



Décision de radiodiffusion CRTC 2005-530

Ottawa, le 26 octobre 2005

CanWest MediaWorks Inc.
Montréal (Québec)

*Demande 2004-0771-9
Avis public de radiodiffusion CRTC 2005-25
22 mars 2005*

CJNT-TV Montréal – modification de licence

*Dans cette décision, le Conseil **refuse** la proposition de CanWest MediaWorks Inc. (CanWest)¹ de modifier la condition de licence de CJNT-TV Montréal afin de réduire de 75 % à 50 % le pourcentage minimal de programmation à caractère ethnique à diffuser entre 20 h et 22 h. Le Conseil **refuse** de plus la proposition de la titulaire de supprimer la condition de licence imposant à CJNT-TV de consacrer des pourcentages précis de sa programmation à caractère non ethnique à des émissions de langue anglaise et de langue française.*

*Le Conseil **approuve** cependant la proposition de CanWest de modifier les conditions de licence de CJNT-TV afin de supprimer son obligation de desservir annuellement un nombre minimal de groupes ethniques dans un nombre minimal de langues, tout en maintenant ces mêmes obligations sur une base mensuelle.*

L'opinion minoritaire du conseiller Langford est jointe à la présente.

Historique

1. Dans *Acquisition de l'actif de CJNT-TV*, décision CRTC 2000-744, 29 novembre 2000 (la décision 2000-744), le Conseil a approuvé une demande d'une filiale de Global Communications Limited en vue d'acquérir l'actif de CJNT-TV Montréal, détenu par Raymond Chabot inc., syndic de faillite de CTEQ Télévision inc. À la suite d'une fusion qui incluait Global Communications Limited, la titulaire de CJNT-TV est maintenant CanWest MediaWorks Inc. (CanWest).¹
2. La décision 2000-744 établit, pour CJNT-TV, les conditions de licence suivantes relatives à la fourniture d'émissions à caractère ethnique et non ethnique :

¹ Cette demande a été déposée par Global Communications Limited. Cependant, Global Communications Limited, Réseau de Télévision Global inc., CanWest Media Inc. et d'autres filiales de CanWest ont fusionné le 1^{er} septembre 2005, sous le nom de CanWest MediaWorks Inc. En conséquence, CanWest MediaWorks Inc. est maintenant la titulaire de CJNT-TV et la requérante dans cette instance.

1. CJNT-TV consacrera à la diffusion d'émissions à caractère ethnique :
 - a) mensuellement, au moins 50 % du nombre total d'heures de radiodiffusion entre 18 h et minuit;
 - b) annuellement, au moins 75 % du nombre total d'heures de radiodiffusion entre 20 h et 22 h.
3. CJNT-TV consacrera à la diffusion d'émissions à caractère non ethnique :
 - a) annuellement, au plus 40 % du nombre total d'heures de radiodiffusion entre 6 h et minuit;
 - b) annuellement, au plus 50 % du nombre total d'heures de radiodiffusion entre 18 h et minuit.
4. Durant les périodes où la titulaire choisit de diffuser des émissions à caractère non ethnique :
 - a) au moins 35 % et au plus 60 % du total des heures consacrées annuellement à des émissions à caractère non ethnique doivent être consacrées à des émissions à caractère non ethnique de langue anglaise;
 - b) au moins 35 % et au plus 60 % du total des heures consacrées annuellement à des émissions à caractère non ethnique doivent être consacrées à des émissions à caractère non ethnique de langue française.
5. CJNT-TV diffusera des émissions à caractère ethnique s'adressant à au moins 18 groupes ethniques distincts mensuellement, et à au moins 25 groupes ethniques distincts annuellement.
6. CJNT-TV diffusera des émissions à caractère ethnique dans au moins 15 langues différentes mensuellement, et au moins 25 langues différentes annuellement.

La demande

3. CanWest propose trois modifications aux conditions de licence de CJNT-TV reliées à la diffusion d'émissions à caractère ethnique et non ethnique.
4. Premièrement, la titulaire propose de remplacer la condition de licence 1b) énoncée ci-dessus par la suivante :

CJNT-TV doit consacrer à la diffusion d'émissions à caractère ethnique

- b) annuellement, au moins 50 % du nombre total d'heures de radiodiffusion entre 20 h et 22 h.

