



Décision de radiodiffusion CRTC 2009-115

Ottawa, le 4 mars 2009

Plainte déposée par le Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier contre Canwest Media Inc.

Dans le présent document, le Conseil expose ses conclusions concernant une plainte à l'effet qu'en faisant passer certains éléments de production d'émissions locales de ses stations de télévision à ses centres de diffusion à Vancouver, Calgary, Edmonton et Toronto, Canwest Media Inc. (Canwest) enfreindrait ses obligations à l'égard de la diffusion d'émissions locales ainsi que la politique du Conseil sur la publicité locale. En bref, le Conseil conclut ce qui suit :

- *Il n'est pas en mesure de déterminer si, en implantant des centres de radiodiffusion, Canwest risque d'enfreindre les modalités et conditions de ses licences, les règlements du Conseil ou la politique du Conseil sur la publicité locale.*
- *Rien ne permet de conclure actuellement que Canwest enfreint ses obligations de diffuser un minimum d'heures de programmation locale sur ses stations qui ont des conditions de licence à cet égard.*
- *L'instance consacrée au renouvellement de licence des stations de télévision conventionnelle privées, annoncée dans l'avis de consultation de radiodiffusion 2009-70, sera l'occasion appropriée de débattre les questions.*

Introduction

1. Le 9 novembre 2007, le Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier (SCEP) déposait une plainte contre CanWest MediaWorks Inc., depuis lors renommée Canwest Media Inc. (Canwest). Le SCEP alléguait qu'en faisant passer certains éléments de production d'émissions locales de ses stations de télévision à ses centres de diffusion à Vancouver, Calgary, Edmonton et Toronto, Canwest enfreindrait ses obligations à l'égard de la diffusion d'émissions locales ainsi que la politique du Conseil sur la publicité locale. Cette politique du Conseil, énoncée à l'origine dans l'avis public 1988-131, interdit aux radiodiffuseurs l'accès à un marché de publicité télévisée locale à moins d'y offrir de la programmation locale.
2. Canwest a répondu à cette plainte le 12 décembre 2007, et le SCEP a répliqué aux arguments de Canwest dans une lettre datée du 9 janvier 2008.

3. Les conclusions du Conseil sur la plainte du SCEP ont été livrées dans une lettre datée du 28 février 2008 et signée par M. Michel Arpin, vice-président, radiodiffusion. Dans cette lettre, monsieur Arpin déclare qu'il lui est impossible de déterminer si le projet de Canwest de recourir à des centres de diffusion amènerait la titulaire à enfreindre les modalités de ses licences, les règlements du Conseil ou la politique sur la publicité locale. La lettre mentionne aussi que le renouvellement à venir des licences des stations de télévision de Canwest fournira la tribune appropriée pour aborder ces questions.
4. Le SCEP a interjeté appel de cette décision devant la Cour d'appel fédérale. Cette dernière a rejeté l'appel, jugeant que la lettre signée par le vice-président Arpin n'équivalait pas à une décision du Conseil en vertu de l'article 31(2) de la *Loi sur la radiodiffusion* et que, par conséquent, on ne pouvait pas en appeler devant ce tribunal¹.
5. Le 6 août 2008, le SCEP adressait une lettre au Conseil lui demandant de procéder à un nouvel examen de sa plainte originale, suivie d'une autre lettre en date du 3 septembre donnant des preuves additionnelles à l'appui de sa demande. Canwest a répondu au SCEP le 3 octobre 2008 et ce dernier a donné sa réponse finale à Canwest en date du 18 novembre 2008.
6. Dans la présente décision, le Conseil livre ses conclusions sur les préoccupations soulevées par le SCEP.
7. Après examen des arguments formulés tant par le SCEP que par Canwest, le Conseil estime que les questions qu'il doit trancher sont les suivantes :
 - Canwest risque-t-elle d'enfreindre les modalités et conditions de ses licences de télévision ou la politique du Conseil sur la publicité télévisée locale en utilisant des centres de diffusion?
 - Canwest enfreint-elle actuellement ses obligations en matière de programmation locale?
 - Le Conseil devrait-il convoquer le plus tôt possible une audience publique pour étudier ces questions?

Canwest risque-t-elle d'enfreindre les modalités et conditions de ses licences de télévision ou la politique du Conseil sur la publicité télévisée locale en utilisant des centres de diffusion?

