

INTRODUCTION À L'ÉTUDE DU PHÉNOMÈNE DE LA PROPRIÉTÉ DES MASS MÉDIA ÉLECTRONIQUES AU CANADA

René Pepin

Volume 7, Number 1, 1976

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1110798ar>

DOI: <https://doi.org/10.17118/11143/19479>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Revue de Droit de l'Université de Sherbrooke

ISSN

0317-9656 (print)

2561-7087 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Pepin, R. (1976). INTRODUCTION À L'ÉTUDE DU PHÉNOMÈNE DE LA PROPRIÉTÉ DES MASS MÉDIA ÉLECTRONIQUES AU CANADA. *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, 7(1), 49–148. <https://doi.org/10.17118/11143/19479>

INTRODUCTION À L'ÉTUDE DU PHÉNOMÈNE DE LA PROPRIÉTÉ DES MASS MÉDIA ÉLECTRONIQUES AU CANADA*

par RENÉ PEPIN**

SOMMAIRE

INTRODUCTION	51
Section I: Description du phénomène de la propriété	55
§ 1: La propriété des stations de radiodiffusion	55
A) Prescriptions législatives et réglementaires	56
B) Les réseaux de radio et télévision	58
C) L'ampleur du phénomène	60
D) Les principaux acteurs	66
§ 2: La propriété et le cheminement des émissions	85
A) La relation producteurs-commanditaires-réseaux	85
B) Le coût des émissions	90
C) La relation réseaux-stations affiliées	91

* Ce texte a été rédigé dans le cadre du programme de recherche en droit des communications de la Faculté de Droit de l'Université de Sherbrooke.

** Professeur à la Faculté de Droit de l'Université de Sherbrooke. L'auteur tient à faire remarquer que le sujet de ce texte n'est pas traité exhaustivement. Une étude globale de la question aurait nécessité le travail de toute une équipe de chercheurs, dotés de pouvoirs spéciaux d'enquête. Il tient à remercier toutes les personnes du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes qui l'ont aidé de façon directe ou indirecte, et particulièrement M. Michel Arpin, chargé d'enseignement en économie des mass média à l'Institut des communications sociales à l'Université St-Paul, à Ottawa.

Section 2: Le phénomène de la propriété:	
traits dominants	97
§ 1: La concentration	97
§ 2: Le commercialisme	102
Section 3: Position du CRTC	108
§ 1: Ses moyens d'action en vertu du droit statutaire	109
§ 2: Ses décisions	114
A) Intérêts étrangers	114
B) Intérêts canadiens	118
– Introduction	118
– Position de base du Conseil	120
– Règles particulières	124
– La propriété collective des média	136
CONCLUSION	144

INTRODUCTION

On s'accorde à reconnaître aujourd'hui l'importance des moyens de communications de masse¹. Sans qu'il y ait accord absolu entre sociologues et politicologues, plusieurs estiment que leur apparition a changé de façon fondamentale et permanente les rapports entre les hommes ainsi que la société dans laquelle ils vivent.

L'un des motifs de cette importance est qu'ils redonnent à la liberté d'expression le rôle et l'impact qu'elle avait dans les siècles passés. En effet, l'accroissement de la densité de la population et le sentiment d'isolement qu'engendrent la vie dans les grands centres rendent désuets les discours prononcés à haute voix sur la place publique.

Les mass média, surtout les mass média électroniques, i.e. la radio et la télévision, assurent une communication efficace entre les citoyens, leur permettant de participer aux processus de décisions qui affectent leurs vies. C'est à notre avis la seule façon de contrôler effectivement le travail de leurs dirigeants en leur accordant la possibilité d'être informés de tout sujet les concernant et d'en discuter pleinement et publiquement, assurant ainsi la survie de régimes véritablement démocratiques².

La communication électronique présente cependant une caractéristique importante: elle ne peut être employée par tous en tout temps. En effet, elle est établie au moyen d'ondes électromagnétiques qui se propagent librement dans l'air³. L'ensemble des ondes, appelé le spectre des fréquences, va du son audible à

-
1. H.M. McLuhan, *The medium is the message*, N.-Y., Bantam Books, 1967.
 2. Comme l'a écrit au siècle dernier J.S. Mill: "When there is a tacit convention that principles are not to be disputed; when the discussion of the great questions which can occupy humanity is considered to be closed, we cannot hope to find that generally high scale of mental activity which has made some periods of history so remarkable". *On Liberty* (1925) p. 32. Cité par A.P. BRYANT, "Historical and Social Aspects of Concentration of Program Control in Television" (1969) 34 *Law and Contemp. Prob.* p. 611. La Cour Suprême des Etats-Unis abonda aussi en ce sens lorsqu'elle affirma dans l'affaire *Associated Press v. United States*: "... The widest possible dissemination of information from diverse and antagonist sources is essential to the welfare of the public" 326 U.S. 1 p. 20 (1945). En 1964 elle réaffirma que la discussion des problèmes contemporains doit être "uninhibited, robust and wide-open"; *New York Times Co. v. Sullivan* 376 U.S. 254, 270 (1964).
 3. Cf. *Le spectre*, Ottawa, Ministère des Communications, s.d., p. 8. Les ondes se caractérisent par leur fréquence et leurs longueur. La fréquence se mesure en cycles par seconde (ou en hertz); la longueur est la distance que l'onde parcourt en un cycle. Le spectre des fréquences a une étendue d'environ 3 milliards de hertz par seconde.

l'oreille humaine jusqu'aux signaux émis par les satellites⁴. Pour des raisons économiques et techniques qu'il serait trop long d'expliquer, seule sa partie inférieure est utilement exploitable, pour le moment du moins. D'autre part une plus ou moins grande partie du spectre doit être utilisée selon la quantité d'information à transmettre. C'est pourquoi un seul canal de télévision nécessite une étendue de fréquences qui serviraient à plusieurs stations de radio MA.

Une gestion publique du spectre des fréquences s'avère donc nécessaire pour éviter que plusieurs personnes tentent d'utiliser dans une même région⁵ et en même temps des fréquences identiques ou presque, ce qui entraînerait un brouillage des émissions. Les premiers accords internationaux sur ce sujet datent de la fin des années '30⁶. Une partie du spectre, comprenant un nombre déterminé de canaux, fut attribuée au Canada. Ceux-ci furent ensuite subdivisés⁷, certaines fréquences devant servir aux communications interpersonnelles, comme les communications militaires, les autres à la radiodiffusion. On voit ainsi que le nombre de stations de radio ou de télévision pouvant diffuser dans un certain rayon est limité. En pratique, la grande majorité des citoyens ne peut utiliser directement son "droit fondamental" à s'exprimer et communiquer ses idées, sentiments et impressions au moyen des média. La collectivité doit intervenir pour désigner les personnes qui utiliseront cette ressource précieuse et leur imposer la responsabilité spéciale d'être les porte-paroles de l'ensemble des citoyens. C'est cette impossibilité d'utilisation des mass média électroniques par les citoyens qui impose aux diffuseurs un rôle particulier, et non le fait que les ondes seraient considérées en soi être "propriété publique". Comme l'a écrit le professeur Jaffe:

-
4. Par convention, un kilocycle équivaut à 1000 cycles/seconde, un mégacycle vaut 1000 kilocycles, et un gégacycle équivaut à 1000 mégacycles.
 5. On estime que les stations utilisant un émetteur à un wattage connu émettent des signaux pouvant être captés dans le rayon suivant: 100 watts: 30 milles; 1 kw: 63 milles; 5 kw: 93 milles; 50 kw: 160 milles.
 6. On peut citer ici, parmi plusieurs autres, la conférence de La Havane, tenue en novembre 1937.
 7. Cf. *inter alia*, *Plan canadien d'attribution des fréquences AM, Plan canadien d'attribution des fréquences FM pour canaux à but commercial, Plan d'attribution des canaux de télévision au Canada*, in P.S. GRANT, *Recueil législatif sur la radiodiffusion et la télévision par câble*, Toronto, 1973, t. 2, pp. 505-543, 554, 580, 590-604.

"It is often said that because TV is given a license to use public property — the air waves — it can and should be required to serve the public. I do not find this convincing. In my opinion the responsibility of the licensees rests on the present limited number of frequencies"⁸.

Il y aurait beaucoup à dire sur les difficultés qui confrontent les organismes publics dans la fonction d'allocation du spectre⁹. Leur tâche essentielle consiste à établir un équilibre entre deux positions extrêmes, soit l'élimination des interférences radioélectriques et la "maximation" de l'utilisation des ondes. Mais au-delà de cette problématique se pose la difficulté majeure du choix des usagers des fréquences. Traditionnellement, tant au Canada qu'aux États-Unis, le spectre a été alloué en vertu du principe du "premier arrivé, premier servi", de sorte que le nombre de radiodiffuseurs est limité et qu'un nouveau venu en ce domaine a très peu de chances de se voir accorder un permis. Ainsi par exemple une partie du spectre utilisé par deux ou trois radiodiffuseurs l'est toujours sous la condition qu'un nouvel arrivé évitera de causer des interférences à toutes les stations déjà en ondes. Des changements technologiques survenus ces dernières années ont permis d'accroître le nombre de canaux disponibles mais la demande est si forte que cette mesure n'a été qu'un palliatif de courte durée. Les pionniers dans ce domaine ont donc eu avantage à accaparer la plus large bande de fréquences possible même si elle n'était pas utilisée immédiatement en totalité. Il n'y a aucun facteur les incitant à l'heure actuelle à exploiter plus efficacement cette ressource, puisqu'ils ne paient rien pour l'obtenir. On peut se demander s'il n'y aurait pas lieu de faire payer aux diffuseurs une somme annuelle proportionnelle à l'étendue de la fréquence utilisée.

-
8. L.L. JAFFE, "The Role of Government", in J.E. COONS (ed), *Freedom and Responsibility in Broadcasting*, Northwestern University, 1961, p. 36. Le Juge Frankfurter avait émis une opinion similaire dans *National Broadcasting Co. v. U.S.* 319 U.S. 190, 213 (1943)
 9. Précisons qu'au Canada les titulaires de permis paient un droit de licence annuel, établi en fonction du revenu brut de la station. Toute cette question a été débattue avec force dans les dernières années. Le professeur Coase a prétendu que cette formule améliorerait l'efficacité de l'utilisation du spectre et éliminerait la procédure actuelle d'allocation. Cf. R.H. COASE, "Evaluation of Public Policy Relating to Radio and Television Broadcasting: Social and Economic Issues" (1965) 41 *Land Economics* 161. Pour une étude plus récente du sujet cf. J.R. MINASIAN, "Property Rights in Radiation: an Alternative Approach to Radio Frequency Allocation" (1975) 18 *J.L. & Econ.* 221.

Quoi qu'il en soit, il suffit à notre propos de réaliser que le présent système confère un avantage sérieux aux premiers arrivés dans le système de la radiodiffusion. De plus comme l'a montré la récente décision de la Cour fédérale dans *In Re the Broadcasting Act and In Re Capital Cable Co-op*¹⁰, la pratique du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (C.R.T.C.), organisme fédéral chargé de régler la radiodiffusion au Canada, était de ne procéder à une réallocation de fréquence que lorsque le permis du diffuseur demandant un renouvellement n'est pas accordé, phénomène très rare¹¹.

On en arrive ainsi à la situation suivante. Seul un nombre restreint d'individus peut utiliser les ondes. Il n'y a que peu de nouveaux venus dans ce domaine. La propriété des stations de radio et de télévision risque au surplus de se concentrer dans des mains toujours moins nombreuses, parce qu'au Canada existe à côté de la Société Radio-Canada un système privé de radiodiffusion sujet à toutes les contraintes propres au secteur privé de l'économie, savoir que les entreprises qui le composent doivent augmenter leur taille pour conserver leur position concurrentielle¹². La tâche des organismes publics consiste donc d'une part à empêcher le phénomène de concentration de la propriété de conduire à des abus, d'autre part à établir des dispositions permettant aux citoyens, lorsque besoin est, d'avoir véritablement accès aux ondes.

Nous allons étudier ici seulement la question de la propriété des stations de radio et de télévision. Le problème de l'accessibilité du public aux média est si complexe qu'il demanderait un traitement particulier, que nous ne ferons pas.

10. *In re the Broadcasting Act and in re Capital Cable Co-op and the CRTC and Victoria Cablevision Ltd.*, C.F. no T-328-76, 2 février 1976.

11. En effet depuis la création du CRTC en 1968 on ne compte que deux cas notables de non-renouvellement de permis, celui de Yarmouth, où un radiodiffuseur avait permis de son propre aveu une manipulation de l'information, et celui de Thunder Bay où les actionnaires majoritaires d'une compagnie détentrice du permis de la station CJLX avaient sciemment caché leur participation réelle dans la propriété de l'entreprise.

12. Il est important de noter dès à présent que notre texte n'étudiera que les aspects du système privé de radiodiffusion au Canada. Nous n'avons pas examiné le fonctionnement de la Société Radio-Canada (il aurait été intéressant de voir jusqu'à quel point elle agissait selon les mêmes principes qui gouvernent l'entreprises privée. Cf. cependant sur ce point la décision CRTC 79-70, 31 mars 1974, concernant les renouvellements de permis de la Société), ni l'incidence qu'elle pouvait avoir sur le secteur privé.

Nous diviserons notre exposé en trois parties. La première décrira le phénomène lui-même de la propriété, en identifiant les plus importants propriétaires de stations de radiodiffusion au Canada et en s'attardant aussi à l'étude de la propriété des émissions, depuis leur réalisation par des producteurs indépendants jusqu'à leur diffusion par des stations affiliées à des réseaux. La seconde tentera de dégager et discuter les problèmes majeurs qui découlent de l'organisation actuelle de la propriété. Ce sont le gigantisme ou la concentration, bien sûr, mais aussi le commercialisme, i.e. les implications pour cette industrie de sa dépendance quasi-complète des commanditaires comme source de revenus. La dernière se veut un survol analytique des positions adoptées par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC)¹³ en ce domaine par l'analyse de ses décisions¹⁴.

SECTION I:

DESCRIPTION DU PHÉNOMÈNE DE LA PROPRIÉTÉ

§ I: La propriété des stations de radiodiffusion

La question de l'organisation des stations de radiodiffusion est très complexe. Nous ne tenterons pas d'en faire un examen exhaustif. Nous essaierons simplement de dégager les lignes de force en ce domaine.

Au Canada comme aux États-Unis, la quasi-totalité de la population est en mesure de capter des émissions de radio ou de télévision grâce à un grand nombre de stations qui ont la caractéristique d'être reliées entre elles en systèmes appelés "réseaux". En mars 1975, 661 stations de télévision étaient réparties à travers le Canada¹⁵. Ce chiffre paraît élevé, mais il faut préciser qu'il comprend les stations émettrices et aussi les stations de relais, qui reçoivent et amplifient le signal électromagnétique. C'est pourquoi il serait plus significatif de dire qu'il n'y a au Canada que

13. Le Conseil de la radio-télévision canadienne est devenu le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes lors de sa mise en vigueur par proclamation le 1er avril 1976 de la *Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes* (sanctionnée le 21-4-75), 11^{ème} session, 30^e législature (Canada). Cf. Arts 3(1) et 15(1).

14. Nous étudierons aussi à l'occasion les vues de la Régie des services publics du Québec.

15. Cf. CRTC, *Rapport Annuel 1974-5*, Ottawa, p. 39

105 véritables stations de télévision¹⁶ en opération. Seules cinq stations demeurent totalement indépendantes. Les autres sont affiliées à un réseau, soit à la Société Radio-Canada (environ 71 stations), qui compose le secteur public de la radiodiffusion, soit aux réseaux privés: cinq à TVA (Télédiffuseurs Associés Inc.) 18 à CTV (Canadian Television Network), et six à Global TV.

A) Prescriptions législatives et réglementaires

L'organisation des stations en réseaux est permise par la *Loi la radiodiffusion*. Son article 2 définit ainsi le terme "réseau":

"Toute exploitation à laquelle participent deux ou plusieurs entreprises de la radiodiffusion et où le contrôle de l'ensemble ou d'une partie des émissions ou des programmes d'émissions de toute entreprise de radiodiffusion participant à l'exploitation est délégué à un exploitant d'un réseau"¹⁷.

Il s'agit donc de stations juridiquement liées, qui diffusent un certain pourcentage d'émissions communes. Le *Règlement relatif à la télédiffusion*¹⁸ contient en son article 15 des précisions quant à l'organisation des réseaux¹⁹. Ces dispositions originent des auditions publiques tenues par le Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion (BGR) à la fin des années '50 lorsque fut prise la décision d'autoriser la création d'un réseau privé de télévision.

16. Notre étude portera principalement sur la question de la propriété dans le domaine de la télévision.

17. S.R.C. 1970, c. B-11, art. 2.

18. DORS/64-50, *Gaz. Can. Pt. II*, 12 février 1964, p. 169, tel qu'amendé. La dernière modification est contenue à DORS/73-219, *Gaz. Can. Pt. II*, 25 avril 1973, p. 980. Cf. aussi *Affiliation and Network Formation*, in P.S. GRANT, *Recueil législatif sur la radiodiffusion et la télévision par câble*, Toronto, 1973, p. 213.

19. Le règlement tire son origine de la *Loi canadienne sur la radiodiffusion* de 1936. Adopté pour la première fois en 1937, il demeura en vigueur sans changement majeur jusqu'en 1958. Il prévoyait notamment qu'aucune station ne pouvait diffuser une émission provenant de la Société Radio-Canada, à qui la loi avait permis de créer un réseau, sans en avoir obtenu permission au préalable. De même aucune station ne pouvait continuer à être membre d'un réseau situé principalement en dehors du Canada, ni même être partie d'un système opéré au Canada par une personne autre que la Société. Le BGR n'apporta pas de profondes modifications à ces dispositions malgré les vastes pouvoirs que lui conféra la loi de 1958. Mais il dut reviser cette position en 1960 lorsqu'il se mit à émettre des permis pour l'organisation de réseaux additionnels de radiodiffusion. L'une des grandes difficultés rencontrées à ce niveau fut la définition du terme "réseau". C'est de l'audience publique (Cf. audition no B-15) qu'il tint notamment sur cette question que naquit l'essentiel des dispositions du règlement actuel. Les modifications qu'il apporta se trouvent à DORS/60-470.

Il prévoit que le CRTC peut accorder à une personne la permission d'exploiter un réseau si elle a au préalable son assentiment, et a déposé auprès du Conseil des contrats d'affiliation avec deux ou plusieurs stations respectant certaines prescriptions²⁰. Il édicte aussi qu'une station ne peut signer de contrat d'affiliation avec plus d'un exploitant de réseau²¹ ou avec un exploitant de réseau non-canadien²². Une station peut cependant diffuser la programmation provenant de toute source en dehors des périodes réservées aux émissions d'un réseau²³. Quant aux contrats d'affiliation, ils doivent être déposés auprès du Conseil dans les 30 jours de leur entrée en vigueur²⁴ mais ce dernier n'a pas à les approuver²⁵. Cette exigence n'a pas été incluse au règlement dans le but d'éviter au Conseil de devenir partie aux négociations²⁶. Cependant, pendant la durée du contrat toute modification à ces conditions ou tout différend entre opérateurs de réseaux et stations quant à son contenu doit, si solution ne peut être trouvée à l'amiable, être soumis au Conseil pour décision. Deux autres points importants sont à signaler: il appartient au réseau de s'assurer de la conformité du contenu de ces émissions diffusées par les stations avec la loi et les règlements²⁷; enfin, "aucun exploitant de réseau ne doit signer de contrat exigeant que ses émissions ne proviennent que d'une seule source"²⁸.

20. Le CRTC a pourtant récemment permis, en violation de cette norme, aux stations CHLT, CJBR et CHLM, toutes affiliées à Radio Canada, de devenir également affiliées au réseau Télé-Média. Cf. décision CRTC 76-257. Tout conflit d'horaire doit être résolu en faveur de Radio-Canada.

21. Cf. *supra* note 18, art. 15(2)(a) et (b).

22. *Idem*, art. 15(4)(a).

23. *Idem*, art. 15(5).

24. *Idem*, art. 15(7).

25. Le BGR avait initialement déclaré que ces ententes devaient nécessiter son approbation mais il abandonna cette politique. Cf. *Rapport du Comité sur la radiodiffusion*, 1965, p. 264-5.

26. Cf. P.S. GRANT, *op. cit.*, *supra* note 18, p. 217. Cependant le Conseil déterminera à défaut d'entente les modalités du contrat entre Radio-Canada et ses stations affiliées.

27. Cf. *supra* note 18, art. 15(8).

28. *Idem*, art. 15(9). Les prescriptions du Règlement sur la télédiffusion sont à peu près identiques à celles contenues dans celui sur la radiodiffusion MA (DORS/64-49 tel qu'amendé) et MF (DORS/64-249 tel qu'amendé). Cf. Arts. 13 à 15 des règlements MA et MF.

B) Les réseaux de radio et télévision

La Société Radio-Canada commença la diffusion régulière d'émissions de télévision à l'automne de l'année 1952²⁹. Elle assure six services de radiodiffusion, ou plus précisément six services nationaux³⁰ et un service international. Il faut parler de "service" et non de "réseau"; car ce dernier terme recouvre une réalité beaucoup plus complexe. Pour diverses raisons, chaque service se trouve composé d'un ou plusieurs réseaux desservant des régions spécifiques d'une province. Ainsi plusieurs "mini-réseaux" de radiodiffusion forment le service national de la Société. En matière de télévision, cependant, on peut dire qu'elle n'opère qu'un double réseau, soit le réseau français et le réseau anglais.

Le réseau CTV entra en opérations le 1^{er} octobre 1961. Il offrait alors un service de programmation à huit stations. Quelque temps plus tôt le BGR avait émis des licences dans huit villes canadiennes pour une deuxième station de télévision de langue anglaise. Chacune des stations était indépendante et aucune d'entre elles ne prit l'initiative de les relier de quelque façon que ce soit. La politique de la Société Radio-Canada avait été de ne permettre l'établissement de réseaux que sur une base occasionnelle³¹ mais le BGR se montra³² disposé à accepter l'existence d'un véritable réseau privé de télévision au Canada. En juin 1960,³³ il débuta une série d'audiences publiques sur le sujet et accorda un permis le 8 décembre 1960 à S.W. Caldwell de Toronto, un courtier en équipements techniques et en émissions. Deux conditions y étaient attachées: 1) au moins six stations devaient s'affilier et 2) le réseau devait

-
29. Des émissions avaient été diffusées sporadiquement quelques années auparavant mais le gouvernement canadien voulut s'accorder quelques années de réflexion pour fixer les buts de ce nouveau médium. Il dut cependant permettre la diffusion régulière d'émissions lorsqu'il réalisa que le système américain de radiodiffusion était en train d'étendre sa portée aux zones les plus peuplées du pays.
30. Soit le service de télévision française, anglaise, un service de radio MA français, anglais, MF français et anglais.
31. Cf. A.J. BEKE, "Government Regulation of Broadcasting in Canada", (1970) 2 *Can. Com. L.R.* 115-6.
32. Cf. BGR Audience publique No B-15
33. *Ibid.*

fournir un minimum de 10 heures d'émissions par semaine dès la première année³⁴. Lors de la saison 65-66, CTV offrait à ses affiliés 25 heures d'émissions par semaine.

