



Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2021-185 et Ordonnance de radiodiffusion CRTC 2021-186

Version PDF

Ottawa, le 1^{er} juin 2021

Référence : 2020-324

Ordonnance d'exemption révisée relative aux services de programmation d'images fixes et à faible mouvement

Le Conseil modifie l'Ordonnance d'exemption relative aux services de programmation d'images fixes, énoncée à l'annexe de l'avis public 2000-10, afin d'inclure les services de programmation à faible mouvement, de permettre, en plus de la musique de fond, des sons qui sont liés aux images diffusées et de permettre que les paroles soient de nature promotionnelle.

Contexte

1. Afin de répondre aux objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion* (la Loi) et de fournir aux Canadiens une diversité d'émissions conçues par des Canadiens, le Conseil dispose de nombreux outils. Le Conseil a entre autres la capacité, en vertu de l'article 9(1)b) de la Loi, d'attribuer des licences selon les conditions qu'il estime indiquées pour la mise en œuvre de la politique canadienne de radiodiffusion énoncée à l'article 3(1) de la Loi et, en vertu de l'article 10(1) de la Loi, de prendre des règlements. En ce qui concerne les services facultatifs, conformément à l'article 3(1)e) de la Loi, par exemple, le Conseil impose des règlements et conditions de licences aux services télévisuels détenant des licences afin de s'assurer qu'ils participent de manière significative à la création et à la présentation d'émissions canadiennes, telles que des exigences en matière de dépenses et de présentation d'émissions canadiennes et en matière d'accessibilité.
2. Le Conseil a également recours aux ordonnances d'exemption en vertu de l'article 9(4) de la Loi, qui précise qu'il soustrait les exploitants d'entreprises de radiodiffusion de la catégorie qu'il précise à toute obligation découlant soit de la partie II, soit des règlements d'application, dont il estime l'exécution sans conséquence majeure sur la mise en œuvre de la politique canadienne de radiodiffusion, énoncée à l'article 3(1).
3. Parmi ces ordonnances, l'Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de service de programmation d'images fixes, énoncée dans l'avis public 2000-10, s'applique aux « entreprises de télévision [qui] visent à offrir aux entreprises de distribution une programmation constituée d'images fixes (y compris des images graphiques), avec ou sans partie sonore et avec ou sans imposition d'un tarif aux entreprises de distribution desservies ». Depuis la publication de cette ordonnance, de nombreux changements relatifs à la technologie, aux règlements du Conseil ainsi qu'à la production et à la consommation des émissions se sont produits.

4. Pour cette raison, le Conseil a publié l'avis de consultation 2020-324, dans lequel il a sollicité des observations sur la meilleure façon de gérer la programmation à faible mouvement. Dans cet avis de consultation, le Conseil cherchait à déterminer si des modifications au régime de réglementation pour la programmation à faible mouvement étaient nécessaires et s'il devrait élargir la portée de l'ordonnance d'exemption actuelle relative aux services de programmation d'images fixes afin d'inclure la programmation à faible mouvement et les services offrant une telle programmation.
5. Dans ce même avis, le Conseil a également sollicité des observations sur sa proposition de définition de la programmation à faible mouvement et sur les protections réglementaires qui devraient être offertes aux services présentant une telle programmation.
6. Le Conseil a reçu quatre interventions en réponse à l'avis de consultation de radiodiffusion 2020-324, de la part de BCE inc. (BCE), Groupe Stingray inc. (Stingray), Rogers Communications Canada Inc. (Rogers) et Shaw Communications Inc. (Shaw).

Questions

7. Après avoir examiné le dossier de la présente instance compte tenu des politiques et règlements applicables, le Conseil estime que les questions sur lesquelles il doit se pencher sont les suivantes :
 - la modification de l'Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de services de programmation d'images fixes;
 - la définition de programmation à faible mouvement;
 - la protection réglementaire actuellement offerte aux services facultatifs indépendants en vertu de l'article 19(3) du *Règlement sur la distribution de radiodiffusion* (le Règlement);
 - la protection réglementaire offerte en vertu de l'article 19(5) du Règlement.

