



CCSA

**Canadian Communication
Systems Alliance**

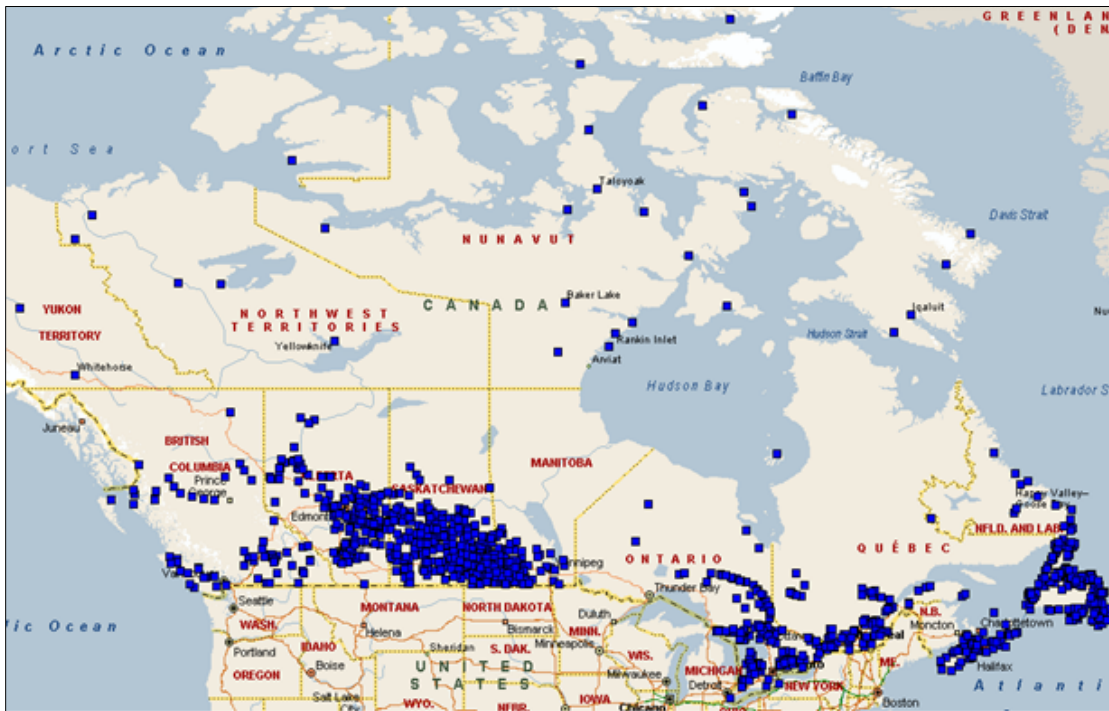
447 Gondola Point Road, Quispamsis NB E2E 1E1
T: 506 849 1334 | info@ccsaonline.ca | ccsaonline.ca

REGULATORY

La CANADIAN COMMUNICATION SYSTEMS ALLIANCE INC.

**Soumission pour étude par le
Comité permanent du patrimoine canadien
dans le cadre de**

**l'Examen du projet de loi C-10 : Loi modifiant la Loi sur la radiodiffusion et
apportant des modifications connexes et corrélatives à d'autres lois**