Des difficultés inhérentes au concept original étaient survenues, de sorte qu'au cours de l'année 1966 les stations affiliées décidèrent de se porter acquéreur des intérêts de S.W. Caldwell et d'opérer le réseau elles-mêmes, sur une base coopérative. Dès la saison 66-67 le réseau offrit un service de programmation de 61 heures 30 minutes par semaine.

Le 23 janvier 1973, le CRTC approuvait (décision 73-74) une nouvelle réorganisation corporative du réseau CTV. Aujourd'hui il est composé de 11 stations affiliées de plein droit, 5 stations affiliées et de 4 stations affiliées complémentaires.

Ce réseau est dans une situation particulière en ce qu'il ne possède pas lui-même d'installations de production, mais les loue des stations affiliées³⁵. Ce système est original car il arrive très souvent que les émissions de réseau soient produites par les stations affiliées ou par le personnel de CTV, qui se sert de leurs installations.

Aujourd'hui le réseau CTV a son siège social à Toronto et possède des bureaux d'affaires à Halifax, Montréal, Ottawa, Edmonton et Vancouver. Il dispense un minimum de 60 heures par semaine d'émissions à ses affiliés.

On doit mentionner l'existence, en plus du système traditionnel (ou *off air*) de radiodiffusion, d'un ensemble très important d'entreprises de télévision par câble. Elles opèrent en quelque sorte un système de télévision en circuit fermé, en se contentant la plupart du temps de capter les signaux émis par les stations traditionnelles, d'en améliorer la qualité technique et de les acheminer par câble coaxial à leurs abonnés³⁶. Elles ont connu en Amérique du Nord un développement très rapide. La télédistribution³⁷ fit son apparition au début des années '50 et se confina

34. Cf. A.A. SHEA, *Broadcasting the Canadian Way*, Montreal, Harvest House, 1963, p. 71.

35. Cf. Etude 1 (d) de la Télécommission, Ottawa, 1972, p.24.

36. Notons aussi que la télédistribution tend à devenir, sous la poussée des autorités tant fédérales que provinciales, une industrie produisant elle-même les émissions diffusées.

37. Selon la Régie de la langue française ce terme doit être utilisé pour désigner ce que l'on nomme communément "câblodiffusion" ou "câblodistribution".

initialement aux régions montagneuses et éloignées où la réception des signaux de télévision nécessitait l'utilisation d'une antenne extérieure pour chaque foyer. Mais elle pénétra vite dans les villes parce qu'elle permettait la réception d'un nombre plus élevé d'émissions que celles captées par une antenne conventionnelle. En 1970 on comptait déjà au Canada 300 de ces entreprises, exploitant environ 400 systèmes, desservant plus d'un million d'abonnés répartis dans environ 450 localités, soit environ 25% des foyers³⁸. Quatre ans plus tard 400 entreprises desservaient plus de 40% de tous les foyers canadiens³⁹. Ce dernier chiffre représente une augmentation plus de 15 points de pourcentage en rapport avec la situation existant en 1970⁴⁰. Notons aussi que le Québec est une province où la télédistribution a une importance particulière car elle compte le plus grand nombre d'entreprises de télévision par câble⁴¹. Et plusieurs régions éloignées des grands centres où la réception des signaux était très difficile sont maintenant "câblées" à plus de 90%.

C) L'ampleur du phénomène

La lecture du règlement sur la télévision permettant le regroupement des stations de télévision en réseaux, ne laisse cependant pas soupçonner l'ampleur du phénomène de nos jours. Il faut reconnaître qu'il est non seulement devenu pratiquement impossible pour une station d'opérer isolément, ce qui implique la production de la majorité de sa programmation, mais que les réseaux qui regroupent les stations sont de plus en plus puissants⁴², et que leur propriété est concentrée entre des mains

38. Cf. CRTC *Rapport Annuel* 1974-5, Ottawa, p. 39.

39. *Ibid.*

40. Aux Etats-Unis en 1973 la télédistribution desservait environ 10% des foyers possédant un téléviseur. Cf. R.G. NOLL *et al.*, *Economic Aspects of Television Regulation*, Washington, 1973, p. 7-8. De 1961 à 1971 le nombre d'abonnés passa de 750,000 à environ 6 millions, soit une augmentation de près de 1000%.

41. Cf. *supra* note 38. p. 39.

42. On estime qu'aux Etats-Unis en 1970 les trois réseaux nationaux de télévision, soit ABC (American Broadcasting Corp.) CBS (Columbia Broadcasting Systems) et NBC (National Broadcasting Corp.) pouvaient, par l'entremise des stations de radio et de télévision qu'elles possédaient elles-mêmes et leurs affiliées (de même que leurs journaux) atteindre respectivement 16%, 11% et 9% de l'ensemble de la population américaine. Si on prenait pour base de calcul le nombre de personnes qui pouvaient être rejointes dans le courant d'une semaine, ces données passaient à 31%, 28% et 25%. Cf. M.H. SEIDEN, *Who Controls the Mass Media?*, New York, 1974, p. 53-4.

toujours moins nombreuses. Cette question a préoccupé le gouvernement fédéral depuis quelques années. En 1966 fut publié un Livre blanc sur la radiodiffusion, énonçant les principes de base de la réorganisation du système de radiodiffusion canadienne qui allait mener à l'adoption en 1968 de la présente *Loi sur la radiodiffusion*⁴³. Le document aborde la question de la propriété des média en ces termes:

“Au Canada, il faut également se préoccuper de la possibilité qu'un moyen de communication appartenant à un autre, ou se trouvant sous son contrôle, tende à créer un monopole. Il y a de plus en plus de cas où la propriété ou le contrôle s'étend à la fois aux journaux locaux et aux installations de radio et de télévision locales⁴⁴ .

En 1969 le Parlement chargea un comité spécial du Sénat d'étudier la question de la propriété des mass média, notamment son degré de concentration⁴⁵. Le Comité se préoccupa principalement de la presse écrite mais a aussi examiné la radiodiffusion dans la mesure où elle est reliée aux autres média. Sa recherche reste fort pertinente car elle contient des observations qui sont aussi valables à l'égard de la radiodiffusion, selon sa propre admission⁴⁶. Aux termes de son étude il conclua que les moyens de diffusion au Canada: “... semblent affligés d'une tendance apparemment irrésistible à se fondre en des blocs économiques de plus en plus considérables”⁴⁷.

Ainsi en 1970 leur propriété passait entre des mains toujours moins nombreuses et cette tendance, peut-être irrésistible, semble promise à de nouveaux élans si elle n'est pas freinée par l'appareil étatique. Sans chercher à résumer simplement les données sur lesquelles le Comité s'est fondé, nous allons décrire la situation d'ensemble qui existait en 1970 et les modifications qui sont survenues depuis. Nous nous attarderons ensuite à dresser des organigrammes des principales entreprises ou “groupes” qui contrôlent ce secteur d'activité économique.

43. S.R.C. 1970, c. B-11.

44. *Livre Blanc sur la Radiodiffusion*, Ottawa, 1966.

45. Le Comité a été constitué le 18 mars 1969 par l'approbation d'une résolution à cet effet par le Sénat du Canada.

46. Cf. *Rapport du Comité spécial du Sénat sur les moyens de communication de masses*, Ottawa, 1970, v. 1. p. vii.

47. *Idem*, vol. 2, p. 3 et 69.

L'industrie canadienne de la radio-télévision est de taille imposante. En 1973 elle possédait des actifs totaux d'environ 335.8 millions⁴⁸. Les recettes globales d'exploitation pour la radio étaient de 159.9 millions (soit 48.4% de l'ensemble) et de 170.7 millions pour la télévision (soit 51.6%)⁴⁹. Il faut cependant examiner les recettes et frais d'exploitation des stations pour identifier la force relative des intérêts en présence. On découvre ainsi qu'en 1973 les stations de radio dont le chiffre d'affaires est le plus bas, i.e. de moins de \$100,000. par an, étaient au nombre de 33 (9.4% du total) et fonctionnaient à perte alors que les 34 stations générant plus de 1 million de dollars par an s'accaparaient de plus de 64.9% des profits après impôts⁵⁰. Au niveau de la télévision, la situation est encore plus frappante: les 11 stations (soit 18.3% du total) avec revenus inférieurs à \$500,000. par an faisaient face à une situation déficitaire, alors que 23 des stations à budget de plus de 3 millions, soit 14, se partageaient 65.7% des profits⁵¹. La plupart des autres statistiques compilées par ou pour le Comité Spécial du Sénat vont dans le même sens, en indiquant que les plus grandes stations accaparent non seulement une part disproportionnée du marché mais que leur croissance se produit à un rythme accéléré. Ainsi de 1964 à 1968 les recettes nettes d'exploitation pour les entreprises radiophoniques qui n'étaient pas exploitées conjointement avec une station de télévision sont demeurées inférieures à zéro pour les stations ayant un chiffre d'affaires inférieur à \$100,000. par année. Autrement dit, ces stations accusaient continuellement un déficit. Mais pour les stations à ventes de plus d'un million de la même catégorie, les recettes nettes sont passées d'une moyenne de \$130,021. par station en 1964 à \$326,964. en

48. B.F.S. no cat. 56-204, 1973, p. 13.

49. *Idem*, p.11. En 1975 ces chiffres étaient de 209 millions pour la radio (47.8% de l'ensemble) et 228 millions pour la télévision (52.2%). Cf. R. QUINN, *The Cost of Private Broadcasting*, étude présentée à la Ligue de radiodiffusion canadienne à Halifax le 10 août 1976.

50. *Idem*, p. 18-9.

51. Aux Etats-Unis les trois réseaux de télévision possèdent directement chacun cinq stations de télévision, soit 15 au total. Ensemble ces stations ont eu en 1972 des revenus bruts de \$327 millions, soit 20% des revenus de l'ensemble des autres stations en opération. Leurs profits avant impôts se sont chiffrés à \$102 millions. Ceux des autres stations pris collectivement, à \$339 millions. Cf. M.H. SEIDEN, *Who Controls the Mass Media?*, New York, 1974, p. 42.

1968. En 1973 ce dernier chiffre était de \$478,364. pour les stations à revenus de \$1.5 million et plus par année⁵². La situation est identique en ce qui concerne les stations de télévision exploitées séparément. De 1964 à 1968 les recettes nettes d'exploitation de celles de la catégories inférieure, i.e. de moins de \$250,000. par an, étaient presque toujours déficitaires, mais pour celles de \$1.5 million et plus, elles se chiffraient à une moyenne de \$594,271. par station en 1964 et à \$1,509,397. en 1968.

Une comparaison de la croissance des actifs de ces sociétés est également révélatrice. De 1964 à 1968 la valeur des actifs des stations radiophoniques de la catégorie inférieure, i.e. de moins de \$100,000. par an, a effectivement décréu alors que pour celles de la catégorie de 1 million et plus, elle est passée de 13.3 à 28.4 millions. Quant aux stations de télévision, la valeur des actifs est passée de 2.2 à 1.7 millions pour les plus petites (c'est-à-dire de moins de \$250,000. par an), et de 25.1 à 40.1 millions pour celles de la catégorie la plus élevée (1.5 million par an et plus). Il en est de même au niveau de la concentration du personnel. Les chiffres révèlent qu'en 1973 le groupe de stations de radio dont les recettes sont les plus faibles (moins de \$100,000. par an), constitue 9.4% du nombre total de stations mais n'emploie que 2.3% des employés. A l'autre extrémité de l'échelle, les 34 plus puissantes stations, représentant 9.7% du total (349 stations), embauchent 22.4% des employés de ce secteur. Le même phénomène se produit au niveau de la télévision où les 11 plus petites exploitations, qui constituent 18.3% de l'ensemble (soit 30 stations), ont à leur emploi 4.7% des personnes oeuvrant dans ce secteur, alors que les 14 plus grandes stations, constituant 23.5% de l'ensemble, rénumèrent 57.8% de tous les employés⁵³.

On note enfin que l'argent investi dans les entreprises de radiodiffusion est susceptible d'enrichir très rapidement son propriétaire. Son rendement ne peut être que qualifié d'extraordinaire. Ainsi en 1968, le rendement avant impôts de l'actif de ces sociétés était de 25.6% pour celles ayant des revenus annuels excédant le million alors que le rendement pour l'ensemble de ces stations était de 21% et descendait jusqu'à -5.8% pour les stations recevant moins de \$250,000. annuellement. Au niveau de la télé-

52. B.F.S. no cat. 56-204, 1973, p. 19.

53. B.F.S. no cat. 56-204, 1973, p. 20-1.

vision, les stations touchant \$1.5 million en revenus par an avaient un rendement d'actif de 31.9%, alors que la moyenne était de 27.9% pour toutes les stations, et atteignait -1.6% pour les stations générant moins de \$250,000. de revenus. Quant au rendement des participations avant paiement d'impôt, il a été absolument extraordinaire. En 1964 et 1965 les plus importantes stations de télévision ont enregistré des profits de l'ordre de 98.5 et 91% ; à ce rythme, même après prélèvement des impôts, les actionnaires récupéraient leur investissement initial en deux ans! A partir de 1967 ces profits semblent s'être stabilisés autour de 50 à 60%. Ces quelques chiffres permettent de conclure avec les membres du Comité que:

“Les données (...) indiquent un lien très étroit entre la taille et la rentabilité. Pour la plupart des exercices, les stations qui appartiennent aux groupes de recettes les plus élevées ont les taux de profit les plus élevés, peu importe les méthodes de calcul employées”⁵⁴.

Le même phénomène se retrouve dans le monde de la télédistribution.

Il apparaît ainsi que le fossé qui sépare les petites des grandes entreprises de radiodiffusion va s'accroissant. Il faut au surplus réaliser que la propriété des plus importantes exploitations subit une tendance à la concentration qui se fait de plus en plus forte. Le Comité remarqua en 1970 que durant la dernière décennie environ une douzaine de stations de télévision contrôlées par des propriétaires locaux sont passées sous contrôle des principaux groupes de radiodiffusion⁵⁵. Quant aux entreprises de télédistribution, 64% étaient exploitées en co-propriété et seulement 36% étaient de propriété autonome. Parmi ces entreprises “autonomes”, huit appartenaient à des individus ou corporations qui exploitaient d'autres moyens de communication, que ce soit ou non dans la même région⁵⁶. Il faut également préciser que la concentration de la propriété des stations de radiodiffusion peut prendre des formes multiples. On rencontre d'abord des monopoles locaux, où une personne ou compagnie contrôle les mass media, électroniques ou autres, desservant une localité. C'est le cas où une corporation posséderait les deux journaux, la station

54. Cf. *supra* note 46.

55. *Idem*, p. 69

56. *Idem*, p. 40.

de télévision, les deux postes de radio, (MA et MF) et l'entreprise de "câblodiffusion" dans une ville donnée. Il y a aussi des concentrations régionales de la propriété. Cette situation se retrouve lorsqu'un individu, une corporation, un "groupe", ou encore une "famille" exerce un contrôle substantiel sur les principaux media existant dans toute une partie d'une province⁵⁷. La concentration de la propriété peut aussi s'extérioriser en propriété multiple de media (*multiple ownership*) i.e. la propriété, généralement par les réseaux de radiodiffusion, d'un ensemble de stations de radio ou de télévision dans plusieurs localités⁵⁸. On note aussi le phénomène du "cross-ownership" ou "multi-media ownership", impliquant la propriété des média tant électroniques que non-électroniques. Dans ce cas la propriété est détenue généralement par des "consortiums", ou ensemble de compagnies qui opèrent dans le domaine des communications⁵⁹. Apparaissent enfin depuis quelques années des consortiums appelés "conglomérats" qui investissent dans divers organes de communication mais dont l'activité principale se situe ou se situait dans un domaine autre⁶⁰. L'étude réalisée par le Comité du Sénat sur les moyens de communication de masse révéla que dans les 103 collectivités réparties à travers le Canada qui faisaient l'objet de l'étude, 51.8% des unités de média (soit 251 sur 485) étaient contrôlés par des groupes. Dans le domaine de la radio ce pourcentage était de 47.4 et pour la télévision de 48.5%⁶¹. D'autre part en tenant compte au surplus de la participation multiple de propriétaires indépendants (par opposition aux "groupes") on s'aperçoit que 70 des 103 collectivités étudiées, soit 68%, faisaient l'objet d'une concentration de la propriété, que ce soit sous une forme ou l'autre⁶². Au niveau des provinces, c'est au Québec que se retrouve le plus fort degré de concentration, les groupes ayant des intérêts

57. Nous entendons par les termes "groupes" ou "familles" un ensemble de compagnies qui sont contrôlées directement ou, comme c'est généralement le cas, indirectement (i.e. par corporations interposées) par les mêmes personnes, qui sont quelquefois membres d'une même famille. On notera que ce n'est pas là le même sens qu'accorda à ce terme le Comité spécial du Sénat. (Cf. vol. 2, p. 44).

58. Nicholas JOHNSON, "Freedom to Create: the Implications of Antitrust Policy for TV Programming Content", (1970) 8 *Osgoode Hall L.J.* 21.

59. *Ibid.*

60. Cela a été le cas des sociétés Western Broadcasting, MacLean-Hunter, Selkirk Holdings et Bushnell Communications. Cf. *Rapport du Comité spécial du Sénat... op. cit. supra*, note 46, vol. 2, p. 72.

61. La différence entre ces données et le chiffre de 51,8% s'explique du fait que dans le cas des journaux la mainmise des groupes va jusqu'à 66% du total.

62. Cf. *Rapport du Comité spécial du Sénat... Op. cit. supra*, note 46, vol. 2, p. 52.

dans 65.3% de l'ensemble des moyens de diffusion⁶³, et, plus précisément, 70.7% des stations de radio et 64.7% des stations de télévision, ce dernier chiffre représentant 35% de la diffusion totale pour l'ensemble de la province⁶⁴.

D) Les principaux acteurs

Mais quelles sont ces grandes entreprises de radiodiffusion au Canada? C'est une question à laquelle il est très difficile de répondre, d'une part à cause de la complexité même de la tâche qui consisterait à démêler un imbroglio de corporations, et aussi parce qu'en ce domaine certaines situations évoluent très rapidement. Nous allons tenter, au risque de ne présenter qu'une vue partielle du sujet, de décrire sommairement les plus grands ensembles qui existent actuellement à travers le pays.

Au Québec l'une des sociétés les plus actives est certes Télémedia. Le Tableau 1 indique les entreprises de radio et de télévision qu'elle possédait en 1975, et comment elle est elle-même contrôlée par Philippe de Gaspé Beaubien. On voit ainsi que sont sous contrôle commun une station de radio et de télévision à Sherbrooke, une station de radio à Trois-Rivières, à Hull et à Montréal. Quant à CJBR-TV, elle opère une station à Rimouski et une au Nouveau-Brunswick. CJBR-Radio Ltée a une station de radio MA à Rimouski, une station MF au même endroit, et un poste MA à Causapscal. Le Tableau 2 donne une vue sommaire du contrôle de Power Corporation tel qu'il existait en novembre 1975. On y voit qu'elle détient une débenture de \$8.8 millions sur Beaudem Inc., de même que les relations entre P. Desmarais, Claude Pratte, Parades Inc. et Télé-Capitale. Prades Inc. exploite des entreprises de radiodiffusion à Shawinigan, à Gaspé, et au Nouveau-Brunswick. Télé-Capitale possède des stations à Québec et Montréal.

Depuis 1970, le fait marquant au Québec en matière de radiodiffusion est la création du réseau de télévision TVA, "Télédiffuseurs Associés du Québec", créé en 1971. Le Tableau 3 en décrit l'organisation. Les traits interrompus indiquent que l'association d'une station est à venir. On remarquera aussi que les deux dernières stations sont la propriété effective de Télémedia. La station CFTM-TV (Canal 10) de Montréal est évidemment la plus importante de ce groupe. Elle est exploitée par la compagnie Télé-Métropole, fondée en 1960.

63. *Idem*, p. 45; La Colombie-Britannique suit de près, car ce chiffre passe à 64.7%, soit une différence de seulement .6%.

64. *Idem*, p. 70.

Cette corporation détient de plus 50% des actions de CJPM-TV Inc., la station affiliée au réseau TVA à Chicoutimi. Elle possède deux filiales en propriété exclusive, Paul Langlais Inc. et J.P.L. Productions Inc. Cette dernière s'occupe de produire certaines émissions diffusées par la station; Paul Langlais Inc. est une compagnie vendant de la réclame publicitaire. D'après les statistiques du B.B.M.⁶⁵, elle a la plus forte cote d'écoute dans sa région, avec une marge substantielle sur son concurrent le plus rapproché, CBFT canal 2, Montréal⁶⁶. C'est ce qui explique sa croissance accélérée et sa position financière avantageuse. En effet, de 1969 à 1973 ses revenus bruts sont passés de \$14 à \$21 millions et les bénéfices nets après impôts de \$1.1 à 2.8 millions, soit une augmentation de 17% en un an. Les revenus bruts étaient évalués à \$23.9 millions, et les bénéfices nets à \$3.4 millions, ce qui représentait 14.3% des revenus bruts⁶⁷. Il y a évidemment d'autres puissants groupes financiers à l'oeuvre au Québec, mais plutôt que de confiner notre étude à cette province, nous allons passer brièvement en revue les grandes corporations impliquées dans le domaine de la radiodiffusion au Canada.

Selkirk Holdings Ltd.

La compagnie de gestion Selkirk Holdings Ltd. est certes l'une des plus puissantes au Canada. Le Tableau 4 fait voir schématiquement l'ensemble de ses possessions en 1974 de même que ses relations avec Southam Press Ltd.⁶⁸. La Southam Press détient depuis nombre d'années un intérêt de 30%⁶⁹ dans Selkirk, mais à partir de 1969 elle n'a pas cherché à augmenter sa participation à la suite d'une décision de son conseil d'administration de ne pas tenter de contrôler de station de télévision dans une ville où elle publiait un

65. *Bureau of Broadcast Measurement*, Organisme de recherche sans but lucratif composé de diffuseurs, annonceurs et d'agences de publicité.

