



Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2013-734

Référence au processus : 2013-394

Version PDF

Ottawa, le 19 décembre 2013

Distribution des services canadiens de nouvelles nationales de catégorie C spécialisés

Le Conseil énonce un cadre réglementaire pour la distribution des services canadiens de nouvelles nationales de catégorie C spécialisés. Ce cadre, mis en œuvre par le Conseil dans l'ordonnance de radiodiffusion 2013-735, également publiée aujourd'hui, inclut plusieurs mesures de protection en vue de garantir à ces services de nouvelles nationales un accès plus large et plus équitable au système canadien de radiodiffusion et de fournir à toutes les parties la clarté réglementaire dont elles ont besoin pour gérer leurs interactions commerciales. Ce cadre réglementaire aidera à assurer aux Canadiens l'accès à un choix d'émissions de nouvelles canadiennes sain et diversifié.

*Plus précisément, le Conseil a demandé aux entreprises de distribution de radiodiffusion de faire en sorte que les services de programmation CBC News Network, CTV News Channel, Le Canal Nouvelles, Le Réseau de l'information et Sun News Network soient accessibles à leurs abonnés d'ici le **19 mars 2014**. Le Conseil a également énoncé des exigences relatives à ces services, y compris :*

- l'obligation d'inclure les services de programmation dans le meilleur forfait facultatif possible compatible avec leur genre et leur programmation;*
- la possibilité de s'abonner à ces services sur une base individuelle, s'ils sont disponibles dans un forfait facultatif;*
- l'obligation pour ces services de déposer les ententes d'affiliation, les mécanismes de règlement des différends et les divers facteurs dont il faut tenir compte lors de la négociation des tarifs de gros de ces services.*

*Ces exigences entreront en vigueur le **20 mai 2014**.*

De plus, le Conseil fournit des lignes directrices concernant l'inclusion de ces services de programmation dans un noyau de chaînes de nouvelles, quand les circonstances le permettent.

Introduction

1. Dans l'avis public de radiodiffusion 2008-100, le Conseil a déclaré que les services de nouvelles nationales d'intérêt général, comme CBC News Network, CTV News Channel, Le Canal Nouvelles (LCN) et Le Réseau de l'information (RDI), étaient

solides, rentables, éminemment populaires et extrêmement concurrentiels. Le Conseil a donc décidé qu'il serait approprié d'introduire la concurrence entre les services canadiens qui exploitent ce genre.

2. Pour ces services, le Conseil a également fixé des règles, dont les suivantes :
 - une définition commune et normalisée de la nature du service;
 - des obligations identiques en matière de diffusion, de dépenses en émissions canadiennes et, le cas échéant, de programmation originale;
 - aucun droit d'accès¹;
 - aucun tarif de gros réglementé;
 - le maintien de l'exclusivité des genres à l'égard des services non canadiens et des services de catégorie B.
3. Au cours d'une instance publique lancée par l'avis de consultation de radiodiffusion 2013-19, le Conseil a examiné des demandes de distribution obligatoire par les entreprises de distribution de radiodiffusion (EDR) terrestres et par satellite en vertu de l'article 9(1)*h* de la *Loi sur la radiodiffusion* (la Loi). Dans le cadre de cette audience, un certain nombre de questions et de préoccupations ont été soulevées relativement aux difficultés auxquelles font face les nouveaux titulaires de services canadiens de nouvelles nationales de catégorie C spécialisés, plus particulièrement en ce qui a trait à la distribution de ces services par les EDR.
4. D'après le dossier de l'instance susmentionnée, le Conseil a reconnu, dans la politique réglementaire de radiodiffusion 2013-372, l'existence de problèmes que soulève l'accès au système de radiodiffusion dans le cas de nouveaux services de nouvelles nationales de catégorie C spécialisés, comme Sun News Network, et que les difficultés rencontrées n'étaient pas propres à un service, mais étaient plutôt signe d'un problème plus large, plus systémique, à l'égard de la distribution des services de nouvelles nationales canadiens, nouveaux et existants, à des conditions équitables et commercialement raisonnables. Ces problèmes constituent un obstacle important à l'échange d'idées sur des questions d'intérêt public et le dialogue démocratique dans son ensemble au Canada, des principes que le système canadien de radiodiffusion a le devoir de favoriser.

¹ RDI ne bénéficie pas de droit d'accès dans les marchés de langue française, pas plus que CBC News Network n'en bénéficie dans les marchés de langue anglaise. Cependant, afin de garantir qu'un choix de services de radiodiffusion de langues française et anglaise s'offre à tous les Canadiens, le Conseil a ordonné que ces services soient distribués dans leurs marchés minoritaires respectifs en vertu de l'article 9(1)*h* de la *Loi sur la radiodiffusion* (voir les annexes 8 et 9 de la décision de radiodiffusion 2013-263). Cette distribution doit être faite à un tarif de gros inférieur à celui établi pour leur marché majoritaire respectif.