Position des parties

8. Dans sa plainte, le SCEP allègue que, si Canwest décide de confier la production des émissions locales de ses stations de télévision à des centres de diffusion, elle se trouvera à enfreindre les modalités et conditions de ses licences, les règlements du Conseil ou la politique du Conseil sur la publicité locale, des façons suivantes :

¹ CEP vs Canwest MediaWorks Inc. 2008 FCA 247 [en anglais seulement]

- en modifiant l'origine des émissions de nouvelles locales, Canwest irait à l'encontre des conditions de licences des stations CHEK-TV Victoria, CHCA-TV Red Deer et CHCH-TV Hamilton, et des engagements contractés par ses autres stations;
 - en déplaçant les responsabilités pour la programmation et la production, les stations locales deviendraient de simples réémetteurs;
 - en cédant le contrôle de la grille-horaire des émissions locales à des centres de diffusion qui ne sont pas autorisés à exploiter un réseau;
 - en redistribuant, sans le modifier d'aucune façon, un service de programmation émanant d'un centre de diffusion qui agit comme tierce partie, les stations Canwest assumeraient le rôle d'entreprises de distribution sans détenir de licence;
 - en permettant à Canwest de récolter des revenus de publicité locale bien qu'elle ait réduit la capacité de ses stations de présenter des émissions locales.
9. Selon Canwest, les allégations ci-dessus sont inexactes parce que le contrôle des émissions et la responsabilité à l'égard de celles-ci demeureront entre les mains de la station de télévision locale. Canwest fait valoir que la décision de confier à des centres de diffusion certains éléments de la production (par exemple, le travail de caméra, l'éclairage, l'ajustement des micros, les décors virtuels, le montage des bulletins de nouvelles) n'enlèverait rien à la licence des stations locales non plus qu'à leur pouvoir décisionnel.
10. Canwest soutient en outre que, même si les centres de diffusion se voient confier le support technique, toutes les décisions pratiques ayant trait au contenu et à la présentation des bulletins de nouvelles, sauf pour les décors, continueront de se prendre au niveau local et il en ira de même pour la cueillette des nouvelles.

Analyse et décisions du Conseil

11. Après étude des arguments présentés par les deux parties, l'opinion préliminaire du Conseil est que même si certains aspects techniques des bulletins de nouvelles se voient confiés à des centres de diffusion, le contenu de ces bulletins n'en demeure pas moins la responsabilité de la station locale. Il est cependant trop tôt pour en arriver à une décision finale quant au bien-fondé de la plainte du SCEP ou des arguments de Canwest, et il faudra attendre que ces centres de diffusion soient complètement fonctionnels.
12. Faute de preuves pour étayer les allégations du SCEP, le Conseil est dans l'impossibilité de conclure que l'implantation des centres de diffusion amènera Canwest à enfreindre les modalités et conditions de ses licences, les règlements du Conseil ou sa politique sur la publicité locale.

Canwest enfreint-elle actuellement ses obligations en matière de programmation locale?

Position des parties

13. Le SCEP fait valoir que Canwest enfreint actuellement les modalités et conditions de ses licences de télévision relatives à la programmation locale. Le SCEP rappelle aussi que le 13 novembre 2008, Canwest a licencié 200 employés occupant des postes en radiodiffusion, notamment des pilotes d'émission, réalisateurs, scénaristes, rédacteurs, producteurs, artistes, caméramans et directeurs de services techniques.
14. Canwest affirme pour sa part que ses stations de télévision locales ont non seulement rempli leurs engagements et conditions de licence pour chacune des années de leur période de licence, mais, dans la plupart des marchés, elles sont allées au-delà de leurs obligations en ce qui a trait à la programmation locale et à la diffusion des nouvelles.

Analyse et décision du Conseil

15. Dans l'avis public 1999-97, le Conseil a supprimé les obligations portant sur le nombre d'émissions locales, éliminé l'obligation qu'avaient les stations de télévision conventionnelle privées de diffuser des nouvelles locales, et conclu que les forces du marché suffisaient à assurer le nombre et la variété des sources de nouvelles locales sans obligations réglementaires.
16. Conformément à cette approche, selon les décisions de renouvellement de licences, les licences de la plupart des stations Canwest comportent des engagements à diffuser des émissions locales, mais il n'existe pas d'obligation formelle, en vertu du règlement ou d'une condition de licence, d'honorer cet engagement. Exceptionnellement, toutefois, deux stations touchées par les centres de diffusion, CHEK-TV Victoria et CHCH-TV Hamilton, ont des conditions de licence spécifiant un minimum d'heures de programmation locale². CHCA-TV Red Deer a quant à elle une condition de licence prévoyant qu'elle assure que 75 % de sa programmation locale sera de la programmation locale de Red Deer³, mais elle n'a pas de condition de licence qui l'oblige à diffuser un nombre d'heures minimum de programmation locale.
17. En ce qui concerne les conditions de licence exigeant un nombre minimum d'heures de programmation locale, le Conseil a passé en revue le registre des émissions de Canwest pour l'année de radiodiffusion 2007-2008, déposé au Conseil par la titulaire en vertu de l'article 10(3) du *Règlement de 1987 sur la télédiffusion*. Ce registre confirme que les stations CHEK-TV et CHCH-TV ont toutes deux dépassé le minimum d'heures requises par leurs conditions de licence respectives en termes de programmation locale. Par conséquent, le Conseil conclut qu'il n'y a aucune raison de penser que Canwest enfreint actuellement ses conditions de licence à l'égard du minimum d'heures que ces stations doivent consacrer à la programmation locale.