66. En juin 1975 la compagnie rejoignait environ 62% de l'auditoire total, et CBFT seulement 33%. Cf. *TV Factbook*, 1975, p. 1052-6.

67. Dans la décision 76-86 (17 février 1976), concernant le renouvellement du permis du réseau TVA, le CRTC insista fortement pour que les associés du réseau, principalement CFTM, déploient des efforts pour extensionner leur service dans des centres éloignés et donc moins lucratifs.

68. Pour le premier trimestre de l'année 1976 les revenus bruts de Southam Press Ltd. s'élevèrent à \$68.2 millions, soit 19% de plus que l'année précédente pour la même période.

69. Les autres actionnaires de Selkirk sont cinq particuliers qui détenaient chacun 10 des actions votantes au 6 août 1974.

Tableau 1. Contrôle de Télémedia (5-11-75)

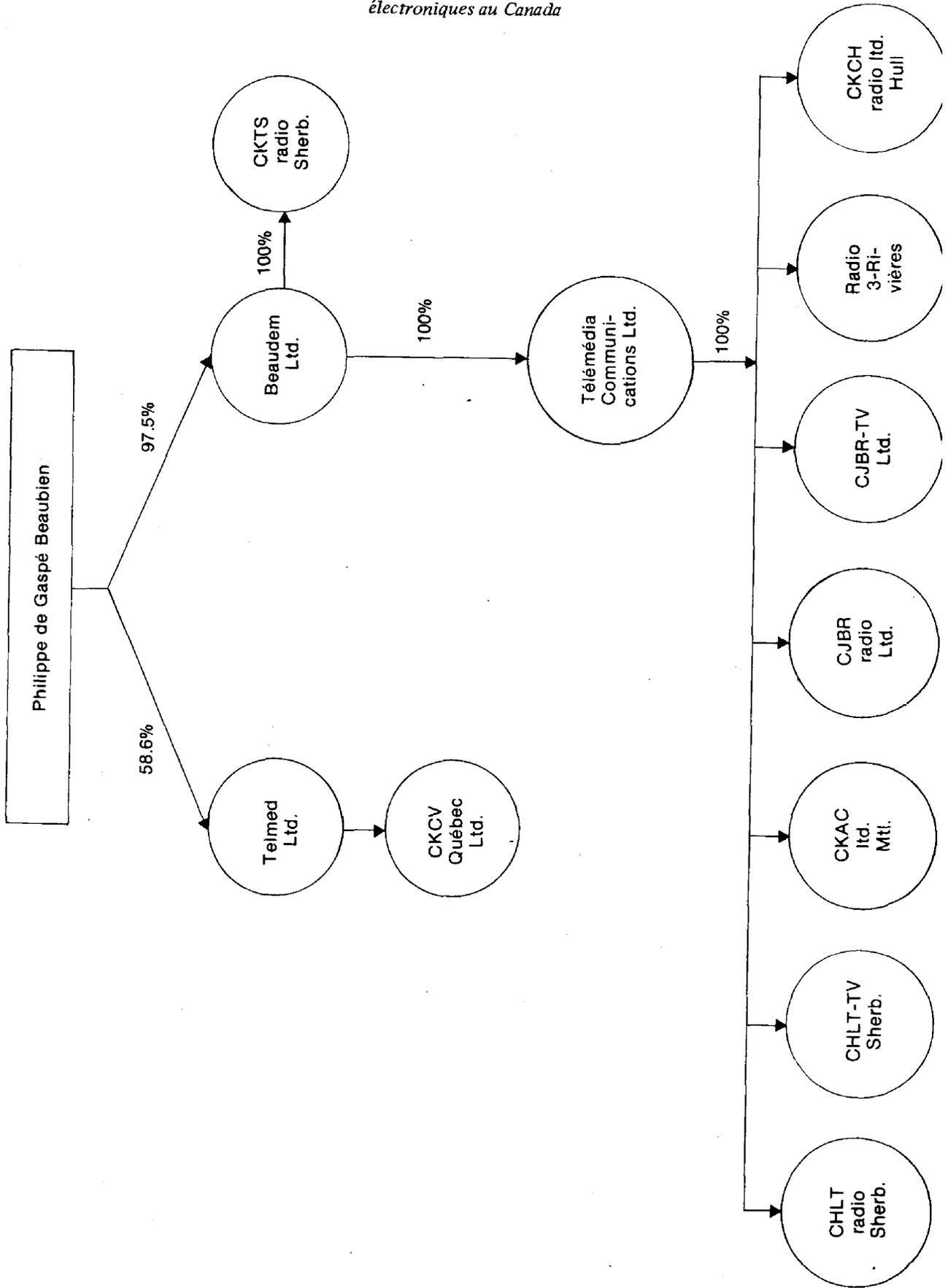


Tableau 2. Power Corporation of Canada Ltd. (Nov. 5, 1975)

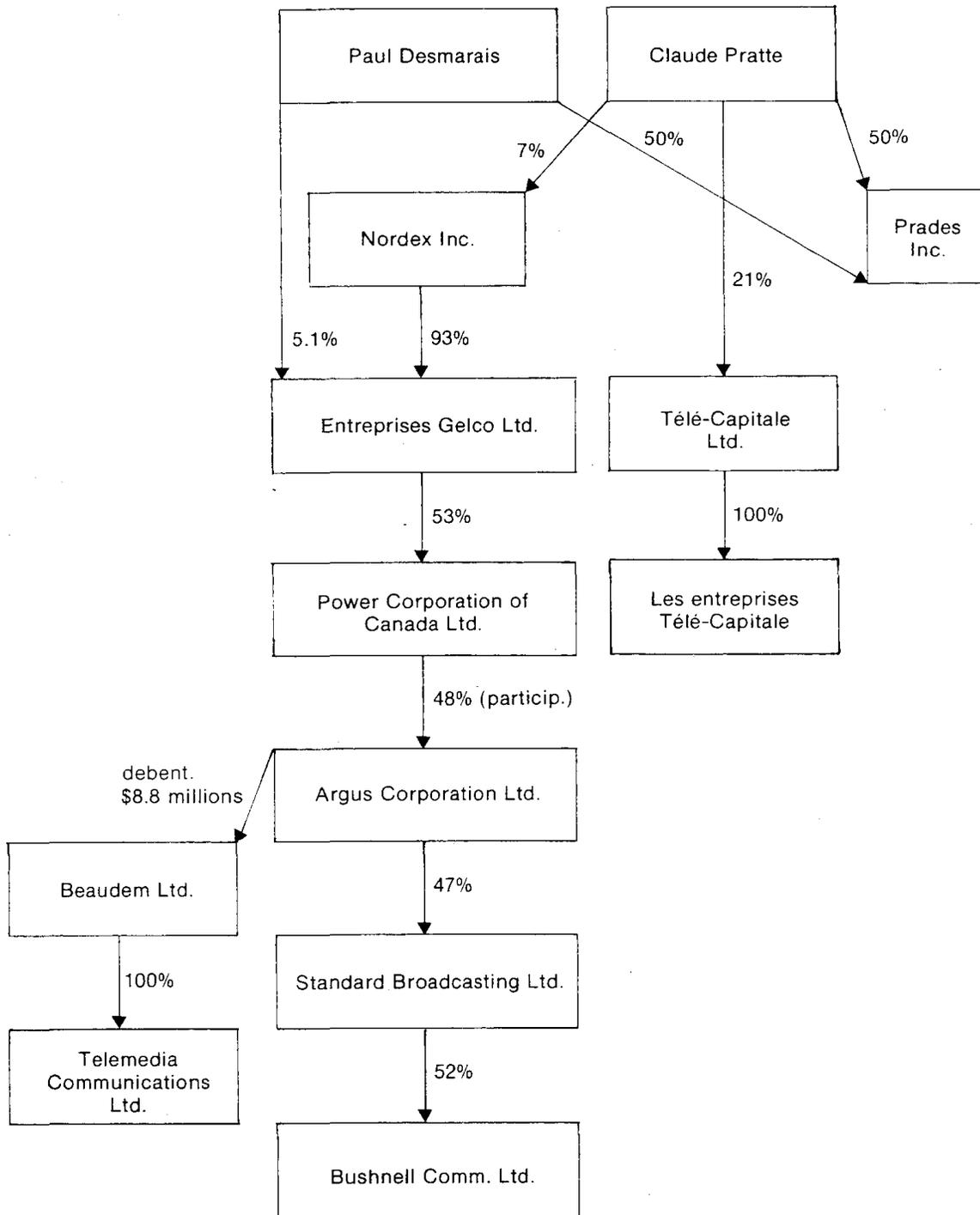
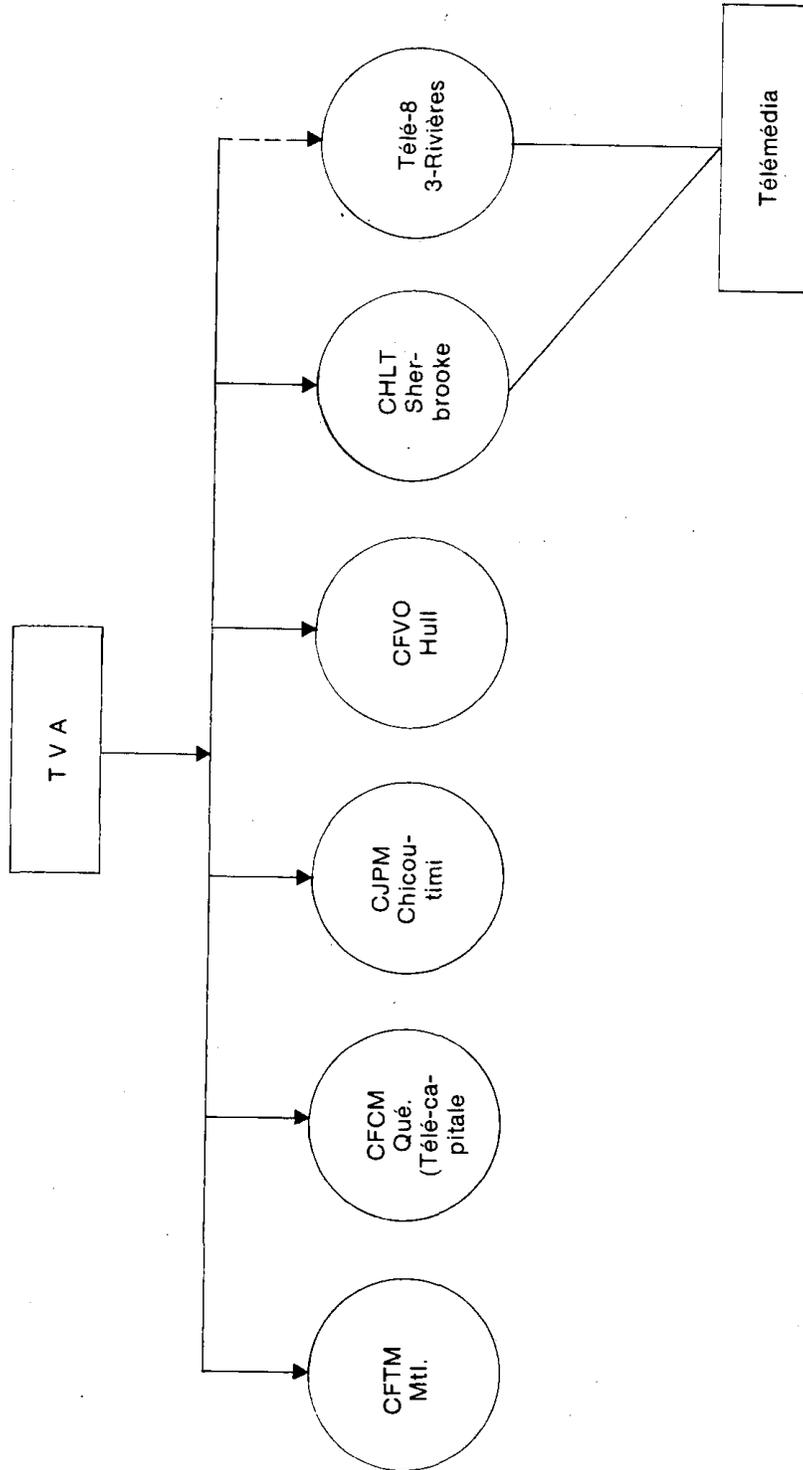


Tableau 3. Réseau TVA. (Fév. 76).



journal⁷⁰. La Selkirk a également pu accroître le nombre des stations contrôlées, notamment dans le système de la "B.C. Broadcasting Ltd." dans les années 1969 alors que des corporations étrangères durent pour se plier à une directive du Gouverneur-général en conseil⁷¹, se départir de leurs intérêts au Canada. En 1974 elle possédait neuf stations radio et huit de télévision.

Selkirk tire la majorité de ses revenus d'entreprises de la télévision. Elle a connu une croissance soutenue dans la dernière décennie. De 1969 au 31 décembre 1974 ses revenus totaux sont passés de \$7. à \$35.3 millions⁷². Les revenus estimés pour 1975 et 1976 sont de \$42 et \$47 millions, soit une progression de 20% et 11.9%⁷³. En 1974, ses actifs totaux se sont chiffrés à \$37.6 millions dont \$9 millions en profits non distribués⁷⁴. Les stations de télévision ont généré environ la moitié de ses revenus en 1974 et deux tiers de ses profits. Elles sont situées notamment à Hamilton (CHCH), Calgary (CFAC), Lethbridge (CJOC), Vancouver (CHAN) et Victoria (CHEK). De plus, ses participations dans trois compagnies de télédistribution lui ont procuré environ 7% de ses revenus. Notons que "Cablevision Lethbridge", qui lui appartenait à 25%, par l'intermédiaire de Lethbridge TV Ltd., fut vendu en 1975 pour la somme de \$350,000. Enfin, Selkirk est en train de s'implanter sur les marchés étrangers, notamment en Angleterre, où elle opère une compagnie de télévision par câble et une autre de vente de temps d'antenne pour une station privée de radio.

Western Broadcast Holdings Ltd.

La société Western a été constituée en société privée en 1965. Elle a également profité de l'obligation de la compagnie anglaise Canastel Broadcasting Corporation de se défaire de ses possessions au Canada. Le Tableau 5 montre ses intérêts en août 1974. Ils n'ont pas changé beaucoup depuis 1969 sauf que la compagnie a accru son contrôle dans B.C. TV Broadcasting System Ltd., soit directement,

70. *Rapport du Comité Spécial du Sénat... op. cit. supra*, note 46, p. 9.

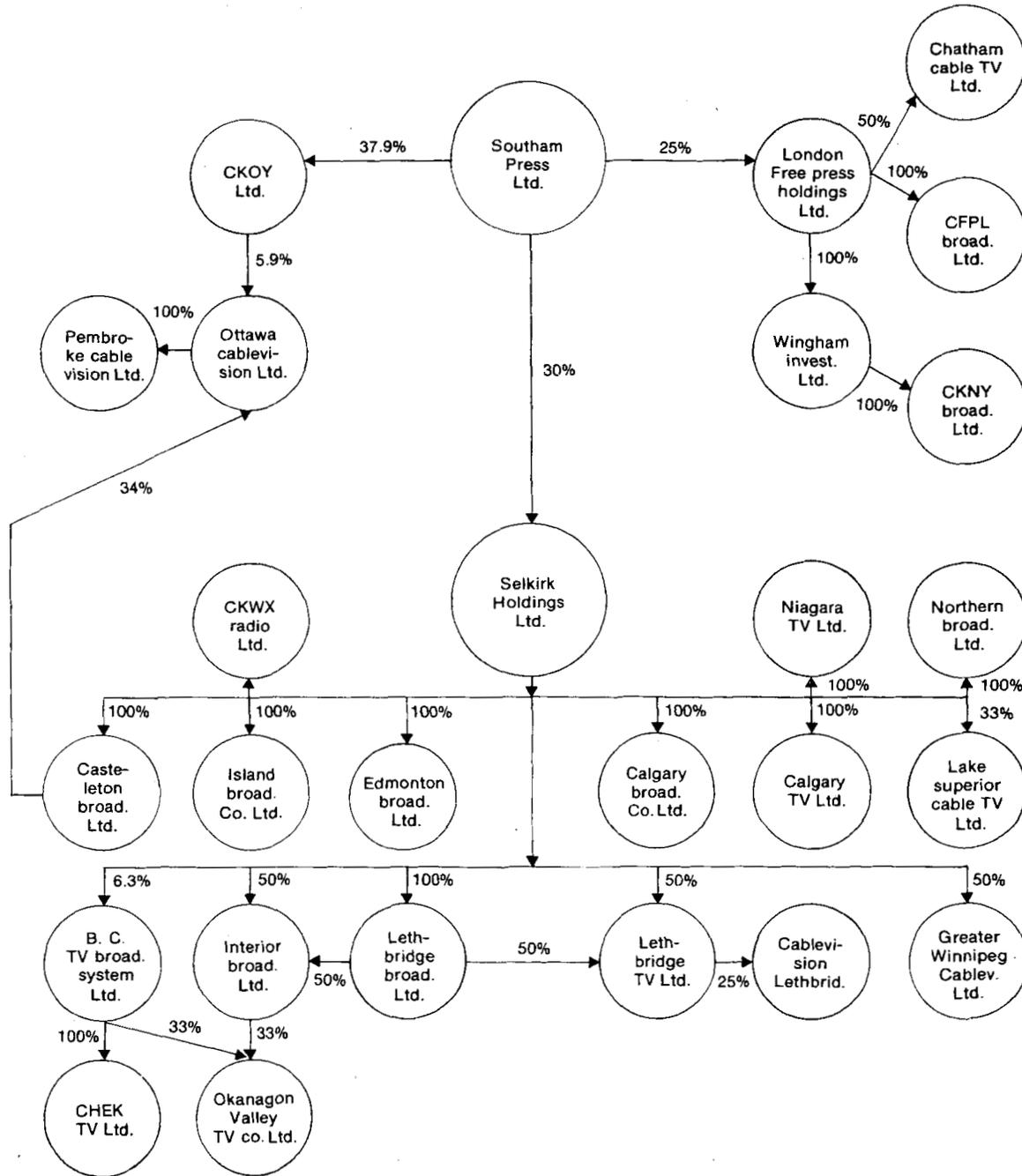
71. C.P.1969-2229, 20 nov. 1969, DORS/69-590, *Gaz. Can.* Pt II, 10 déc. '69, p. 1752 et amendements.

72. B. GRUMAN, *Advertising Media*. Montréal, 1975, pp. 59-66.

73. Pour le premier trimestre se terminant le 31 mars 1976 les revenus bruts se sont élevés à 11.8 millions, soit 21% de plus que l'année précédente pour la même période. Cf. *La Presse*, 4-5-76.

74. Cf. *supra* note 72 p. 66.

Tableau 4. Selkirk Holdings Ltd. (20-8-74)



soit par ses filiales (Saturna Investments Ltd. et Saturna Properties Ltd). Tout comme Selkirk, elle a connu une croissance très rapide, et qui semble destinée à se perpétuer au même rythme. De 1970 à 1974 ses revenus globaux sont passés de \$4.2 à \$12.1 millions, avec une croissance annuelle qui n'a jamais été inférieure à 15%. Pour 1975 et 1976 ses revenus sont estimés⁷⁵ à \$22 et 25 millions. Au 31 décembre 1974 elle possédait des actifs globaux de \$46.9 millions, dont \$6.4 millions en profits non distribués.

La radio et la télévision constituent ses principales activités. On estime que ses postes de radio lui ont rapporté, en 1974, 60% de ses revenus mais 86% des profits. Ses principales stations sont situées à Vancouver (CKNW), Hamilton (CHML), Winnipeg (CJOB) et Calgary (CHQR). Au niveau des stations de télévision, il faut noter que le tableau ne reflète pas la situation présente de la compagnie puisque son intérêt dans B.C. Television Broadcasting Systems Ltd. est maintenant de 50.3%. Mais plus importante est la vente, en mars 1975, pour \$8.9 millions, de sa participation dans Bushnell Communications, qui avait été à un moment donné de 52%. Express Cable TV fut également vendu en 1974. Werstern possède d'autres intérêts variés et lucratifs, notamment la société Western Productions Ltd., qui fabrique, notamment, des réclames commerciales. On estime qu'en 1975 elle aura généré 9% des revenus et 6% des profits. Enfin Western possède depuis 1974 un intérêt de 35% dans les entreprises Harlequin, qui se spécialisent dans la vente de livres à prix populaires, bien qu'elle publie également du matériel didactique.

Bushnell Communications Ltd.

