



## Décision de radiodiffusion CRTC 2015-282

Version PDF

Références : 2015-84 et 2015-84-1

Ottawa, le 25 juin 2015

### **Aboriginal Voices Radio Inc.**

Ottawa et Toronto (Ontario); Calgary et Edmonton (Alberta); et Vancouver (Colombie-Britannique)

*Demandes 2014-0960-8, 2014-0959-0, 2014-0957-4, 2014-0955-8 et 2014-0956-6, reçues le 22 septembre 2014*

*Audience publique dans la région de la Capitale nationale  
13 mai 2015*

### **CKAV-FM Toronto, CKAV-FM-2 Vancouver, CKAV-FM-3 Calgary, CKAV-FM-4 Edmonton et CKAV-FM-9 Ottawa – Révocation de licences**

*Le Conseil **révoque** les licences de radiodiffusion des stations de radio autochtone de type B CKAV-FM Toronto, CKAV-FM-2 Vancouver, CKAV-FM-3 Calgary, CKAV-FM-4 Edmonton et CKAV-FM-9 Ottawa détenues par Aboriginal Voices Radio Inc. (AVR), à compter du **25 juillet 2015**. Le titulaire doit cesser de diffuser à cette date et au plus tard à la fin de la journée de radiodiffusion.*

*La décision du Conseil à l'égard de la révocation se fonde sur les non-conformités graves et fréquentes d'AVR à l'égard de ses obligations réglementaires survenues au cours de quatre périodes de licence consécutives, tel que décrit à l'annexe de la présente décision, et sur le peu de foi qu'accorde la Conseil en la capacité du titulaire de diffuser en conformité avec ces obligations à l'avenir et, en conséquence, de répondre aux besoins uniques des peuples autochtones.*

*Pour la période de licence la plus récente, AVR a admis, à l'audience publique du 13 mai 2015, les instances de non-conformité suivantes :*

- *le défaut de déposer des registres et rubans-témoins complets et précis, tel qu'exigé en vertu des articles 8(4) et 8(6) du Règlement de 1986 sur la radio (le Règlement);*
- *le défaut de déposer son rapport annuel pour l'année de radiodiffusion 2013-2014 pour ses cinq stations, tel qu'exigé en vertu de l'article 9(2) du Règlement;*
- *le défaut de diffuser des bulletins quotidiens de nouvelles locales à heures régulières sur chacune de ses stations, avec au moins cinq nouvelles locales*

*distinctes qui concernent directement et en particulier la communauté autochtone au sein du marché desservi par la station (condition de licence 2);*

- *le défaut de déposer des rapports annuels complets faisant état du progrès réalisé relativement à ses objectifs d'affaires (condition de licence 9);*
- *le défaut de déposer des états financiers vérifiés pour chacune de ses stations (condition de licence 10).*

*Les décisions initiales pour l'attribution de licences à AVR ont été rendues à la suite de plusieurs processus concurrentiels en 2000 et 2001 et étaient fondées sur le fait que le service d'AVR servirait l'intérêt public et contribuerait à l'atteinte des objectifs de politique énoncés aux articles 3(1)d)(iii) et 3(1)o) de la Loi sur la radiodiffusion (la Loi) de refléter la place particulière qu'occupent les peuples autochtones au sein de la société canadienne. Plus particulièrement, le projet d'AVR comprenait un engagement à exploiter plusieurs stations de radio qui devaient offrir des émissions locales en vue de répondre aux besoins, aux intérêts et aux préoccupations des Autochtones canadiens, et particulièrement ceux des autochtones résidant en milieu urbain.*

*Cependant, compte tenu de la preuve détaillée et complète au dossier et d'une audience orale très détaillée, le Conseil conclut que la communauté autochtone n'a pas été bien desservie par les stations d'AVR. Par exemple, la station d'Ottawa ne diffuse pas depuis l'automne 2014 et, par conséquent, ce marché n'a pas reçu de musique autochtone ou d'émissions de créations orales offertes par AVR. De plus, le titulaire a admis qu'il n'a pas fourni la programmation locale et les nouvelles qu'il s'était engagé à offrir dans les quatre autres marchés qu'il est autorisé à desservir.*

*Par conséquent, le Conseil n'est pas convaincu que le titulaire exploiterait ses stations de façon à respecter adéquatement son mandat de desservir la communauté autochtone si les licences étaient renouvelées.*

### **Futur appel de demandes en vue de desservir les communautés autochtones en milieu urbain au Canada**

*Les radiodiffuseurs autochtones existants jouent un rôle important en desservant la population autochtone de l'ensemble du pays. Les services de radio qui ont pour but de desservir les communautés autochtones en milieu urbain à Toronto, Vancouver, Calgary, Edmonton et Ottawa pourraient être complémentaires aux services existants de façon à contribuer à l'atteinte des objectifs de la Loi. En outre, il existe un besoin immédiat de desservir la communauté autochtone dans son ensemble puisque des questions qui sont d'une importance vitale aux canadiens autochtones ne font pas l'objet d'une couverture médiatique complète ou ne sont pas discutées du tout par les autres médias non autochtones. Par conséquent, et à titre prioritaire, le Conseil entend publier un appel de demandes et tenir une audience afin d'attribuer des licences à de nouveaux services qui serviraient à l'atteinte de ce mandat.*

## Demandes

1. Le Conseil a reçu des demandes d'Aboriginal Voices Radio Inc. (AVR) en vue de renouveler les licences de radiodiffusion des stations de radio autochtone de type B CKAV-FM Toronto, CKAV-FM-2 Vancouver, CKAV-FM-3 Calgary, CKAV-FM-4 Edmonton et CKAV-FM-9 Ottawa, lesquelles expirent le 31 août 2015. AVR propose d'exploiter ses entreprises **en vertu des mêmes modalités et conditions que celles présentement en vigueur selon les licences existantes**.
2. Dans une lettre du 6 mars 2015, AVR a d'abord demandé une exception à l'exigence selon laquelle il doit exploiter une société sans but lucratif, conformément à l'avis public 1990-89 (la politique sur la radiotélédiffusion autochtone). Par la suite, lors de l'audience, AVR a retiré cette demande.
3. Le 8 mai 2015, AVR a déposé des informations additionnelles au dossier, précisant son nouveau plan d'affaires préparé par Bray & Partners Communications (Bray). Ces documents comprennent sa stratégie de programmation proposée à l'égard de la formule, de l'auditoire cible, des émissions de musique, de nouvelles et de créations orales devant être développés pour chacune des stations d'AVR, ainsi que les projections de revenus et les budgets d'exploitation pour les trois prochaines années.

## Interventions

4. Le Conseil a reçu des interventions favorables aux demandes, de même que des interventions en opposition de la part de la Canadian Association of Aboriginal Broadcasters (CAAB), de Torres Media Ottawa Inc. (Torres), ainsi que de certains particuliers. Le dossier public des présentes demandes peut être consulté sur le site web du Conseil, [www.crtc.gc.ca](http://www.crtc.gc.ca), ou au moyen des numéros de demandes indiqués ci-dessus.
5. La CAAB est un organisme national de radiodiffuseurs autochtones qui comprend le télédiffuseur APTN et des exploitants de stations de radio autochtones qui exploitent des stations et des services dans des marchés urbains tels qu'Edmonton, Winnipeg, Regina et Saskatoon, ainsi qu'au nord-est de la Colombie-Britannique, dans plusieurs centres plus petits et dans les communautés rurales et éloignées dans l'ouest et dans le territoire du Yukon. La CAAB fait valoir qu'il n'y a aucun lien entre les structures de propriété et la capacité à générer des revenus publicitaires ou autres pour attirer du financement et que ses membres, qui exploitent à titre de société sans but lucratif, ont réussi à générer des revenus publicitaires et d'autres revenus afin de desservir leurs communautés. La CAAB note également que les marchés dans lesquels AVR exploite ses stations offrent d'excellentes possibilités pour les services de radio d'attirer de la publicité et qu'AVR n'a présenté aucune information à l'appui de son allégation voulant que son statut de société sans but lucratif l'ait empêché d'offrir un service populaire qui se veut attrayant pour les auditoires et les annonceurs.

6. Torres s'oppose à la requête d'AVR en vue d'exploiter en tant que station à but lucratif puisque ceci permettrait à AVR d'exploiter à titre de station entièrement commerciale.