² Voir décision 2001-458-14 pour CHEK-TV et décision 2001-458-4 pour CHCH-TV.

³ Voir décision 2007-168.

18. Le Conseil remarque également que les registres d'émissions indiquent que toutes les autres stations de Canwest, à peu de choses près, remplissent ou dépassent leurs engagements en matière de programmation locale. Une seule station, CIHF-TV Halifax, semble avoir tout juste failli à ses engagements de programmation locale au cours de l'année de radiodiffusion 2006-2007. Cependant, CIHF-TV a par la suite déposé des registres corrigés démontrant qu'elle a respecté ses engagements relatifs à la programmation locale pour l'année de radiodiffusion 2006-2007.
19. Le Conseil est conscient du fait que les changements apportés par Canwest dans ses activités de radiodiffusion se sont traduits par la perte d'un certain nombre d'emplois, avec des retombées négatives importantes pour les employés touchés. Néanmoins, ces événements ne peuvent pas être interprétés comme un non-respect des conditions de licence, puisque les décisions administratives d'embauche et de licenciements ne sont pas régies par la réglementation du Conseil non plus que par les conditions de licence des stations de télévision de Canwest.

Le Conseil devrait-il convoquer le plus tôt possible une audience publique pour étudier ces questions?

Position des parties

20. Le SCEP soutient que le Conseil devrait convoquer, avant d'amorcer le renouvellement des licences pour les stations Canwest, une audience publique distincte pour étudier la question des centres de diffusion et leurs implications pour la programmation locale, de manière à accorder à cette question toute la considération qu'elle mérite.
21. Canwest est d'avis qu'une audience publique consacrée à l'étude de cette question n'est pas justifiée. Persuadée d'être en parfaite conformité avec le règlement et les politiques du Conseil, tout comme avec ses conditions de licence, Canwest soutient qu'en implantant des centres de diffusion, elle augmente sa capacité à couvrir les événements locaux de dernière minute.

Analyse et décision du Conseil

22. Dans l'avis public 1999-97, le Conseil déclare que toutes les titulaires seront tenues de démontrer, lors des renouvellements de licence, qu'ils répondent aux attentes de l'auditoire et reflètent les préoccupations distinctes de leurs auditoires locaux. S'il juge que les titulaires ont été incapables de répondre aux besoins légitimes des communautés qu'elles desservent, le Conseil indique qu'il prendra les mesures qui s'imposent au moment du renouvellement, par exemple en imposant des seuils spécifiques par condition de licence.

23. Puisque rien ne prouve que Canwest enfreint actuellement ses obligations en matière de programmation locale, le Conseil conclut qu'il n'y a aucune raison de convoquer une audience publique expressément pour régler la question. Dans l'avis de consultation de radiodiffusion 2009-70, le Conseil identifie les contributions appropriées au titre de la programmation canadienne, y compris à la programmation locale, comme étant l'une des questions principales devant être sujettes à discussion lors de l'audience portant sur le renouvellement des licence de télévision conventionnelle devant débiter le 27 avril 2009. Le Conseil estime que cette instance constituera pour la SCEP l'occasion appropriée d'exprimer publiquement ses préoccupations relativement à l'incidence des centres de diffusion de Canwest sur la programmation locale.

Secrétaire général

Documents connexes

- Avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2009-70, 13 février 2009
- *La politique télévisuelle au Canada : Misons sur nos succès*, avis public CRTC 1999-97, 11 juin 1999
- *Politique concernant la publicité télévisée locale*, avis public CRTC 1988-131, 5 août 1988

Le présent document est disponible, sur demande, en média substitut, et peut également être consulté en version PDF ou en HTML sur le site Internet suivant :

<http://www.crtc.gc.ca>.