Systèmes des entreprises membres de la CCSA

28 janvier 2021

1. En tant que représentant de plus de 100 petites entreprises indépendantes fournissant des services de télévision par câble/TVIP à des régions essentiellement rurales du Canada, la Canadian Communication Systems Alliance (CCSA) est heureuse de vous faire part de ses commentaires et recommandations concernant le projet de loi C-10 : *Loi modifiant la Loi sur la radiodiffusion et apportant des modifications connexes et corrélatives à d'autres lois* (« projet de loi C-10 »).
2. En se concentrant sur la modernisation de la *Loi sur la radiodiffusion* afin de remédier à la croissance de la taille des « géants numériques » étrangers et de l'influence qu'ils ont exercée au cours des trente dernières années, le projet de loi C-10 ne tient pas compte de la croissance de la taille et de l'influence de géants *nationaux* semblables durant la même période et de la menace qu'ils représentent aujourd'hui pour la diversité et l'abordabilité des services de radiodiffusion offerts aux Canadiens.
3. Pour contrer cette menace, le projet de loi doit affirmer clairement le pouvoir du CRTC de réglementer ces géants nationaux dans l'intérêt du public.
4. **Nécessité de protéger les consommateurs canadiens de télévision contre la menace que les géants des communications du Canada font peser sur la diversité et l'abordabilité de la radiodiffusion**
5. Les discussions concernant le projet de loi C-10 font ressortir le fait que l'Internet n'en était qu'à ses débuts lorsque la *Loi sur la radiodiffusion* a été modifiée pour la dernière fois (au début des années 90) et qu'aucune des énormes sociétés numériques étrangères actuelles, qui ont une immense influence, comme Netflix, Google, Facebook, Amazon ou Spotify, n'existait ou n'était considérée à l'époque.
6. Bien que cela soit certain, il est également vrai qu'il y avait à l'époque beaucoup plus d'acteurs nationaux diversifiés dans la radiodiffusion canadienne et que les géants canadiens intégrés verticalement d'aujourd'hui – Bell, Rogers, Québecor –, qui ont aussi une immense influence, n'existaient pas en tant que tels ou n'était pas davantage considéré.
7. Depuis l'acquisition de CTV Inc. par BCE Inc. en 2000, il s'est produit une consolidation substantielle de l'industrie canadienne de la radiodiffusion, fondée sur un changement fondamental de politique en vertu duquel le CRTC a autorisé les entreprises de distribution de radiodiffusion (« EDR ») à posséder et à exploiter des entreprises de programmation, y compris des stations de télévision et des services de programmation facultatifs.
8. Lors de l'audience publique organisée pour examiner cette transaction, de nombreuses parties ont fait part de leurs préoccupations quant au risque de comportement anticoncurrentiel de la part du géant de la radiodiffusion verticalement intégré qui résulterait de l'opération.

9. Dans sa décision d'approuver la transaction, le CRTC a déclaré :

De plus, BCE s'est engagée à l'audience à élaborer et mettre en œuvre un code de conduite. Ce code serait applicable aux diverses EDR de la requérante et tiendrait compte de questions telles que la distribution, le groupement et la tarification des services spécialisés. Par conséquent, le Conseil établit une protection supplémentaire contre le risque de préférence induite en exigeant que BCE respecte cet engagement. Le code doit être soumis au Conseil pour approbation au plus tard le 1^{er} juin 2001.¹

10. La principale préoccupation du CRTC à l'époque était la possibilité que ce nouveau géant de la radiodiffusion agisse injustement comme un « contrôleur » à l'égard des entreprises de radiodiffusion qu'il ne possédait pas et qu'il accorde une préférence induite à ses propres entreprises de radiodiffusion.

11. Depuis lors, de nouvelles consolidations ont permis à trois géants nationaux — Bell, Rogers et Québecor — de posséder et d'exploiter la grande majorité des stations de télévision et des services de programmation facultatifs canadiens.²

12. Maintenant, il est devenu évident que les géants canadiens de la radiodiffusion ont la motivation et la capacité d'agir de manière anticoncurrentielle non seulement contre les autres entreprises de radiodiffusion, mais aussi contre les EDR avec lesquelles ils sont en concurrence, au détriment des consommateurs canadiens de télévision.

13. Dans sa décision de 2011 sur l'intégration verticale (« IV »), le CRTC a reconnu que :

. . . dans un système de radiodiffusion de plus en plus consolidé et intégré verticalement, il est possible que les entités intégrées verticalement accordent, au détriment de la distribution de services de programmation indépendants, la priorité à la distribution de services qui leur sont liés ou de services liés à d'autres entités intégrées verticalement, ce qui limite la programmation à laquelle les Canadiens ont accès.³

14. En ce qui concerne l'incidence de l'intégration verticale sur les distributeurs de radiodiffusion concurrents, le CRTC notait que :

¹ Décision CRTC 2000-747, « 1406236 Ontario Inc., au nom de CTV Inc. L'ensemble du Canada – 200015497 », Ottawa, le 7 décembre 2000, <https://crtc.gc.ca/fra/archive/2000/db2000-747.htm> au par. 21.

² On peut ajouter que Shaw pourrait aussi être dans cette liste étant donné qu'il est propriétaire de Corus.

³ Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2011-601, « Cadre réglementaire relatif à l'intégration verticale », Ottawa, le 21 septembre 2011, <https://crtc.gc.ca/fra/archive/2011/2011-601.htm>, au par. 43.