## Historique

7. AVR a obtenu les licences dont le renouvellement est examiné dans la présente décision à la suite d'une série de processus concurrentiels tenus en 2000 et en 2001<sup>1</sup>. Le projet d'AVR comprenait un engagement à exploiter plusieurs stations de radio qui devaient offrir des émissions locales en vue de répondre aux besoins, aux intérêts et aux préoccupations des Autochtones canadiens, et particulièrement ceux des autochtones résidant en milieu urbain. Par exemple, dans une demande du 4 septembre 2002 pour une station à Edmonton, AVR déclarait ce qui suit :

[traduction] La programmation reflétera l'expérience autochtone canadienne. Les bulletins de nouvelles, les émissions d'affaires publiques et les tribunes téléphoniques traiteront des besoins, des intérêts et des préoccupations des Indiens, des Inuits et des Métis canadiens, surtout ceux qui vivent dans de grands centres urbains comme Edmonton.

Le nouveau service de radio autochtone d'Edmonton présentera sur une base régulière un bloc de deux à cinq minutes des principales nouvelles autochtones canadiennes et autres nouvelles autochtones internationales. Les nouvelles choisies mettront l'accent sur les événements qui ont une incidence sur les communautés autochtones canadiennes en milieu urbain qui ont été ignorées ou insuffisamment signalées par d'autres sources de nouvelles.

8. AVR a été appelée à se présenter devant le Conseil pour la première fois en octobre 2006 au sujet du renouvellement des licences de ses stations de Toronto, de Vancouver, de Calgary et d'Ottawa<sup>2</sup>. Dans la décision de radiodiffusion 2007-121, le Conseil a jugé qu'AVR ne s'était pas conformé aux articles 8(5), 8(6) et 9(2) du *Règlement de 1986 sur la radio* (le Règlement) à l'égard du dépôt des rubans-témoins et des rapports annuels pour sa station de Toronto. Le Conseil a aussi exprimé une préoccupation au sujet de la diffusion d'émissions locales, de créations orales, d'émissions en langue autochtone et du choix de musique vocale. AVR a alors déclaré que l'arrivée dans l'équipe de nouveaux membres possédant une expertise pertinente (en matière de réglementation, sur le plan technique, en matière de gestion,

---

<sup>1</sup> Voir les décisions 2000-204, 2001-314, 2001-172 et 2001-627. Bien qu'AVR ait été autorisé à lancer des stations de radio à Montréal, à Kitchener, à Regina et à Saskatoon, aucune de ces stations n'est présentement en exploitation. Le titulaire a lancé les stations de Montréal et de Kitchener en 2006 et en 2007, mais les licences de radiodiffusion de ces stations ont été révoquées en avril 2009, à la demande d'AVR. En ce qui concerne Regina et Saskatoon, les stations autorisées n'ont jamais été lancées et AVR a laissé expirer l'autorisation de les lancer.

<sup>2</sup> La station d'Edmonton détenue par AVR n'a pas fait l'objet de cette audience parce que sa licence n'expirait que le 31 août 2010.

etc.) devrait l'aider à poursuivre son progrès. Le Conseil a donc accordé à AVR un renouvellement de courte durée de quatre années pour chacune de ses licences.

9. En mai 2010, AVR a de nouveau été convoqué devant le Conseil au sujet du renouvellement de ses licences. Dans la décision de radiodiffusion 2010-615, le Conseil a jugé qu'AVR ne s'était pas conformé à l'article 9(2) du Règlement en raison du dépôt tardif de ses rapports annuels, ainsi qu'à sa condition de licence à l'égard de la diffusion d'émissions locales. Le Conseil s'est dit préoccupé de la viabilité financière des stations d'AVR et de sa capacité à remplir son mandat à l'égard de la communauté autochtone qu'il était autorisé à desservir. En réponse à ces préoccupations, AVR s'est engagé à garantir l'existence d'un studio local et la présence de personnel local dans chaque marché desservi. AVR a de plus reconnu l'importance d'augmenter ses auditoires et ses revenus et a déposé une série d'objectifs stratégiques destinés à atteindre ces buts à la suite de l'audience. Afin de s'assurer qu'AVR exploiterait ses services conformément à ses obligations réglementaires et à son mandat de desservir les communautés autochtones, le Conseil a pris un certain nombre de mesures dont les suivantes :

- la modification des conditions de licence d'AVR à l'égard de la programmation locale et de la diffusion de nouvelles locales afin d'exiger la diffusion d'émissions de créations orales qui concernent directement et en particulier la communauté desservie, ainsi que des bulletins quotidiens de nouvelles locales à heures régulières sur chacune de ses stations (à savoir au moins cinq nouvelles locales par jour de radiodiffusion, différentes pour chacun des marchés desservis par AVR);
- l'obligation d'AVR de déposer, au plus tard le 30 septembre 2011, un rapport détaillé sur la mise en œuvre de ses objectifs stratégiques;
- le renouvellement de courte durée (deux ans) des licences des stations;
- l'imposition d'une ordonnance en vertu de l'article 12(2) de la *Loi sur la radiodiffusion* (la Loi) exigeant qu'AVR se conforme en tout temps à l'article 9(2) du Règlement.

10. Le Conseil a aussi prévenu le titulaire qu'en cas de récidive, il pourrait avoir recours à des mesures additionnelles, y compris le renouvellement à court terme, la suspension, le non-renouvellement ou la révocation des licences.

11. En juin 2012, AVR a été convoqué une troisième fois par le Conseil au sujet du renouvellement des licences de ses stations. Dans la décision de radiodiffusion 2012-653, le Conseil a conclu qu'AVR ne s'était pas conformé à sa condition de licence à l'égard de la diffusion de bulletins quotidiens de nouvelles locales sur ses stations de Vancouver, de Calgary et d'Edmonton, ainsi qu'à sa condition de licence exigeant qu'il diffuse des émissions de créations orales structurées et enrichies sur ses stations de Vancouver et de Calgary. De plus, le Conseil a jugé qu'AVR n'offrait pas la programmation de qualité proposée lors de l'attribution des licences. Enfin, le

Conseil s'est dit très préoccupé de la viabilité des cinq stations compte tenu de la dépendance d'AVR sur le financement provenant des contributions au titre du développement du contenu canadien (DCC), lesquelles iraient en diminuant chaque année pour se terminer après l'année de radiodiffusion 2015-2016.

12. Dans le but de régler ces problèmes, le Conseil a adopté un certain nombre de mesures, y compris d'exiger qu'AVR dépose chaque année un rapport du progrès réalisé relativement à ses objectifs d'affaires ainsi que les états financiers vérifiés de chacune de ses stations en même temps que les rapports annuels qui doivent être déposés au plus tard le 30 novembre de chaque année. Il a aussi répété qu'il s'attendait à ce qu'AVR conserve un studio dans chacun des cinq marchés qu'il dessert.
13. Les licences d'AVR ont été renouvelées jusqu'au 31 août 2015, ce qui selon le Conseil lui donnait un délai raisonnable pour mettre en place son plan d'affaires et améliorer la qualité de sa programmation avant le prochain examen du Conseil. Compte tenu de la récurrence des non-conformités du titulaire et des nombreuses préoccupations du Conseil lors des trois renouvellements consécutifs de licences, le Conseil a insisté sur le fait qu'il s'attendait fortement à ce qu'AVR améliore le rendement de chacune de ses stations au cours de la nouvelle période de licence.
14. Cependant, dans l'avis de consultation de radiodiffusion 2015-84, le Conseil a encore noté un grand nombre de non-conformités possibles d'AVR à l'égard du Règlement et de ses conditions de licence au cours de la présente période de licence. Le Conseil a aussi fait remarquer qu'il semblait que le titulaire ait omis de développer et de mettre en œuvre un plan d'affaires viable au cours de la présente période de licence et qu'il n'ait pas non plus offert le service de qualité proposé au départ, et ce, au détriment des Autochtones des centres urbains canadiens.
15. Le Conseil a déclaré vouloir examiner, entre autres, les questions suivantes à l'audience publique du 13 mai 2015 : les instances de non-conformité possibles, le financement des stations et la viabilité du plan d'affaires d'AVR, ainsi que sa capacité à offrir un service de qualité aux communautés autochtones des marchés qu'il dessert, y compris la présence des stations et le nombre d'employés qui sont affectés dans chacune des stations, les bulletins de nouvelles locales et les émissions de créations orales. Le Conseil a ajouté qu'il entendait examiner le renouvellement des licences de radiodiffusion d'AVR selon l'approche énoncée dans le bulletin d'information de radiodiffusion 2014-608, y compris l'utilisation de l'une ou l'autre des mesures prévues au paragraphe 7 de ce bulletin.
16. Enfin, en raison de la nature et de la récurrence des instances de non-conformités possibles et des autres préoccupations énoncées ci-dessus, le Conseil a déclaré qu'il s'attendait à ce que le titulaire démontre, à l'audience :
  - les raisons pour lesquelles ses licences ne devraient pas être suspendues ou révoquées en vertu des articles 9 et 24 de la Loi; et

- si les licences sont renouvelées, les raisons pour lesquelles :
  - le renouvellement ne devrait pas être pour une période de courte durée;
  - une ordonnance ne devrait pas être rendue en vertu de l'article 12 de la Loi en vue d'obliger AVR à se conformer au Règlement et à ses conditions de licence.