5. Par conséquent, dans l'avis de consultation 2013-394, le Conseil a énoncé ses avis préliminaires sur la meilleure façon de traiter des questions comme l'accès à la distribution, le pouvoir de négociation et la présence d'autres services, pour assurer aux Canadiens l'accès à un choix sain et diversifié d'émissions de nouvelles canadiennes. Le cadre réglementaire proposé incluait certaines mesures de protection en vue de garantir un accès plus large et plus équitable aux services de nouvelles nationales de catégorie C spécialisés et de fournir à toutes les parties la clarté réglementaire dont elles ont besoin pour gérer leurs interactions commerciales.
6. Dans son avis de consultation, le Conseil a également fait part de son intention de se pencher rapidement sur cette question et a rappelé aux parties qu'il peut, en vertu de l'article 9(1)*h*) de la Loi, obliger un titulaire autorisé à exploiter une entreprise de distribution à offrir des services de programmation selon les modalités qu'il précise. Par conséquent, le Conseil a indiqué qu'il pourrait choisir de mettre en œuvre le cadre réglementaire par l'intermédiaire d'une ordonnance d'application générale en vertu de l'article 9(1)*h*) de la Loi, au lieu de modifier le *Règlement sur la distribution de radiodiffusion* (le Règlement). Le Conseil a ajouté qu'il n'avait pas l'intention d'appliquer le cadre réglementaire aux EDR exploitées en vertu d'une ordonnance d'exemption.
7. Le Conseil a reçu des interventions en réponse à l'avis de consultation de radiodiffusion 2013-394, y compris des interventions provenant de nombreuses et diverses parties dont des particuliers, des groupes de défense, des radiodiffuseurs et des distributeurs. Le dossier public de la présente instance peut être consulté sur le site web du Conseil, www.crtc.gc.ca, sous « Instances publiques ».

Nécessité et pertinence d'un cadre réglementaire « d'offre obligatoire » pour les services canadiens de nouvelles nationales

8. Dans l'avis de consultation de radiodiffusion 2013-394, le Conseil a énoncé son avis préliminaire selon lequel les titulaires d'EDR devraient distribuer tous les services de nouvelles nationales de catégorie C spécialisés autorisés (ces services doivent donc être disponibles pour distribution aux abonnés).

Interventions

9. Les Canadiens qui sont intervenus au cours de ce processus étaient divisés presque à parts égales entre les personnes qui se sont prononcées en faveur du cadre proposé et celles en opposition à celui-ci. Généralement, les opposants étaient soit contre le paiement de services non demandés, soit contre tout changement réglementaire qui les obligerait à s'abonner à un service de nouvelles donné pour pouvoir accéder à d'autres services de nouvelles nationales. Les personnes en faveur de l'ensemble du cadre réglementaire ont généralement fait des commentaires positifs sur la qualité des nouvelles canadiennes actuellement disponibles, ou défendu la nécessité d'un traitement égal pour tous les services de nouvelles canadiens, ou encore, souhaité la priorité des services canadiens de nouvelles sur les services non canadiens.

10. Les EDR affiliées à des services de nouvelles nationales de catégorie C spécialisés tels que Bell² et Québecor Média inc. (QMI)³, étaient favorables au cadre réglementaire proposé. Cependant, d'autres EDR s'y sont généralement opposées, faisant valoir que celui-ci est incompatible non seulement avec l'intention du Conseil de réduire son intervention réglementaire et de laisser agir les forces du marché mais également avec son approche actuelle d'entrée libre pour l'attribution de licences aux services de catégorie C spécialisés. Ces EDR ont également fait valoir que le genre de nouvelles nationales n'était que depuis peu ouvert à la concurrence et qu'il était trop tôt pour déterminer s'il existait un problème d'ordre systémique. Elles ont précisé que le nombre d'abonnés de Sun News Network permet d'entrevoir une possibilité d'avenir pour les services de nouvelles nationales de catégorie C spécialisés car ces chiffres sont supérieurs à ceux d'autres services récemment lancés. Ces EDR ont de plus indiqué que les mécanismes actuels à la disposition de ces services, comme les dispositions relatives à la préférence indue et au règlement des différends, constituent des mesures de protection suffisantes.
11. De plus, certaines EDR ont contesté les tarifs moyens pour les services de nouvelles inclus dans l'avis de consultation de radiodiffusion 2013-394 et elles ont fourni des tarifs différents basés sur leurs propres calculs en utilisant des moyennes pondérées (en tenant compte de la pénétration). Par exemple, Rogers Communications Partnership (Rogers) a fourni ses propres calculs de tarifs de services de nouvelles pour son système de Toronto et a ainsi démontré que les tarifs payés aux services de nouvelles canadiens et aux services de nouvelles non canadiens étaient presque identiques.
12. Pour leur part, les services de programmation se sont généralement prononcés en faveur de la proposition, faisant valoir que la distribution de services de nouvelles canadiens devrait être équivalente ou supérieure à celle des services de nouvelles non canadiens. Cependant, ils notent que la combinaison du statut d'offre obligatoire et de l'approche actuelle d'entrée libre pour l'attribution de licences aux services de catégorie C spécialisés pourrait mener à une prolifération de services de nouvelles qui excéderait la demande du marché. Par conséquent, plusieurs parties, y compris Bell, la Société Radio-Canada (la SRC) et Shaw Communications Inc. (Shaw), ont recommandé l'adoption de nouveaux critères d'attribution de licences plus rigoureux pour les services de nouvelles nationales de catégorie C spécialisés advenant que le Conseil décide d'aller de l'avant avec le cadre réglementaire proposé.