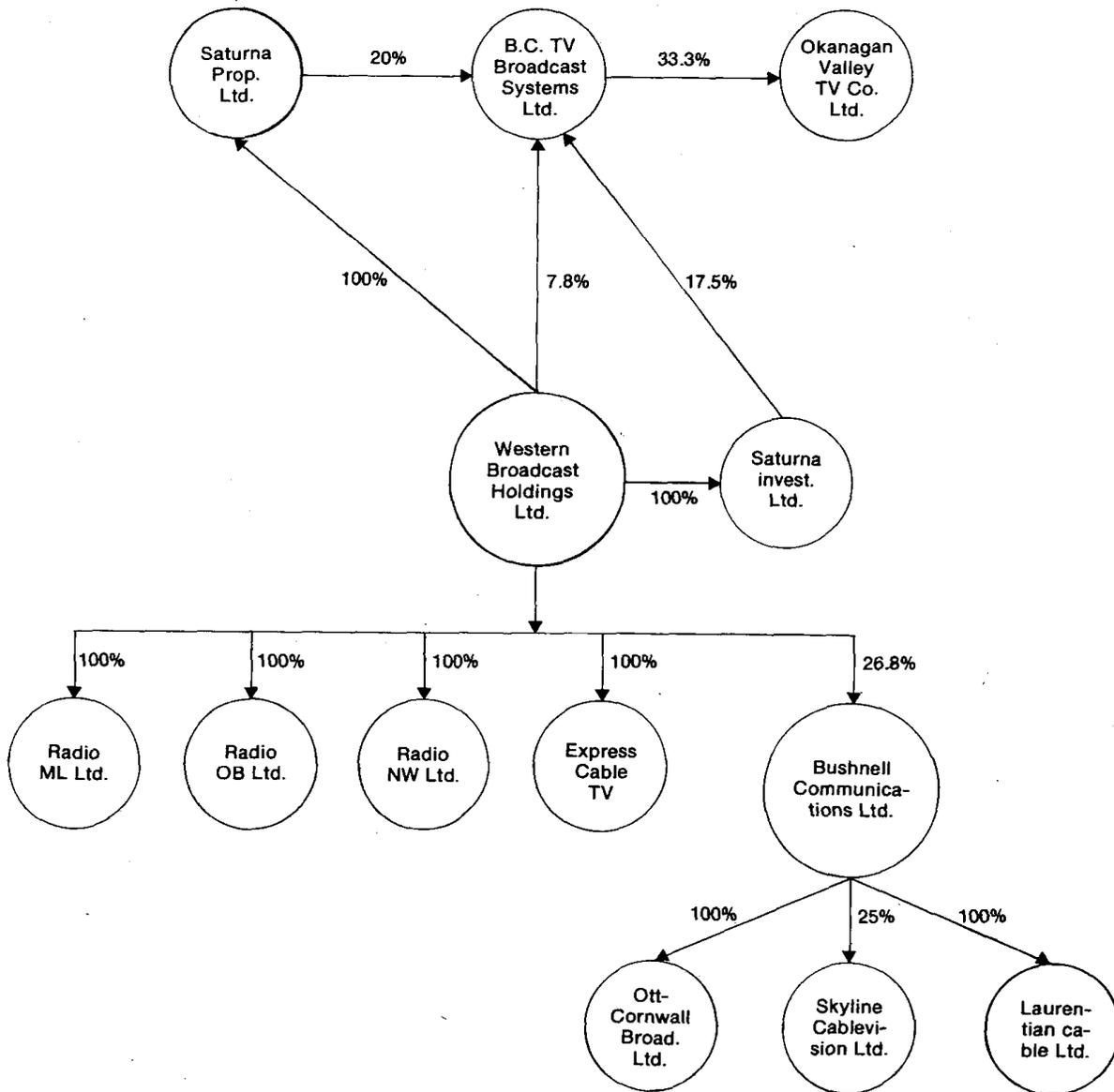
Avant 1970 les intérêts directs de cette compagnie étaient principalement limités à une station de télévision et une entreprise de télédistribution à Ottawa, une station de télévision à Cornwall, et une compagnie (Carleton Productions Ltd.) réalisant des annonces publicitaires et des émissions de télévision. En 1970, elle possédait quatre entreprises de télédistribution, six stations de télévision, et 12 stations de radio, toutes situées dans des grands centres urbains⁷⁶.

Le Tableau 6 indique ses possessions en août 1974. A cette époque ses principaux actionnaires étaient Western Broadcast

75. B. GRUMAN, *op. cit. supra* note 72, p. 33.

76. *Rapport du Comité spécial du Sénat... op. cit. supra* note 46, vol. 2, p. 86-7.

Tableau 5. Western Broadcast Holdings Ltd. (20-8-74)



Holdings Ltd. (26.8%) et le Royal Trust (19.4%). Au printemps 1975, Standard Broadcasting acquit 52% des actions de Bushnell. Les opérations principales de la compagnie sont la gestion de CJOH-TV, de même que ses stations satellites à Cornwall et Kingston. Bushnell est aussi impliquée dans la production d'émissions de télévision et de réclames publicitaires et possède à Ottawa et Toronto des studios à cette fin. Pour l'année terminée le 31 août 1974, elle connut des ventes évaluées à \$13.4 millions et des revenus de \$1.1 millions, répartis comme suit: stations de radiodiffusion: 71%; production d'émissions: 2.19%; câble: 2.6%; autres: 4%⁷⁷. Notons que ses intérêts dans des entreprises de télévision par câble sont estimés avoir généré 21% des revenus totaux de la compagnie en 1974 et 42% en 1975.

MacLean-Hunter Ltd.

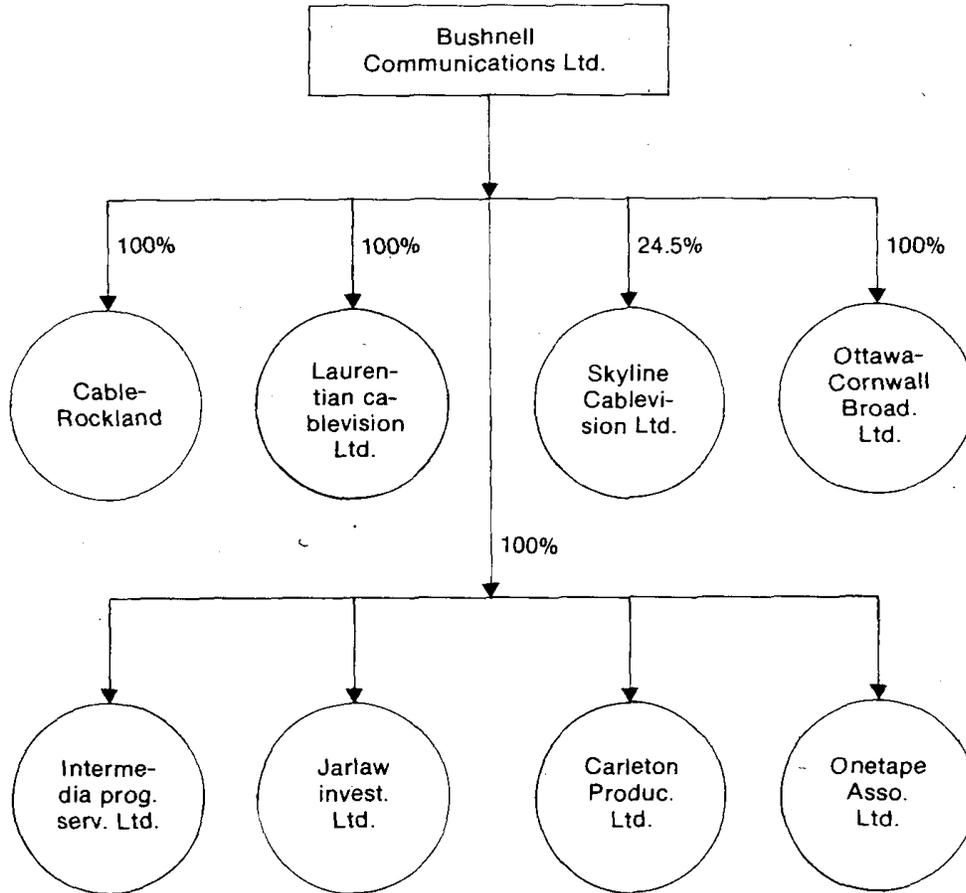
Cette compagnie existe depuis 1891. C'est un géant de la publication des revues, qui s'est lancé en 1966 dans le monde de la radiodiffusion, et de la télédistribution en 1967. C'est une compagnie publique, mais la plupart de ses actions sont encore détenues par des membres de la famille Hunter. En 1970 elle détenait en tout ou en partie huit stations de radio, deux de télévision, et 17 entreprises de télédistribution. Le tableau 7 indique sommairement sa situation en 1974. On prendra soin de distinguer entre la compagnie mère, i.e. MacLean-Hunter Ltd., et MacLean-Hunter Communications Ltd., qui gère surtout des entreprises de radio et de télévision, et MacLean-Hunter Cable TV, qui chapeaute les compagnies de télédistribution.

Le 31 décembre 1974 ses revenus bruts s'élevaient à \$132.2 millions, alors qu'ils se chiffraient à seulement \$61 millions en 1970⁷⁸. Les revenus nets se sont chiffrés à \$5.6 millions, dont 42% proviennent des entreprises de radiodiffusion et de télédistribution. Ses actifs totaux s'élèvent à \$78.2 millions, dont \$25.1 millions en profits accumulés. Les entreprises de publication continuent cependant de générer 40% des profits de la compagnie, mais leur pourcentage va en décroissant. Au chapitre de la radiodiffusion la compagnie a deux investissements majeurs, soit dans CFCN Communications et Shoreacres Broadcasting (cf. Tableau 6.) A eux seuls

77. B. GRUMAN, *op. cit. supra* note 72, p. 70.

78. Pour les trois premiers mois de l'année 1976 les revenus bruts se sont chiffrés à \$38.4 millions, soit 12% de plus que l'année précédente.

Tableau 6. Bushnell Communications Ltd. (19-8-74)



ils ont généré en 1974 10% des revenus et 24% des profits. CFCN Communications opère CFCN-TV à Calgary, station affiliée à C.T.V., et trois stations de radio situées à Calgary (CFCN), Kitchener (CHYN), et à Chatham (CFCO). Shoreacres gère principalement CKEY, deuxième station de radio en importance à Toronto. Ces entreprises de radiodiffusion ont constitué pour la compagnie les sources de revenus les plus stables dans les dernières années. Quant aux entreprises de câble, MacLean-Hunter en possédait 14 au 31 décembre 1974, qui desservaient 19 comtés en Ontario. Enfin, la compagnie possède des intérêts divers dans nombre d'entreprises commerciales, dont notamment des services d'imprimerie, de distribution postale (*mailing services*) et, surtout, de papeterie commerciale (*business forms*). En 1974 on estime que ces diverses opérations ont produit 15% des ventes et 14% des profits. La compagnie a fait l'objet d'une

modification récente au chapitre de la propriété. Dans sa décision 76-219 du 21 avril 1976, le CRTC accorda un transfert d'actions de plusieurs compagnies qui eut pour effet se dessaisir M. Donald F. Hunter du contrôle effectif de la compagnie Maclean-Hunter Ltd et de le céder à une compagnie de gestion, MacLean-Hunter Holdings Ltd, dont les actions seront détenues notamment par les filiales de MacLean-Hunter Ltd.

Rogers Broadcasting Ltd

Comme l'indique le Tableau 8 la société Rogers est aussi l'un des grands de la radiodiffusion au Canada, étant impliquée tant dans la radio M A et M F que dans la télévision par câble. C'est une société privée contrôlée par deux "trusts" familiaux. Les systèmes exploités se situent à peu près tous en Ontario. En 1970, elle ne possédait que quatre stations de radio, notamment à Toronto et Hamilton⁷⁹, et quatre entreprises de télédistribution, dont deux à Toronto, une à Leamington et une à Bramalea. Au début de 1976 cette compagnie s'est portée acquéreur de 20% des actions de Premier Cablevision de Vancouver. De plus, Rogers telecommunications est l'entreprise la plus directement intéressée par la question de l'introduction de la télévision à péage au Canada.

Standard Broadcasting Ltd.

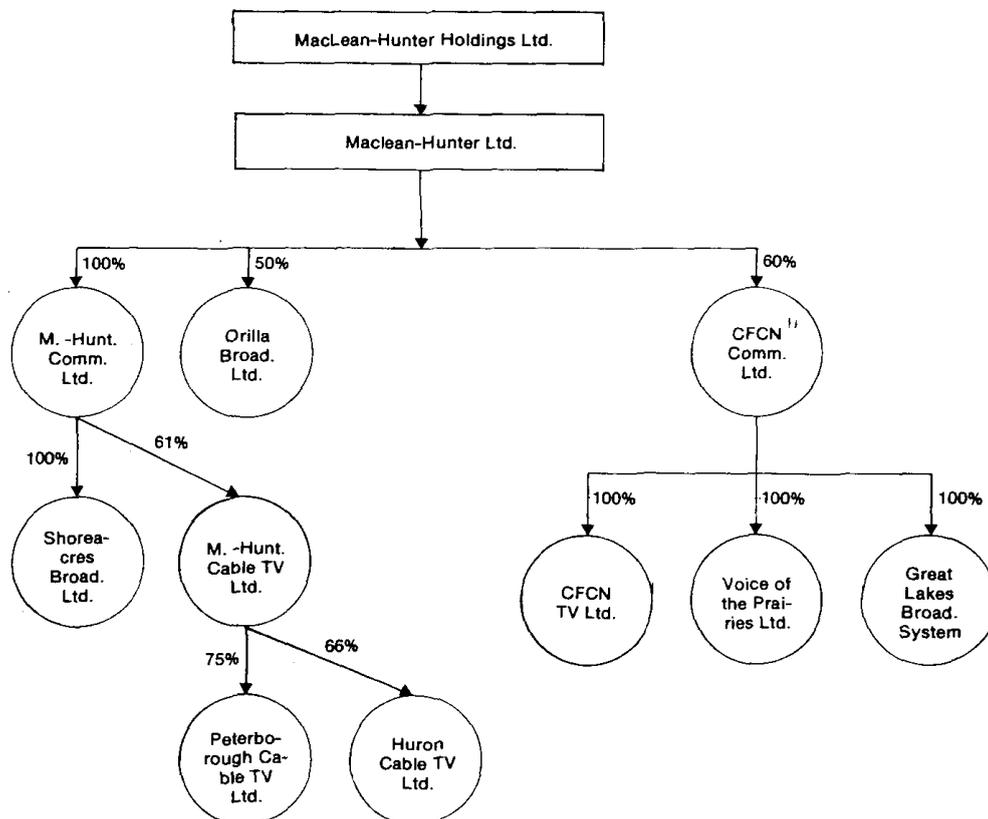
Cette société fut parmi les premières dans le domaine de la radiodiffusion, ayant été constituée en 1925⁸⁰. En 1960, elle se porta acquéreur de la station radiophonique CJAD, l'une des plus importantes de Montréal. Depuis 1968 elle détient la concession exclusive de Muzak (musique commerciale) pour Montréal, Québec et les Maritimes. En 1970, elle exploitait quatre stations de radio. Depuis lors, elle a connu une progression financière qui, sans être spectaculaire, reste notable. Ainsi ses revenus bruts ont augmenté de 1970 à '75 de 30%, passant de \$12.1 à \$16.3 millions. On prévoit⁸¹ aussi qu'ils grimperont jusqu'à \$39.5 millions en 1976, soit une augmentation de 79.9%. Au 31 mars 1975, ses actifs totalisaient \$18.9 millions, dont \$13.2 millions en bénéfices non répartis. L'élément le plus marquant de l'histoire de cette société est sa récente acquisition, qui se fit au printemps '75, d'un intérêt de 52% dans

79. *Rapport du Comité spécial du Sénat.. op. cit. supra* note 46, vol. 2, p. 107.

80. *Idem*, p. 116.

81. B. GRUMAN, *op. cit. supra* note 72, p. 74.

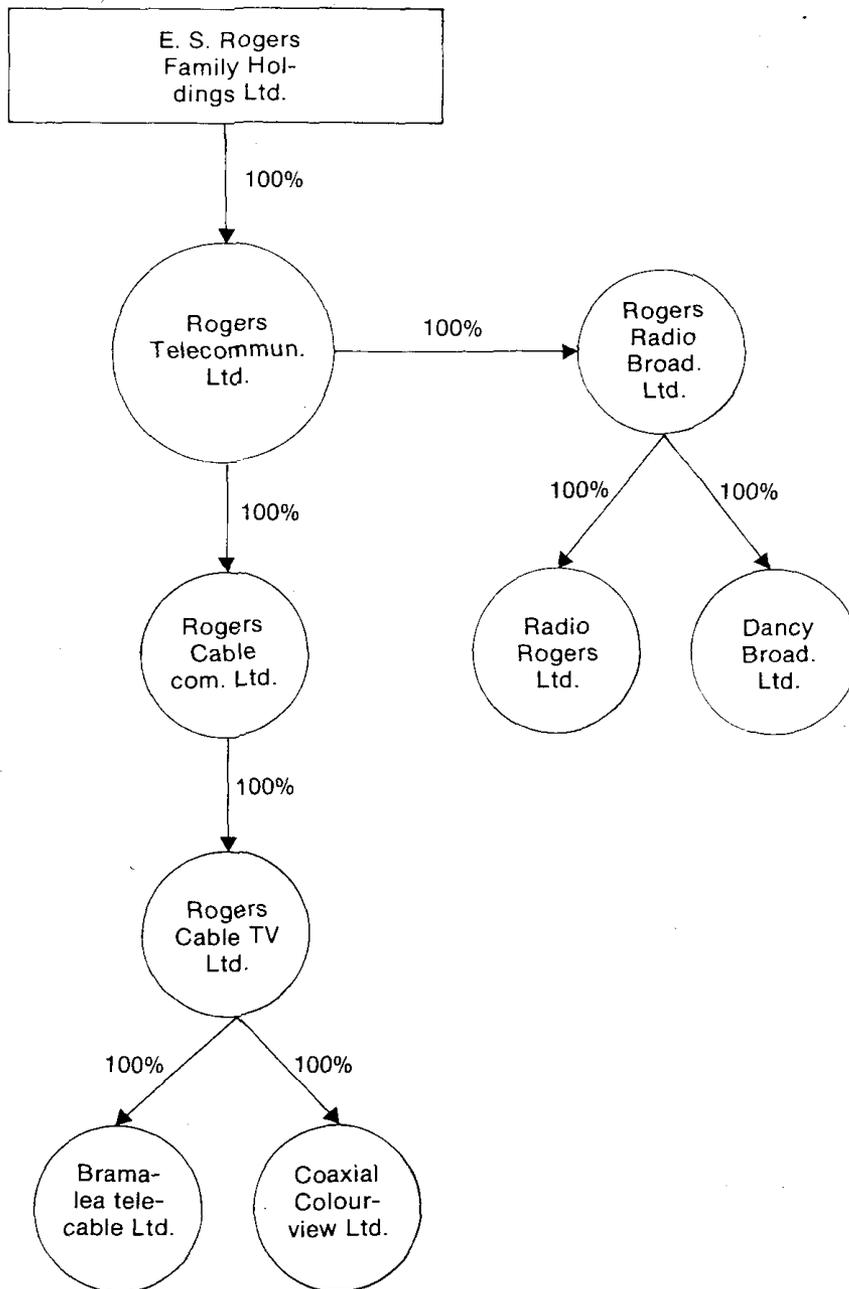
Tableau 7. Maclean-Hunter Ltd. (01-05-76)



Bushnell Communications. C'est ce qui explique l'anticipation d'un très fort accroissement des revenus bruts pour 1976. Les deux principales stations opérées par la compagnie sont CFRB à Toronto et CJAD à Montréal. Elle gère également des stations émettant en modulation de fréquence (M F) dans ces deux marchés: CKFM à Toronto et CJFM à Montréal. Ce sont cependant les postes M A qui lui apportent des revenus substantiels, car les stations M F n'ont contribué au 31 mars 1975 qu'à 20% des revenus. La société a été également impliquée dans bon nombre d'autres activités, comme la distribution d'émissions de nouvelles à toutes les heures à bon nombre de stations réparties à travers le pays, la vente d'"émissions procurées"⁸² et de messages publicitaires pour la radio; elle est aussi impliquée dans l'industrie de la publication de musique et de disques.

82. Cf. *infra* p. 96.

Tableau 8. E.S. Rogers Family Holdings Ltd. (28-11-75)



CHUM Ltd.

Cette compagnie a été créée en 1949. Ce n'est qu'en 1962 qu'elle débuta un programme d'expansion rapide; auparavant elle n'exploitait qu'une station de radio en Ontario, CHUM-AM. En 1967, alors devenue compagnie publique, elle acquit le contrôle de deux stations de radio à Ottawa, soit CFRA-AM et CFMO-FM. En 1969 elle devint propriétaire de l'ensemble des actions en circulation de "Associated Broadcasting Corp". Le Tableau 9 décrit brièvement cette organisation. CHUM exploitait une seule station de télévision en 1970, mais elle en gère maintenant une quinzaine qui sont pour la plupart situées dans les maritimes. Cape Breton Broadcasting Ltd. et CJCH Ltd. opèrent ensemble huit stations de télévision situées en Nouvelle Ecosse, notamment à Sidney, New Glasgow, Halifax et Yarmouth. Moncton Broadcasting Ltd. dirige quatre stations de télévision au Nouveau Brunswick, notamment à Moncton, St. John et Campbellton. Les autres stations de télévision de la compagnie sont situées en Ontario, à Barrie, Parry Sound, Huntsville et Haleyburton. Notons cependant que la Compagnie est principalement impliquée dans le domaine de la radio. Elle détient à ce niveau, entre autres, la licence de "Music by Musak" pour l'Ontario.

Divers

Nous donnons enfin dans les Tableaux 10, 11 et 12 quelques indications sur des entreprises de télédistribution. En 1970 le Comité spécial du Sénat estima⁸³ que la majorité absolue des entreprises de télévision par câble n'était pas détenue de façon absolument autonome, et que cette proportion était beaucoup plus forte que pour les stations de radio et de télévision (64% par rapport à 47.9%). Les Tableaux 10 et 11 indiquent la propriété de deux des plus grandes entreprises de ce genre au Canada, National Cablevision Ltd. et Premier Cablevision Ltd. La compagnie National Cablevision confine ses activités au Québec, notamment à Montréal, Sherbrooke et dans la région de la capitale⁸⁴. Premier Cablevision est pour sa part fortement implantée en Ontario (par Keeble Cable, Borden Cable TV, York Cablevision et Oakville Cablevision) et en Colombie Britannique (Canadian Wirevision, Coquitlam Cablevision et Victoria Cablevision).

83. *Op. cit. supra* note 46, vol. 2, p. 38.

84. A deux reprises (cf décisions CRTC 71-302 et 73-396) le CRTC invita la Caisse de dépôt et de placement à diminuer ses intérêts dans la compagnie de télédistribution mais en avril '76 on n'avait pas encore accédé à cette demande.