17. Le titulaire a été avisé tant dans l'avis d'audience qu'à l'audience elle-même qu'il lui incombait de démontrer les raisons pour lesquelles ses licences devraient être renouvelées et pourquoi des mesures, y compris la révocation, le non-renouvellement, la suspension ou l'émission d'ordonnances, ne devraient pas être prises<sup>3</sup>.

### **Cadre réglementaire**

18. En vertu de l'article 5(1) de la Loi, le mandat du Conseil est de réglementer et de surveiller tous les aspects du système canadien de radiodiffusion dans l'intérêt public.

19. Dans l'accomplissement de ce mandat à l'égard des titulaires de radio, le Conseil s'appuie notamment sur plusieurs dispositions énoncées dans le Règlement, y compris les suivantes :

- Le titulaire doit fournir au Conseil, sur demande de celui-ci, son registre des émissions ou son enregistrement informatisé pour une journée donnée ainsi qu'une attestation de l'exactitude de son contenu signée par lui ou son représentant – article 8(4);
- Le titulaire doit fournir immédiatement au Conseil, lorsque celui-ci lui en fait la demande [...] un enregistrement magnétique clair et intelligible ou une autre copie conforme de la matière radiodiffusée – article 8(6);
- Au plus tard le 30 novembre de chaque année, le titulaire fournit au Conseil, sur le formulaire de rapport annuel du titulaire d'une licence de radiodiffusion, un état de compte pour l'année se terminant le 31 août précédent – article 9(2);
- Le titulaire doit répondre à toute demande de renseignements du Conseil relative au respect des conditions de sa licence, de la Loi, du présent règlement, ainsi que des normes, pratiques, codes et autres mécanismes d'autoréglementation de l'industrie – article 9(4)*b*).

20. Lorsque cela s'avère nécessaire, le Conseil peut aussi recourir à d'autres mesures, comme il l'a fait dans la décision de radiodiffusion 2012-653, en imposant, en vertu de l'article 9(1)*b*) de la Loi, des conditions de licence exigeant qu'AVR diffuse des

---

<sup>3</sup> Voir l'avis de consultation de radiodiffusion 2015-84 et la transcription de l'audience publique du 13 mai 2015 (la transcription), paragraphe 33.

nouvelles qui concernent directement et en particulier la communauté autochtone du marché desservi (condition 2) et dépose chaque année un rapport faisant état du progrès réalisé relativement à ses objectifs d'affaires (condition 9), ainsi que des états financiers vérifiés pour chacune de ses stations (condition 10).

21. Le Conseil prend toutes ses décisions à la lumière des objectifs de politique énoncés dans la Loi, y compris les suivants :

le système canadien de radiodiffusion devrait, par sa programmation et par les chances que son fonctionnement offre en matière d'emploi, répondre aux besoins et aux intérêts, et refléter la condition et les aspirations, des hommes, des femmes et des enfants canadiens, notamment l'égalité sur le plan des droits, la dualité linguistique et le caractère multiculturel et multiracial de la société canadienne ainsi que la place particulière qu'y occupent les peuples autochtones – article 3(1)d)(iii);

le système canadien de radiodiffusion devrait offrir une programmation qui reflète les cultures autochtones du Canada, au fur et à mesure de la disponibilité des moyens – article 3(1)o).

## **Non-conformité au cours de la période de licence actuelle**

### **Dépôt de registres des émissions et de rubans-témoins exacts et complets**

22. AVR a omis de déposer les registres des émissions et les rubans-témoins de ses stations au plus tard le 18 juillet 2014 comme l'exigeait le personnel du Conseil dans une lettre datée du 2 juin 2014. À la suite de demandes répétées, le titulaire a fourni les registres des émissions et les rubans-témoins le 29 septembre 2014. Cependant, les registres des émissions étaient dans un format (Notepad) difficilement lisible. De plus, les rubans-témoins fournis pour la station d'Ottawa ne correspondaient pas à la bonne année (soit 2013) et ceux des autres stations étaient incomplets à l'égard de la semaine de radiodiffusion demandée (du 25 au 31 mai 2014), comme suit : il manquait 40 minutes pour la station de Toronto, 6 heures pour celle de Vancouver, 7 heures pour celle de Calgary et 9 heures pour celle d'Edmonton.

23. AVR a reconnu que l'omission de déposer les registres des émissions complets constituait une non-conformité et a déclaré qu'il déposerait les rubans-témoins de sa station d'Ottawa pour 2014 au plus tard le 31 mars 2015, ce qu'il n'a pas fait. Cependant, dans ses réponses écrites, AVR a allégué que le dépôt tardif des documents ne constituait pas une non-conformité, parce ni l'article 8(4) ni l'article 8(6) n'établissent un délai fixe pour déposer les documents. De plus, compte tenu de sa capacité financière, il aurait selon lui agi le plus rapidement possible dans les circonstances, pour déposer ces documents. AVR a ajouté qu'il ignorait que les documents fournis en format Notepad étaient illisibles et qu'il a converti et reformaté ses registres des émissions dès qu'il l'a appris. Questionné à ce sujet à l'audience,

AVR n'a pas nié les faits et a déclaré comprendre l'importance de déposer les registres appropriés<sup>4</sup>.

### **Analyse et décisions du Conseil**

24. Le dépôt des registres et des bandes-témoins est une obligation fondamentale de base de toutes les stations de radio, peu importe leur type ou leur emplacement. Les registres et les rubans-témoins exacts et complets permettent au Conseil d'analyser la programmation d'une station afin d'en vérifier la conformité au Règlement et à ses conditions de licence, y compris, dans le cas d'AVR, son obligation d'offrir des émissions locales de créations orales et des bulletins de nouvelles locales qui concernent directement et en particulier la communauté autochtone du marché qu'il est autorisé à desservir (conditions 1 et 2).
25. L'exigence de déposer des registres et des enregistrements sur demande et immédiatement fait référence au délai indiqué dans la demande. Même si le Règlement ne prévoit aucun format précis dans lequel les registres doivent être fournis, il est implicite que tout registre doit être lisible. En l'espèce, le format Notepad présentait des informations inintelligibles sans un long et important travail de conversion de la part du personnel du Conseil. Bien qu'AVR ait déclaré avoir converti les registres, le Conseil n'a pas trace du dépôt de cette nouvelle version.
26. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut que le titulaire est en situation de non-conformité à l'égard des articles 8(4) et 8(6) du Règlement pour la période de licence actuelle.

### **Dépôt de rapports annuels**

27. AVR a omis de déposer, avant l'échéance du 30 novembre, les rapports annuels de ses stations pour l'année de radiodiffusion se terminant le 31 août 2014. Il a plutôt déposé, le 1<sup>er</sup> décembre 2014, un résumé brut et non vérifié des finances de ses cinq stations.
28. AVR a reconnu que ceci représentait une non-conformité et au départ, il avait déclaré que les rapports annuels seraient déposés auprès du Conseil au plus tard le 31 mars 2015. À l'audience, AVR a indiqué que les rapports annuels seraient déposés dans les 30 jours, mais a ajouté qu'il avait omis de [traduction] « préparer les documents nécessaires à une vérification dans les 30 jours de la fin de l'année de radiodiffusion », au lieu de l'année financière, et qu'en conséquence, il lui faudrait sans doute un délai additionnel pour convertir toutes les données financières de chaque station correspondant à l'année de radiodiffusion exigée<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Lettre d'AVR au Conseil datée du 6 mars 2015, réponses aux questions 9, 10 et 11 et transcription, paragraphes 170 à 185.

<sup>5</sup> Lettres d'AVR au Conseil datées du 6 mars 2015 et du 31 mars 2015, réponses à la question 17 et transcription, paragraphes 201 à 211.