5. Cette modification se traduirait par la réduction de 75 % à 50 % le pourcentage minimum d'heures à consacrer aux émissions à caractère ethnique entre 20 h et 22 h. Selon CanWest, l'approbation de cette proposition de modification améliorerait la performance financière générale de la station en augmentant ses possibilités de diffusion simultanée en soirée, ce qui par voie de conséquence accroîtrait les revenus à utiliser pour interfinancer sa programmation ethnique.
6. Deuxièmement, la titulaire propose de supprimer la condition de licence 4 énoncée ci-dessus, qui établit les pourcentages du nombre total d'heures de programmation non ethnique à consacrer à des émissions de langue française et de langue anglaise. L'approbation de cette proposition de modification permettrait à CJNT-TV de consacrer toute sa programmation non ethnique à des émissions de langue anglaise. Pour appuyer sa proposition, la titulaire souligne que CJNT-TV n'a pas pu concurrencer avec succès les émissions à caractère non ethnique de haute qualité des stations en place de télévision locales de langue française. En conséquence, CJNT-TV n'a pu générer suffisamment de revenus de telles émissions pour maximiser l'interfinancement de sa programmation à caractère ethnique.
7. Troisièmement, la titulaire propose de modifier les conditions de licence 5 et 6 énoncées plus haut ci-dessus, afin de supprimer l'obligation de diffuser annuellement des émissions à caractère ethnique s'adressant à au moins 25 groupes ethniques distincts, dans au moins 25 langues différentes. Cependant, l'obligation de diffuser mensuellement des émissions à caractère ethnique s'adressant à au moins 18 groupes ethniques distincts dans au moins 15 langues différentes serait maintenue. De plus, de l'avis de la titulaire les obligations mensuelles seraient suffisantes pour garantir que la grille horaire de CJNT-TV continue d'offrir un service adéquat aux divers groupes ethno-culturels de Montréal.
8. La titulaire précise qu'il avait été prévu, lors de l'acquisition de CJNT-TV, que son exploitation atteindrait le seuil de rentabilité à partir de 2002. Cependant, au cours des trois années entières d'exploitation de CJNT-TV par CanWest, les frais d'exploitation ont de beaucoup dépassé les revenus de la station. Pour compenser les faibles revenus locaux et des coûts de programmation et de production plus élevés que prévus, la titulaire a coupé des dépenses d'ordre technique, administratif et commercial. Selon la titulaire, même si les trois modifications proposées étaient approuvées, il n'en résulterait aucune diminution de l'ensemble de la programmation à caractère ethnique sur CJNT-TV.

Interventions

9. Le Conseil a reçu des interventions favorables à la proposition de CanWest, y compris une de Rogers Media Inc. qui compte parmi ses entreprises de radiodiffusion deux stations de télévision à caractère ethnique à Toronto, OMNI.1 et OMNI.2.

10. Des interventions défavorables aux propositions de CanWest ont été déposées par CHUM limitée (CHUM), titulaire de nombreuses stations de télévision au Canada, par CTV Television Inc. (CTV), notamment titulaire de CFCF-TV Montréal parmi d'autres stations au Canada, et par Friends of Canadian Broadcasting (FCB). Les inquiétudes des intervenants en désaccord avec la proposition de CanWest sont exposées ci-après.

CHUM

11. CHUM estime que l'approbation des propositions de CanWest se traduirait par un changement important de la nature du service de CJNT-TV et que la situation financière actuelle de CJNT-TV correspond aux prévisions établies lors de son acquisition en 2000.
12. De plus, CHUM souligne que l'approbation des propositions de CanWest renforcerait la capacité de la titulaire à acquérir une programmation plus coûteuse, et ce, au détriment financier de diverses stations de télévision de CHUM. De plus, l'impact de l'approbation pourrait créer des conditions de marché défavorables à l'objectif d'expansion à long terme de CHUM sur le marché de la télévision de Montréal.