Modification de l'Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de services de programmation d'images fixes

8. Tous les intervenants sont d'avis que la programmation offerte par les services de programmation à faible mouvement est limitée et estiment qu'il serait approprié de modifier l'Ordonnance d'exemption relative aux services de programmation d'images fixes afin d'inclure la programmation à faible mouvement.
9. Le Conseil estime que les services de programmation d'images fixes et les services de programmation à faible mouvement offrent une programmation relativement similaire, la seule différence étant que, dans le deuxième type de programmation, l'image n'est pas nécessairement statique. De plus, leur contribution au système de radiodiffusion

est limitée puisque la programmation qu'ils proposent ne nécessite pas une grande participation des artisans canadiens et leur coût de production est minime. Par conséquent, les services ayant le même type de programmation devraient avoir les mêmes conditions réglementaires.

10. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil modifie l'Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de services de programmation d'images fixes pour y inclure les services de programmation à faible mouvement.

Définition de la programmation à faible mouvement

11. Dans l'avis de consultation 2020-324, le Conseil a proposé la définition suivante pour désigner la programmation à faible mouvement : « émission qui présente une couverture étendue d'un événement ou d'une scène ordinaire avec peu ou pas de montage vidéo ou mouvement de caméra. »
12. BCE, Rogers et Shaw estiment que la définition proposée par le Conseil est appropriée.
13. Stingray demande de clarifier la définition de programmation à faible mouvement afin de s'assurer qu'elle inclut les situations où la caméra ne bouge pas, mais est placée sur un objet en mouvement (p. ex. une caméra placée sur un train). Elle propose donc de supprimer « ou mouvement de caméra » de la définition proposée par le Conseil.
14. De plus, afin de tenir compte de la définition proposée, Rogers, Shaw et Stingray suggèrent de modifier la description de la programmation, énoncée au critère 4 de l'ordonnance d'exemption, de manière à y ajouter la programmation à faible mouvement.
15. Stingray propose de supprimer les mots « uniquement » et « exclusivement » qui se trouvent au critère 4 de l'ordonnance actuelle afin de ne pas limiter un titulaire dans la distribution de son service, qui pourrait entre autres être distribué sur les plateformes numériques, et de lui permettre de combiner certains types de programmation, comme la programmation à images fixes et la programmation à faible mouvement. Ainsi, Stingray propose la définition suivante :

La programmation de l'entreprise est offerte à des entreprises de distribution et se compose d'images fixes avec ou sans texte alphanumérique et/ou de programmation à faible mouvement, et accompagnées ou non d'un des éléments sonores (...).

16. Stingray propose également de modifier les critères 4a) et 4e) de l'ordonnance afin que la programmation présentée par les services puisse être accompagnée par des sons et des paroles, en plus de la musique, et que les paroles qui accompagnent les images puissent être de nature promotionnelle. Les modifications proposées sont en gras :

4a) musique de fond **et/ou sons liés à ce que représente le contenu de programmation d'images fixes ou à faible mouvement**

4e) des paroles, **y compris des paroles qui sont de nature promotionnelle**, qui se rapportent à ce que représente **le contenu d'images fixes ou la programmation à faible mouvement**.

17. En réplique aux interventions, Rogers et Shaw appuient la modification à l'ordonnance d'exemption proposée par Stingray afin d'ajouter les bruits de fond. Rogers est aussi d'accord avec la proposition de Stingray d'ajouter des paroles de nature promotionnelle à la programmation.
18. Puis, dans sa réplique, Stingray demande qu'en plus des paroles pouvant être de nature promotionnelle, l'ordonnance d'exemption permette la diffusion de messages publicitaires qui ne soient pas directement liés à l'image diffusée.