Analyse et décision du Conseil

13. Compte tenu de l'importance qu'il accorde aux nouvelles et à l'information, le Conseil a généralement traité les services de nouvelles différemment des autres services spécialisés. Plus précisément, le Conseil a déclaré que les services de nouvelles nationales jouent un rôle vital dans l'atteinte des objectifs de la Loi en

² Bell Aliant Inc., Bell Media Inc. et Bell ExpressVu Limited Partnership

³ Au nom de Sun News General Partnership et ses associés Sun Media Corporation et Groupe TVA inc.

favorisant la pleine participation des Canadiens à la vie démocratique, économique, sociale et culturelle de leur pays, de leur région, de leur province et de leur entourage. Ces services contribuent également à l'atteinte de l'objectif 3(1)i)(iv) de la Loi selon lequel le système de radiodiffusion doit offrir aux Canadiens l'occasion de prendre connaissance d'opinions divergentes sur des sujets d'intérêt public.

14. Comme Rogers et d'autres EDR l'ont fait valoir, le Conseil reconnaît que l'utilisation des moyennes pondérées pourrait donner une meilleure représentation de la valeur marchande des services de nouvelles. Cependant, le Conseil estime que la preuve présentée dans le contexte de la présente instance et de l'audience lancée par l'avis de consultation de radiodiffusion 2013-19 démontre que les nouveaux services de nouvelles nationales de catégorie C spécialisés sont généralement désavantagés lors de la négociation des tarifs et autres modalités et conditions de distribution de leurs services.
15. De plus, le Conseil note que l'exploitation de services de nouvelles nationales coûtent généralement plus cher que celle d'autres types de services spécialisés, d'une part parce qu'ils nécessitent souvent des investissements importants, y compris des investissements en journalistes et en salles de nouvelles, et d'autre part parce qu'ils ont des obligations de diffusion de programmation canadienne plus élevées que celles de tout autre service spécialisé. En raison de tels investissements, le Conseil estime nécessaire que les services de nouvelles nationales de catégorie C spécialisés bénéficient d'une vaste distribution à des conditions raisonnables afin de fournir à ces services les moyens financiers nécessaires pour respecter leur engagements en matière de programmation.
16. Tout bien considéré, le Conseil estime que le rôle vital des services de nouvelles au sein du système de radiodiffusion et leurs coûts d'exploitation élevés justifient son intervention. Par conséquent, en reconnaissance du rôle vital des services canadiens de nouvelles nationales dans l'atteinte des objectifs de la Loi et conformément à son intention de se pencher rapidement sur cette question, le Conseil a publié aujourd'hui l'ordonnance de radiodiffusion 2013-735 dans laquelle il ordonne aux EDR autorisées de mettre CBC News Network, CTV News Channel, Le Canal Nouvelles, RDI et Sun News Network à la disposition des Canadiens.
17. Le Conseil admet les arguments des parties qui affirment que, en raison de ce changement, les critères actuels d'attribution de licences aux services de nouvelles nationales de catégorie C spécialisés⁴ pourraient ne pas être assez sévères pour garantir la grande qualité des émissions de nouvelles. Ces parties ont proposé que le Conseil impose des critères additionnels pour répondre à cette préoccupation, y compris des seuils minimaux pour les émissions de catégorie d'émissions 1 Nouvelles, l'adhésion à un code d'éthique journalistique, la présence de journalistes et de salles de nouvelles dans un certain nombre de provinces et la mise au point d'un

⁴Les conditions de licence normalisées pour les services de nouvelles nationales de catégorie C spécialisés sont énoncées à l'annexe 2 de la politique réglementaire de radiodiffusion 2009-562-2.

processus de plaintes amélioré. Par conséquent, le Conseil prévoit réexaminer la pertinence des critères d'attribution des licences aux services de nouvelles nationales de catégorie C spécialisés dans le cadre de sa prochaine consultation sur l'avenir de la télévision.

18. En ce qui a trait aux nouvelles demandes pour des services de nouvelles nationales de catégorie C spécialisés, le Conseil estime qu'il ne serait pas approprié de traiter de telles demandes avant que les nouveaux critères soient mis en place. Lorsque les critères seront mis en place, le Conseil se trouvera dans une meilleure position pour évaluer de telles demandes et pour déterminer si un service de nouvelles nationales récemment autorisé doit être ajouté à l'ordonnance de distribution.

Noyaux de chaînes de nouvelles

19. Dans l'avis de consultation de radiodiffusion 2013-394, le Conseil a noté que la Federal Communications Commission (FCC) avait ordonné à certains distributeurs de placer certaines chaînes de nouvelles près les unes des autres afin de créer des noyaux de chaînes de nouvelles. Le Conseil a souligné que le placement des chaînes de nouvelles les unes à la suite des autres offrait aux téléspectateurs la possibilité d'accéder à leurs nouvelles et informations sur des chaînes facilement repérables et a énoncé l'avis préliminaire selon lequel les titulaires d'EDR devraient être obligés de placer les services canadiens de nouvelles nationales de catégorie C spécialisés près les uns des autres pour qu'ils forment des noyaux de chaînes de nouvelles.