Tableau 9. CHUM Ltd. (01-05-76)

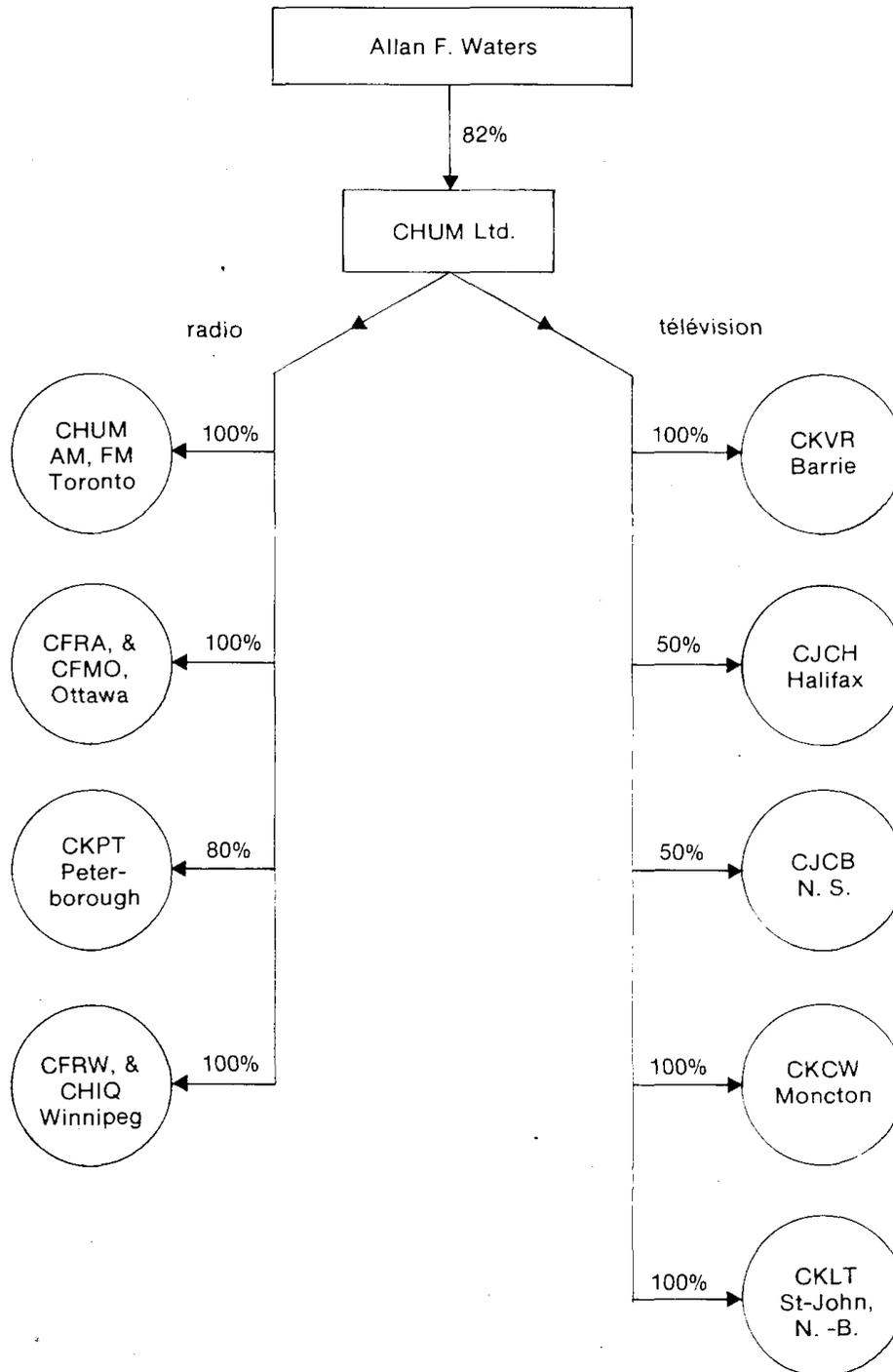


Tableau 10. National Cablevision Ltd. (24-9-75)

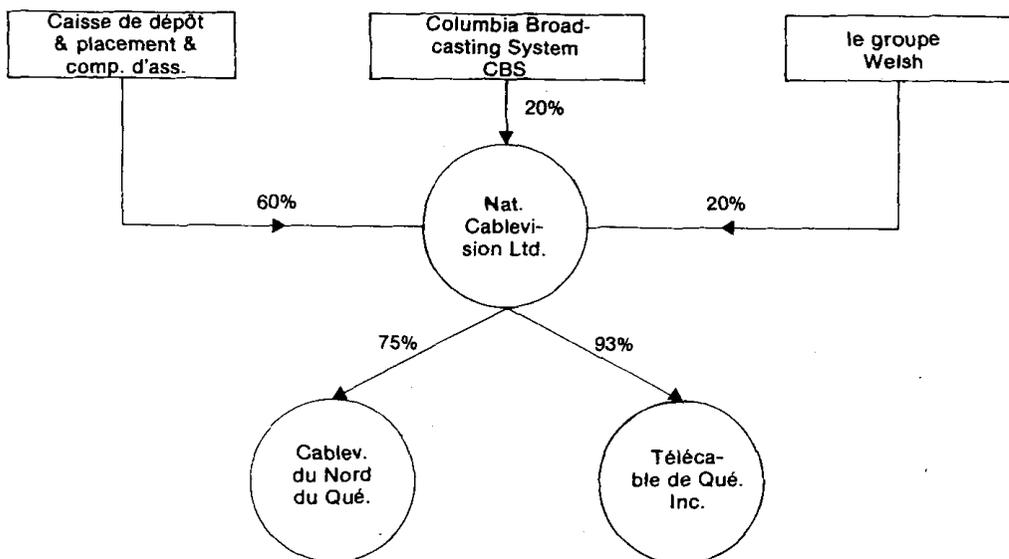


Tableau 11. Premier Cablevision Ltd. (24-9-75)

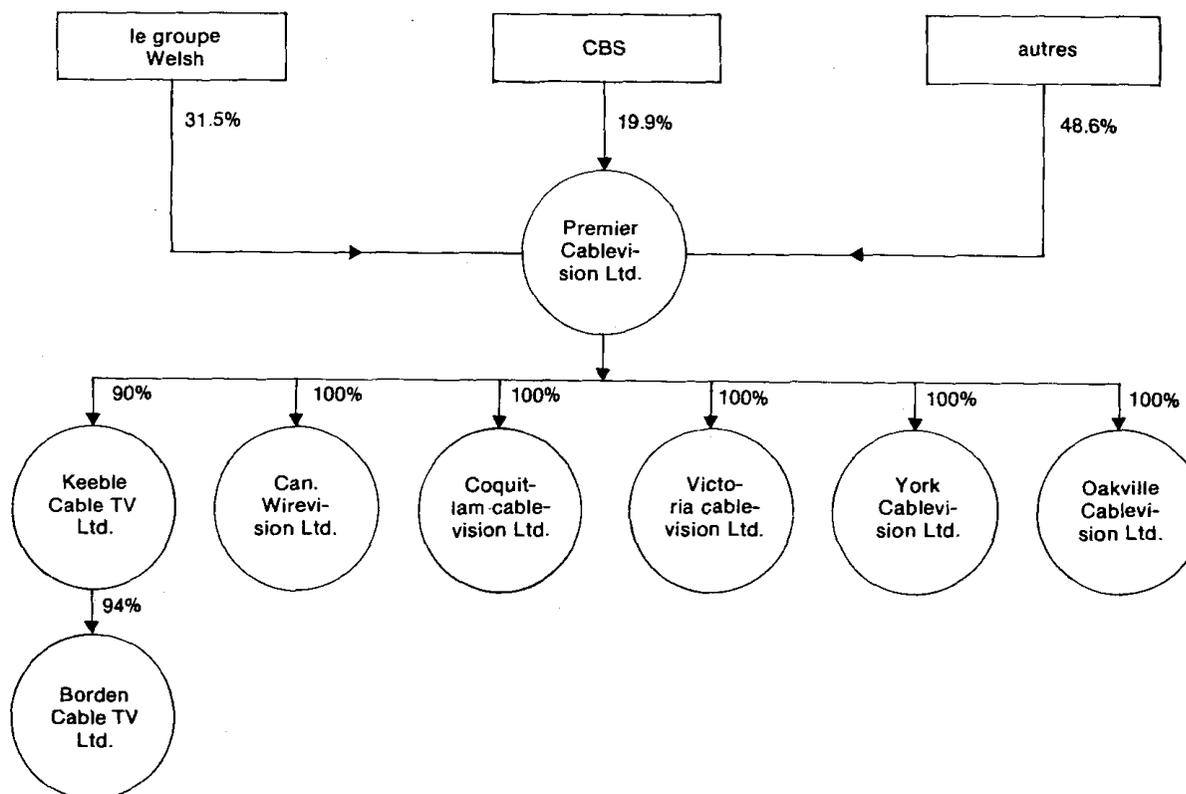
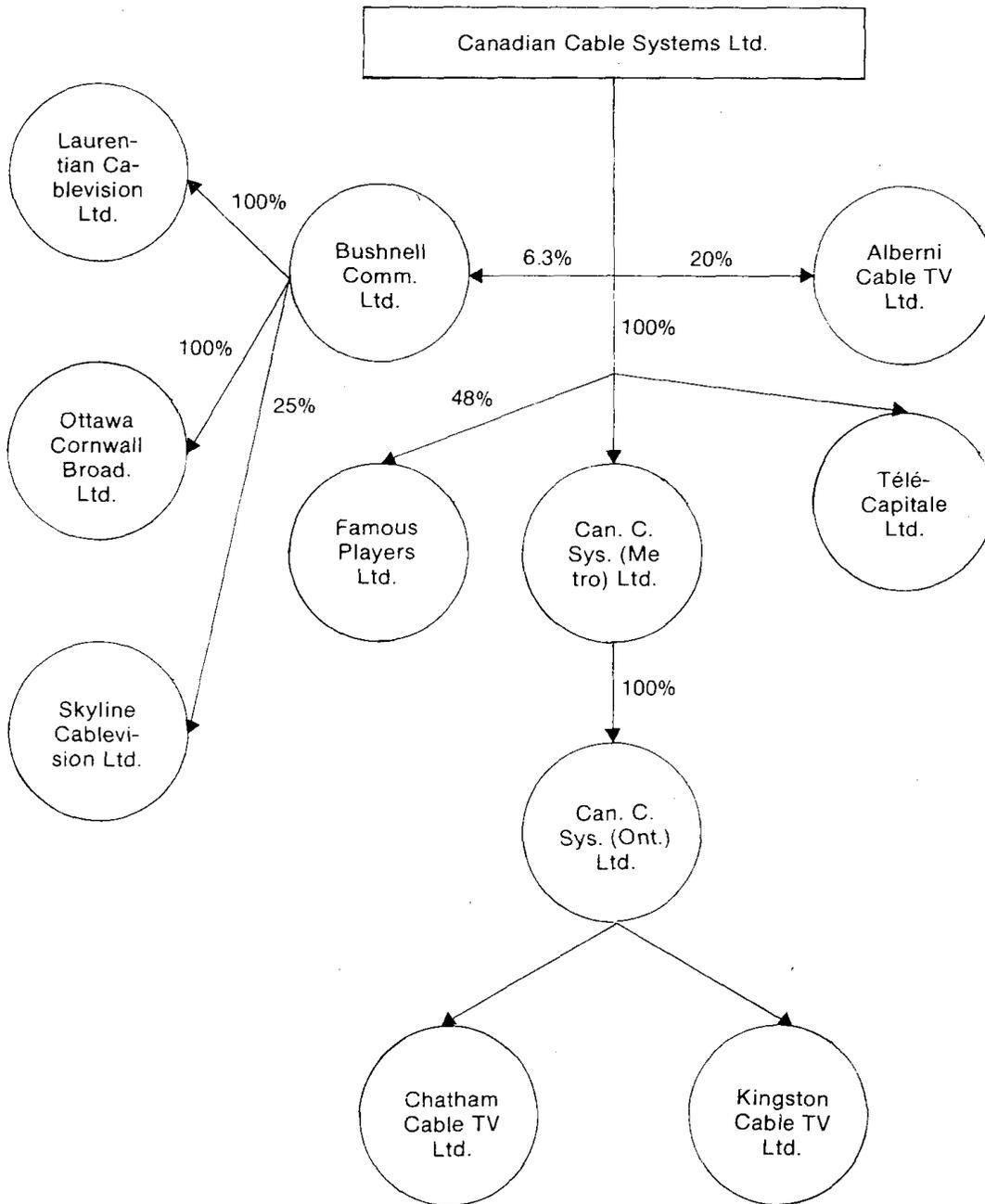
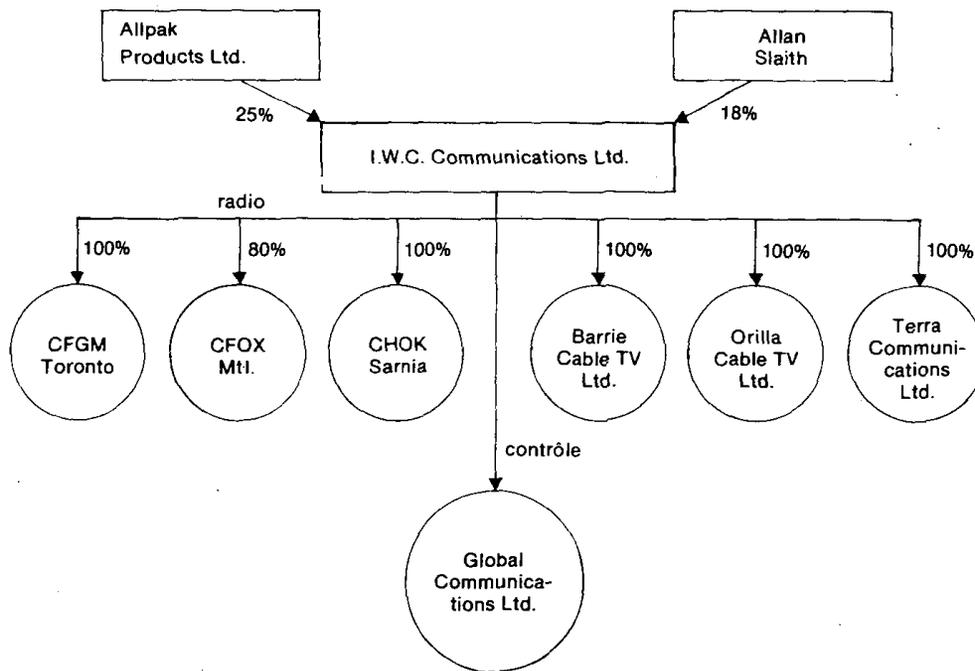


Tableau 12. Canadian Cable Systems Ltd. (04-02-76)



Le Tableau 12 donne l'organigramme de Canadian Cable Systems Ltd. tel qu'il apparaît en février 76. On remarquera que l'intérêt dans Bushnell Communications est minoritaire. Les systèmes de télédistribution opérés par Bushnell se situent en Ontario et au Québec. Il faut noter que les compagnies dont le nom figure au Tableau 11 contrôlaient elles-mêmes nombre d'autres compagnies de radiodiffusion et télédistribution toutes situées en Ontario. Les revenus bruts de Canadian Cable Systems Ltd. pour la dernière année financière (1975-76) se sont chiffrés à \$11.1 millions et à \$8.9 millions pour l'année précédente, soit une augmentation de 24%. Enfin le tableau 13 indique, outre les possessions de I.W.C. Communications, la façon dont cette compagnie est liée au réseau Global. En 1974 ce réseau opérait et opère encore des stations de télévision en Ontario, plus précisément à Paris, Windsor, Bancroft, Ottawa, Uxbridge et Sarnia. Il a cependant fait l'objet d'une réorganisation financière récente à cause de sérieuses difficultés survenues en 1973 et '74⁸⁵.

Tableau 13. I.W.C. Communications Ltd. (01-05-76)



85. Ces difficultés ont été considérées par le CRTC à quelques reprises, notamment dans la décision 74-83 du 11 avril 1974.

§ 2: La propriété et le cheminement des émissions.

Après avoir examiné brièvement le phénomène de l'organisation des stations de télévision en réseaux, nous allons nous pencher sur la question de la propriété des émissions elles-mêmes. Il y a lieu en effet de s'interroger quant au degré de contrôle des réseaux sur le contenu des émissions présentées au public. Pour ce faire nous examinerons sommairement le cheminement d'une émission, de sa genèse jusqu'à sa diffusion en ondes. Nous verrons par qui et comment elle est produite, la façon dont elle passe aux mains d'un réseau, sa nature et son coût, et enfin les relations existant entre les stations affiliées et les réseaux.

A) La relation producteurs-commanditaires-réseaux.

Il faut encore insister, pour comprendre l'ensemble de ce système, sur l'importance stratégique des réseaux. Ils en sont en quelque sorte la clé de voûte. La majorité des émissions diffusées par les stations ne sont pas produites localement, mais par des compagnies indépendantes, qui vendent leurs produits presque exclusivement aux réseaux. Le motif de cette organisation est purement financier⁸⁶; ce sont les économies procurées par une situation oligopolistique qui l'ont créée. Les producteurs d'émissions ne la contestent d'ailleurs pas, car les réseaux permettent de réduire les coûts pour toutes les personnes impliquées dans le système de radiodiffusion. En effet, d'une part, les réseaux peuvent acheter les émissions à meilleur compte que si les stations devaient entrer en compétition les unes avec les autres pour se les procurer; une partie des économies réalisées de cette façon est transmise aux stations, selon une formule que nous expliciterons, afin de faire disparaître l'attrait des relations financières directes avec les propriétaires initiaux d'émissions⁸⁷. D'autre part ils sont en mesure d'exiger de fortes sommes des annonceurs nationaux pour la diffusion de leurs messages, mais ils leur accordent en contrepartie des droits exclusifs à l'achat de temps d'antenne et leur permettent d'atteindre des auditoires toujours composés de plusieurs milliers de personnes. Ils jouissent cependant vis-à-vis des producteurs d'émissions d'une marge de manoeuvre plus restreinte qu'on peut le croire à

86. On doit cependant préciser que la concentration ne peut aux États-Unis être portée à son aboutissement logique, i.e. à la propriété directe des stations par les réseaux parce que les décisions et politiques de la Federal Communication Commission (FCC) l'interdisent. Au Canada cette norme légale n'a pas d'équivalent direct, mais la situation pratique est identique.

87. R.G. NOLL, *et al.*, *Economic Aspects of Television Regulation*, Washington, 1973, p. 59.

première vue. C'est qu'ils doivent, malgré la force apparente de leur situation économique, offrir suffisamment d'argent pour les émissions réalisées par les producteurs, d'abord pour les inciter à persister à traiter avec eux et non avec les affiliées, et aussi pour qu'ils continuent à produire de nouvelles émissions. Les producteurs doivent donc recevoir des sommes suffisantes pour leur permettre de faire face à des difficultés financières passagères⁸⁸. Les réseaux doivent ainsi indemniser à la fois les producteurs et leurs postes affiliés. Ces deux types de déboursés sont reliés entre eux de façon indirectement proportionnelle, de sorte que pour une émission donnée, plus la somme versée au propriétaire est élevée, moins elle le sera pour les stations affiliées, et vice-versa⁸⁹.

Mais qui sont les producteurs d'émissions? A l'époque des années '40 et '50 oeuvraient surtout dans le domaine de la radio, des "courtiers en émissions"⁹⁰. Ils achetaient tout le temps d'antenne d'une émission, soit une demi-heure ou une heure, pour le vendre à des commanditaires qui les réalisaient eux-mêmes, en y insérant leurs messages, et la revendaient au réseau. Celui-ci n'avait donc qu'un rôle très restreint consistant à céder des périodes de temps aux courtiers les plus offrants, dont la réputation et l'intégrité étaient connues. Ce phénomène, qui était devenu très répandu, n'existe à peu près plus de nos jours⁹¹. Les émissions sont maintenant réalisées par des producteurs indépendants. On trouve d'abord à ce niveau des individus qui présentent des suggestions au réseau, et, en cas d'acceptation, se font avancer de l'argent pour développer un scénario, présenter des feuilles de route, etc... Le produit fini est remis au réseau et non vendu, puisque le pigiste a été payé en cour de route pour le travail accompli. La plupart des émissions impliquent cependant des budgets importants et un travail d'équipe, de sorte qu'elles sont réalisées par des compagnies. Celles-ci oeuvrent surtout dans le domaine des émissions de sports professionnels⁹². Dans les autres cas les réseaux cherchent dans la mesure du possible à produire eux-mêmes le

88. *Idem*, p. 64.

89. *Ibid.*

90. Rappelons qu'au Canada ce n'est qu'à l'automne 1952 que la Société Radio-Canada débuta la diffusion d'émissions quotidiennes à la télévision.

91. Le phénomène existe encore à l'égard des émissions ethniques sur les stations diffusant dans une autre langue que le français et l'anglais.

92. Précisons que dans le cas des émissions d'information il n'y a en pratique que deux agences qui fournissent la presque totalité des nouvelles à caractère national et international aux stations: *Associated Press* (AP) et *United Press International* (UPI). Le tarif d'abonnement à ces services est fonction de la taille de l'auditoire atteint.

plus d'émissions⁹³, afin de réduire les coûts de production en éliminant un intermédiaire et de contrôler le contenu des émissions⁹⁴. On peut donner un exemple de cette situation le cas de la station de télévision "Télé-Métropole" de Montréal, qui est la plus importante station indépendante au Canada. Elle réalise jusqu'à 60% de sa programmation hebdomadaire totale. Elle produit une quinzaine et diffuse une vingtaine des 25 émissions les plus populaires au Québec⁹⁵. Elle possède également deux filiales, dont J.P.L. Productions Inc., qui réalise entre autres des émissions pour le plus grand nombre de clients possible. Aux Etats-Unis les réseaux ne produisent eux-mêmes qu'environ 16% de toutes les émissions diffusées par les stations affiliées. Ce sont des compagnies spécialisées qui fournissent plus de 80% de la programmation durant les heures de grande écoute⁹⁶. Et ce chiffre passe à environ 92% si on ne considère que les émissions de divertissement.

Quant aux commanditaires, ils ne produisent à peu près jamais d'émission eux-mêmes⁹⁷, mais se contentent d'acheter du temps d'antenne. Il fut une époque très courte où ils créaient des émissions dans le but de les revendre au plus offrant, mais la crainte de rester avec des programmes coûteux sur les bras les incita à abandonner cette voie. Par la suite ils adoptèrent la pratique de la commandite, en achetant du temps d'antenne en blocs d'une demi-heure, une heure, ou même plus, ce qui assurait la diffusion du produit fini. Cependant des raisons de mise en marché (*marketing*) amenèrent progressivement l'abandon de la formule des émissions en commandite⁹⁸.

93. Aux Etats-Unis les réseaux produisaient en 1968 environ 15% des émissions. Cf. A.D. LITTLE, *Television Program Production, Procurement, Distribution and Scheduling*, New York, 1969, (A.D. LITTLE case no. 71327).

94. Ce qui a cependant amené initialement les réseaux à reprendre le contrôle presque complet sur le contenu des émissions fut le scandale provoqué par plusieurs quiz américains, notamment "*The \$64,000, Question*". Il fut révélé que les émissions étaient truquées, i.e. que les participants savaient à l'avance non seulement les questions posées mais aussi les réponses. Cf. E. BARNOUW, *The Image Empire*, N.Y., Oxford U. Press, 1970, p. 122-5.

95. Cf. *La Presse*, 20-11-75.

96. Cf. A.D. LITTLE Inc., *op. cit. supra*, note 93, p. 1.

97. Aux Etats-Unis ils fournissaient 3% des émissions en 1968. Cf. A.D. LITTLE Inc., *op. cit. supra*, note 93, p.1.

98. Cette formule existe cependant encore au Canada de nos jours dans des cas isolés, comme les émissions sportives et parfois certains bulletins de nouvelles. A la radio, l'"Opéra du Métropolitain", diffusé par Radio-Canada, est commandité par Texaco.