### **Analyse et décisions du Conseil**

29. L'obligation de déposer des rapports annuels est très clairement indiquée dans le Règlement. Ce dernier énonce tout aussi clairement la forme et le délai dans lesquels ces rapports doivent être déposés. AVR a fait l'objet d'une ordonnance au cours d'une période de licence précédente en raison de son omission de déposer ses rapports annuels dans les délais prévus. Par conséquent, il était parfaitement au courant de cette obligation et de l'importance que le Conseil y accorde.
30. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut que le titulaire est en situation de non-conformité à l'égard de l'article 9(2) pour l'année de radiodiffusion 2013-2014.

### **Réponse à une demande de renseignements du personnel du Conseil**

31. Le titulaire a omis de déposer ses demandes de renouvellement au plus tard le 29 août 2014 comme le demandait le personnel du Conseil dans une lettre du 18 juin 2014. À la suite de deux demandes de prolongation (d'abord jusqu'au 12 septembre, puis jusqu'au 19 septembre), AVR a déposé ses demandes de renouvellement de licence le 22 septembre 2014.
32. AVR ne conteste pas les faits. Cependant, dans ses observations écrites, AVR fait valoir que le dépôt de ses formulaires de demandes le 22 septembre 2014 ne constitue pas une non-conformité à l'égard de l'article 9(4) du Règlement, puisque cet article ne s'applique pas au dépôt d'une demande de renouvellement de licence<sup>6</sup>.

### **Analyse et décisions du Conseil**

33. Le Conseil a le mandat de régler et de superviser le système canadien de radiodiffusion. Ainsi, en vue de remplir adéquatement ce mandat, il doit être en mesure de communiquer en tout temps avec les titulaires des entreprises de radiodiffusion à qui il attribue des licences. Par conséquent, l'incapacité ou le refus de répondre au Conseil en temps opportun constitue une source importante de préoccupation.
34. Le dépôt en temps opportun des demandes de renouvellement était nécessaire afin de donner suffisamment de temps au Conseil pour évaluer, avant l'expiration des licences, la conformité du titulaire eu égard à ses obligations réglementaires. Il s'agissait donc clairement d'une requête présentée en vertu de l'article 9(4)b) du Règlement.
35. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut que le titulaire est en situation de non-conformité quant à l'article 9(4)b) du Règlement pour la période de licence actuelle.

---

<sup>6</sup> Lettre d'AVR au Conseil datée du 6 mars 2015, réponse à la question 16 et transcription, paragraphes 212 à 218.

**Diffusion de nouvelles locales distinctes qui concernent directement et en particulier la communauté autochtone du marché desservi**

36. AVR est tenu de diffuser des bulletins de nouvelles locaux à heures régulières sur chacune de ses stations avec au moins cinq nouvelles locales distinctes par jour de radiodiffusion pour chacun des marchés qu'il dessert. Les nouvelles locales distinctes sont définies comme des « créations orales qui concernent directement et en particulier la communauté autochtone au sein du marché desservi ». En d'autres mots, l'événement traité dans la nouvelle doit être survenu dans le marché desservi par la station ou y être directement lié, le « marché » étant défini dans le Règlement, soit, dans le cas d'une station FM, son périmètre de rayonnement de 3 mV/m ou la zone centrale au sens de Numeris (autrefois Sondages BBM), selon la plus petite de ces étendues.
37. Au cours de la semaine du 25 au 31 mai 2014 examinée par le Conseil, AVR a omis de diffuser cinq nouvelles locales distinctes par jour de radiodiffusion pour sa station de Toronto. Plus particulièrement, un seul bulletin de nouvelles a été diffusé le 29 mai 2014 (à 10 h 34) et il ne comprenait que deux éléments de nouvelles, l'un relatif aux sports et l'autre, très bref, à la météo. AVR a admis que cela constituait une non-conformité à l'égard de sa condition de licence<sup>7</sup>. De plus, alors que cinq nouvelles locales distinctes ont été diffusées le 27 mai 2014, le personnel du Conseil qui a examiné l'enregistrement n'a pas été en mesure d'identifier une seule nouvelle qui concernait directement et en particulier la communauté autochtone desservie dans aucun bulletin de nouvelles.
38. Le 6 février 2015, le personnel du Conseil a envoyé une lettre à AVR et lui a demandé de donner des exemples de cinq nouvelles locales distinctes pour chaque marché desservi par journée de radiodiffusion. AVR devait, pour chaque exemple, préciser la date et l'heure de sa diffusion et fournir une brève description de chaque nouvelle.
39. Le 31 mars 2015, AVR a déposé un document détaillant un total de cinq nouvelles diffusées selon lui quotidiennement sur chaque station au cours de la semaine du 25 au 31 mai 2014. Cependant, parce qu'aucune heure de diffusion n'était précisée dans ce document, le personnel du Conseil n'a pas été en mesure de confirmer le moment de la diffusion en les comparant aux bandes-témoins fournies pour chaque station.
40. Dans ses observations écrites et à l'audience, AVR a fait valoir que chaque nouvelle diffusée le 27 mai 2014 concernait directement et en particulier la communauté autochtone. Ces nouvelles comprenaient des nouvelles relatives aux sports, à la météo, à la circulation ou aux routes, ainsi que des nouvelles sur des questions politiques en général telles que l'état de santé de Rob Ford. AVR a avancé que ce n'est pas parce que des événements, des nouvelles ou des informations donnés débordent du cadre de la communauté autochtone ou des questions autochtones qu'ils

---

<sup>7</sup> Transcription, paragraphe 359.

ne sont pas d'un intérêt particulier pour la communauté autochtone en milieu urbain desservie. Il a également fait valoir que la culture des Autochtones les incite à s'informer des événements et des personnes qui les entourent, ainsi qu'à avoir une perspective particulière. Aussi, selon AVR, les répercussions des événements qui surviennent dans leur communauté peuvent être différentes à leurs yeux, peu importe que la nouvelle concerne spécifiquement ou non la communauté autochtone<sup>8</sup>.

41. AVR a averti le Conseil [traduction] « qu'il ne devrait pas tenter de définir ce qui est ou non pertinent pour la communauté autochtone en raison du risque d'appuyer et de perpétuer des stéréotypes sur ce que signifie être une personne autochtone au Canada ». Tout en notant que la politique sur la radiotélédiffusion autochtone prévoit que les radiodiffuseurs autochtones sont les mieux placés pour décider des besoins de leurs auditoires et y répondre, AVR a allégué que la prérogative d'interpréter ce qui est ou non pertinent pour ses auditeurs lui revenait de façon exclusive<sup>9</sup>.
42. À l'audience, le Conseil a demandé à la CAAB si elle estimait que les nouvelles générales au sujet des sports, de la météo ou de la santé de l'ancien maire de la ville constituaient du [traduction] « matériel qui concerne directement et en particulier la communauté autochtone », tel qu'exigé par la condition de licence d'AVR. La CAAB a répliqué qu'elle n'était pas de cet avis. Bien que ses membres puissent inclure de tels reportages dans leurs bulletins de nouvelles, ceux-ci ne sont pas considérés comme étant des reportages spécifiques à la communauté autochtone puisque ces types de reportages sont disponibles sur d'autres stations non autochtones. Au lieu, lorsqu'ils desservent leurs communautés, les membres de la CAAB mettent l'emphase sur des reportages qui traitent de sujets tels que la disparition ou l'assassinat de femmes autochtones, l'environnement et les conduites de gaz et qui ne font pas l'objet de reportages par les médias grand public. Ses membres peuvent inclure des bulletins de sports d'intérêt général et des bulletins météorologiques pour compléter ces reportages, ou ils peuvent en traiter d'un point de vue autochtone, par exemple en mettant l'emphase sur les performances d'un joueur des Premières nations, mais ils ne considéreraient pas la diffusion de ces nouvelles générales en elles-mêmes comme servant la communauté autochtone<sup>10</sup>.

### **Analyse et décisions du Conseil**

43. Même si on accepte la position d'AVR au sujet de l'interprétation de ce qui constitue une nouvelle qui concerne directement et en particulier la communauté autochtone, le titulaire n'a pas diffusé cinq nouvelles locales distinctes le 29 mai 2014, comme l'exigeait sa condition de licence 2.

---

<sup>8</sup> Lettres d'AVR au Conseil datées du 6 mars 2015 et du 31 mars 2015, réponses aux questions 12 et 14 et transcription, paragraphes 310 à 367.