Interventions

20. Les EDR ont fait valoir de façon générale que les noyaux de chaînes de nouvelles perturberaient les abonnés étant donné qu'il faudrait déplacer les services pour constituer ces noyaux. Shaw a expliqué que les services de nouvelles seraient probablement replacés dans un noyau avec des chaînes dont le numéro est très élevé, en raison de contraintes technologiques et en vue de minimiser la perturbation des abonnés. Shaw a également fait valoir que ce fait serait dommageable pour les services de nouvelles, les clients et les EDR. Partageant cette inquiétude, la SRC a ajouté que si des noyaux de chaînes de nouvelles étaient constitués en fonction de la langue, les habitudes des téléspectateurs en seraient dérangées, ce qui causerait une perte de revenus pour RDI, et en conséquence minerait sa capacité à remplir ses obligations.
21. Certaines EDR ont également fait valoir que le placement des chaînes n'avait plus la même importance dans un environnement numérique, compte tenu de l'existence de technologies comme le mappage des chaînes et les guides de programmation électroniques. De plus, quelques EDR ont fait valoir que le Conseil avait mal interprété l'utilisation des noyaux de chaînes de nouvelles par la FCC, en ce sens que la décision de la FCC ne s'appliquait qu'à Comcast, et seulement dans les cas où Comcast offrait déjà des noyaux de chaînes de nouvelles. Bragg Communications Incorporated, faisant affaires sous le nom de Eastlink, a ajouté que la décision de la

FCC constituait une réponse au cas par cas, ciblant en particulier une plainte précise, et non pas une intervention à l'échelle de l'industrie.

22. Cependant, Bell s'est prononcé en faveur des noyaux de chaînes de nouvelles, alors que TELUS Communications Company n'a pas critiqué cette mesure et déclaré qu'il regroupait déjà des services. Pour sa part, Rogers a proposé que chaque EDR ait l'obligation de distribuer dans un noyau de chaînes de nouvelles tous les services de nouvelles nationales de catégorie C spécialisés correspondant à son marché linguistique. Rogers a ajouté qu'il avait déjà un tel noyau et que Sun News Network en ferait partie à compter du 8 octobre 2013.
23. Le concept de noyau de chaînes de nouvelles a également obtenu le soutien du Conseil Provincial du secteur des Communications et du Centre pour la défense de l'intérêt public (PIAC), à la condition qu'il ne soit pas utilisé pour augmenter les tarifs ou réduire le choix des consommateurs. Le Syndicat des communications de Radio-Canada (SCRC) s'est aussi prononcé en faveur des noyaux de chaînes de nouvelles, mais seulement à condition que les services existants, tels que RDI, ne soient pas déplacés à une « [traduction] extrémité de la liste des chaînes ».
24. Pour sa part, le Commissaire aux langues officielles a fait valoir que le fait de placer ensemble les services de nouvelles de langues française et anglaise améliorerait l'accès à ces services dans les communautés de langue officielle en situation minoritaire (CLOSM). Cependant, selon le ministère de la Culture et des Communications du Québec, les services de nouvelles de langue française ne devraient pas être regroupés avec les services de langue anglaise dans la province de Québec, mais plutôt avec d'autres services spécialisés de langue française.

Analyse et décision du Conseil

25. Le Conseil reconnaît que les nouveaux boîtiers décodeurs permettent aux consommateurs de personnaliser leurs listes de canaux, ce qui pourrait réduire l'efficacité des noyaux de chaînes de nouvelles ou autres solutions relatives au réalignement de canaux. Cependant rien n'indique que la majorité des abonnés utilise cette possibilité. Par conséquent, le Conseil estime que l'idée de regrouper les chaînes demeure valable.
26. Néanmoins, le Conseil estime également que la création de noyaux de chaînes de nouvelles pourrait perturber les abonnés, les EDR et les services de nouvelles si le Conseil devait exiger que les services de nouvelles soient déplacés. Une telle exigence ferait en sorte que ces services perdraient leur place habituelle et qu'il deviendrait plus difficile pour les téléspectateurs de repérer leur service de nouvelles préféré. Par conséquent, le Conseil estime qu'il serait contreproductif de déplacer un service de nouvelles alors que l'objectif de la formation de tels noyaux de chaînes de nouvelles est de donner une place de premier plan aux services de nouvelles.

27. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil estime qu'il ne serait pas approprié d'exiger des EDR qu'elles créent des noyaux de chaînes de nouvelles si elles n'exploitent pas déjà ce type de regroupement de canaux. Toutefois, lorsqu'une EDR choisit de placer des services de nouvelles nationales de catégorie C spécialisés sur des canaux très proches les uns des autres, le Conseil s'attend à ce que tous les services de nouvelles nationales de catégorie C spécialisés soient ainsi groupés. Le non respect de cette exigence pourrait être considéré comme une préférence induite et amener certaines parties à porter plainte.
28. En ce qui concerne l'inclusion de services de nouvelles des deux langues officielles dans un noyau de chaînes de nouvelles, le Conseil estime que la proposition est valable. Le placement des services de nouvelles de langues française et anglaise côte à côte pourrait aider tous les Canadiens, surtout ceux qui vivent dans des CLOSM, à passer facilement d'une chaîne ou d'une langue à l'autre, ce qui les amènerait éventuellement à découvrir des services qu'ils n'auraient jamais vu autrement. Le Conseil estime pouvoir répondre aux préoccupations de la SRC quant à la place de RDI en exigeant la mise en place de noyaux de chaînes de nouvelles uniquement au cas par cas, là où de tels regroupements existent déjà.
29. À des fins de clarté, le Conseil estime également approprié de fournir les lignes directrices suivantes au sujet des noyaux de chaînes de nouvelles :
- les services de nouvelles nationales de catégorie C spécialisés seront considérés comme faisant partie d'un noyau de chaînes de nouvelles s'ils sont placés à proximité les uns des autres;
 - un service de nouvelles nationales de catégorie C spécialisé sera considéré comme exclu d'un noyau de chaînes de nouvelles s'il est placé à plus de trois chaînes du service de nouvelles nationales de catégorie C spécialisé le plus proche, compris dans le noyau;
 - un noyau de chaînes de nouvelles devrait comprendre des services de nouvelles nationales de catégorie C spécialisés dans les deux langues officielles.
30. Le Conseil réitère que les obligations relatives aux noyaux de chaînes de nouvelles n'obligent en rien les Canadiens à s'abonner à un service de nouvelles particulier.

L'assemblage

31. Dans l'avis de consultation de radiodiffusion 2013-394, le Conseil a énoncé l'avis préliminaire selon lequel les titulaires d'EDR devraient avoir l'obligation de proposer les services de nouvelles nationales de catégorie C spécialisés dans des forfaits ou sur une base individuelle, et que tous ces services devraient faire partie du meilleur forfait possible compatible avec leur genre et leur programmation.

Interventions

32. Selon les EDR, le fait d'imposer la distribution des services de nouvelles nationales de catégorie C spécialisés dans un forfait va à l'encontre de l'objectif du Conseil d'assurer aux consommateurs un choix de services variés et abordables. Puisque quelques EDR offrent des services de nouvelles sur le service de base, elles ont souligné que l'exigence du « meilleur forfait disponible » signifierait soit que tous les services seraient distribués au service de base, ce qui limiterait le choix des consommateurs et remettrait en question la place de premier plan du service de base, soit que les EDR devraient supprimer tous les services de nouvelles actuellement disponibles sur le service de base pour les replacer dans un forfait facultatif. Pour les abonnés, il en résulterait une perte d'accès à certains services de nouvelles actuellement disponibles.
33. Les EDR ont également fait valoir qu'elles devraient avoir la possibilité de décider quel forfait convient le mieux à un service donné. Elles allèguent que la notion de « meilleur forfait disponible » étant subjective et difficile à mettre en œuvre et qu'il faudrait la préciser afin d'éviter de multiples litiges. La Canadian Cable Systems Alliance Inc. (CCSA) a ajouté que certaines de ses ententes d'affiliation avec les services de nouvelles nationales de catégorie C spécialisés lui interdisent de modifier l'assemblage d'un service et d'offrir le service sur une base individuelle.
34. De son côté, la SRC a fait valoir que les consommateurs ne devraient pas être obligés d'acheter tous les services de nouvelles nationales de catégorie C spécialisés dans un seul forfait. Dans le même ordre d'idée, PIAC et Avaaz Foundation (Avaaz) se sont opposés à la proposition si elle devait se traduire par l'obligation des abonnés de payer pour des services dont ils ne veulent pas. À cet égard, PIAC a recommandé que tous les services de nouvelles nationales de catégorie C spécialisés soient offerts sur une base individuelle et non pas au service de base. PIAC s'est également opposé à l'inclusion d'un service de nouvelles non-canadien dans un forfait de nouvelles.
35. Des particuliers ont fait valoir que le Conseil devrait éliminer tous les forfaits et ont recommandé que tous les services soient offerts sur une base individuelle. Ces mêmes personnes ont également déclaré qu'elles aimeraient pouvoir choisir d'enlever un service lorsqu'elle s'abonnent à un forfait.

Analyse et décision du Conseil

36. Le Conseil note que la proposition d'obliger les EDR à offrir des services de nouvelles nationales sur une base individuelle soulève peu d'opposition.
37. Par conséquent, le Conseil estime qu'il serait approprié de maintenir l'exigence proposée selon laquelle les EDR doivent offrir les services de nouvelles nationales de catégorie C spécialisés sur une base individuelle, ce qui garantirait leur disponibilité dans tout le pays tout en améliorant le choix des consommateurs et ceci, sans grande incidence sur leur abordabilité.