Analyse et décision du Conseil

19. Le Conseil estime que la modification de la définition de programmation à faible mouvement proposée par Stingray afin d'inclure les situations où la caméra ne bouge pas mais est placée sur un objet en mouvement n'est pas nécessaire. Plus précisément, le Conseil est d'avis que l'expression « peu ou pas de montage vidéo ou mouvement de caméra » dans la définition qu'il propose indique qu'il peut y avoir quelques mouvements de caméra. Dans l'exemple donné par Stingray, la caméra ne bouge pas, elle est placée sur un objet qui bouge. Selon le Conseil, l'utilisation du mot « peu » permet d'inclure ce type de situations dans la définition de la programmation à faible mouvement.
20. Le Conseil définit donc ainsi la programmation à faible mouvement :

Une émission qui présente une couverture étendue d'un événement ou d'une scène ordinaire avec peu ou pas de montage vidéo ou mouvement de caméra.
21. En ce qui concerne les modifications proposées par les intervenants relative à la description de la programmation énoncée au critère 4, le Conseil estime que la justification de Stingray pour supprimer le mot « uniquement » est valide, compte tenu de l'évolution du système de radiodiffusion au sein duquel de plus en plus de services linéaires migrent vers les plateformes numériques.
22. Quant à la suppression du mot « entièrement », le Conseil estime que même en supprimant ce mot, la définition de service de programmation à faible mouvement est assez précise pour s'assurer que la programmation offerte ne déborde pas des objectifs de l'ordonnance d'exemption.
23. Les modifications au critère 4 telles qu'approuvées par le Conseil sont énoncées à l'annexe de la présente politique réglementaire.
24. En ce qui concerne la demande de Stingray de permettre la diffusion de messages de nature promotionnelle, le Conseil note qu'en vertu de l'Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de services de programmation de télé-achats (ordonnance de radiodiffusion 2020-193), les services qui offrent des émissions qui visent à vendre ou

à promouvoir des biens et des services sont exemptés. De plus, l'Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de programmation d'images fixes permet de combiner, sur un même canal, des services de télé-achats et des services d'images fixes. Ainsi, les règlements du Conseil permettent de justifier l'approbation de la proposition de Stingray. Le Conseil estime que le fait que les messages promotionnels devront accompagner les images diffusées et non l'inverse est suffisant pour éviter les dérives. Il est aussi d'avis que ceci pourrait aider les services à compenser la perte des protections réglementaires décrites ci-dessous dont ils bénéficient actuellement à titre de services facultatifs.

25. Cependant, en ce qui concerne la proposition de Stingray de diffuser des messages publicitaires non liés directement à l'image diffusée, le Conseil note que comme cette demande a été formulée lors de la période de réplique, les autres intervenants n'ont pas pu soumettre leur opinion à cet égard. Par conséquent, les renseignements au dossier de la présente instance sont insuffisants pour évaluer la proposition de Stingray.

Protection réglementaire actuellement offerte aux services facultatifs indépendants en vertu de l'article 19(3) du *Règlement sur la distribution de radiodiffusion*

26. Dans la politique réglementaire de radiodiffusion 2015-96, le Conseil indique que les services indépendants (c'est-à-dire des services non liés à une entreprise de distribution de radiodiffusion (EDR)) sont une source importante de diversité au sein du système, car ils offrent une programmation de créneau à des groupes restreints. Ils doivent aussi contribuer de façon significative à la production d'émissions canadiennes. En contrepartie, les services facultatifs indépendants bénéficient de certaines protections offertes en vertu du Règlement.
27. En vertu de l'article 19(3) du Règlement, les EDR intégrées verticalement sont tenues d'offrir un service facultatif indépendant de langue française ou de langue anglaise pour chaque service de langue française ou de langue anglaise leur appartenant qu'elles distribuent (ratio 1:1). Par exemple, une EDR qui distribue cinq services facultatifs connexes de langue anglaise doit offrir cinq services facultatifs indépendants de langue anglaise à ses abonnés. Cette mesure vise à garantir qu'une diversité des voix est offerte aux Canadiens.
28. Si le Conseil modifie l'Ordonnance d'exemption des services de programmation d'images fixes pour y inclure les services de programmation à faible mouvement, ces derniers ne seront plus considérés comme des services facultatifs. Par conséquent, ils seront d'emblée exclus du ratio 1:1 prévu à l'article 19(3) du Règlement.
29. Dans son intervention, Stingray demande au Conseil de modifier le Règlement afin que les services de programmation à faible mouvement puissent, une fois exemptés, continuer de bénéficier de la protection prévue par le ratio 1:1. Elle ajoute que son service Naturescape est un « bon service indépendant canadien », car il emploie des artisans canadiens pour la création de sa programmation tant audio que visuelle. Rogers et Shaw s'opposent à cette demande, car elles estiment que ces services ne contribuent pas de manière significative au système canadien de radiodiffusion.

