'assemblage, la promotion et les frais de commercialisation et promotion.

- Les conditions accordées aux entreprises non affiliées ne devront pas être moins favorables que celles accordées aux entreprises affiliées, notamment en ce qui concerne la tarification, l'assemblage, la promotion et les frais de commercialisation et promotion.

19. L'article 9 du Règlement se lit comme suit :

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

20. Lorsqu'il analyse une plainte en vertu de l'article 9, le Conseil tente de déterminer premièrement si une partie a accordé à quiconque une préférence ou a assujetti quiconque à un désavantage. Deuxièmement, le Conseil évalue si une telle préférence ou un tel désavantage est indu. À cette fin, le Conseil vérifie s'il y a eu ou s'il y aura vraisemblablement une incidence négative importante sur la plaignante ou quiconque, de même que s'il y a eu ou s'il y aura vraisemblablement une incidence sur la réalisation des objectifs de la politique canadienne de radiodiffusion, telle qu'elle est prévue dans la Loi.

Préférence ou désavantage

21. Le Conseil note que Rogers aurait pu, au lieu de déplacer Newsnet du canal 17 au canal 62 de ses EDR de la région de Toronto, déplacer d'autres services dont des services lui appartenant ou auquel elle est affiliée. À la suite du réalignment, les services suivants qui appartiennent ou sont affiliés à Rogers sont distribués au service de base et occupent les canaux analogiques du câble des EDR de Rogers de la région de Toronto : Rogers Sportsnet (canal 22), The Shopping Channel (canal 19), le canal communautaire de Rogers (canal 10) et TV Guide Channel (canal 5). Cette liste n'inclut aucun service prioritaire selon le Règlement. Seul l'un des canaux utilisés pour distribuer ces services non prioritaires, le canal 5, se révèle à usage limité. Le Conseil note également que Newsnet a indiqué qu'il continuerait à accepter d'être distribué sur le canal 17, qu'il qualifie de canal inférieur à usage limité.
22. CTV estime que l'incidence du réalignment de canal effectué par Rogers se traduira pour Newsnet, à l'avenir, par une perte de recettes publicitaires de près de 700 000 \$ par an. Ainsi, pour l'année de radiodiffusion 2003 où Newsnet a déclaré des recettes publicitaires de 5,9 millions de dollars et des recettes globales de 13,2 millions de dollars, il s'agit d'une perte de 11,8 % en recettes publicitaires, c'est-à-dire 5,3 % des recettes globales¹.

¹ Ces chiffres ne tiennent pas compte de la majoration récente du tarif de gros maximum accordée à Newsnet dans *CTV Newsnet – renouvellement de licence*, décision de radiodiffusion CRTC 2004-8, 21 janvier 2004.

23. Quant à l'évaluation de l'incidence sur Newsnet, le Conseil note que de nombreux facteurs peuvent faire varier le nombre d'abonnés et les recettes publicitaires au cours d'une période donnée. Rogers a dit, par exemple, que des événements internationaux exceptionnels en 2001-2002 ont pu créer un regain d'intérêt temporaire envers les services de nouvelles. Dans ces circonstances, il est un peu hasardeux de déterminer quelle portion précise de la baisse d'auditoire constatée par Newsnet est clairement attribuable au déplacement du canal. De plus, le Conseil n'est pas en mesure de déterminer avec certitude si les baisses indiquées par Newsnet vont se poursuivre.
24. Par ailleurs, le Conseil estime qu'au moins une partie de la baisse importante de l'auditoire de Newsnet peut être attribuée au réalignement de canal et que cette situation aura une incidence financière négative sur Newsnet.
25. En conséquence, le Conseil conclut que par sa décision, Rogers a assujetti Newsnet à un désavantage.
26. De plus, étant donné qu'aucun des services appartenant ou affiliés à Rogers n'a été touché par le réalignement, le Conseil estime que par sa décision, Rogers s'est accordée à elle-même et à ses affiliés une préférence.

Préférence indue et désavantage indu

27. Nonobstant les conclusions qui viennent d'être énoncées, le Conseil n'est pas en mesure de conclure au caractère indu, ni de la préférence ni du désavantage. Sur le plan financier, compte tenu de la difficulté à préciser l'ampleur de cette baisse et à vérifier si elle va nécessairement se poursuivre, le Conseil n'est pas en mesure d'affirmer que la réduction des recettes globales de Newsnet attribuable au repositionnement de canal a eu ou aura un impact négatif sur Newsnet.
28. Par rapport aux objectifs de la Loi, l'argument de CTV selon lequel le déplacement de Newsnet du canal 17 au canal 62 dans la région de Toronto réduira son accessibilité et nuira donc à la réalisation des objectifs de l'article 3(1)(d)(i) et (ii) de la Loi, le Conseil note que le nouveau canal fait toujours partie du service de base et croit que les abonnés qui le désirent pourront facilement trouver la nouvelle position de Newsnet.

Conclusion

29. À la lumière de ce qui précède, le Conseil ne peut conclure au caractère indu ni de la préférence accordée par Rogers à elle-même et à ses affiliés ni du désavantage auquel Rogers a assujetti Newsnet.

Le demande de confidentialité de Rogers

30. Dans sa lettre du 3 septembre 2003 en réponse à la plainte de CTV, Rogers a fait valoir qu'elle demandait au Conseil la confidentialité des informations contenues au paragraphe 37 de sa lettre. Rogers a noté que ces informations, relatives aux pourcentages d'augmentations des recettes publicitaires des stations de télévision et des services spécialisés canadiens d'année en année, étaient tirées du rapport de juin 2003 du Bureau de la télévision du Canada (BTC) portant sur les ventes de temps publicitaire de l'ensemble des réseaux pour l'année de radiodiffusion 2002-2003. Ce rapport est confidentiel et réservé à l'usage des titulaires de services spécialisés et de stations de télévision qui fournissent des données mensuelles au BTC. Il n'est pas destiné à être publié.
31. Dans sa réponse, CTV ne s'est pas opposée à la demande de confidentialité de Rogers.
32. Le Conseil accorde généralement les demandes de confidentialité faites lors de résolution de conflits. Le dossier comprend des informations de nature délicate relatives aux recettes publicitaires. Le Conseil croit que l'éventuel préjudice que pourrait causer la divulgation de telles informations délicates l'emporte sur l'intérêt public d'une telle divulgation. Par conséquent, le Conseil fait suite à la demande de confidentialité de Rogers relativement à l'information en question.

Secrétaire général

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