38. Toutefois, certains intervenants ont remis en question la pertinence d'exiger la distribution d'un service dans un forfait, car cette disposition semble contraire aux objectifs d'amélioration du choix offert aux consommateurs et de maintien de prix abordables. De plus, d'autres intervenants ont fait valoir que l'exigence relative au « meilleur forfait disponible » pourrait signifier que tous les services de nouvelles seraient distribués au service de base ou que les EDR devraient tous les supprimer du service de base.
39. Le Conseil reconnaît qu'exiger de toutes les EDR qu'elles offrent les services de nouvelles nationales de catégorie C spécialisés dans un forfait pourrait obliger les EDR à créer des forfaits, même si elles décidaient de distribuer des services facultatifs selon une formule commerciale différente, comme des chaînes sur mesure ou des groupes de chaînes. Le Conseil estime que l'imposition de forfaits ne servirait pas les intérêts des consommateurs car elle réduirait leur choix et menacerait l'abordabilité des services. Par conséquent, le Conseil estime que toute nouvelle exigence relative aux forfaits devrait s'appliquer uniquement aux forfaits facultatifs déjà offerts par un titulaire de licence de distribution.
40. En ce qui a trait à l'exigence proposée du « meilleur forfait disponible », le Conseil note que le fait d'exiger la distribution de tous les services de nouvelles au service de base pourrait affecter leur abordabilité, et que leur distribution dans des forfaits facultatifs seulement réduirait leur disponibilité. Par conséquent, le Conseil estime que la disposition relative au « meilleur forfait disponible » devrait s'appliquer uniquement aux forfaits facultatifs.
41. Par conséquent, lorsque'une EDR offre des forfaits facultatifs, le Conseil estime qu'il serait approprié d'obliger l'EDR à inclure chaque service de nouvelles nationales de catégorie C spécialisés dans le meilleur forfait facultatif disponible conforme à son genre et à sa programmation, à moins que les parties en conviennent autrement. Le Conseil note que cette mesure n'imposera pas la création de forfaits aux EDR qui choisissent de distribuer ces services selon un modèle commercial différent et aura une incidence positive sur le choix des consommateurs, étant donné que ces services seront disponibles à la fois sur une base individuelle et, lorsqu'approprié, dans un forfait.
42. En ce qui a trait à l'inquiétude de la CCSA, à savoir si les conditions incluses dans les ententes d'affiliation existantes l'empêcheront d'appliquer certains éléments du cadre réglementaire, le Conseil note que les éléments spécialement visés dans l'ordonnance de distribution, tels que ceux reliés à l'assemblage et à la négociation des tarifs, remplaceront les clauses pertinentes d'ententes d'affiliation existantes. Les autres clauses demeureront telles que négociées par les parties.
43. Par conséquent, dans l'ordonnance de radiodiffusion 2013-735, également publiée aujourd'hui, le Conseil énonce, pour les services de nouvelles nationales de catégorie C spécialisés, des modalités et conditions de distribution qui reflètent les décisions qui précèdent. De plus, le Conseil encourage les EDR à offrir des forfaits bilingues de services de nouvelles nationales de catégorie C spécialisés dans les CLOSM.

44. Le Conseil note que l'instance annoncée par l'avis d'invitation de radiodiffusion 2013-563 lui donnera l'occasion de revoir plusieurs questions relatives à la distribution, y compris l'assemblage, la composition du service de base, la qualité du choix offert aux consommateurs et d'autres sujets connexes. La présente instance pourrait donc avoir une incidence sur les modalités et conditions de distribution des services spécialisés, y compris celles des services de nouvelles de catégorie C.

Dépôt d'ententes d'affiliation, règlement des différends et éléments à considérer dans la négociation de tarifs

45. Dans l'avis de consultation de radiodiffusion 2013-394, le Conseil a énoncé l'avis préliminaire selon lequel les titulaires d'EDR devraient déposer au Conseil toute entente d'affiliation signée avec un service de nouvelles nationales de catégorie C spécialisé ou avec un service de nouvelles non-canadien, dans les cinq jours de la signature de l'entente par les parties. Le Conseil a aussi énoncé des dispositions à l'égard du règlement des différends lorsque les ententes d'affiliation ne sont pas renouvelées, ainsi qu'une liste de facteurs que les EDR devraient prendre en considération lorsqu'elles négocient un tarif de gros pour un service de nouvelles nationales de catégorie C spécialisé sur la base de sa juste valeur marchande.