<sup>9</sup> Voir la note 8.

<sup>10</sup> Transcription, paragraphes 1213 à 1225.

44. Cette condition de licence a été imposée et par la suite modifiée et renforcée précisément en vue de traiter la question de l'omission d'AVR de respecter son engagement de présenter des émissions de nouvelles qui reflètent son mandat de desservir les communautés autochtones en milieu urbain de manière différente de celle des stations de radio commerciale. Le Conseil reconnaît que la couverture des événements locaux, nationaux et internationaux est d'intérêt pour les auditeurs autochtones. De plus, la façon dont les nouvelles sont traitées ou encore le choix des nouvelles peut fournir un point de vue distinctement autochtone et faire en sorte que ces nouvelles concernent directement et en particulier les Autochtones canadiens. Cependant, rien dans les réponses d'AVR ne prouve que cela s'avère le cas des nouvelles diffusées le 27 mai 2014.
45. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut que le titulaire est en situation de non-conformité à l'égard de sa condition de licence relative à la diffusion quotidienne de bulletins de nouvelles locales en ce qui concerne sa station de Toronto.

#### **Dépôt de rapports annuels faisant état du progrès réalisé par AVR relativement à ses objectifs d'affaires**

46. AVR est tenu de déposer au plus tard le 30 novembre un rapport annuel faisant état du progrès réalisé relativement à ses objectifs d'affaires. Le rapport annuel doit comprendre certains renseignements spécifiques, en particulier la ventilation des revenus publicitaires et des autres revenus, le détail des stratégies et tactiques de marketing pour chaque marché, une copie des analyses de marché ainsi que la ventilation détaillée de tous les employés (y compris les employés contractuels et le personnel des ventes et du marketing), l'endroit de leur affectation, leurs responsabilités et leur rémunération.
47. AVR a déposé des rapports annuels faisant état du progrès réalisé relativement à ses objectifs d'affaires avant le délai du 30 novembre pour les années de radiodiffusion 2012-2013 et 2013-2014. Cependant, les deux rapports annuels comportaient les lacunes suivantes :
- le rapport annuel pour 2012-2013 ne comprenait pas la rémunération des employés;
  - le rapport annuel pour 2013-2014 ne comprenait pas l'endroit d'affectation de la majorité des employés.
48. AVR a par la suite fourni ces renseignements dans sa réponse du 31 mars 2015 à une demande de renseignements complémentaires. AVR a allégué que ses gestes ne constituaient pas une non-conformité parce qu'il avait respecté en substance son obligation de déposer des rapports annuels et que l'omission de fournir une ventilation complète de tous les renseignements n'était qu'une erreur humaine et le

résultat d'un oubli. Cependant, à l'audience, AVR a admis que le dépôt tardif de renseignements ne remédiait à aucune non-conformité<sup>11</sup>.

### **Analyse et décisions du Conseil**

49. L'obligation de déposer des rapports annuels a été imposée à AVR afin de permettre au Conseil de surveiller le progrès réalisé par AVR relativement à sa viabilité financière et à sa capacité de desservir son auditoire. Il a précisément exigé des détails au sujet du nombre d'employés et de l'endroit de leur affectation parce qu'AVR avait été incapable de fournir ces renseignements à l'audience de 2012. Ces renseignements étaient essentiels à l'analyse de la capacité d'AVR de desservir son marché local. Tous les renseignements exigés par le Conseil étaient importants afin qu'il puisse exercer sa surveillance.
50. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut que le titulaire est en situation de non-conformité à l'égard de sa condition de licence 9 relative au dépôt de rapports annuels.

### **Dépôt d'états financiers vérifiés pour chacune des stations d'AVR**

51. AVR est tenu par condition de licence de déposer les états financiers vérifiés pour chacune de ses stations de radio en même temps que ses rapports annuels, conformément à l'article 9(2) du Règlement.
52. En ce qui concerne l'année de radiodiffusion 2012-2013, le titulaire a déposé des états financiers vérifiés relatifs à l'ensemble de ses activités au lieu d'états financiers distincts pour chacune de ses cinq stations. De plus, les états financiers concernaient l'année financière se terminant le 31 mars et non l'année de radiodiffusion se terminant le 31 août.
53. De même, pour l'année de radiodiffusion 2013-2014, le titulaire a déposé des états financiers non vérifiés relatifs à l'ensemble de ses activités au lieu d'états financiers distincts pour chacune de ses cinq stations. Encore une fois, les états concernaient l'année financière et non l'année de radiodiffusion.
54. AVR a de plus déposé des états financiers révisés (non vérifiés) au 31 août 2014 relativement à l'ensemble des activités du titulaire. Le 2 avril 2015, AVR a déposé des états financiers vérifiés au 31 mars 2014 pour l'ensemble des activités de l'entité Aboriginal Voices Radio Inc., ainsi que des états financiers révisés (non vérifiés).
55. AVR a admis qu'il s'agissait là d'une situation de non-conformité à l'égard de sa condition de licence relative au dépôt d'états financiers vérifiés<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Lettre d'AVR au Conseil datée du 31 mars 2015, réponses à la question intitulée « Condition de licence 9 » et transcription, paragraphes 212 à 234.

<sup>12</sup> Lettre d'AVR au Conseil datée du 31 mars 2015, réponses à la question 19 et transcription, paragraphes 288 à 298.

## **Analyse et décisions du Conseil**

56. Cette condition de licence a été imposée à AVR spécifiquement parce qu'il s'était déjà trouvé en situation de non-conformité. Lors du dernier renouvellement de licences des stations, le Conseil a expressément refusé l'argument selon lequel exiger des états financiers vérifiés constituait une mauvaise utilisation des ressources déjà limitées d'AVR, estimant cette obligation nécessaire compte tenu qu'AVR recevait du financement au titre du DCC et qu'il devait surveiller sa viabilité financière. Le Conseil demeure d'avis que le dépôt d'états financiers vérifiés est essentiel à son évaluation de la viabilité financière des stations.
57. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut que le titulaire est en situation de non-conformité à l'égard de sa condition de licence 10 relative au dépôt d'états financiers vérifiés pour chacune de ses stations.

## **Capacité du titulaire à respecter ses obligations réglementaires et son mandat**

### **Explications du titulaire sur les circonstances ayant mené à sa non-conformité**

58. Appelé à expliquer les circonstances ayant mené à sa non-conformité, le titulaire déclare que celle-ci résulte directement de son incapacité à attirer des investissements et revenus publicitaires importants, ce qui est à l'origine de l'insuffisance de personnel et de ressources. Plus particulièrement, le titulaire signale les contraintes associées au fait d'exploiter une société sans but lucratif en vertu de la politique en matière de radiotélédiffusion autochtone, le coût de respecter certaines de ses obligations relatives aux nouvelles et à la programmation locale, les marchés hautement concurrentiels dans lesquels il exploite ses stations et la nécessité de consacrer ses ressources limitées à des enjeux plus vastes liés à la viabilité à long terme.
59. Le titulaire a donné des explications similaires lors de chacune des trois dernières audiences de renouvellement. Lors de la dernière audience de renouvellement, le Conseil a expressément déclaré qu'il était préoccupé du fait qu'AVR ne consacrait pas de sommes suffisantes à des éléments aussi fondamentaux que la programmation, les ventes et le marketing. Il a ajouté qu'il estimait que si AVR voulait vaincre ses difficultés financières, il devait absolument répartir ses ressources limitées de façon efficace.
60. Nonobstant ces avertissements mentionnés ci-dessus, au cours de la période de licence actuelle, AVR a mis à pied presque tout son personnel affecté aux ventes et à la programmation en 2014. Il ne reste que cinq employés, dont quatre sont des dirigeants. De son propre aveu, ces employés sont davantage préoccupés par les grandes questions de viabilité financière que par les questions de conformité réglementaire<sup>13</sup>. Par exemple, en expliquant comment AVR pouvait ne pas savoir que

---

<sup>13</sup> Transcription, paragraphes 105 et 106.

ses stations de Calgary et d'Edmonton avaient cessé de diffuser, le titulaire a répondu ce qui suit : [traduction] « Vous savez, nous ne nous occupons pas nécessairement de surveiller la station tous les jours; nous n'avions pas de personnel pour le faire et nous tentions plutôt de relancer les activités d'AVR »<sup>14</sup>.