C'est que ces commanditaires cherchaient à atteindre le plus vaste auditoire possible⁹⁹, et se tournèrent naturellement, selon le type de produit à vendre, vers la production d'émissions sportives, ou de "quiz", ou autres. Des enquêtes sociologiques révélèrent que le public atteint était toujours le même, i.e. celui des adeptes. La montée en flèche du coût de production de ces émissions aidant, ils en vinrent à se contenter d'acheter des *spots*, i.e. des périodes de trente secondes ou d'une minute. Cette méthode permet de diversifier la commandite et de ce fait atteindre tous les publics: celui des "quiz", des sports, des téléromans etc... De nos jours les stations produisent ou font produire quelques épisodes d'une émission (*pilots*), les montrent aux commanditaires et vendent du temps d'antenne au plus offrant¹⁰⁰. Ce n'est qu'une fois cette étape franchie que le réseau commandera une première "série" d'émissions, comprenant généralement 13 épisodes, tous basés sur la "recette" que les annonceurs ont approuvée. Apparaît donc ici un des motifs du manque de variété des émissions généralement présentées au petit écran.

La publicité dans les mass média représente aujourd'hui de fortes sommes d'argent. Elle était évaluée au Etats-Unis en 1973 à \$15 milliards. De ce chiffre environ \$5.8 milliards, soit 40 % de l'ensemble, étaient consacrés à la publicité à la télévision et à la radio¹⁰¹. Au Canada en 1975 les revenus nets des agences de publicité se chiffraient à \$1.8 milliard, dont 24.7% consacrés à la radio et à la télévision¹⁰². L'importance de la publicité pour les stations de radio-diffusion apparaît rapidement lorsqu'on sait qu'elle lui fournit environ 95% de ses revenus. C'est pourquoi la publicité, surtout télévisée, coûte très cher si on la compare à celle des journaux. A titre d'exemple, voici ce que les principales stations de télévision de Montréal exigeaient en avril '76 pour la diffusion d'une annonce de 60 sec.: CFCF (canal 12): \$1100., CFTM (Télé-Métropole): \$1,750., CBFT (Radio-Canada): \$800.¹⁰³.

99. Ces compagnies étaient initialement celles qui vendaient des biens de grande consommation.

100. Aujourd'hui ce sont les grandes corporations qui produisent la majorité des messages publicitaires. On estime qu'elles fournissent 60% des revenus de la télévision.

101. Cf M.H. SEIDEN, *op. cit. supra*, note 42, p. 176. En 1959 la télévision et la radio accaparaient 32% des revenus de la publicité dans les mass média, évalués à \$6.5 milliards.

102. C.A.R.D., février 1976.

103. *Canadian Advertising Rates & Date (CARD)*. Avril 1976 ces chiffres s'appliquent aux heures de grande écoute (*prime time*).

De plus, l'industrie de la télédiffusion privée tire la majeure partie, soit \$155.8 millions (environ 75 %), de ses recettes de la publicité à l'échelle nationale¹⁰⁴. Cette proportion est beaucoup plus faible dans le cas de la radio (31 %) et pour les quotidiens (25 %), qui vivent donc plus de la publicité locale¹⁰⁵. Ceci montre encore une fois que la télévision est le médium qui a le plus d'impact sur les consommateurs. C'est pourquoi ce sont les grandes compagnies fabriquant des biens de consommation qui s'en servent le plus. Les stations de télévision vendent leur temps d'antenne réservé aux réclames publicitaires en se fondant sur des fiches – tarifs révisées périodiquement¹⁰⁶. Ces fiches sont établies en fonction du nombre total de téléspectateurs d'une station, de ses émissions, et, jusqu'à un certain point, de ce que le marché peut supporter dans une région donnée. Les prix sont évidemment les plus élevés durant les périodes de grande écoute, soit entre 18 heures et 23 heures. Le tarif des autres périodes est établi en fonction du tarif maximal, toujours en tenant compte de l'étendue de l'auditoire rejoint.

De la situation que nous venons de décrire brièvement, nous constatons que les réseaux n'achètent pas d'émissions de particuliers dont le gagne-pain n'est pas relié directement à l'industrie de la radiodiffusion. Cette politique qui existe au Canada, a, ces dernières années surtout, pris la force d'un dogme aux États-Unis¹⁰⁷. Elle consiste en un refus de la part des réseaux d'accepter des émissions de type "documentaire" de toute source qui ne lui est pas reliée. Sont donc refusées toutes les émissions produites par des "amateurs", car le type d'émission qu'ils sont le plus susceptibles de fabriquer sont précisément des documentaires. Les réseaux défendent leur position sur la base de l'intégrité journalistique, prétendant qu'ils ne peuvent être certains de la véracité du contenu des émissions dont ils n'ont pas assuré la production. On comprend qu'ils soient, sur cette question, sévèrement pris à partie par des journalistes, notamment, qui

104. En 1967 les stations américaines avaient vendu aux annonceurs locaux du temps d'antenne évalué à environ \$365 millions, soit 25% de l'ensemble des revenus de la radiodiffusion, et \$872 millions aux annonceurs nationaux et régionaux, soit environ 60% des revenus totaux de cette entreprise. Cf. A.D. LITTLE, *op. cit. supra*, note 93, p. 125-6, tableau 51.

105. B.F.S., no cat. 56-204, 1973, p.7.

106. Cf. *Rapport du Comité spécial du Sénat...*, *op.cit. supra*, note 4, p. 297.

107. Sur l'ensemble de cette question au Canada, cf. H.H. EDMUNDS, *The Independent Production Industry with respect to English Language Programs for Broadcast in Canada*, study presented to the Canadian Broadcasting League in Halifax, August 11, 1976. L'auteur montre le caractère nettement marginal de cette industrie.

soutiennent que cette politique vise à éliminer tout documentaire, car ils rapportent moins d'argent que les émissions de divertissement léger, et que les réseaux cherchent à faire contrôler par un petit groupe élitiste la totalité de ce que le public est autorisé à voir.

B) Le coût des émissions

Il est intéressant, afin de donner au lecteur une vision plus nette de l'importance de l'industrie de la production d'émissions, de fournir quelques données concernant le coût de fabrication d'une émission. Aux Etats-Unis, les sommes impliquées sont phénoménales. On a estimé en 1973 qu'une émission d'une demi-heure diffusée durant la période où la cote d'écoute est la plus élevée (*prime time*) est d'environ \$120,000¹⁰⁸. Voici d'autres estimés révélateurs: une émission d'une heure diffusée en 1975 durant le *prime time*, qu'elle en soit une de divertissement (comme le *Carol Burnett Show*) ou d'action policière (comme *Kojak*) coûte entre \$260,000 et \$270,000; les films faits spécialement pour la télévision: jusqu'à \$750,000; une partie de football: \$700,000¹⁰⁹. Il est vrai que plusieurs émissions coûtent moins de \$100,000, mais elles ne durent qu'une demi-heure. Leur coût horaire revient à environ \$180,000¹¹⁰. Chacun des trois réseaux de télévision dépense environ \$5 millions par semaine au chapitre de la programmation.

Au Canada, les sommes impliquées ne sont qu'une fraction de celles que l'on retrouve aux Etats-Unis. Nous présentons quelques chiffres au Tableau 14. Notons qu'ils s'appliquent aux émissions produites durant l'année fiscale 1971-2. On estime que pour réaliser les mêmes émissions en 1976 il faudrait augmenter de moitié tous les montants impliqués. Ce phénomène est dû à l'inflation galopante qui a sévi au Canada depuis les années '70; il est cependant un peu compensé par l'augmentation notable de la qualité du produit fini. Les "frais directs" comprennent sommairement les éléments suivants: les cachets des artistes, les salaires des recherchistes, des scripteurs, le coût des décors et de matériaux spéciaux. Les "frais indirects" couvrent le loyer des studios, des équipements, les frais de

108. R.G. NOLL, *op. cit.*, *supra* note 87, p.5.

109. M.H. SEIDEN, *op. cit.*, *supra* note 42, p. 165.

110. *Idem.*, p. 165. En 1960 le coût moyen d'un épisode d'une nouvelle émission (*pilot*) était évalué à \$72,200 pour une émission d'une demi-heure, et \$135,000. pour une émission d'une heure. En 1968 ces chiffres étaient de \$200,000. et de \$329,700. Cf A.D. LITTLE, *op. cit. supra*, note 93, p. 39, tableau 14.

production, de distribution, les maquillages, etc..., de même que les salaires du personnel de soutien et du personnel technique. Le tableau 15 présente de façon globale les revenus et dépenses de l'ensemble de l'industrie canadienne de la télévision en 1973.

C) La relation réseaux-stations affiliées

Nous pouvons maintenant tourner notre regard sur les relations existant entre les réseaux et les postes affiliés, c'est-à-dire les types d'émissions offertes, de même que les rapports financiers liant les stations aux réseaux. Tout comme c'était le cas avec les producteurs d'émissions, les relations réseau-station sont fondamentalement une résultante du jeu de forces économiques. En effet une station ne sera disposée à diffuser une émission de réseau qu'en autant que la part de profit généré par l'émission accordée est supérieure à ce que lui apporterait une émission provenant d'une autre source¹¹¹. Deux facteurs déterminent le choix des stations: l'étendue de l'auditoire, puisqu'il est en relation directe avec les profits, et la teneur des accords financiers conclus avec la station¹¹². Ces éléments sont évidemment reliés: lorsque la popularité d'une émission est assurée, le réseau n'a pas à offrir aux affiliées un pourcentage important des profits générés par la publicité. En pratique on doit reconnaître que la quasi-totalité des émissions diffusées par les stations aux heures de grande écoute proviennent des réseaux.

Cet arrangement est d'ailleurs financièrement à l'avantage des stations. Dans la totalité des cas les réseaux ne leur chargent rien pour la retransmission de leurs émissions. Ils les paient même indirectement en leur accordant une part des revenus générés par la publicité. En effet le réseau vend le temps d'antenne d'autant plus cher que l'auditoire atteint est plus vaste. Les stations reçoivent généralement 12% des revenus de publicité des réseaux¹¹³, ce qui compte pour 11% de leurs propres revenus. On peut donc affirmer que les installations des stations sont principalement des extensions d'une station émettrice principale¹¹⁴. Il y a cependant certaines stations

111. R.G. NOLL, *op. cit., supra*, note 87, p. 60.

112. *Idem.*, p. 60.

113. M.H. SEIDEN, *op. cit., supra*, note 42, p. 39. Aux Etats-Unis en 1967 l'ensemble des compensations monétaires versées par les réseaux aux stations se chiffraient à environ \$246 millions. Cf. A.D. LITTLE, *op. cit., supra*, note 93, p. 123, Tableau 51.

114. Aux Etats-Unis en 1968 les stations diffusaient durant le *prime time* (7h00 PM à 11h00 PM) seulement 17% d'émissions ne provenant pas d'un réseau. Cf. A.D. LITTLE, *op. cit., supra*, note 93, p. 182, Tableau 82.

Tableau 14. Coûts (en \$ et %) de production d'une émission d'une demi-heure* (1971-72)

NATURE DE L'ÉMISSION	FRAIS DIRECTS	%	FRAIS INDIRECTS	%	ADMINISTRATION	%	TOTAL
Téléroman	3106	33.2	5034	53.8	1216	13	9356
Quiz	1140	29.0	2280	58.0	511	13	3931
Divertissement	1765	43.6	1757	43.4	526	13	4048
Affaires publiques	205	21.4	628	65.6	125	13	958

* L'échantillon comprenait: 43 téléromans, 41 quiz, 39 émissions de divertissement, 215 émissions d'affaires publiques. Nous ne pouvons malheureusement révéler la source de ce tableau.

Tableau 15. Revenus et dépenses (en \$ et %) des stations de télévision en 1973*

Revenus d'opérations (en \$ milliers)	\$	%
Vente de temps d'antenne (local)	39523.1	23.2
(national)	85380.3	50.0
(réseau)	30887.0	18.0
Vente de droits de diffusion (<i>syndication</i>)	973.5	0.6
Recettes de production	12158.2	7.2
Autres	1825.3	1.0
Total des recettes d'exploitation	170747.4	100.0

Dépenses internes	\$	%
Emissions (fabrication)	69230.0	47.8
Services techniques	15067.7	10.5
Ventes et promotion	16468.5	11.3
Administration et frais généraux	28465.9	19.7
Amortissement	9281.1	6.4
Intérêts	3238.5	2.2
Redressements	3124.8	2.1
Total des dépenses	144876.5	100.0

* Source: B.F.S. no cat. 56-204 p. 10.

qui sont payées directement par le réseau pour retransmettre ses émissions. Ces ententes, qui existent surtout aux Etats-Unis, prévoient qu'un nombre minimum (généralement 20) d'heures d'émissions seront diffusées gratuitement par mois, mais que toute émission supplémentaire sera accompagnée d'un montant en relation avec le "taux de la station". Ce taux est établi en fonction de la puissance économique du réseau, i.e. du montant que les annonceurs sont prêts à payer à un réseau pour qu'il diffuse leurs messages.

Quelques exemples pourront illustrer cette situation. Le Tableau 16 indique le nombre minimum d'heures programmation-réseau que la Société Radio-Canada impose à ses stations de télévision et de radio affiliées. C'est ce que vise l'expression "temps réservé". Le terme "temps disponible" indique le nombre d'heures d'émission de réseau qu'une affiliée peut diffuser par semaine en plus de celles qui passent dans le temps réservé.

Tableau 16. Programmation des stations affiliées à Radio-Canada*

	SERVICE FRANCAIS	%	SERVICE ANGLAIS	%
Télévision				
Nombre de stations	7		28	
Temps réservé	43	41.8	42	55.3
Disponible	60	58.2	34	44.7
Total (maximum)	103	100	76	100
Radio				
Nombre de stations	27		53	
Temps réservé	25	23.8	25	27.8
Disponible	80	76.2	65	72.2
Total (maximum)	105	100	90	100

* Source: correspondance entre l'auteur et des représentants de la Société Radio-Canada.

On peut aussi illustrer le fonctionnement du réseau TVA en étudiant le cas de la station CHLT-TV Sherbrooke. Son contrat d'affiliation, d'une durée de cinq ans, prévoit qu'un minimum de quatre heures par semaine de la programmation de TVA doivent être diffusées. Il

s'agit surtout d'émissions sportives et de nouvelles ¹¹⁵. Le partage des profits provenant des émissions fournies par le réseau est fait au prorata de l'auditoire que chaque station atteint. Ainsi comme elle diffuse les parties de hockey de l'A.M.H. à environ 12% de l'auditoire total, elle reçoit 12% du revenu global de la vente des émissions. Elle doit cependant payer un pourcentage équivalent de frais de réception de l'émission, comme ceux de micro-ondes.

Quant à la nature des émissions que les stations affiliées diffusent, il y a lieu de distinguer celles provenant du réseau de toutes les autres. Les émissions-réseau sont constituées principalement de "séries" i.e. d'émissions diffusées à raison d'un épisode par semaine. Ce sont celles qui coûtent le plus cher à produire, qui rapportent le plus ¹¹⁶ et qui sont diffusées durant les heures de grande écoute. Il s'agit des principales émissions que les producteurs créent chaque année et vendent aux réseaux qui les "offrent" aux annonceurs. Les émissions dites "non-sérialisées", font généralement partie de l'une des quatre catégories suivantes: les films, les émissions sportives, les émissions spéciales de divertissement et de nouvelles, et d'affaires publiques.

Les films constituent la principale classe d'émissions diffusées durant le *prime-time*, après les "séries". Le temps que les stations leur allouent va croissant depuis quelques années. Aux États-Unis en 1961, ils n'occupaient que deux heures par semaine de *prime-time*, mais ce temps est passé à 18 heures par semaine en 1971-72 ¹¹⁷. De plus, ils ont une cote d'écoute toujours plus élevée que la moyenne générale, en rejoignant un peu plus de 20% des foyers. Or une émission est considérée rentable lorsque sa cote d'écoute dépasse 17%. Les émissions sportives sont également très recherchées par les stations locales, surtout les joutes de hockey et de football. Pour ce qui est des émissions spéciales de divertissement, elles sont produites généralement par les personnes qui créent les émissions en série ¹¹⁸.

115. Le reste de la programmation provient en majorité d'émissions produites par Télé-Métropole. En vertu d'un accord particulier, CHLT-TV paie un montant forfaitaire annuel lui permettant de prendre dans toute la programmation que Télé-Métropole produit les émissions qui lui plaisent et d'y inclure la commandite voulue.

116. En 1968 les réseaux américains conservaient globalement 24.2% des profits générés par les "séries" de divertissement. Cf. A.D. LITTLE, *op. cit. supra* note 93, p. 49, tableau 19.

117. R.G. NOLL, *op. cit. supra* note 87, p. 67.

118. Aux États-Unis durant la saison 1967-68, elles fournirent environ 87% de ces émissions, les 13% restant étant produites par les réseaux eux-mêmes. Cf. A.D. LITTLE, *op. cit. supra* note 93, p. 15, tableau 6.

Elles sont très coûteuses pour les réseaux parce que leur recours aux grandes vedettes leur assure un vaste auditoire. Les émissions de nouvelles et d'affaires publiques, à l'inverse, se situent généralement en-deça de la moyenne de popularité, et c'est probablement ce qui explique que les postes de télévision leur consacrent environ 10% de leur temps d'antenne entre 6 P.M. et 11 P.M.

Les émissions ne provenant pas du réseau peuvent être classées sous quatre ordres: les films, les reprises (*reruns*), les émissions procurées (*syndications*) et les émissions locales¹¹⁹. Les films dont il est question ici sont surtout ceux d'abord montrés dans les cinémas, et non faits principalement ou exclusivement pour la télévision. Les films et les reprises constituent à eux seuls au moins la moitié du temps d'antenne des stations indépendantes ou des stations affiliées

Tableau 17. Télé-Métropole, Programmation 1973-74.*

N.B.: Nombre total d'heures de programmation: 6154.

	NATURE DES ÉMISSIONS	HEURES	% DANS LA CATÉGORIE	% DE LA PROGRAMMATION TOTALE
EN DIRECT	Information	375	10	6
	Affaires publiques	201	6	3
	Éducation populaire	1262	36	20
	Variétés	831	23	14
	Sports	314	9	5
	Divers	505	16	8
	Total	3488	100	56
FILMS	Français	415	16	7
	Américains	713	27	12
	Européens	327	12	6
	Anglais	85	3	1
	Canadiens	11	—	—
	Séries doublées	782	29	13
	Divers	333	13	5
	Total	2666	100	44

* Source: Télé-Métropole. Rapport annuel, 1-9-73 au 31-8-74.

119. En 1968 les stations américaines diffusaient dans les proportions suivantes durant le *prime-time* ces émissions ne provenant pas du réseau: *syndications*: 14.8%, films: 29.6%, émissions locales: 34.7%, autres: 20.9%. L'ensemble de ces émissions constitue les quelques quatre heures de programmation par semaine pendant lesquelles les stations ne diffusent pas les émissions-réseau. Cf. A.D. LITTLE, *op. cit. supra* note 93, p. 193, tableau 87.

lorsqu'elles ne diffusent pas la programmation du réseau¹²⁰. A titre d'illustration le tableau 17 indique brièvement la nature des émissions diffusées par Télé-Métropole en 1973-74.

Les émissions procurées (*syndications*) tiennent une place à part qu'il convient d'explicitier. Une *syndication* est une émission contenue sur film ou bande magnétoscopique et qui fait l'objet d'un commerce spécifique. Il s'agit la plupart du temps d'émissions sportives, de films ou d'anciennes "séries" américaines. Ces émissions constituent l'un des deux moyens dont les producteurs se servent pour couvrir leurs frais¹²¹. En effet, ils louent une émission à un réseau lors de ses premières diffusions, et ils la vendent quelques années plus tard au plus offrant¹²². Le Québec en connaît deux sortes. La première est constituée par le système de distribution des principales stations de télévision. On sait par exemple que Télé-Métropole exploite une société de production d'émissions et les distribue au moyen du réseau TVA aux stations affiliées. Mais elle vend également, à toute personne qui est disposée à en payer le coût, des émissions procurées. Le réseau TVA peut ainsi acquérir ces émissions, mais il ne peut en faire de distribution exclusive. Les stations, indépendantes ou non, qui achètent ces émissions peuvent généralement utiliser deux modes de paiement. Elles peuvent effectuer un paiement forfaitaire leur permettant pendant un an de diffuser toutes telles émissions produites par Télé-Métropole, ou les acheter à la pièce. Le second type de vente d'émissions procurées, qui est un phénomène au moins aussi important que le premier, est celui effectué par les distributeurs indépendants américains. Il s'agit d'émissions américaines doublées ou non en français¹²³, vendues principalement par les

120. R.G. NOLL, *op. cit. supra* note 87, p. 67-8.

121. On estime qu'en 1967 aux Etats-Unis l'ensemble du marché domestique des *syndications* était contrôlé à 70% par les compagnies de distribution suivantes: MCA, MGM, Paramount, Screen Gems, 20th Century Fox, United Artists, Warner Brothers, qui ont obtenu collectivement de ces opérations \$97 millions. Cf. A.D. LITTLE, *op. cit. supra* note 93, p. 114, tableau 47.

122. Aux Etats-Unis, environ 80% de la programmation-réseau est éventuellement disponible sous forme d'émissions procurées. En 1968 les réseaux possédaient des droits de *syndication* dans environ 60% des émissions qu'ils fournissaient aux affiliées. Ces droits leur avaient rapporté en 1964 \$7.7 millions. Cf. A.D. LITTLE, *op. cit. supra* note 93, p. 64, tableau 32 et p. 51, tableau 20.

123. Actuellement Télé-Métropole partage avec Radio-Canada un monopole de fait sur la distribution au Québec des émissions traduites en français, en ce sens que les autres stations sont économiquement trop faibles pour pouvoir les concurrencer. Il ne leur servirait à rien d'acheter les droits d'une émission si elles ne peuvent s'assurer que Télé-Métropole serait acquéreur.

compagnies Screen Gems et Paramount. Les termes des contrats de vente pour le Québec sont généralement basés sur un nombre précis d'années de diffusion d'une émission; le maximum est sept ans. Dans le reste du Canada par contre les contrats sont souvent axés sur un "nombre de passes". Une station se trouve alors plus à louer qu'à acheter une émission car elle ne pourra la montrer que quelques fois. Les diffuseurs estiment cependant qu'en général dès qu'une telle émission est montrée deux fois sur le petit écran elle est entièrement payée et se met à produire des revenus nets dès sa seconde ou troisième diffusion.