CTV

13. CTV estime qu'il faut refuser les deux premières propositions de modification qui permettraient à CJNT-TV de réduire sa programmation à caractère ethnique entre 20 h et 22 h et d'éliminer ses obligations de fournir un nombre précis d'émissions à caractère non ethnique en langue anglaise et en langue française. CTV allègue que l'approbation de ces demandes donnerait à CanWest un avantage concurrentiel indu en lui permettant de diffuser une double grille horaire de langue anglaise à caractère non ethnique sur ses deux stations du marché montréalais, aux dépens de la station de CTV, CFCF-TV. De plus, en l'absence de toute obligation de contenu canadien pour la programmation non ethnique de langue anglaise diffusée par CJNT-TV, cette approbation permettrait à CanWest de diffuser en simultané davantage de programmation non canadienne. CTV est aussi d'avis que l'approbation de ces propositions de modification permettrait à CanWest de convertir la station à caractère ethnique CJNT-TV qui dessert un marché bilingue, en une station dont la majorité de la grille horaire serait composée des émissions de la station de CanWest à Hamilton, CHCH-TV.
14. CTV a ajouté que CJNT-TV étant la seule station de télévision traditionnelle à caractère ethnique à desservir le marché bilingue de Montréal, on ne devrait pas autoriser la suppression de sa programmation de langue française à caractère non ethnique. L'intervenante a aussi déclaré que l'approbation des propositions de CanWest pourrait constituer un précédent amenant les autres stations de télévision traditionnelle à caractère ethnique à demander des modifications similaires. En conséquence, selon CTV, il pourrait en résulter des répercussions négatives importantes sur les autres stations de télévision et les auditoires de ces marchés

15. Finalement, selon CTV, il serait prématuré de modifier la nature du service de CJNT-TV puisque la station a déjà fait preuve de quelques améliorations depuis son acquisition par CanWest et que, de toute façon, CanWest ne s'attendait pas à ce que CJNT-TV devienne rentable au cours de ses quatre premières années d'exploitation. CTV a fait valoir qu'il serait préférable d'examiner de telles propositions lors du renouvellement de la licence de CJNT-TV, en 2007.

FCB

16. FBC s'oppose à la demande de CanWest parce que la titulaire n'a pas présenté d'arguments crédibles justifiant sa demande d'assouplissement des conditions de licence de CJNT-TV. L'intervenant a fait valoir que, s'il est clair que la titulaire bénéficierait de l'approbation de ces propositions, il n'est pas du tout clair que les auditeurs de CJNT-TV en bénéficieraient aussi. Selon FBC, les titulaires devraient avoir l'obligation de respecter leur plan d'entreprise. De plus, les conditions actuelles de licence de CJNT-TV sont raisonnables et correspondent à la demande originale de licence faite lors de son acquisition.

Réponse de la titulaire

17. Dans sa réponse aux interventions défavorables, la titulaire déclare ne pas avoir demandé de modifications au mandat de service à caractère ethnique de CJNT-TV, pas plus qu'elle n'a demandé de pouvoir déroger aux politiques établies dans *Politique relative à la radiodiffusion à caractère ethnique*, avis public CRTC 1999-117, 16 juillet 1999. Elle fait valoir que les modifications proposées sont en fait de nature très restreinte et que CJNT-TV restera une station à caractère ethnique au service des communautés ethniques locales de Montréal. CanWest fait également valoir que le conseil consultatif et les membres des communautés ethniques de Montréal ont apporté un appui enthousiaste à son projet.
18. La titulaire précise de plus qu'elle continuera à diffuser de la programmation à caractère ethnique en langue française et que sa proposition n'affectera que la programmation à caractère non ethnique de langue française, étant donné que CanWest n'est pas en mesure de concurrencer l'achat des droits de telle programmation.

Analyse et décision du Conseil

19. D'après la première proposition de modification déposée par CanWest, le volume de programmation à caractère ethnique annuelle diffusée par CJNT-TV entre 20 h et 22 h passerait de 75 % à 50 %. Le Conseil remarque que selon sa condition de licence actuelle 1b), CJNT-TV doit diffuser une moyenne hebdomadaire de 10,5 heures de programmation à caractère ethnique entre 20 h et 22 h. D'après la proposition de CanWest, ce volume serait réduit à 7 heures par semaine, soit une réduction de 3,5 heures. Cependant, CJNT-TV aurait malgré tout l'obligation de consacrer au moins 50 % du nombre total d'heures diffusées mensuellement entre 18 h et minuit à des émissions à caractère ethnique, comme le prévoit la condition de licence 1a).