61. En outre, même après la conclusion de l'entente avec Bray, le titulaire a continué à exploiter ses stations en omettant de se conformer à ses obligations réglementaires. AVR a admis qu'il était toujours en train de mettre en place les logiciels et les registres nécessaires pour répondre aux demandes du Conseil relativement aux registres et aux bandes-témoins et que ces systèmes étaient [traduction] « presque entièrement en place » mais qu'il restait du travail à faire<sup>15</sup>. Le titulaire a aussi admis qu'il ne diffusait présentement aucune nouvelle en raison d'un manque de personnel. Selon AVR, il est au beau milieu d'une période de transition et il consacre son attention au développement et à la mise en place d'un plan d'affaires plus vaste. Il prévoit être en situation de parfaite conformité uniquement au début de la prochaine période de licence en septembre 2015.
62. Un titulaire responsable aurait accordé la priorité au respect de ses obligations réglementaires, surtout compte tenu de l'historique de la station. Les gestes d'AVR démontrent plutôt une attitude cavalière à l'égard du respect de ses obligations réglementaires. AVR a consacré ses ressources et ses efforts à des activités de gestion et de planification au détriment de ses obligations en matière de programmation et de dépôt de rapports.

### **Nouveau plan d'affaires d'AVR**

63. L'absence de stabilité financière d'AVR est en grande partie à l'origine de son incapacité de respecter son mandat de desservir la communauté autochtone. La viabilité financière du titulaire a toujours préoccupé le Conseil, comme il l'a fait remarquer dans chaque décision de renouvellement de licence des stations. Le Conseil n'a pas cessé de poser des questions à AVR sur son plan d'affaires et sa capacité à obtenir des revenus autres que ceux provenant des contributions au DCC. Ses préoccupations à cet égard étaient telles qu'il a expressément exigé qu'AVR dépose régulièrement des mises à jour de ses stratégies d'affaires, et ce, au cours des deux dernières périodes de licence.
64. Dans la décision de radiodiffusion 2012-653, le Conseil a indiqué qu'un renouvellement de courte durée de deux ans laisserait « du temps à AVR pour mettre en œuvre son plan d'affaires et pour améliorer la qualité de sa programmation avant le prochain examen du Conseil de son rendement et de la réalisation de ses objectifs d'affaires ». En établissant un lien entre le renouvellement de courte durée et la mise en œuvre par AVR de son plan d'affaires et le prochain examen de son rendement, le Conseil indiquait clairement qu'il incombait au titulaire de démontrer la mise en

---

<sup>14</sup> Transcription, paragraphe 436.

<sup>15</sup> Transcription, paragraphes 188 à 197.

œuvre concrète de ses objectifs d'affaires et l'amélioration de la qualité de sa programmation dans le délai imparti.

65. Malgré ce message clair, AVR n'a pas démontré qu'il s'était occupé avec célérité de ses problèmes financiers pressants. Par exemple, dans le rapport annuel déposé le 2 décembre 2013, AVR n'a mentionné aucune stratégie concrète de marketing, se contentant de déclarer que ses efforts seraient consacrés à générer des revenus dans le marché de Toronto. À part souscrire au rapport BBM pour le marché de Toronto, AVR n'a pas non plus mené ou demandé de mener d'étude de marché ou autres recherches. De même, AVR n'a déposé aucune stratégie de marketing, étude de marché ou résultat de recherches ni avec son rapport annuel déposé le 1<sup>er</sup> décembre 2014, ni avec ses lettres de réponse des 6 et 31 mars 2015, et ce, même si le personnel du Conseil l'avait précisément demandé dans ses questions de clarification.
66. Ce n'est qu'à la fin de la journée du 8 mai 2015, soit cinq jours avant l'audience, qu'AVR a fourni des détails sur ses stratégies en vue d'accroître ses revenus si ses licences étaient renouvelées. Le plan d'affaires prévoit que le financement des activités d'AVR proviendra des revenus de publicité. L'augmentation nécessaire des revenus de publicité se base sur une augmentation de l'écoute, laquelle sera possible, selon le titulaire, grâce à la mise en place de deux stratégies en vue d'améliorer sa position dans les marchés radiophoniques qu'il dessert, soit une nouvelle formule de musique contemporaine légère pour adultes et l'offre [traduction] « d'un contenu orienté vers les annonceurs, c'est-à-dire un contenu qui a ses propres mérites à titre de contenu attrayant et sert aussi les besoins des clients en matière de marketing »<sup>16</sup>.
67. Bien que ce plan soit approuvé par un groupe de consultation possédant une vaste expérience, il ne comprend pas le type ou le niveau de détails pouvant convaincre le Conseil de sa viabilité. Plus précisément, le Conseil conclut que les projections financières indiquées dans le plan d'affaires déposé par AVR sont intenables compte tenu du rendement financier de ce dernier jusqu'à présent. En outre, la croissance projetée des revenus dépend d'une augmentation de l'écoute, mais cette augmentation prévue n'est soutenue par aucune étude de marché ou preuve quantitative convaincante.
68. Cependant, encore plus important, le plan ne demeure qu'un plan. À l'audience, AVR a parlé des types d'annonceurs qu'il prévoyait solliciter et des messages publicitaires (surtout du contenu orienté vers les annonceurs) qu'il entendait diffuser. Cependant, AVR a été incapable de donner des exemples concrets d'annonceurs qui avaient accepté d'acheter du temps d'antenne de ses stations. En réalité, AVR a déclaré qu'il n'avait pas encore mis au point ses présentations aux annonceurs en raison de l'incertitude entourant le renouvellement de ses licences. Dans sa description de son plan d'affaires, AVR n'a cessé d'utiliser des expressions comme « en

---

<sup>16</sup> Plan d'affaires d'AVR, page 12.

développement », « en train d'être mis en place », « relativement nouveau » ou « en préparation »<sup>17</sup>.

69. AVR a déclaré que son plan n'était pas encore en œuvre à cause des délais, inévitables selon lui, pour conclure l'entente avec Bray. Cependant, les attentes du Conseil à cet égard ont été clairement exprimées dans ses décisions antérieures publiées sur une période de 29 mois avant la date de l'audience. Ainsi, un titulaire responsable aurait compris qu'il devait démontrer non seulement qu'il avait un plan en vue d'assurer la viabilité financière et de répondre aux besoins de la communauté autochtone, mais aussi que ce plan était atteignable et avait de fait été mis en œuvre.
70. Le Conseil s'inquiète aussi de l'étendue de la délégation par AVR à Bray des rôles clés en matière de programmation et de publicité, AVR étant et devant demeurer le titulaire. Par exemple, à l'audience, le dirigeant d'AVR a été incapable de préciser le nombre d'employés de sa société ou la répartition de leurs tâches entre les stations; il a plutôt fait appel aux représentants de Bray afin qu'ils expliquent leur plan à l'égard du personnel. Il semble donc que l'entente avec Bray ne se limite pas à fournir à AVR une expertise temporaire et stratégique en matière d'embauche et de formation de personnel, mais qu'elle consiste plutôt à fournir à long terme ce personnel, ce qui laisserait le titulaire avec très peu ou aucune expertise en cas de résiliation du contrat.

#### **Qualité du service offert à la communauté autochtone**

71. Lors de l'attribution de la licence initiale, AVR proposait un service national basé à Toronto qui devait diffuser principalement en langue anglaise avec des segments réguliers d'émissions dans les différentes langues autochtones du Canada, de même que certaines émissions en français et en espagnol. Ce service, axé sur les besoins des communautés autochtones des marchés urbains qu'AVR était autorisé à desservir, devait contribuer à la réalisation des objectifs de politique de la Loi. Plus précisément, AVR avait indiqué que sa programmation aiderait à renforcer la spécificité des langues et des identités culturelles autochtones et qu'elle présenterait des modèles positifs pour les jeunes et offrirait une représentation positive et équilibrée de la population autochtone canadienne. Les autres stations autorisées d'AVR devaient suivre le même modèle et des émissions locales devaient être présentées au cours de la première période de licence.
72. Cependant, en réalité, les stations d'AVR n'ont pas bien desservi la communauté autochtone. Le Conseil reconnaît les efforts d'AVR en ce qui concerne la diffusion de musique autochtone et certaines émissions de créations orales. Par contre, la station d'Ottawa d'AVR ne diffuse plus depuis l'automne 2014 et ce marché n'a donc même pas reçu ce seuil très limité de service. Dans les quatre autres marchés, AVR admet

---

<sup>17</sup> Par exemple, voir transcription, paragraphes 141 à 144, 190, 193, 197, 269, 364, 370, 384, 593, 757, 764 et 805.

qu'il ne présente pas les émissions et les nouvelles locales qu'il s'était engagé à présenter<sup>18</sup>.