30. Le Conseil estime que les raisons pour lesquelles il a créé la protection en vertu de l'article 19(3) du Règlement, soit l'accès à une vaste gamme de services offrant une diversité des voix et une contribution au système canadien de radiodiffusion, sont toujours valides et pertinentes. Ainsi, modifier le Règlement afin d'étendre cette protection aux services de programmation à faible mouvement paraît injustifiée.
31. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil estime que les services de programmation à faible mouvement ne devraient pas bénéficier de la protection prévue par le ratio 1:1 en vertu de l'article 19(3) du Règlement.

Protection réglementaire offerte en vertu de l'article 19(5) du Règlement sur la distribution de radiodiffusion

32. Le Conseil a également mis en place un ratio pour les services exemptés. Ce ratio vise à assurer une diversité des voix à la population canadienne. L'article 19(5) du Règlement prévoit ce qui suit :

Le titulaire qui distribue, dans une zone de desserte autorisée, un ou plusieurs services de programmation d'entreprises de programmation exemptées liées distribue dans cette zone un nombre égal de services de programmation d'entreprises de programmation exemptées non liées.

33. Ainsi, si une EDR distribue un de ses services exemptés, elle doit distribuer un service qui ne lui appartient pas.
34. Rogers et Shaw soutiennent qu'il serait approprié d'exclure les services de programmation à faible mouvement de la protection en vertu de l'article 19(5) du Règlement. De son côté, Stingray affirme que cette protection devrait être modifiée de manière à ce que, pour chacun de ses propres services de programmation à faible mouvement exemptés qu'elle distribue, une EDR doive offrir un service indépendant de programmation à faible mouvement, plutôt que n'importe quel autre service indépendant non lié exempté.
35. Advenant l'approbation de la modification proposée par Rogers et Shaw, les EDR pourraient distribuer leur propre service de programmation à faible mouvement sans aucune obligation en contrepartie. Toutefois, advenant l'approbation de la modification proposée par Stingray, seuls les services indépendants de programmation à faible mouvement exemptés pourraient bénéficier de la protection en vertu de l'article 19(5) du Règlement lorsqu'une EDR distribue son propre service exempté.
36. Le Conseil estime que tel qu'il est, l'article 19(5) du Règlement permet un équilibre pour une meilleure diversité des voix. Les EDR peuvent distribuer leurs propres services exemptés en échange de quoi elles doivent offrir des services non liés exemptés qui ont ainsi la possibilité d'être distribués.
37. Par conséquent, le Conseil conclut qu'aucune modification à l'article 19(5) du Règlement n'est nécessaire pour le moment.