SECTION 2:

LE PHÉNOMÈNE DE LA PROPRIÉTÉ: TRAITS DOMINANTS

L'étude réalisée dans la première section de notre exposé va nous permettre de dégager les traits dominants de l'industrie canadienne de la radiodiffusion. Cette industrie présente deux caractéristiques fondamentales. Il doit apparaître clairement maintenant qu'elle est dotée d'un degré élevé de concentration; d'autre part, comme le reconnaît l'article 3 (a) de la *Loi sur la radiodiffusion*, elle permet la participation de l'entreprise privée, ce qui la teinte de commercialisme. Nous tenons à préciser dès à présent que nous ne prendrons par pour acquis que concentration et commercialisme sont des maux en soi, que les gouvernements doivent extirper du système canadien de radiodiffusion; nous tenterons simplement d'examiner la situation qui prévaut aujourd'hui et les dangers qu'elle comporte, savoir la mesure dans laquelle elle peut amener les radiodiffuseurs à entrer en conflit avec les prescriptions de la *Loi de la radiodiffusion*.

§ 1: La concentration

L'existence de la concentration de l'industrie de la radiodiffusion est peut-être la caractéristique qui soulève le moins de controverses. On peut en minimiser l'importance ou les conséquences, mais sa présence ne peut être niée. Cet état de faits tient à des facteurs économiques qui étaient en oeuvre dès les débuts de la radiodiffusion¹²⁴. En effet on prit conscience très tôt des avantages

124. La radio commença à être exploitée commercialement au Canada vers 1920. La télévision fit ses débuts à l'automne 1952.

financiers que procurait un regroupement des stations, notamment au chapitre des coûts de revient. La diffusion d'une émission par un plus grand nombre de stations les abaissait considérablement. Cela augmentait aussi les revenus de la publicité puisque le prix chargé aux annonceurs est fonction de la taille du public atteint et les auditoires étaient ainsi dédoublés. Les économistes enseignent que les conditions économiques existant dans un marché ne sont jamais stables et que toute entreprise doit améliorer sa position financière si elle ne veut pas régresser. Ceci s'applique aussi à la radiodiffusion, mais la montée en flèche de tous les coûts de production a amené une concentration encore plus forte et plus rapide que celle qui prévaut dans d'autres secteurs. Ainsi en 1950 existaient déjà aux Etats-Unis 2100 stations de radio qui étaient presque toutes affiliées à l'un des réseaux suivants: ABC, CBS, NBC et MBS (Mutual Broadcasting System). Depuis ce temps ces réseaux sont passés d'une quasi-tout-puissance à une disparition presque complète. C'est que la télévision a accaparé la fonction principale de ces réseaux, i.e. la fourniture d'émissions de divertissement. Aujourd'hui les stations radiophoniques doivent se tourner vers la desserte d'un marché local, en fournissant surtout des émissions de musique enregistrée sur disque et de nouvelles obtenues de l'*Associated Press* et l'*United Press International*, de sorte qu'elles n'ont pas utilisé à se regrouper en réseaux. En 1972 les revenus des réseaux étaient tombés à \$53 millions, une diminution de 50% de ce qu'ils étaient à leurs plus beaux jours¹²⁵. La télévision était encore en enfance aux Etats-Unis en 1950. On a vu quel gigantisme elle a aujourd'hui. Il faut noter cependant qu'au Canada la situation n'a pas la même ampleur, quoique les difficultés de base qui la confrontent sont identiques. En effet elle fit son apparition ici en 1952, et de 1952 à 1960 seul un organisme public, la Société Radio-Canada, oeuvrait dans ce domaine. Ce n'est qu'en 1960 que fut créé le premier réseau privé. Quant à la chaîne Global, elle n'a pas plus de trois ans d'opération. Quoi qu'il en soit, il faut reconnaître que les stations n'eurent guère la possibilité d'empêcher la création des réseaux à l'époque de la radio et elles eurent encore moins de latitude à l'apparition de la télévision car les coûts de production y étaient de beaucoup plus élevés¹²⁶.

125. M.H. SEIDEN, *op. cit. supra* note 42, p. 28-9. Cependant ceci ne signifie pas que la radio elle-même n'est pas prospère. Elle a survécu car elle comprit qu'elle devait se tourner vers les marchés locaux. Les revenus de l'ensemble des stations sont passés de \$334 millions en 1950 à \$1.5 milliards en 1973, et les profits ont presque doublé, de \$49 millions qu'ils étaient en 1950 et de \$120 millions en 1973.

126. Cf. *supra*, p. 90 ss.

Le phénomène de la concentration de la propriété des média ne fait plus de doute aujourd'hui. Ce qui est plus important est de constater que sa croissance se poursuit. Il y a lieu de s'interroger sur l'existence et la gravité des dangers que constituent cette situation. A notre avis ils sont multiples. D'une part la *Loi sur la radiodiffusion* impose aux propriétaires des stations elles-mêmes une responsabilité, qui ne peut être déléguée, de produire des émissions correspondant aux goûts, besoins, et désirs de leurs communautés respectives. Mais la pratique montre que les stations s'en remettent presque exclusivement aux réseaux pour leur fournir la quasi totalité de leur programmation durant les heures de grande écoute.

Il est déplorable que les stations n'ont pratiquement pas de droit de regard sur les émissions qu'elles recevront. En effet les réseaux décident de la survie d'une émission d'après la volonté des commanditaires d'y acheter du temps d'antenne. Ceux-ci fondent leur choix sur les éléments suivants: le nombre de foyers existant dans un marché donné, la période de la journée où l'émission sera diffusée, et sa popularité. Les stations affiliées ne contrôlent malheureusement aucun de ces éléments¹²⁷. Elles ne peuvent influencer le nombre de personnes qui choisissent de vivre à un certain endroit, ni la nature ou la popularité d'une émission. Leurs installations ne sont donc fondamentalement qu'une extension du réseau; leurs décisions quant à la programmation ne s'appliquent qu'aux périodes situées très tôt le matin ou très tard dans la soirée. D'autre part les groupes, familles ou corporation qui dominent l'industrie privée de la radiodiffusion au Canada sont peu nombreux mais puissants. Il y a là danger que tout un secteur de cette industrie soit géré par des personnes qui cherchent naturellement à protéger leurs propres intérêts. Le CRTC ne peut les contrôler complètement car ils possèdent plusieurs journaux et périodiques (ou sont financés par des corporations qui en possèdent), et ce secteur, on le verra, est exclu de sa juridiction. Enfin la situation à laquelle on en arrive est que la majorité des émissions que le public sera autorisé à voir au petit écran est choisie par un nombre très restreint de personnes¹²⁸, à savoir les dirigeants d'un réseau. Mais cette situation est-elle si déplorable? On peut se demander ce qui les empêche de produire des émissions variées, équilibrées et parfois sur des sujets controversés.

127. M.H. SEIDEN, *op. cit. supra*, note 42, p. 40.

128. N. JOHNSON, "Freedom to Create: the Implications of Anti-Trust Policy for Television Programming Content", (1970) *Osggde Hall L.J.* 11.

M. Nicholas Johnson, ancien membre de la FCC a précisé plusieurs facteurs amenant les réseaux à fuir ce type d'émission¹²⁹. En effet la radiodiffusion privée a pour but avoué de faire des profits. Il devient alors difficile de résister à la tentation de ne mettre en ondes que le type d'émission pouvant le plus les augmenter, i.e. le plus populaire, celui qui fera payer aux commanditaires le plus fort prix. Il nota de plus la crainte de créer quelque controverse; c'est pourquoi la plupart des émissions à la télévision sont faites pour n'offenser absolument personne. La stimulation de discussions et de controverses semble une chose très importante à éviter pour toute bureaucratie qui tend naturellement à éviter les erreurs, et à décourager toute innovation ou créativité. Les propriétaires de réseaux veillent aussi instinctivement à la promotion et la protection de leurs intérêts financiers connexes. On comprend la propension de toute grande compagnie contrôlant plusieurs entreprises à enlever de chaque émission ce qui pourrait contenir des critiques à leur endroit. Enfin joue le phénomène appelé la "conscience des autres", qui pousse à censurer toute émission traitant de sujets nouveaux ou controversés, parce que cela ne serait "pas souhaitable" ou "trop politisé". Il est la conséquence du désir de n'offenser personne et de protéger ses propres intérêts.

On pourrait nous objecter ici que le phénomène de la concentration de la propriété est peut-être inévitable, vu qu'il est la seule façon de faire face à des coûts de production gigantesque et qu'il comporte peut-être même certains bénéfices. Il est vrai que la situation des réseaux comporte des avantages inhérents aux économies de grande échelle, comme l'amortissement de certains coûts et une programmation d'une qualité technique plus élevée. Le fait, par exemple, qu'une station de radio soit exploitée conjointement avec une station de télévision permet de répartir de nombreux frais entre les entreprises, tels ceux relatifs à la comptabilité, aux achats et à l'administration. Le personnel peut aussi être muté d'une opération à l'autre, permettant d'obtenir des employés plus qualifiés à un coût inférieur à ce qui serait autrement le cas. Il est même possible de prétendre que seules de grandes compagnies en situation monopolistique peuvent amasser les capitaux nécessaires pour financer une production "équilibrée". Le public ne pourrait-il pas demander qu'en retour de cette situation privilégiée les monopoles consacrent une part de leurs profits à la création d'émissions dispendieuses et d'une

129. *Idem*, p. 35 et ss.

haute qualité? On peut rétorquer que ceci est en partie vrai mais que ce qui est à craindre n'est pas l'existence de compagnies possédant une solide situation financière, mais une très forte concentration de la propriété à l'intérieur d'une industrie vitale, phénomène semblant aller croissant. Il y aurait lieu aussi d'examiner si les présumés avantages découlant de la concentration de la propriété sont si évidents, et s'ils ne procèdent pas plutôt de la simple propension humaine à toujours posséder davantage. Les rédacteurs du Rapport du comité spécial du Sénat sur les moyens de communication de masse ont écrit que leur enquête n'avait pas démontré que l'accroissement de la propriété de moyens de communications, électroniques ou non, apportait des bénéfices tangibles à quelque niveau que ce soit; ceci avait été confirmé en privé par certains diffuseurs¹³⁰. Ils citent pour expliciter leurs avancées les propos tenus un jour par M. Roy Thomson, qui, de son vivant, possédait à un certain moment, entre autres, 17 stations de télévision et 12 stations de radio:

“Mon métier est de gagner de l'argent et j'achète davantage de journaux afin de gagner plus d'argent pour acheter davantage de journaux afin de gagner plus d'argent...”¹³¹.

Nous ne pousserons pas plus avant nos réflexions car il faudrait être économiste pour déterminer précisément les véritables avantages de la propriété multiple. Nous estimons, pour notre part, que les carences que l'on peut déceler dans le système actuel proviennent principalement de sa nature commerciale. Même si le contrôle des réseaux sur la programmation n'était pas si total la situation concrète n'en serait pas tellement modifiée. Ceci a été montré en partie en 1971 lorsque la *Federal Communications Commission* (FCC) obligea les stations de télévision à ne diffuser les émissions-réseau que pendant trois des quatre heures de grande écoute. Les stations ont continué à diffuser les émissions du même type que celles qui provenaient du réseau car elles prenaient leurs décisions en fonction des mêmes critères, savoir la popularité des émissions. C'est ce qui a fait dire à certains que le véritable contrôle du contenu des émissions tant aux Etats-Unis qu'au Canada réside non pas aux réseaux mais à la compagnie A.C. Nielsen, qui compile les statistiques établissant les cotes d'écoute des émissions. On peut même affirmer que les émissions diffusées était d'une qualité inférieure aux émissions-réseau car

130. *Rapport du Comité spécial du Sénat sur les moyens de communication de masse, op. cit. supra*, note 46, vol 2, p. 17.

131. *Idem*, p. 20.

elles ne pouvaient déboursier les quelques centaines de milliers de dollars requis pour la production du premier épisode d'une "série". C'est donc vers cet aspect commercial de l'industrie de la radiodiffusion que nous devons tourner notre attention.

§ 2: Le commercialisme.

Le caractère commercial de l'industrie de la radiodiffusion est également le résultat de facteurs présents dès les origines de la radio commerciale¹³². Il exista initialement de grandes différences d'opinion sur la façon dont elle devait être financée. La seule chose faisant l'unanimité est qu'elle devait absolument bénéficier d'une source stable et presque intarissable de support économique¹³³. Certains suggèrent que les gouvernements devaient avoir la responsabilité première d'assurer un service radiophonique car il serait de nature publique. L'imposition d'une taxe prélevée annuellement sur chaque radio et téléviseur possédé par un foyer fut proposée, ce qui fut adopté au Canada pendant un certain temps¹³⁴. D'autres crurent que l'industrie devait s'autofinancer: les fabricants et les détaillants des postes récepteurs auraient été obligés de payer une certaine taxe, proportionnelle à leurs revenus bruts. Cette politique dura plusieurs années mais, là comme dans plusieurs autres domaines, l'urgence d'une solution fit que le débat se régla au niveau pratique. Certains diffuseurs se mirent à offrir à des commanditaires d'acheter des périodes de temps d'émission réservé à des messages publicitaires. Ceux-ci découvrirent peu à peu l'impact extraordinaire d'une publicité bien orchestrée. De sorte que dès les années '20 l'industrie publicitaire était devenue la seule source importante de revenus pour les stations radiophoniques¹³⁵. Celles-ci justifiaient leur attitude par la "compétition" existant entre elles et les diffuseurs pour obtenir le soutien, l'approbation, et donc les faveurs du public. Chaque station cherchait à mettre en ondes des émissions susceptibles de plaire à un très vaste auditoire, afin de faire concurrence aux autres et d'avoir plus de facilité à trouver des commanditaires.

132. Cf. *supra* note 124.

133. A.P. BRYANTT, *loc. cit. supra*, note 2 p. 613.

134. La décision *Re Regulation and Control of Radio Communication in Canada*, (1932) A.C. 304, 306 rapporte que pour l'année fiscale 1930-1 les revenus provenant de droits de permis approchaient les \$500,000.

Cette situation s'est perpétuée sans changement majeur jusqu'à nos jours. On est donc en présence d'une industrie qui est financée presque entièrement par l'entreprise privée, d'où son caractère commercial. Il y a lieu de s'interroger sur les répercussions possibles de cette situation sur l'obligation de tout diffuseur de se plier aux exigences de l'article 3 de la *Loi sur la radiodiffusion*. Une première préoccupation à notre avis doit être de voir dans quelle mesure les commanditaires peuvent influencer la programmation. Ce contrôle existe encore de nos jours. Il peut être direct ou indirect. Il sera direct si le commanditaire peut influencer le choix même des émissions diffusées ainsi que leur contenu. Il est indirect lorsque diverses pressions obligent en pratique les stations à modifier le genre ou la nature des émissions mises en ondes.

Le contrôle "direct" est certes beaucoup moins étendu de nos jours qu'avant les années '60, alors que plusieurs annonceurs payaient directement le coût de production des émissions. Il était apparu lorsque des enquêtes sur le comportement des auditeurs révélèrent que les annonceurs devenaient associés très étroitement à une émission s'ils la subventionnaient suffisamment longtemps. Ils réclamèrent donc et obtinrent un certain contrôle des émissions pour assurer l'élimination de tout ce qui pouvait directement ou simplement par allusion tenir leur image. Il faut en outre réaliser qu'ils forment un groupement social qui tend naturellement à protéger tout *statu quo* qui leur est avantageux et à éviter la venue de tout élément extérieur risquant de déclencher une réaction en chaîne:

"At the base is the legitimate mutual interest in protecting the existing marketing system from change often exemplified by proposals for governmental intervention"¹³⁶.

Leur pouvoir à l'égard du contenu de la programmation origine essentiellement dans le "*power of the purse*", i.e. celui de l'argent. Il oblige ainsi le diffuseur à être réceptif aux doléances de celui qui peut sans préavis terminer son soutien économique. Ce phénomène s'est heureusement amoindri en bonne part depuis les années '65, et ce pour plusieurs motifs¹³⁷. Un premier est que, comme on l'a vu, il fut un temps où les commanditaires produisaient eux-mêmes des émissions et cherchaient à les vendre aux réseaux de télévision. Ceci

135. Cf. *supra*, note 133.

136. S.E. COHEN, "The Advertiser's Influence in Television Programming", (1970) 8 *Osgoode Hall L.J.* 91, 109.

137. *Idem*, p. 95-9.

n'existe à peu près plus aujourd'hui¹³⁸. Les stations font de plus commanditer leurs émissions par plusieurs compagnies, ce qui permet plus facilement de remplacer un annonceur trop exigeant par un autre¹³⁹. La télévision s'est aussi assurée des sources de revenus additionnelles au cours des années, notamment par des annonceurs locaux ou la vente de messages-éclair (*spot advertising*)¹⁴⁰. Dans la mesure où une station acquiert une plus grande stabilité financière, la possibilité d'influence de la part de l'annonceur diminue d'autant. Enfin les commanditaires, étant tous maintenant convaincus de l'impact de la publicité, se trouvent à entrer en compétition l'un contre l'autre pour avoir le privilège de financer les émissions les plus écoutées. L'influence des bailleurs de fond à ce niveau est donc réduite¹⁴¹. Le Comité du Sénat se prononça sur cette question en ces termes:

"...les cas isolés qui nous ont été cités confirment, à notre avis, la règle selon laquelle les grands moyens d'information ne cèdent pas aux annonceurs"¹⁴².

Mais il ajouta:

"Le fait est, bien entendu, qu'ils n'y sont pas tenus (...). Les pressions de l'annonceur sont inutiles à cause de l'influence subtile et sous-entendue qui existe de toute façon"¹⁴³.

Cette influence indirecte des annonceurs sur la nature de la programmation doit retenir notre attention car elle est la plus forte. Elle constitue la critique la plus sévère et la plus souvent formulée à l'endroit des mass média électroniques. On peut sommairement décrire le phénomène de la façon suivante: les diffuseurs cherchent à

138. *Idem*, p. 92-3.

139. Ainsi en 1972 le plus important commanditaire américain, la compagnie Proctor & Gamble, dépensa au total \$112 millions pour la publicité télévisée, alors que les revenus globaux des réseaux s'élevaient à \$1.6 milliard. Cf. M.H. SEIDEN, *op. cit. supra*, note 42, p. 178.

140. *Idem*, p. 179. De plus aux États-Unis il y avait en 1957 environ 34% des "séries" qui étaient commanditées par une seule firme. Ce pourcentage était rendu à 1.3% en 1967. On a aussi estimé qu'en 1967 la majorité des émissions de télévision étaient commanditées, sur une base horaire, par au moins 15 et jusqu'à 34 annonceurs. Cf. A.D. LITTLE, *op. cit. supra*, note 93, p. 17, tableau 8, p. 33, tableau 12.

141. Il faut cependant mentionner à leur décharge que quelques grandes compagnies n'ont pas eu peur de s'associer à des sujets d'importance publique, souvent controversés, ou des émissions à caractère nettement culturel. Ces cas restent cependant l'exception.

142. *Rapport du Comité spécial du Sénat*, *op. cit. supra*, note 46, vol. 1, p. 275.

143. *Ibid.*

produire des émissions qui trouvent le plus facilement des commanditaires qui seront prêts à payer un fort prix pour y être associés et ainsi accroître leurs profits. Pour y parvenir ils tentent de créer une programmation qui atteindra un auditoire vaste mais dont, idéalement du moins, certaines caractéristiques comme le sexe, l'âge, les revenus, etc... sont connues. Il s'agit en somme de tenter de "créer" un auditoire pour pouvoir plus facilement le "vendre" à un commanditaire en lui montrant que son message atteindra bien la classe sociale ou le groupement visé¹⁴⁴. Quant aux annonceurs, leur but premier est évidemment de maximiser leurs profits. Toutes les autres considérations s'estompent jusqu'à un certain point devant celle-là. Leur préoccupation majeure se traduit en termes de "coût-par-mille" (*cost per thousand*), i.e. le rapport qui s'établit entre le coût total de production et diffusion d'un message publicitaire et le nombre de personnes qu'il atteint. Plus ce coût est faible, plus il attire les bailleurs de fonds. Ce n'est pas uniquement un coût unitaire peu élevé qu'ils recherchent en premier lieu. Il est important de réaliser que dans cette situation il n'y a pas de conflit fondamental entre la position des diffuseurs et celle des agences de publicité. Tous deux tendent à augmenter leurs bénéfices en produisant des émissions à large diffusion. Ceci a une conséquence fort importante. C'est qu'il est démontré qu'il n'y a que deux ou trois genres d'émissions, comme les comédies légères et celles mettant en vedette des détectives privés (*private eyes*) qui atteignent les plus vastes auditoires. Les diffuseurs ont ainsi intérêt à ne mettre en ondes qu'une programmation de cette nature. C'est ce phénomène que certains ont appelé la "loi de Gresham"¹⁴⁵ appliquée à la radiodiffusion. Sa mise en jeu amène l'élimination des émissions qui pourraient plaire à des minorités substantielles pour ne conserver que celles qui en termes absolus sont les plus populaires. Les diffuseurs se défendent généralement de toute critique à l'effet qu'ainsi la qualité et la diversité de la programmation sont éliminées en soutenant qu'ils ne font que donner au public ce qu'il réclame, et que leurs détracteurs ne sont que des compétiteurs agissant tout comme eux, ou de faux intellectuels (*egg-heads*) qui prétendent que le public ne sait pas ce qu'il veut, et que ce n'est que lorsqu'on l'a forcé à accepter une chose qu'il réalise que c'est ce qu'il voulait¹⁴⁶. Comme l'a écrit Georges Davidson, ancien président de la Société Radio-Canada:

144. G. TUCHMAN (ed), *The TV Establishment*, New-Jersey, Prentice-Hall, 1974, 7.

145. R.L. BARROW, "the Private Interest", in J.E. COONS (ed.) *loc. cit. supra* note 8, p. 54.

146. Leroy COLLINS, "Freedom through Responsibility", in J.E. COONS (ed.), *loc. cit. supra*, note 8, p. 8-9.

“(...) I think it (advertising) helps us (the CBC) to keep in touch with the real world in a way we might not if we were off on cloud nine programming without any regard whatever to the community and the practical tastes and interests of the community which we are supposed to be serving”¹⁴⁷.

Cet argument semble basé sur deux présomptions discutables¹⁴⁸. La première est que les stations seules ne pourraient produire des émissions populaires, comme si la présence des annonceurs était nécessaire pour les leur identifier. La seconde est que seules les émissions à très forte cote d'écoute peuvent être considérées comme un succès, comme si la quantité d'auditeurs était en relation directement proportionnelle avec la qualité des émissions.