20. L'obligation imposée à CJNT-TV et à d'autres services autorisés de télévision à caractère ethnique de diffuser des émissions principalement à caractère ethnique entre 20 h et 22 h reflète l'opinion du Conseil que les émissions à caractère ethniques doivent être prédominantes aux heures de grande écoute des stations de télévision à caractère ethnique, afin de refléter convenablement les auditeurs des diverses communautés ethno-culturelles. Le Conseil constate que l'obligation de CJNT-TV de consacrer annuellement au moins 75 % du nombre total d'heures de radiodiffusion entre 20 h et 22 h à des émissions à caractère ethnique est identique à celle de la station de Rogers OMNI.1 Toronto et inférieure à celle de la station de Rogers OMNI.2 Toronto (80 %) ainsi qu'à celle de CHNM-TV Vancouver (100 %). Compte tenu du mandat de CJNT-TV de desservir les communautés ethniques de Montréal, le Conseil n'est pas convaincu que la demande de CanWest de réduire le volume des émissions à caractère ethnique diffusées sur CJNT-TV entre 20 h et 22 h soit appropriée; le Conseil croit que le refus d'une telle demande servira à maintenir la particularité distinctive de la programmation de la station, au cours de la période de 20 h à 22 h.
21. L'approbation de la seconde proposition de CanWest permettrait à CJNT-TV de consacrer 100 % de sa programmation à caractère non ethnique à des émissions de langue anglaise. La décision 2000-744 qui approuve l'acquisition de CJNT-TV a évoqué la diffusion par CJNT-TV d'émissions à caractère non ethnique en langue française, en précisant que la titulaire avait

... également proposé d'apporter un certain nombre d'améliorations à la programmation. Elle ajoutera une nouvelle fenêtre pour mettre en valeur des émissions à caractère non ethnique en langue française au Québec. Ces émissions favoriseront une meilleure compréhension entre les communautés ethniques et francophones de Montréal.
22. Dans la décision 2000-744, le Conseil a également noté les déclarations de CanWest soutenant que CJNT-TV ne refléterait pas tout à fait la réalité du marché de Montréal sans la présence de programmation de langue française.
23. Le Conseil remarque qu'aucun groupe de défense de la langue française n'a déposé d'intervention s'opposant à cette proposition de modification. Cependant, étant donné que la proposition de la titulaire modifierait la nature fondamentale du service de CJNT-TV, et que CanWest a acquis la station depuis peu, le Conseil estime qu'il serait plus approprié d'étudier cette demande lors du renouvellement de la licence de radiodiffusion de CJNT-TV.
24. La troisième proposition de CanWest éliminerait l'obligation de desservir annuellement au moins 25 groupes ethniques distincts dans au moins 25 langues différentes. Le Conseil note que les groupes linguistiques desservis par CJNT-TV sont généralement de petite taille et sont peu à même d'offrir un soutien économique aux émissions de la station. Le Conseil remarque de plus que CanWest a hérité, dans le cadre de l'acquisition de CJNT-TV en 2000, d'obligations annuelles relatives aux nombres de langues et de groupes qui sont uniques au Canada.

25. Le Conseil est convaincu que le service offert par CJNT-TV à un éventail de groupes dans diverses langues se poursuivra grâce au maintien de la condition de licence lui imposant de servir mensuellement au moins 18 groupes ethniques distincts dans au moins 15 langues différentes. Le Conseil est d'avis que l'approbation de cette proposition permettra à CJNT-TV de profiter d'une souplesse additionnelle.