... le dossier de la présente instance démontre que les entités intégrées verticalement ont à la fois l'occasion et l'incitatif de se conférer une préférence indue en s'attribuant des droits d'exclusivité du contenu qu'elles contrôlent sur différentes plateformes de distribution. Un consommateur serait ainsi obligé de s'abonner à la plateforme de distribution appartenant à une entité donnée pour avoir accès à ce contenu exclusif. Une éventuelle augmentation de la part de marché des services de distribution faisant partie de l'entité intégrée verticalement pourrait inciter celle-ci à refuser aux entreprises de distribution concurrentes l'accès à des émissions populaires.⁴

et que :

... en raison de leur position dominante au sein du système de radiodiffusion, les entités intégrées verticalement et les entités consolidées autorisées à exploiter plusieurs services de programmation pourraient se servir de leurs services de programmation les plus populaires pour instaurer des modalités de distribution favorables aux services de programmation moins prisés.⁵

15. En conséquence, le CRTC a établi certaines mesures pour protéger les consommateurs de télévision et les radiodiffuseurs indépendants contre d'éventuelles pratiques anticoncurrentielles de la part des géants de la radiodiffusion.
16. L'une de ces mesures de protection est un *Code de déontologie à l'égard des interactions et des ententes commerciales* (le « *Code sur la vente en gros* »), qui régit les relations commerciales entre les géants de la radiodiffusion, d'une part, et les programmeurs et les EDR indépendants, d'autre part.
17. Le *Code sur la vente en gros* interdit certaines pratiques anticoncurrentielles comme, par exemple, la vente liée de services de programmation, en plus de définir les indices permettant d'évaluer le caractère raisonnable des tarifs et des modalités commerciales dans les ententes d'affiliation.
18. Le *Code sur la vente en gros* est devenu « applicable à toutes les entreprises autorisées par la voie d'une ordonnance en vertu de l'article 9(1)h) de la *Loi sur la radiodiffusion* »⁶, le 22 janvier 2016.
19. Bell Canada a fait appel de la décision du CRTC de mettre en œuvre le *Code sur la vente en gros* devant la Cour d'appel fédérale. Plus précisément, Bell Canada a contesté le pouvoir

⁴ *Ibid.* au par. 19.

⁵ *Ibid.* au par. 61.

⁶ Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2015-438, « Code sur la vente en gros », Ottawa, le 24 septembre 2015, <https://crtc.gc.ca/fra/archive/2015/2015-438.htm> en tête de page. Pour la mise en œuvre du *Code*, voir Ordonnance de radiodiffusion CRTC 2015-439, « Distribution de la programmation des entreprises de programmation autorisées par les entreprises de distribution de radiodiffusion », Ottawa, le 24 septembre 2015, <https://crtc.gc.ca/fra/archive/2015/2015-439.htm>.

du CRTC de mettre en œuvre le *Code sur la vente en gros* au moyen d'une ordonnance en vertu de l'article 9(1)h) de la *Loi sur la radiodiffusion*.⁷

20. En reconnaissance de la contestation judiciaire de son pouvoir de rendre l'ordonnance obligatoire, le CRTC, dans son renouvellement des licences pour les géants de la radiodiffusion en 2017, a imposé des conditions de licence « suspensives » qui reflètent en grande partie les dispositions du *Code sur la vente en gros*.⁸ Tant que le *Code sur la vente en gros* reste en vigueur, ces conditions de licence demeurent suspensives.
21. En 2018, la Cour d'appel fédérale a accueilli l'appel de Bell Canada⁹ avec pour résultat que le *Code sur la vente en gros*, tel que mis en œuvre par l'ordonnance obligatoire du CRTC en vertu de l'article 9(1)h) de la *Loi sur la radiodiffusion* n'était plus en vigueur.
22. En conséquence, les géants de la radiodiffusion sont désormais soumis aux conditions de licence susmentionnées qui, en vertu de la décision de la CAF, ne sont plus suspensives. Ces conditions de licence resteront en vigueur jusqu'au 31 août 2022, date à laquelle les licences existantes des géants de la radiodiffusion devront être renouvelées.
23. Pendant ce temps, les géants de la radiodiffusion continuent de contester le pouvoir du CRTC de mettre en œuvre des mesures de protection destinées à protéger les consommateurs et les radiodiffuseurs indépendants contre le comportement anticoncurrentiel des géants.
24. Une autre de ces mesures de protection des consommateurs est connue sous le nom de « règle du statu quo ». Cette règle interdit à un programmeur de prendre en otage les téléspectateurs canadiens en retenant son signal auprès d'un distributeur de câble/TVIP lors d'un litige portant sur un contrat de distribution afin de faire pression sur le distributeur pour qu'il paie des tarifs plus élevés pour le signal. La rétention de signaux de cette manière et à cette fin est une tactique courante et très critiquée utilisée par les programmeurs aux États-Unis, par exemple à la veille d'un événement télévisé extrêmement populaire comme le Super Bowl.
25. En prenant exemple sur ses homologues américains, Québecor a utilisé cette tactique interdite en avril 2019, retirant son signal TVA Sports à la veille des éliminatoires de la LNH¹⁰; en conséquence et pour protéger les amateurs de hockey canadiens, le CRTC a dû