73. En outre, l'attitude d'AVR pendant le processus de renouvellement n'a pas réussi à convaincre le Conseil que le titulaire comprend ou peut remplir son mandat à titre de station de radio autochtone de type B devant desservir les communautés autochtones des marchés urbains. Par exemple, le plan d'affaires de Bray propose de supprimer le mot « autochtone » de la marque de commerce des stations et d'adopter une formule de musique contemporaine légère pour adultes visant un auditoire surtout féminin axé sur les 35-64 ans. Bien qu'AVR ait allégué que cette formule convenait bien à la musique autochtone et aux émissions culturelles qu'il diffuse, il est clair que l'auditoire qu'il entend viser est celui des femmes et non celui des Autochtones.
74. Le Conseil est également préoccupé par l'approche d'AVR axée sur Toronto. Bien que le plan d'affaires prévoie des nouvelles locales et du personnel affecté à la programmation, AVR n'en est pas à ses premières promesses en ce qui concerne la présence locale; or, la concentration à Toronto des employés qui jouent un rôle dans la gestion, tant d'AVR que de Bray, laisse croire que l'accent est toujours mis sur Toronto. Plus précisément, les discussions au cours de l'audience entre le Conseil et le titulaire sur les engagements relatifs aux émissions de nouvelles indiquent que ce dernier continue à interpréter son mandat en matière de nouvelles locales de manière extrêmement générale. Il insiste sur les dépenses que représente la création d'émissions de nouvelles originales, mais minimise l'importance d'une telle programmation unique pour le respect de son mandat de desservir les communautés autochtones en milieu urbain.
75. Le Conseil a, dans le passé, tenté de s'assurer qu'AVR respecte son mandat en imposant des conditions de plus en plus spécifiques et rigoureuses; de son côté, le titulaire a continué à interpréter ces conditions d'une manière non conforme à l'esprit de son mandat. Par conséquent, le Conseil ne croit pas que la couverture des nouvelles par AVR offre, comme le proposait le titulaire à l'origine, une réelle alternative aux nombreuses sources de nouvelles provenant des stations commerciales dans ces marchés.

## **Conclusion**

76. Le Conseil a examiné les différentes mesures qu'il peut prendre afin de s'assurer qu'un titulaire de radiodiffusion respecte ses obligations lorsqu'il estime qu'il est en situation de non-conformité, telles qu'une ordonnance et un renouvellement de courte durée, la suspension, le non-renouvellement ou la révocation de licence. Toutes ces mesures ont été énoncées dans l'avis de consultation de radiodiffusion 2015-84 et discutées avec le titulaire tant à l'occasion des questions de clarification du personnel qu'à l'audience.

---

<sup>18</sup> Transcription, paragraphes 104 et 105.

77. À l'audience, le titulaire a déclaré accepter la gravité de sa non-conformité ainsi que la responsabilité de ses obligations réglementaires. Il a fait valoir qu'un renouvellement de courte durée serait approprié dans les circonstances, mais qu'aucune autre mesure ne devrait être prise. Il a aussi indiqué qu'il respecterait toute ordonnance, mais que cette mesure serait inutile parce que, de toute manière, il respecterait ses obligations.
78. Pour sa part, la CAAB a indiqué que la perte de radio autochtone dans plusieurs de ces communautés représenterait une déception et que ces communautés veulent un service qui leur offrirait une voix, qui appuierait les artistes autochtones et qui serait unique. Cependant, elle note qu'AVR a été incapable d'offrir un tel service par le passé et qu'il est improbable qu'il soit en mesure de le faire à l'avenir.
79. Le titulaire a déjà fait l'objet de trois renouvellements de courte durée, de même que d'une ordonnance au cours d'une période de licence précédente. Dans la décision de radiodiffusion 2012-653, le Conseil a déclaré de façon explicite qu'il s'attendait fortement à ce qu'AVR améliore le rendement de chacune de ses stations au cours de la nouvelle période de licence. Même si le renouvellement devait avoir lieu dans un délai aussi court que trois ans, le Conseil a imposé des obligations précises sur le dépôt de rapports annuels afin de forcer le titulaire à rendre compte régulièrement de la mise en œuvre de son plan précédent.
80. En dépit de la clarté des messages sur la gravité de la situation énoncés dans la précédente décision de renouvellement, le titulaire s'est trouvé au cours de la période de licence actuelle en situation de non-conformité à l'égard de nombreuses obligations et a admis toujours l'être au moment de l'audience<sup>19</sup>.
81. Compte tenu de la non-conformité du titulaire et des préoccupations mentionnées ci-dessus au sujet de son attitude et de son plan d'affaires, le Conseil estime qu'il sera incapable d'exploiter son entreprise conformément à ses obligations réglementaires actuelles ou futures au cours d'une autre période de licence. Le Conseil l'estime également incapable d'exploiter ses stations de manière à remplir convenablement son mandat de desservir la communauté autochtone, soit la raison pour laquelle il a été choisi parmi d'autres titulaires possibles au cours d'audiences précédentes concurrentielles d'attribution de licence. Ces décisions d'attribuer des licences à AVR étaient fondées sur le fait que le service d'AVR servirait l'intérêt public et contribuerait à l'atteinte des objectifs de politique énoncés aux articles 3(1)d)(iii) et 3(1)o) de la *Loi sur la radiodiffusion* (la Loi) de refléter la place particulière qu'occupent les peuples autochtones au sein de la société.
82. AVR ne pouvait pas s'engager à rendre ses stations conformes avant la fin de sa présente période de licence. Le Conseil estime que permettre à un titulaire de poursuivre ses activités de diffusion jusqu'à l'expiration de sa période de licence alors

---

<sup>19</sup> Les instances de non-conformité des périodes de licences précédentes et actuelle sont résumées dans le tableau annexé à la présente décision.

qu'il est en situation claire de non-conformité est contraire aux objectifs de politique énoncés à l'article 3 de la Loi.

83. Compte tenu de tout ce qui précède, le Conseil conclut que la révocation des licences est la seule mesure appropriée en l'espèce. Le Conseil **révoque** donc les licences de radiodiffusion des entreprises de programmation de radio autochtone de type B CKAV-FM Toronto, CKAV-FM-2 Vancouver, CKAV-FM-3 Calgary, CKAV-FM-4 Edmonton et CKAV-FM-9 Ottawa détenues par Aboriginal Voices Radio Inc. La révocation entre en vigueur le **25 juillet 2015**, date à laquelle le titulaire doit cesser de diffuser au plus tard à la fin de la journée de radiodiffusion.

### **Servir les communautés autochtones en milieu urbain au Canada**

84. Les radiodiffuseurs autochtones existants jouent un rôle essentiel en desservant la population autochtone dans l'ensemble du pays en offrant des nouvelles, de l'information et du contenu de créations orales ainsi que des formats de musique variés qui reflètent le talent et les intérêts des peuples autochtones. Par exemple, les membres du CAAB desservent actuellement de grandes parties de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de la Saskatchewan, du Manitoba et du Territoire du Yukon, y compris des régions urbaines telles que Regina, Winnipeg, Prince Rupert, Whitehorse et Edmonton, ainsi que plusieurs communautés plus petites et éloignées. Bien qu'elle se soit opposée au renouvellement de la licence d'AVR pour une nouvelle période de licence, la CAAB a souligné le besoin pour un service radiophonique autochtone solide à Vancouver, Calgary, Edmonton, Toronto et Ottawa.
85. En plus d'affirmer que le système canadien de radiodiffusion devrait répondre aux besoins et aux intérêts et refléter la place particulière qu'occupent les peuples autochtones au sein de la société canadienne (articles 3(1)d)(iii) et 3(1)o)), la Loi indique que le système devrait offrir au public l'occasion de prendre connaissance d'opinions divergentes sur des sujets qui l'intéressent (article 3(1)i)(iv)). De questions telles que la disparition des femmes autochtones, la Commission de vérité et de réconciliation, l'hébergement, l'environnement et les revendications territoriales sont des questions urgentes d'intérêt public qui ne font pas toujours l'objet d'une couverture adéquate par les médias grand public. Par conséquent, les radiodiffuseurs autochtones ont un rôle à jouer dans la diffusion d'informations au sujet de ces questions à leurs auditeurs.
86. Plus particulièrement, les services de radio qui ont pour but de desservir les communautés autochtones en milieu urbain mal desservies à Toronto, Vancouver, Calgary, Edmonton et Ottawa pourraient être complémentaires aux services autochtones existants de façon à contribuer à l'atteinte des objectifs de la Loi. En outre, tel qu'indiqué ci-haut, il existe un besoin urgent de desservir la communauté autochtone dans son ensemble étant donné que des questions d'importance vitale aux canadiens autochtones ne font pas l'objet d'une couverture complète ou ne sont pas traitées du tout dans les médias non autochtones. Par conséquent, et à titre prioritaire,

le Conseil entend publier un appel de demandes et tenir une audience afin d'attribuer des licences à des nouveaux services qui serviraient à l'atteinte de ce mandat.