Interventions

46. Selon FreeHD Canada Inc. (FreeHD), le cadre réglementaire proposé pourrait, par l'intermédiaire du règlement des différends, accroître la capacité d'intervention du Conseil dans la fixation des prix des services de nouvelles nationales de catégorie C spécialisés et finalement remplacer les négociations, ce qui serait contraire à l'intention du Conseil d'alléger la réglementation au profit des forces du marché.
47. QMI s'est opposé au dépôt des ententes d'affiliation en alléguant l'absence de justification à l'exigence que les parties déposent une entente d'affiliation négociée à l'amiable dans le cours normal des affaires. QMI a supposé que les ententes d'affiliation existantes seraient annulées. Il a ajouté qu'il croyait avoir déjà le droit de réclamer l'intervention du Conseil en vertu du règlement des différends, avant la mise en œuvre du cadre réglementaire.
48. La SRC a allégué que les services de nouvelles nationales de catégorie C spécialisés devraient avoir la possibilité de reporter un règlement de différend, étant donné que certaines négociations impliquent de multiples services et que le fait d'en exclure un, comme le service de nouvelles, afin de régler un différend pourrait ne pas faciliter l'ensemble de la négociation.
49. La Fédération nationale des communications, PIAC et le SCRC ont recommandé de remplacer le mot « devrait » par « doit » dans la formulation des propositions puisque ceci ferait en sorte de rendre les dispositions plus contraignantes.

50. Avaaz a fait valoir que les mesures de protection proposées (le dépôt des ententes d'affiliation, le règlement des différends avant l'expiration d'une entente et les éléments visant la négociation de tarifs) ont été utilisées uniquement dans la décision BCE/Astral⁵ et que l'efficacité de ces mécanismes n'a pas été testée.
51. L'Association canadienne des journalistes a proposé que le Conseil établisse une gamme de tarifs équitables pour les services de nouvelles nationales de catégorie C spécialisés, sur la base de l'information présentée par les demandeurs. Les services de nouvelles qui ne seraient pas conformes à cette gamme de tarifs devraient renégocier leurs tarifs.

Analyse et décision du Conseil

52. Le Conseil note qu'un nombre limité d'interventions portaient précisément sur les mesures de protection évoquées ci-dessus.
53. Le Conseil note également que plusieurs parties ont recommandé de remplacer le mot « devrait » par « doit » afin de rendre les dispositions plus contraignantes. Le Conseil estime que, dans les circonstances, ces changements sont appropriés.
54. En ce qui a trait au dépôt d'ententes d'affiliation, le Conseil note qu'il peut déjà demander leur dépôt lorsqu'il le juge nécessaire, par exemple dans les cas de litige. Cependant, le Conseil estime que l'accès à toutes les ententes d'affiliation relatives aux services de nouvelles nationales de catégorie C spécialisés et aux services de nouvelles non canadiens pourrait lui fournir un outil supplémentaire de surveillance de ces services. Par conséquent, le Conseil estime qu'il convient de maintenir son opinion préliminaire selon laquelle les EDR doivent déposer toute nouvelle entente d'affiliation dans les cinq jours de sa signature par les parties.
55. De plus, le Conseil exige que toutes les EDR autorisées déposent toute entente d'affiliation existante signée avec un service de nouvelles nationales de catégorie C spécialisé ou avec un service de nouvelles non canadien avant le **20 janvier 2014**.
56. En ce qui a trait à l'imposition d'un processus de règlement de différend avant l'expiration, le Conseil note que la SRC a proposé que les services de nouvelles nationales de catégorie C spécialisés aient la possibilité de repousser le processus de règlement de différend obligatoire, car il n'est pas toujours dans le meilleur intérêt du programmeur d'entamer un processus 120 jours avant la date d'expiration de l'entente. Le Conseil reconnaît la valeur des arguments de la SRC étant donné que les programmeurs qui exploitent de multiples services négocient d'ordinaire des ententes qui incluent souvent plusieurs services. Dans de telles situations, priver un service de nouvelles de ces négociations en imposant un processus de règlement de différend avant la date d'expiration, uniquement pour ce service, risquerait de réduire le pouvoir du programmeur. Pour tenir compte de cette situation, le Conseil estime

⁵ Voir la décision de radiodiffusion 2013-310

approprié de réviser l'exigence pertinente en précisant qu'elle s'appliquera uniquement si les parties ne peuvent s'entendre autrement.

57. Le Conseil note également que QMI croyait que les ententes d'affiliation existantes seraient annulées par le nouveau cadre réglementaire et a allégué qu'il devrait être autorisé à demander le règlement d'un différend avant la mise en œuvre de ce cadre réglementaire. Cependant, tel que noté plus haut, le cadre réglementaire mis en œuvre par l'ordonnance de radiodiffusion 2013-735 ne se traduira pas automatiquement par l'annulation des ententes d'affiliation en vigueur mais remplacera les clauses qui entrent en conflit avec les modalités et conditions de l'ordonnance. De plus, bien que rien n'empêche les services de nouvelles nationales de catégorie C spécialisés de présenter une demande de règlement de différend, le Conseil estime que la période de mise en œuvre donnera aux parties la possibilité de négocier la distribution de services. À cet égard, le Conseil estime que les services de nouvelles nationales de catégorie C spécialisés auraient à faire la preuve que les négociations sont dans l'impasse avant que le Conseil accepte le dossier pour règlement de différend.
58. En ce qui a trait aux facteurs à prendre en considération au cours des négociations de tarifs, le Conseil note les préoccupations soulevées par Free HD selon lesquelles la proposition pourrait favoriser les interventions du Conseil pour fixer les tarifs des services de nouvelles nationales de catégorie C spécialisés par l'intermédiaire du règlement de différends. Cependant, le Conseil estime que les parties préfèrent généralement les négociations commerciales à la fixation des tarifs et conditions par Conseil, et que la proposition ci-dessus ne remplacera pas les négociations mais les guidera et fournira un outil de dernier recours en cas d'échec des négociations. Par conséquent, le Conseil estime qu'il n'est pas approprié d'établir une gamme de tarifs équitables pour les services de nouvelles nationales de catégorie C spécialisés sur la base de l'information financière présentée par les demandeurs, comme l'a proposé l'Association canadienne des journalistes.
59. Par conséquent, dans l'ordonnance de radiodiffusion 2013-735, le Conseil énonce, pour les services de nouvelles nationales de catégorie C spécialisés existants, des modalités et conditions de distribution qui reflètent les décisions susmentionnées. Le Conseil note que cette ordonnance ne s'applique qu'à la distribution de services de programmation autorisés par des EDR autorisés. Par conséquent, toutes les références aux nouveaux services de programmation incluses dans l'avis préliminaire du Conseil énoncé dans l'avis de consultation de radiodiffusion 2013-394 ont été supprimées de l'ordonnance.