⁷ Ce paragraphe prévoit que « Sous réserve également de la présente partie, le Conseil peut, dans la poursuite de ses objectifs, ... exiger de tout titulaire de licence qui est autorisé à exploiter une entreprise de distribution qu'il exploite, aux conditions qu'il juge appropriées, les services de programmation spécifiés par le Conseil ».

⁸ Décision de radiodiffusion CRTC 2017-148, « Renouvellements de licences pour les services de télévision des grands groupes de propriété de langue anglaise – Décision de préambule », Ottawa, le 15 mai 2017, <https://crtc.gc.ca/fra/archive/2017/2017-148.htm>, et Décision de radiodiffusion CRTC 2017-143, « Renouvellement de licences pour les services de télévision des grands groupes de propriété de langue française – Décision de préambule », Ottawa, le 15 mai 2017, <https://crtc.gc.ca/fra/archive/2017/2017-143.htm>.

⁹ *Bell Canada c. 7265921 Canada Ltd.*, 2018 CAF 174 (CanLII).

¹⁰ Voir <https://cartt.ca/quebecor-carries-out-its-threat-and-yanks-tva-sports-from-bell-in-defiance-of-crtc/>.

rendre une décision d'urgence exigeant que Québecor rétablisse son signal.¹¹ En décembre 2019, Québecor a fait appel du pouvoir du CRTC d'établir et d'appliquer cette mesure de protection des consommateurs¹² et l'affaire est actuellement devant la Cour d'appel fédérale.

26. Notons ici que, bien que Québecor ait retiré son signal TVA Sports en raison d'un litige avec un autre géant de la radiodiffusion, Bell, ce dernier soutient la contestation judiciaire de Québecor.
27. Les principaux points de l'exposé précédent sont les suivants :
 - a. le CRTC a constaté, en fait, que les géants de la radiodiffusion ont la motivation et la capacité d'agir de manière anticoncurrentielle contre les acteurs indépendants de l'industrie, au détriment des consommateurs canadiens de télévision; et que
 - b. les mesures de protection que le CRTC a mises en place pour répondre à ce constat des faits sont sujettes à contestation et risquent de disparaître.
28. **Si les géants de la radiodiffusion réussissent à contester le pouvoir du CRTC de mettre en œuvre ses mesures de protection des consommateurs, ils pourraient s'octroyer le droit de forcer les distributeurs à assembler et à tarifier leurs services de télévision de manière à compromettre le choix et l'abordabilité des consommateurs. Par exemple, ils pourraient s'octroyer le droit de forcer les Canadiens à s'abonner à leurs services de télévision impopulaires pour avoir accès à leurs services populaires, et à payer beaucoup plus cher pour tous ces services.**
29. Les membres de la CCSA dépendent des géants de la radiodiffusion pour la plupart de leurs intrants en amont à savoir, la programmation canadienne, la transmission par satellite des signaux de programmation télévisuelle et, dans une mesure croissante, les interconnexions des réseaux terrestres pour la transmission de ce contenu vers leurs systèmes.
30. Parallèlement, les membres de la CCSA sont en concurrence directe avec les entreprises de distribution par satellite et par voie terrestre des géants de la radiodiffusion pour les clients de détail.
31. À ce titre, les membres de la CCSA, dont la plupart sont de petits distributeurs de radiodiffusion desservant les marchés ruraux, sont particulièrement vulnérables aux tactiques anticoncurrentielles des géants canadiens de la radiodiffusion.

¹¹ Décision de radiodiffusion CRTC 2019-109 et Ordonnance de radiodiffusion CRTC 2019-110, « Groupe TVA inc. – Non-conformité », Ottawa, le 18 avril 2019, <https://crtc.gc.ca/fra/archive/2019/2019-109.htm>.

¹² Voir <https://cartt.ca/supreme-court-standard-of-review-decision-to-find-way-in-tva-sports-case-say-lawyers/>.