Conclusion

26. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil **refuse** la proposition de CanWest MediaWorks Inc. en vue de modifier la licence de radiodiffusion de CJNT-TV Montréal afin de remplacer la condition de licence 1b). Il **refuse** aussi la proposition de CanWest de modifier la licence de radiodiffusion de CJNT-TV Montréal en vue de supprimer la condition de licence 4 qui établit le pourcentage des émissions à caractère non ethnique à consacrer à des émissions de langue anglaise et de langue française.
27. Le Conseil **approuve** cependant la proposition de CanWest de modifier les conditions de licence 5 et 6 afin de supprimer son obligation de diffuser annuellement des émissions à caractère ethnique destinées à au moins 25 groupes ethniques distincts dans au moins 25 langues différentes. Les nouvelles conditions de licence 5 et 6 se lisent comme suit:
5. CJNT-TV doit diffuser mensuellement des émissions à caractère ethnique destinées à au moins 18 groupes ethniques distincts.
 6. CJNT-TV doit diffuser mensuellement des émissions à caractère ethnique dans au moins 15 langues différentes.

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>

Opinion minoritaire du conseiller Stuart Langford

Je suis en désaccord avec la décision de la majorité dans la présente affaire. À mon avis, cette décision est inutilement sévère, elle semble indifférente aux efforts déployés pour soutenir un élément important de la mosaïque canadienne et elle risque de compromettre l'avenir de la télévision à caractère ethnique. J'aurais approuvé les deuxième et troisième volets de la demande de CJNT-TV qui traitent de la programmation à caractère non ethnique en langue française et du nombre de groupes ethniques distincts à desservir. En ce qui a trait à la question fondamentale qui sous-tend le premier volet de la demande, soit l'obligation des stations de télévision canadiennes à caractère ethnique de diffuser un fort volume d'émissions à caractère ethnique aux heures de grande écoute, j'aurais entamé un processus d'examen pour vérifier l'incidence du volume actuel de ces émissions sur la viabilité financière des stations en question.

Un effort constant

Pendant des années, les radiodiffuseurs canadiens et le Conseil se sont efforcés de trouver une méthode viable, sur le plan commercial, pour se conformer à un élément de la directive du Parlement énoncée dans l'article 3(1)d)(iii) de la *Loi sur la radiodiffusion* selon lequel il faut refléter « le caractère multiculturel et multiracial de la société canadienne ». Les efforts en ce sens de deux télédiffuseurs bien intentionnés et très motivés, l'un à Toronto et l'autre (le prédécesseur de l'actuel CJNT-TV détenue par CanWest) à Montréal, les ont menés à la faillite. Parmi les quatre stations de ce genre au Canada, on peut dire que trois sont des nouvelles venues qui tentent de relever le défi consistant à concilier mandats de programmation et exigences financières. Elles perdent chaque année des sommes considérables en essayant de trouver une formule viable.

Même si l'on n'a jamais dit que ce serait facile, il faut reconnaître les efforts constants que doivent déployer les télédiffuseurs ethniques pour satisfaire les téléspectateurs et en même temps équilibrer leur bilan. Historiquement, le Conseil a tenté de faire sa part en autorisant les télédiffuseurs à présenter des émissions populaires à caractère non ethnique pendant une partie de la journée, dans l'espoir que les ventes de publicité de ces émissions contribueraient à défrayer les coûts de la programmation à caractère ethnique. Certaines limites comme celles qui s'appliquent à CJNT-TV sont imposées par condition de licence. Il arrive que cette formule fonctionne mais pas souvent.

À l'aide!

CJNT-TV a fait de son mieux pour relever le défi. Sa situation financière est précaire. Elle s'est adressée au Conseil pour avoir de l'aide et la décision de la majorité équivaut à lui claquer la porte au nez. Les conditions de licence que CJNT-TV a acceptées lorsqu'elle a renfloué l'entreprise en faillite de son prédécesseur se sont avérées trop onéreuses. Pour redresser la situation, cette demande propose trois solutions pratiques. À mon avis, elles méritent beaucoup plus que le peu de soutien exprimé dans la décision de la majorité.

Les faits

CJNT-TV continue à perdre de l'argent. Si l'on maintient les conditions de licence actuelles, cette regrettable situation ne s'améliorera sans doute pas. Si le Conseil avait approuvé les trois volets de la demande, il aurait permis à CJNT-TV de réviser son plan d'entreprise. Il aurait mis à sa disposition des créneaux de grande écoute pour diffuser en simultané des émissions rentables et utiliser ces revenus pour contribuer aux coûts des émissions à caractère ethnique.