Période de mise en œuvre

60. Dans l'avis de consultation de radiodiffusion 2013-394, le Conseil a indiqué que s'il choisissait de mettre en œuvre le cadre réglementaire proposé par l'intermédiaire d'une ordonnance en vertu de l'article 9(1)*h* de la Loi, ce serait dans l'optique d'une entrée en vigueur de cette ordonnance 90 jours après la publication de la politique réglementaire annonçant ce cadre réglementaire. Le Conseil estime qu'il donnerait ainsi suffisamment de temps aux EDR pour négocier les ententes appropriées avec les

services de programmation, ajuster l'alignement de leurs canaux et de leur système de facturation et prévenir leurs abonnés de tout changement à leurs forfaits de câble ou de satellite.

Interventions

61. Plusieurs parties ont fait valoir que l'intention du Conseil de mettre en œuvre le cadre réglementaire proposé dans les 90 jours ne serait pas raisonnable. Ces parties ont souligné que le Conseil accorde près de cinq mois aux EDR pour mettre en œuvre les décisions prises dans la politique réglementaire de radiodiffusion 2013-372 à l'égard de demandes de distribution obligatoire en vertu de l'article 9(1)*h* de la Loi.

Analyse et décision du Conseil

62. Le Conseil estime que le nouveau cadre réglementaire pourrait obliger les EDR à apporter des changements importants à leurs offres, y compris l'ajout de nouveaux services de nouvelles nationales et des changements à l'assemblage et à la programmation, ainsi que l'obligation de prévenir leurs abonnés suffisamment à l'avance de ces changements.
63. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil estime qu'il serait préférable d'accorder plus de temps (150 jours) pour mettre en œuvre la plupart des dispositions du cadre réglementaire proposé. Néanmoins, le Conseil estime que l'exigence d'offre obligatoire devrait entrer en vigueur dans les 90 jours de la publication de la présente politique réglementaire, tel que proposé. De plus, le Conseil s'attend à ce que les EDR commencent à négocier dès que possible les nouvelles modalités et conditions de distribution des services affectés.
64. Par conséquent, dans l'ordonnance de radiodiffusion 2013-735, le Conseil a décidé que l'exigence d'offre obligatoire entrerait en vigueur le **19 mars 2014** et la mise en œuvre des autres éléments du cadre réglementaire le **20 mai 2014**.

Secrétaire général

Documents connexes

- *Distribution des services de nouvelles nationales de catégorie C spécialisés*, ordonnance de radiodiffusion CRTC 2013-735, 19 décembre 2013
- *Appel aux observations sur les modalités et conditions de distribution des services canadiens de nouvelles nationales de catégorie C spécialisés*, avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2013-394, 8 août 2013
- *Demandes de distribution obligatoire par câble et par satellite en vertu de l'article 9(1)*h* de la Loi sur la radiodiffusion*, politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2013-372, 8 août 2013

- *Les entreprises de radiodiffusion d'Astral – Modification du contrôle effectif*, décision de radiodiffusion CRTC 2013-310, 27 juin 2013
- *Société Radio-Canada – Renouvellement de licence*, décision de radiodiffusion CRTC 2013-263 et Ordonnances de radiodiffusion CRTC 2013-264 et 2013-265, 28 mai 2013
- *Demandes de distribution obligatoire sur les systèmes de distribution par câble et par satellite en vertu de l'article 9(1)h) de la Loi sur la radiodiffusion et demandes de renouvellement de licence des services indépendants de la télévision traditionnelle, payante et spécialisée*, avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2013-19, 23 avril 2013
- *Conditions de licence pour les services spécialisés canadiens concurrents consacrés aux genres d'intérêt général des sports et des nouvelles nationales*, politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2009-562, 4 septembre 2009, telle que modifiée par politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2009-562-2, 25 mai 2012
- *Cadres réglementaires des entreprises de distribution de radiodiffusion et des services de programmation facultatifs – politique réglementaire*, avis public de radiodiffusion CRTC 2008-100, 30 octobre 2008