32. Cela rend les Canadiens vivant dans les communautés rurales du Canada – qui sont les clients des membres de la CCSA – particulièrement vulnérables aux tactiques anticoncurrentielles des géants canadiens de la radiodiffusion.
33. **Pour ces raisons, il est essentiel que le projet de loi C-10 confirme expressément que le CRTC a le pouvoir de protéger les consommateurs canadiens de télévision en établissant et en appliquant des mesures de protection pour empêcher les comportements anticoncurrentiels des géants de la radiodiffusion dans leurs transactions commerciales avec les radiodiffuseurs indépendants.**

Nécessité de maintenir les mesures de protection existantes pour les consommateurs dans le monde en ligne

34. Comme l’a observé le CRTC dans sa décision de 2011 sur l’intégration verticale, les géants de la radiodiffusion « ont à la fois l’occasion et l’incitatif de se conférer une préférence induue en s’attribuant des droits d’exclusivité du contenu qu’elles contrôlent sur différentes plateformes de distribution. Un consommateur serait ainsi obligé de s’abonner à la plateforme de distribution appartenant à une entité donnée pour avoir accès à ce contenu exclusif. »¹³
35. Dans le contexte de ce que le projet de loi C-10 redéfinirait comme des « entreprises en ligne », cela signifie que, par exemple, Rogers pourrait, si rien n’est fait, exiger des Canadiens qu’ils s’abonnent à son service Internet pour avoir accès à la version en ligne de son service Sportsnet, Sportsnet Now. De même, Bell pourrait exiger des Canadiens qu’ils s’abonnent à son service Internet pour avoir accès à ses services en ligne comme TSN Direct ou Crave. En d’autres termes, si rien n’est fait, les géants de la radiodiffusion pourraient empêcher les Canadiens qui sont abonnés à d’autres fournisseurs d’Internet d’accéder à leurs services de programmation en ligne populaires, au détriment de ces consommateurs et au désavantage concurrentiel des autres fournisseurs d’Internet.
36. Ainsi, et ayant le même effet négatif sur de nombreux Canadiens, les géants étrangers du numérique pourraient, si rien n’est fait, conclure des accords avec certains fournisseurs d’accès Internet canadiens – par exemple, ceux qui appartiennent aux géants canadiens de la radiodiffusion – pour que des services comme Netflix et Amazon Prime ne soient disponibles que par l’intermédiaire de ces fournisseurs sélects.
37. Heureusement, le CRTC a mis en place des règles qui interdisent à la fois aux géants canadiens de la radiodiffusion et aux géants étrangers du numérique de se livrer à ce genre de comportement anticoncurrentiel et peu favorable aux consommateurs. C’est ce qu’a fait le CRTC dans son *Ordonnance d’exemption relative aux médias numériques* (« l’OEMN »)¹⁴ qui

¹³ Voir le par. 13, ci-dessus.

¹⁴ Voir « Annexe à l’Ordonnance d’exemption de radiodiffusion CRTC-409 - Ordonnance d’exemption relative aux entreprises de radiodiffusion de médias numériques », Ottawa, le 26 juillet 2012, <https://crtc.gc.ca/fra/archive/2012/2012-409.htm>.

établit actuellement les mesures réglementaires pour les entreprises en ligne comme Sportsnet Now, TSN Direct, Crave, Netflix et Amazon Prime.

38. L'OEMN interdit notamment à ces entreprises en ligne d'accorder une préférence induue à quiconque ou de soumettre quiconque à un désavantage indu¹⁵, et d'offrir une programmation « en exclusivité ou de manière autrement préférentielle de sorte que l'accès dépende de l'abonnement à un service mobile ou d'accès Internet de détail en particulier. »¹⁶
39. Il est également important de noter que l'OEMN soumet ces entreprises en ligne aux règles et procédures de règlement des différends du CRTC, y compris la règle de statu quo mentionnée ci-dessus.¹⁷
40. Malheureusement, il semble toutefois que l'introduction dans le projet de loi C-10 de la définition d'une « entreprise en ligne » servirait à remplacer l'OEMN, mais sans préserver ou reproduire ces mesures de protection pour les consommateurs ni confirmer clairement le pouvoir du CRTC de les maintenir ou de les rétablir dans le nouveau régime envisagé.
41. Par conséquent, s'il est laissé tel quel, le projet de loi C-10, tout en cherchant à servir les consommateurs canadiens de télévision et le système de radiodiffusion canadien en modernisant la *Loi sur la radiodiffusion*, pourrait en fait servir à nuire aux consommateurs et au système en permettant aux géants canadiens de la radiodiffusion et aux géants étrangers du numérique d'adopter des tactiques en ligne anticoncurrentielles et peu favorables aux consommateurs, actuellement interdites. Cela signifie que, s'il est laissé tel quel, le projet de loi C-10 pourrait mettre en péril le niveau de choix de programmation en ligne et la diversité dont bénéficient actuellement les Canadiens.
42. **Pour cette raison, il est également essentiel que le projet de loi C-10 confirme expressément que le CRTC a le pouvoir de protéger les consommateurs canadiens en préservant ou en reproduisant les mesures de protection des consommateurs actuellement établies pour les entreprises en ligne dans l'OEMN.**