Secrétaire général

### **Documents connexes**

- *Avis d'audience*, avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2015-84, 11 mars 2015
- *Mise à jour de l'approche du Conseil relative à la non-conformité des stations de radio*, bulletin d'information de radiodiffusion CRTC 2014-608, 21 novembre 2014
- *CKAV-FM Toronto, CKAV-FM-2 Vancouver, CKAV-FM-3 Calgary, CKAV-FM-4 Edmonton et CKAV-FM-9 Ottawa – Renouvellements de licence*, décision de radiodiffusion CRTC 2012-653, 29 novembre 2012
- *CKAV-FM Toronto, CKAV-FM-2 Vancouver, CKAV-FM-3 Calgary, CKAV-FM-4 Edmonton et CKAV-FM-9 Ottawa – renouvellement de licences et publication d'une ordonnance*, décision de radiodiffusion CRTC 2010-614 et ordonnance de radiodiffusion CRTC 2010-615, 24 août 2010
- *CKAV-FM Toronto, CKAV-FM-2 Vancouver, CKAV-FM-3 Calgary et CKAV-FM-9 Ottawa – renouvellement de licences*, décision de radiodiffusion CRTC 2007-121, 27 avril 2007
- *Nouvelle station de radio FM autochtone qui desservira la région d'Ottawa-Hull*, décision CRTC 2001-627, 4 octobre 2001
- *Trois nouvelles stations de radio pour desservir Calgary*, décision CRTC 2001-172, 12 mars 2001
- *Nouvelle station de radio autochtone qui desservira Vancouver approuvée en partie*, décision CRTC 2001-314, 5 juin 2001
- *Nouvelle entreprise de programmation de radio FM autochtone de type B*, décision CRTC 2000-204, 16 juin 2000
- *Politique en matière de radiotélédiffusion autochtone*, avis public CRTC 1990-89, 20 septembre 1990

## Annexe à la décision de radiodiffusion CRTC 2015-282

Le tableau suivant fournit une vue d'ensemble des non-conformités d'Aboriginal Voices Radio Inc. à l'égard du *Règlement de 1986 sur la radio* (le Règlement) et de ses conditions de licence au cours des quatre dernières périodes de renouvellement. Les articles cités du Règlement et les conditions de licence spécifiques qui apparaissent dans le tableau ont été abrégées. Veuillez vous référer à la présente décision et aux décisions de renouvellement précédentes pour le libellé détaillé relativement à ces conditions de licence et aux articles du Règlement. Chaque « X » représente une instance de non-conformité.

OBLIGATIONS RÉGLEMENTAIRES	DÉCISIONS ET ORDONNANCES			
<i>Article du Règlement de 1986 sur la radio</i>	<b>RENOUVELLEMENT DE 2007</b> (Décision de radiodiffusion 2007-121) Applicable uniquement aux stations d'AVR à Toronto, Vancouver, Calgary et Ottawa	<b>RENOUVELLEMENT DE 2010</b> (Décision de radiodiffusion 2010-614) (Ordonnance de radiodiffusion 2010-615) Applicable aux cinq stations d'AVR	<b>RENOUVELLEMENT DE 2012</b> (Décision de radiodiffusion 2012-653) Applicable aux cinq stations d'AVR	<b>RÉVOCATION DE 2015</b> (Décision de radiodiffusion 2015-282) Applicable aux cinq stations d'AVR
8(4) à l'égard du dépôt de registres des émissions sur demande				<b>X</b>
8(5) à l'égard de l'obligation de conserver un enregistrement magnétique clair et intelligible de toute matière radiodiffusée	<b>X (pour la station de Toronto)</b>			
8(6) à l'égard du dépôt de rubans témoins sur demande	<b>X (pour la station de Toronto)</b>			<b>X</b>
9(2) à l'égard du dépôt de rapports annuels	<b>X (pour la station de Toronto)</b>	<b>X</b>		<b>X (pour l'année de radiodiffusion 2013-2014)</b>
9(4)b) à l'égard de toute demande de renseignements par le Conseil				<b>X</b>
Condition de licence 1 exigeant que le titulaire consacre au moins 25 % de sa grille de programmation à de la programmation locale	Ne s'applique pas à ce renouvellement.	<b>X Absence de nouvelles locales, de météo locale, de sport et de promotion d'activités locales.</b>	En conformité, techniquement. Préoccupations à l'égard de la qualité de la programmation locale. Modiques quantités de nouvelles locales, de météo, de sport et de	

			promotion d'activités locales.	
Condition de licence 2 exigeant que le titulaire diffuse des bulletins de nouvelles sur chacune de ses stations avec au moins cinq nouvelles locales distinctes pour chacun des marchés desservis par AVR. Aux fins de cette condition, les « nouvelles locales distinctes » sont celles qui comprennent du matériel de créations orales qui concerne directement et en particulier la communauté autochtone au sein du marché desservi <sup>1</sup> .	Ne s'applique pas à ce renouvellement.	En conformité, techniquement <sup>2</sup> . Un bulletin de nouvelles original répété sans aucune modification plusieurs fois au cours de chaque journée.	<b>X (pour les stations de Vancouver, de Calgary et d'Edmonton)</b>	<b>X (pour la station de Toronto*)</b> <b><u>29 mai 2014</u></b> Un seul bulletin de nouvelles diffusé comprenant deux nouvelles locales. <b><u>27 mai 2014</u></b> Aucune nouvelle qui concerne directement et en particulier la communauté autochtone dans aucun bulletin de nouvelles diffusé. * Évaluation des quatre autres stations impossible étant donné le dépôt de rubans témoins incomplets.
La condition de licence 3 exige qu'au moins 20 heures soient consacrées à la diffusion d'émissions de créations orales enrichies et structurées <sup>3</sup> .	La non-conformité n'a pas pu être démontrée en toute certitude.		<b>X (pour les stations de Vancouver et de Calgary)</b>	
Condition de licence 9 à l'égard du dépôt de rapports annuels faisant état du	Ne s'applique pas à ce renouvellement.	Ne s'applique pas à ce renouvellement.	L'exigence de soumettre des rapports faisant état du progrès réalisé a été	<b>X (renseignements exigés)</b>

<sup>1</sup> Dans la décision de radiodiffusion 2010-614, le Conseil a ajouté les mots « doivent comprendre au moins cinq nouvelles locales différentes pour chacun des marchés desservis par AVR » compte tenu des préoccupations à l'égard de la qualité des bulletins de nouvelles d'AVR. Dans la décision de radiodiffusion 2012-653, le Conseil a ajouté le mot « autochtone » afin de s'assurer qu'AVR comprenne les attentes du Conseil en matière de bulletins de nouvelles locales distinctes qui concernent directement et en particulier les communautés qu'il dessert.

<sup>2</sup> La condition de licence 2 énoncée dans la décision de radiodiffusion 2007-121 exigeait uniquement qu'AVR « diffuse régulièrement des bulletins quotidiens de nouvelles ».

<sup>3</sup> Cette condition de licence a été modifiée dans la décision de radiodiffusion 2007-121 afin de résoudre l'ambiguïté relative à la quantité d'émissions de créations orales devant être diffusées. Le Conseil a ajouté les mots « enrichies et structurées » et a fourni une définition pour le nouveau libellé.

progrès réalisé			imposée à titre de modalité et non à titre de condition de licence.	<b>manquants pour les années de radiodiffusion 2012-2013 et 2013-2014)</b>
Condition de licence 10 à l'égard du dépôt d'états financiers révisés pour chacune des stations	Ne s'applique pas à ce renouvellement.	Ne s'applique pas à ce renouvellement.	L'exigence de soumettre des états financiers vérifiés a été imposée à titre de modalité et non à titre de condition de licence.	<b>X (pour les années de radiodiffusion 2012-2013 et 2013-2014)</b>