Conclusion

38. Compte tenu de tout ce qui précède, le Conseil modifie l'ordonnance d'exemption relative aux services de programmation d'images fixes afin d'inclure les services de programmation à faible mouvement, de permettre, en plus de la musique de fond, des sons qui sont liés aux images diffusées et de permettre que les paroles soient de nature promotionnelle.
39. De plus, le Conseil définit la programmation à faible mouvement de la manière suivante :
- Une émission qui présente une couverture étendue d'un événement ou d'une scène ordinaire avec peu ou pas de montage vidéo ou mouvement de caméra.
40. Le Conseil modifie également le critère 4 pour qu'il se lise ainsi :
- La programmation de l'entreprise est offerte à des entreprises de distribution et se compose d'images fixes avec ou sans texte alphanumérique et/ou de programmation à faible mouvement, et accompagnées ou non d'un des éléments sonores (...).
41. Le Conseil **refuse** la demande de Stingray pour que les services de programmation à faible mouvement puissent diffuser des messages publicitaires non liés directement à l'image diffusée.
42. Enfin, le Conseil **refuse** la demande de Stingray afin de modifier l'article 19(3) du Règlement ainsi que les demandes de Rogers, Shaw et Stingray afin de modifier l'article 19(5) du Règlement.

Secrétaire général

Documents connexes

- *Appel aux observations sur la programmation à faible mouvement*, avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2020-324, 4 septembre 2020
- *Ordonnance d'exemption révisée relative aux entreprises de services de programmation de télé-achats*, politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2020-192 et ordonnance de radiodiffusion CRTC 2020-193, 15 juin 2020
- *Parlons télé - Un monde de choix - Une feuille de route pour maximiser les choix des téléspectateurs et favoriser un marché télévisuel sain et dynamique*, politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2015-96, 19 mars 2015
- *Révisions définitives à certaines ordonnances d'exemption*, avis public 2000-10, 24 janvier 2000

Annexe à la politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2021-185

Ordonnance de radiodiffusion CRTC 2021-186

Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de services de programmation d'images fixes et à faible mouvement

En vertu de l'article 9(4) de la *Loi sur la radiodiffusion* (la Loi), le Conseil, par la présente ordonnance, exempte des exigences de la Partie II de la Loi et de tous les règlements les personnes exploitant des entreprises de radiodiffusion de catégorie définie par les critères suivants :

Objet

Ces entreprises de télévision visent à offrir aux entreprises de distribution une programmation constituée d'images fixes (y compris des images graphiques) et/ou à faible mouvement, avec ou sans élément sonore et avec ou sans imposition d'un tarif aux entreprises de distribution desservies.

Description

1. Il doit s'agir d'une entreprise à laquelle il n'est pas interdit au Conseil d'attribuer une licence conformément à des instructions du gouverneur en conseil.
2. L'entreprise satisfait à toutes les exigences techniques du ministère de l'Industrie et a obtenu toutes les autorisations ou tous les certificats prescrits par celui-ci.
3. L'entreprise ne diffuse aucune émission de nature religieuse ou politique.
4. La programmation de l'entreprise est offerte à des entreprises de distribution et se compose d'images fixes avec ou sans texte alphanumérique et/ou à faible mouvement et accompagnées ou non d'un des éléments sonores suivants :
 - a) musique de fond et/ou sons liés à ce que représente le contenu de programmation d'images fixes et/ou à faible mouvement;
 - b) le service de programmation de toute station AM ou FM autorisée ou exemptée, autre qu'un service de programmation ou de radio éducative, dont l'exploitation relève d'une autorité éducative;
 - c) le service de programmation d'une entreprise de programmation sonore nationale ayant obtenu une licence ou une exemption; ou
 - d) des paroles, incluant des paroles de nature promotionnelle, qui se rapportent à ce que représente le contenu de programmation d'images fixes et/ou à faible mouvement.

Le service de l'entreprise peut être combiné sur le même canal d'une entreprise de distribution avec le service d'une entreprise exemptée en vertu de l'Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de services de programmation de télé-achats, énoncée à l'annexe de *Ordonnance d'exemption révisée relative aux entreprises de services de programmation de télé-achats*, politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2020-192 et ordonnance de radiodiffusion CRTC 2020-193, 15 juin 2020.

Définitions

Programmation à faible mouvement : Une émission qui présente une couverture étendue d'un événement ou d'une scène ordinaire avec peu ou pas de montage vidéo ou mouvement de caméra.

Programmation d'images fixes : Une émission qui se compose exclusivement d'images fixes avec ou sans texte alphanumérique et accompagné ou non d'un élément sonore.