Le volume global de la programmation à caractère ethnique n'aurait pas changé. CJNT-TV aurait poursuivi et peut-être renforcé sa mission première : exploiter l'une des quatre seules stations canadiennes qui se consacrent à refléter « le caractère multiculturel et multiracial » du Canada. Où est le problème?

Les pour et les contre

Trois parties se sont opposées à la demande. CTV, le radiodiffuseur canadien à caractère commercial qui réussit le mieux, avec une grille horaire en période de grande écoute farcie de séries dramatiques et comiques américaines très chères, s'est opposée à cette demande parce qu'elle craint la concurrence de la station non rentable qu'est CJNT-TV. CHUM s'est également opposée croyant apparemment que CJNT-TV serait un obstacle à ses propres projets d'expansion à Montréal si elle devenait rentable. Pour sa part, l'association Friends of Canadian Broadcasting estime que les conditions de licence, du moins pour la première période de licence, sont coulées dans le béton, qu'elles sont donc inchangeables, immuables, incontournables, même si dans ce cas elles se sont avérées inefficaces et n'ont pas permis d'atteindre le plus large objectif d'instaurer une télévision à caractère ethnique financièrement viable.

Ce qui est important selon moi, c'est la réponse à la question suivante : Qui ne s'est *pas* opposé aux requêtes de CJNT-TV? En ce qui a trait à la deuxième requête (abandonner les émissions à caractère non ethnique de langue française non rentables), le paragraphe 23 de la décision majoritaire dit tout : « aucun groupe de défense de la langue française n'a déposé d'intervention s'opposant à cette proposition de modification ». En ce qui a trait à la première requête, celle de retirer quelques émissions à caractère ethnique des heures de grande écoute, je citerai à nouveau la décision de la majorité, au paragraphe 17 cette fois : « CanWest fait également valoir que le conseil consultatif et les membres des communautés ethniques de Montréal ont apporté un appui enthousiaste à son projet ».

Conclusion

C'est facile d'être doctrinaire, de résister obstinément au changement pour toutes sortes de raisons et de justifier sa résistance en invoquant les précédents. Il est plus difficile, mais généralement beaucoup plus satisfaisant, de résoudre les problèmes de façon pragmatique. Dit simplement, si quelque chose ne fonctionne pas, il faut découvrir pourquoi et apporter les changements nécessaires, tout en respectant le mieux possible les objectifs fondamentaux. Et il faut continuer à faire des changements jusqu'à ce que ça fonctionne.

Trois télédiffuseurs commerciaux, un qui a une station au Québec (CJNT-TV), un qui a deux stations en Ontario (OMNI.1 et OMNI.2) et un qui a une station en Colombie-Britannique (CHNW-TV) continuent à se battre pour arriver à répondre à l'une des directives du Parlement imposée par la loi à l'égard de la radiodiffusion à caractère ethnique. Trois de ces stations perdent de l'argent. Pendant combien de temps les investisseurs privés devront-ils payer la note pour quelque chose qui sert indiscutablement l'intérêt public?

À mon avis, nous devons offrir à ces télédiffuseurs un appui significatif et palpable. Nous devons être ouverts aux demandes raisonnables visant à perfectionner la formule d'une station qui veut réussir, une formule qui répond aussi bien aux besoins des communautés ethniques du Canada qu'aux attentes financières légitimes des radiodiffuseurs commerciaux.

CJNT-TV n'est pas un radiodiffuseur public financé par des fonds publics. Dans l'intérêt public, elle a pris d'énormes responsabilités et a accepté par le fait même de relever un défi financier impressionnant. Le Conseil doit l'aider, à chaque fois qu'il peut le faire sans mettre en danger ses principes fondamentaux. À mon avis, la décision de la majorité est bien loin d'avoir pris cette responsabilité.

À court terme, le Conseil aurait pu se montrer à la hauteur de la situation en accordant les deuxième et troisième volets de la demande et en commençant immédiatement l'examen de la question fondamentale à l'origine des problèmes des stations de télévision à caractère ethnique. Nous devons trouver une façon viable d'appliquer la directive sur l'aspect multiculturel et multiracial de la radiodiffusion imposée par le Parlement, en donnant à ceux qui travaillent en première ligne une occasion raisonnable de retirer des profits de leurs entreprises.