¹⁵ *Ibid.* à l'art. 3.

¹⁶ *Ibid.* à l'art. 5.

¹⁷ *Ibid.* aux art. 9-11.

Recommendations

43. Afin de répondre aux préoccupations décrites ci-dessus, la CCSA recommande que le projet de loi C-10 soit modifié comme suit.
44. En formulant ces recommandations, nous notons que nous nous alignons sur d'autres secteurs indépendants du milieu canadien de la radiodiffusion pour déterminer la nécessité de confirmer le pouvoir du Conseil de régir les comportements potentiellement anticoncurrentiels des géants canadiens de la radiodiffusion et des géants étrangers du numérique.

Pouvoir du CRTC d'établir des ordonnances concernant les accords commerciaux entre entreprises de radiodiffusion

45. L'article 7 du projet de loi C-10 créerait un nouveau paragraphe 9.1(1)f qui donnerait au CRTC un nouveau pouvoir de rendre des ordonnances imposant des conditions concernant « les modalités de service des contrats conclus entre les entreprises de distribution et leurs abonnés », c'est-à-dire les modalités régissant la relation de détail entre les distributeurs et leurs clients.
46. Afin de garantir que le CRTC a clairement le pouvoir d'établir ou de maintenir des mesures de protection des consommateurs comme l'actuel *Code sur la vente en gros*, le projet de loi C-10 doit également confirmer le pouvoir du CRTC de rendre des ordonnances imposant des conditions concernant le marché de gros entre les entreprises de radiodiffusion. Pour ce faire, l'article 7 du projet de loi C-10 devrait inclure un autre paragraphe en vertu de l'article 9.1(1) concernant

« ... les modalités de service des contrats conclus entre les entreprises de radiodiffusion. »

Maintien des mesures de protection existantes pour les consommateurs dans le monde en ligne

47. Pour s'assurer que le CRTC a clairement le pouvoir de préserver ou de reproduire les règles et processus actuels de règlement des différends stipulés dans l'OEMN, l'article 8 du projet de loi C-10 devrait être modifié pour inclure un nouveau libellé au paragraphe 10(1)h qui accorderait au CRTC le pouvoir de faire des règlements

« ... pour résoudre, par la médiation ou autrement, tout différend survenant entre des entreprises de radiodiffusion concernant la distribution de programmations provenant des entreprises de radiodiffusion. »

48. Ce libellé remplacerait les références restreintes « entreprises de programmation » et « entreprises de distribution » de l'actuel paragraphe 10(1)h) par une référence plus englobante « entreprises de radiodiffusion » (c'est-à-dire qui inclurait désormais les « entreprises en ligne »).
49. La CCSA étudie actuellement un libellé pour assurer que le CRTC a également le pouvoir net de préserver ou de reproduire les règles actuelles de l'OEMN qui empêchent les entreprises en ligne d'accorder une préférence indue à leur propre plateforme ou à celle de quelqu'un d'autre au moyen d'un accord d'exclusivité pour le contenu que l'entreprise en ligne contrôle. Nous informerons le Comité du libellé que nous recommandons dès qu'il sera disponible. La résolution de cette importante question ne devrait toutefois pas dépendre de l'émission d'un tel libellé par la CCSA : nous réclamons que, quoi qu'il en soit, le Comité demande au gouvernement d'amender le projet de loi C-10 afin de garantir que cette importante mesure de protection des consommateurs puisse être maintenue.
50. La CCSA remercie le Comité de lui avoir donné l'occasion de présenter ce mémoire.

Cordialement,



Jay Thomson, LL.B, LL.M
Directeur général