Quoi qu'il en soit, on peut affirmer que structurellement et économiquement, la télévision s'est destinée à atteindre à grands frais un vaste auditoire. Elle est devenue essentiellement un outil de mise en marché de produits. Des considérations de *marketing* influencent fortement le processus de sélection des émissions. Comme l'a écrit J.K. Galbraith, la radio et la télévision sont “*the prime instruments for management of consumer demand*”¹⁴⁹. Le Comité du Sénat s'est prononcé dans le même sens:

“What the media are selling, in a capitalist society, is an audience and the means to reach that audience with advertising messages (...) in this sense, the content - good or bad, timid or courageous, stultifying or brilliant, dull or amusing - is nothing more than the means of attracting the audience”¹⁵⁰.

Les diffuseurs et annonceurs ne jurent plus que par les statistiques et les cotes d'écoute (*ratings*). C'est le critère fondamental qui décide de la survie d'une émission¹⁵¹. Au mieux, seul l'intérêt d'un groupe

147. Brian TOLLER, *Advertising in Canadian Broadcasting: Public Service or "Atmospheric Billboard?"*, B.A. Thesis April 1975, p. 62.

148. *Ibid.*

149. *The New Industrial State*, (1967) p. 218.

150. *Report on the Mass Media*, vol. 1, p. 39, cité par Brian TOLLER, *op. cit. supra*, note 147, p. 58.

151. C'est ce qui explique pourquoi un grand nombre d'émissions sont remplacées si rapidement. Toute émission dont la cote d'écoute tombe en-deçà d'un certain niveau est éliminée immédiatement. Une étude menée par la revue *Broadcasting* révéla que pour la saison 1971-2, 25 des 66 émissions offertes par les réseaux à leurs affiliées étaient nouvelles. Seulement trois duraient depuis les années '50. En fait, un peu plus de 40% des émissions diffusées cette saison l'étaient pour la première fois. Cette

majoritaire peut s'estimer servi de cette façon. Les intérêts des minorités importantes ne sont presque pas considérés, et, en un sens, comme l'a dit Newton N. Minnow, ex-président de la FCC "*In a broad sense the public interest is not served at all*"¹⁵². Il est en effet possible de prétendre que même la "masse" des spectateurs constitue une minorité. C'est ce qu'a montré M. Pierre Juneau dans une conférence donnée à Toronto:

"It's a little discussed fact that only one-fifth of the whole population account for just about one-half of all the viewing done, two-fifths for over 70%. If we think of the consequences of this analysis, we might at least question the habit of talking about the success of broadcasting in terms of the 'mass' who are watching or listening. Aren't these 'heavy' viewers really a minority themselves in terms of the spectrum of the whole society, its range of ages, backgrounds, makeups, interests, yes, even in terms of what this other four-fifths buys and consumes?"¹⁵³.

Nous estimons que ce commercialisme risque fort de faire perdre à la télévision son rôle fondamental d'instrument de communication au service d'une communauté donnée. Les efforts parfois louables déployés par une petite élite vouée à des principes de commercialisme risquent fort de ne pouvoir desservir adéquatement les besoins d'une société dynamique¹⁵⁴. A.P. Bryant exprime ainsi le danger qu'y a à subordonner le rôle de la télévision à des intérêts économiques:

"To permit such a result would be to subordinate the paramount interests of the public in a free market for ideas to commercial interests in a market for goods and services"¹⁵⁵.

Il y a donc possibilité que la programmation "variée", "comprehensive", "de haute qualité", "équilibrée" qu'exige l'article trois de la *Loi sur la radiodiffusion* soit battue en brèche. M. Augustin Fri-

tendance semble aller en s'accroissant. Durant la saison 1975-76, 16 des 27 nouvelles émissions avaient déjà été abandonnées à la fin de l'année 1975. Il semble y avoir deux raisons qui expliquent ceci. D'une part, une compétition accrue entre les réseaux, et d'autre part des améliorations techniques permettant d'obtenir les fameux *ratings* beaucoup plus vite qu'auparavant.

152. N.N. MINNOW, "The Public Interest", in J.E. COONS, *loc. cit.*, *supra* note 8, p. 17.

153. Pierre JUNEAU, "Only Six Thousand more Working Days to the Year 2000," Address in the 1975 Gerstein Lecture Series, York University, Toronto, March 6, 1975, p. 15, cité par Brian TOLLER, *op. cit. supra*, note 147, p. 63.

154. A.P. BRYANT, *loc. cit. supra*, note 2, p. 612.

155. *Idem*, p. 610.

156. *Royal Commission on Broadcasting*, Ottawa, Queen's Printer, 1929.

gon, un des membres de la commission Aird¹⁵⁶, avait déjà perçu cette difficulté majeure en 1932 lorsqu'il dit:

"You cannot mix up the interests of the man who wants to make money out of the broadcasting equipment and the man who wants to render service to his country (...) That is the fundamental of the whole case — whether broadcasting is a business for profit-making or an instrument to be used for the benefit of the public at large"¹⁵⁷.

En principe pourtant, les diffuseurs, qui sont les détenteurs de permis accordés au nom du public, ont seuls la responsabilité de fournir des émissions destinées à desservir les besoins et intérêts de la communauté¹⁵⁸.

SECTION 3: POSITION DU CRTC

Le Conseil n'a pas formulé de politique globale en matière de propriété dans le domaine de la radio et de la télévision. Il n'assortit pas les permis des diffuseurs d'une condition générale similaire; il ne semble même pas appliquer à chaque cas une grille de critères spécifiques concernant la propriété, comme par exemple une interdiction de posséder plus d'un certain nombre total de stations, ou dans un marché donné. La première partie de cette section tentera de déterminer si cet état de faits provient d'une absence d'autorisation dans la *Loi sur la radiodiffusion*¹⁵⁹ de réglementer cette question ou d'une position délibérée. La seconde examinera les décisions de l'organisme public en cette matière depuis sa création¹⁶⁰.

157. B. TOLLER, *op. cit. supra*, note 147, p. 61-2.

158. Il y a bien sûr d'autres éléments pouvant influencer le contenu des émissions de radiodiffusion, comme les prescriptions du code criminel sur la sédition, l'obscénité, etc. Nous nous sommes contentés d'étudier les notions de concentration et commercialisme parce que notre propos est d'identifier les principales caractéristiques du système canadien de radiodiffusion et non tout ce qui peut influer sur le contenu d'une émission.

159. S.R.C. 1970, c. B-11.

160. Le lecteur verra que nous ne traitons que des décisions du Conseil sur la concentration de la propriété. Une étude complète aurait dû couvrir toutes ses prises de positions concernant le thème de la propriété; notamment le commercialisme, le contenu canadien des émissions, la production des émissions, etc. Nous ne l'avons pas entreprise pour des raisons évidentes: ces éléments pourraient en soi faire l'objet d'un article.

§ 1: Ses moyens d'action en vertu du droit statutaire.

En vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*, le rôle unique du Conseil est de veiller à la mise en oeuvre de ses prescriptions. En effet, son article 15 stipule que:

“(...) le Conseil doit réglementer et surveiller tous les aspects du système de la radiodiffusion canadienne en vue de mettre en oeuvre la politique de la radiodiffusion énoncée dans l'article 3 de la présente loi”¹⁶¹.

Les pouvoirs conférés pour arriver à cette fin sont fondamentalement de deux ordres. L'article 16 permet l'adoption de règlements. La portée de cette disposition est très vaste. Outre la capacité de gérer des sujets particuliers, comme la publicité sur les ondes, les relations entre les réseaux et les stations affiliées, son paragraphe (d) (ix) prescrit que peuvent être établis des règlements “concernant telles autres questions qu'il (le Conseil) estime nécessaires à la poursuite de ses objets”. L'organisme public a d'autres part la possibilité d'assortir les permis de radiodiffusion de conditions. L'article 17 (1)(a)(i) de la loi prévoit que:

“(...) le Comité de direction (...) peut attribuer des licences de radiodiffusion (...) sous réserve des conditions propres à la situation du titulaire que le Comité de direction estime appropriées pour la mise en oeuvre de la politique de radiodiffusion énoncée à l'article 3”¹⁶².

Trois remarques doivent être faites en regard de cette disposition. La première est que les termes “que le comité de direction estime appropriées pour la mise en oeuvre de la politique de radiodiffusion” indiquent que le Conseil a certes une grande latitude quant à la nature des conditions imposée¹⁶³. Il semble le seul juge de la nécessité d'imposition de mesures particulières, pourvu qu'elles soient nécessaires pour mettre en oeuvre les prescriptions de l'article 3. En second lieu, toute condition ne peut être imposée que si elle est “propre à la situation du titulaire”. Le Conseil ne peut donc pas formuler à ce niveau de politiques ou lignes de conduite générales parce qu'elles ne seraient reliées de façon spéciale à un diffuseur en particulier. Seuls les règlements semblent l'outil approprié pour l'élaboration de directives générales. Enfin les conditions imposées doi-

161. Cf. *supra* note 159.

162. *Ibid.*

163. J.G. NORWOOD, “Judicial Review of the Condition-Making Power in the 1968 Broadcasting Act: Ultra Vires and the Principles of Natural Justice”, (1969) 1 *Can. Com. L.R.* 25.

vent l'être dans le but de réaliser les fins recherchées par l'article 3 de la loi.

Il faut se tourner vers les prescriptions de cet article pour déterminer la nature des règlements ou conditions qui peuvent être adoptés ou imposés par le CRTC. Il ne contient pas de dispositions précises sur la question de la concentration de la propriété. Certaines prescriptions sont néanmoins pertinentes, dans la mesure où le Conseil jugerait utile d'attaquer la concentration de la propriété pour les mettre en oeuvre. Le paragraphe (b) prévoit que le système de radio-diffusion canadienne doit être:

"...possédé et contrôlé effectivement par des canadiens de façon à sauvegarder, enrichir et affermir la structure culturelle, politique, sociale et économique du Canada"¹⁶⁴.

Le paragraphe (d) est à l'effet, on l'a vu, que la programmation doit être "variée" "de haute qualité" et "fournir la possibilité raisonnable et équilibrée d'exprimer des vues différentes sur des sujets qui préoccupent le public".

Ces dispositions suffisent-elles à doter le Conseil du pouvoir d'adopter des règlements sur la question de la propriété des médias? Il semble que oui, compte tenu de la très vaste étendue du pouvoir accordé par l'article 16 (d) (ix), mais pourvu que les prescriptions de l'article 17 (1)(a)(i) soient respectées. C'est ce qui nous permet d'affirmer que le Conseil n'applique pas de règles précises en matière de propriété. En effet, il ne peut procéder par conditions générales accompagnant les permis car ce serait renoncer à appliquer sa discrétion¹⁶⁵. Il ne reste donc que la possibilité d'agir par règlement; or tel règlement n'existe pas présentement. Ceci ne le laisse tout de même pas totalement démuné. Rien ne lui interdit d'assortir les permis de conditions concernant la propriété, pourvu qu'elles résultent de l'analyse d'un cas précis et qu'elles s'appliquent à la situation dans laquelle le requérant se trouve. Il semble aussi parfaitement légal d'obliger un diffuseur à se départir de ses intérêts dans une station avant qu'un permis soit accordé, ou même d'exiger que la vente d'une station se fasse à un acheteur déterminé, au choix du Conseil¹⁶⁶.

164. Cf. *supra*, note 159.

165. Cf. *Lavender v. Minister of Housing and Local Government*, (1970) 1 W.L.R. 1231, *In re Capital Cities Communication Inc., Taft Broadcasting Co. and W.B.E.N. Inc.*, (1975) C.F. 18, et ROGERSON, "On the Fettering of Public Powers", (1971) *Public Law* 288.

166. J.G. NORWOOD, *loc. cit. supra*, note 163, p. 28.

Quant à la propriété des média canadiens, il existe une directive du Cabinet¹⁶⁷ limitant à 20% les intérêts que les non-canadiens peuvent y détenir.

Le Conseil n'a, en principe, qu'à appliquer cette norme. Il semblerait cependant¹⁶⁸ qu'il puisse choisir d'aller au-delà de cette règle, car même s'il est obligé d'appliquer les directives gouvernementales, ses vastes pouvoirs lui permettent d'exiger dans des cas spéciaux que la propriété d'une station soit détenue à 100% par des canadiens. Cette question reste évidemment théorique car on imagine que l'organisme fédéral a dû être heureux de voir le gouvernement s'occuper lui-même de créer une norme sur un sujet délicat pouvant affecter les relations canado-américaines. Même en admettant que le Conseil puisse imposer les conditions pour empêcher la formation de monopoles en soutenant que cela sert à raffermir la structure culturelle, etc... du Canada, on peut se demander sérieusement si le phénomène du *cross-ownership* peut être réglementé. Il est, en effet, possible que soit *ultra vires* toute condition exigeant le dessaisissement d'un intérêt dans un médium non électronique, puisqu'il n'a pas compétence dans ce domaine.

Voilà résumés presque à outrance les principaux moyens à la disposition du CRTC pour l'accomplissement de sa tâche fondamentale, qui est de mettre en oeuvre les prescriptions de l'article 3 de la loi. Il faut ajouter que tout comme son prédécesseur, le Conseil émet de temps à autre des circulaires qui sont expédiées à chaque détenteur de licence. Elles contiennent généralement des informations qui n'ont pas de caractère juridique, mais certaines sont notables, contenant un avis sur la légalité de tel genre de message publicitaire¹⁶⁹, ou les formalités de l'approbation de la publicité concernant les aliments et les drogues¹⁷⁰, ou le guide relatif à la radiodiffusion en période électorale¹⁷¹. La plus connue est certes la circulaire no. 51¹⁷² du BGR sur les émissions traitant de sujets controversés. Ces documents n'ont pas force de loi, mais peuvent servir de guide admi-

167. DORS/69-590, *Gazette du Canada*, Partie II, 1952 (10 décembre 1959), mod. DORS/71-33, *Gazette du Canada*, Partie II, 86 (27 janvier 1971).

168. J.G. NORWOOD, *loc. cit. supra*, note 163, p. 30.

169. Cf. par exemple CRTC circulaire no. 210, 6 juin 1975.

170. Cf. par exemple CRTC circulaire no. 176, 24 mai 1972.

171. Cf. par exemple CRTC circulaire no. 215, 7 septembre 1975.

172. BGR, circulaire no. 51, 18 décembre 1961.

nistratif. Les opinions que le Conseil y exprime peuvent indiquer son attitude lors du renouvellement des licences¹⁷³.

Il y a lieu de s'interroger sur les pouvoirs dont dispose l'organisme public pour faire respecter ses prescriptions. La législation sur la radiodiffusion ne le laisse pas démuni face aux récalcitrants. L'article 29 contient d'abord une disposition de caractère pénal. Son paragraphe (1) prévoit que toute violation d'un règlement par un titulaire de licence qui en est visé peut entraîner, sur déclaration sommaire de culpabilité, une amende n'excédant pas \$25,000. pour une première offense. Le paragraphe (3) est à l'effet que la violation de toute condition de la licence peut entraîner, après déclaration sommaire de culpabilité, une amende n'excédant pas \$1,000. pour chaque jour que dure l'infraction.

Le Conseil possède également trois pouvoirs fondamentaux pour assurer le respect de la loi, des règlements et des conditions des permis: la possibilité de renouveler une licence pour un temps écourté, et, si nécessaire, dotée de nouvelles conditions, celui de suspendre un permis d'exploitation, ou de l'annuler purement et simplement. La loi prévoit¹⁷⁴ que les permis peuvent être accordés ou renouvelés pour une période maximale de cinq ans. Ceci laisse évidemment la latitude, régulièrement utilisée, de les allouer pour une période plus courte. Il est aussi possible, comme le prévoit l'article 17(1)(c), d'ajouter au moment du renouvellement des conditions additionnelles, ou tout à fait différentes. L'organisme fédéral dans ce cas n'est pas obligé de tenir une audience publique avant d'agir de la sorte¹⁷⁵. Le CRTC peut également en vertu de l'article 17(1)(d) suspendre toute licence de radiodiffusion (autre qu'une licence attribuée à la Société Radio-Canada). Une audience publique doit être tenue cependant avant que la décision soit prise à ce sujet. De plus, le motif le plus important de suspension d'une licence est l'infraction ou l'omission d'observer une condition à laquelle elle est assujettie¹⁷⁶.

Il en va de même quant à l'annulation d'un permis: une audience publique est nécessaire¹⁷⁷ et elle vient sanctionner un manquement aux conditions de la licence. En pratique les représentants d'une

173. Peter S. GRANT, *Recueil législatif sur la radiodiffusion et la télévision par câble*, Toronto, 1973, p. vii.

174. Cf. *supra*, note 159, art. 17(1)(a).

175. *Idem.*, art. 19(3).

176. *Idem.*, art. 24 (1)(b).

177. *Idem.*, art. 19 (1)(b).

station reçoivent un avis formel les invitant à se présenter à une audience publique qui aura lieu à une date déterminée pour faire valoir les motifs pour lesquels le permis ne serait pas annulé¹⁷⁸.

Notons enfin que le CRTC aurait eu la tâche plus facile s'il avait pu se servir, pour atteindre ses objectifs, des dispositions de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*¹⁷⁹. Un exposé sur les problèmes posés par la concentration de la propriété dans le domaine de la radiodiffusion se devrait normalement de faire une place importante à l'étude des dispositions législatives sur les monopoles¹⁸⁰. On devine immédiatement qu'elles constituent un des outils de première importance dont l'Etat pourrait disposer s'il en vient à la conclusion qu'il faut freiner ce phénomène de la concentration économique. Nous ne nous y attarderons cependant pas car les dispositions de la loi canadienne relative aux enquêtes sur les coalitions ne sont pas appliquées jusqu'à récemment au phénomène de la radiodiffusion.

Disons d'abord que l'inefficacité relative de cette loi est notoire. Divers facteurs techniques la rendent difficile d'application, comme sa participation au droit criminel, ce qui augmente considérablement le fardeau de preuve de la Couronne. De plus, la jurisprudence a interprété le terme "indûment", employé à l'article 32 de la loi, de façon restrictive, en exigeant que la compétition soit virtuellement éliminée dans l'ensemble d'un secteur économique avant de sévir¹⁸¹. Ce qui doit cependant retenir notre attention est le mot "article" employé tout au long des dispositions de la loi. Il est accepté que ce terme signifie que la loi s'applique seulement au commerce des biens, et non des services. Elle ne pouvait donc toucher le secteur de la radiodiffusion. Elle vise certes les équipements nécessaires pour recevoir les messages, qu'ils appartiennent aux consommateurs ou aux stations, de réseaux ou de simple retransmission, mais il ne s'agit pas ici à proprement parler de l'industrie de la radiodiffusion mais de celle des télécommunications, qui fournit ces équipements. Quant à la publicité, elle n'est visée que très indirectement par les dispositions de l'article 37 de la loi interdisant la publicité trompeuse; seul cet aspect marginal de la publicité est réglementé. Le

178. Cf. par exemple décision CRTC 73-71, 26 février 1973.

179. S.R.C. 1970, c. C-23, mod. S.R.C. 1970, c. 10, 1er suppl. et 2ième suppl.

180. Cf. D.H.W. HENRY, "The Combines Investigation Act and the Mass Media", (1970) *Can. Com. L.R.* 216.

181. Cf. *R. v. Canadian Breweries Ltd.*, (1960) O.R. 601, *R. v. B.C. Sugar Refining Co. Ltd.* (1960) W.W.R. (n.s.) 577.

parlement fédéral a toutefois adopté récemment des lois destinées à modifier la situation actuelle, notamment en élargissant la portée des expressions "article" et "entreprise" pour rendre désormais la fourniture des services sous la férule de la loi. On ne peut qu'applaudir cette initiative. Il est cependant possible que, compte tenu des contraintes inhérentes à sa nature, elle ne puisse servir efficacement à protéger le public contre la concentration de la propriété des mass média électroniques. Comme l'a écrit D.H.W. Henry:

"The anti-combines laws in their present form constitute too blunt an instrument to deal with concentration in its incipiency and are probably too flexible to deal effectively with the real issues involved in the continuing concentration in mass media"¹⁸².

§ 2: Ses décisions.

A) Intérêts étrangers

La première tâche à laquelle dut se consacrer le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes lors de sa création en 1968 fut la mainmise par des compagnies britanniques et américaines sur la plupart des plus importantes entreprises de radiodiffusion au Canada. Ce problème s'était développé assez rapidement au cours des années antérieures mais les gouvernements n'avaient encore posé pratiquement aucun geste concret pour le contrer. La commission Aird avait recommandé en 1929, dans son rapport, que pour contenir l'influence des émissions américaines, l'ensemble des stations de radio devait être pris en charge par une corporation d'Etat; le gouvernement rejeta cette idée d'un système national de radiodiffusion à propriété exclusive publique.

En 1942 une certaine discrétion fut accordée au ministre des Transports (chargé d'émettre les permis) au sujet de la propriété étrangère permise dans certains cas particuliers, mais aucun règlement précis ne fut édicté¹⁸³. De même on ne trouve pas dans le rapport de la commission Massey de 1954¹⁸⁴ de recommandation sur le sujet. La Société Radio-Canada avait cependant suggéré en 1956 devant la

182. D.H.W. HENRY, *loc. cit. supra*, note 180, p. 224.

183. Cf. CRTC, *La propriété canadienne dans la radiodiffusion: Rapport sur le dessaisissement étranger*, Ottawa, 1974, p. 3.

184. *Ibid.*

commission Fowler que soit limitée à 20% la propriété des systèmes canadiens de radiodiffusion sous contrôle étranger¹⁸⁵. Le rapport de la commission Fowler, déposé en 1937, contenait une seule recommandation au même effet sur cette question, mais ajoutait:

“Nous croyons que les cas où la possession par des étrangers représente un pourcentage plus élevé sont rares et qu'ils sont nés de circonstances exceptionnelles; ils ne posent pas de problème sérieux et il serait injuste, après avoir accordé un permis alors qu'on était au courant de ces participations étrangères, d'exiger la vente d'une station”¹⁸⁶.

Ce n'est que dans la loi de 1958¹⁸⁷ que l'on trouve la première disposition concernant la propriété étrangère. D'après l'article 14 de cette loi le BGR ne devait pas recommander l'émission d'un permis à une corporation dont le président et les deux tiers du conseil d'administration ou les trois quarts des actions votantes n'appartenaient pas à des citoyens canadiens. Mais cette loi ne touchait pas les systèmes de télévision par câble¹⁸⁸, secteur qui se développa très rapidement durant la décennie 1958-68. Son libellé contenait aussi des échappatoires permettant aux compagnies étrangères de maintenir leur situation¹⁸⁹. Il fallut attendre la loi de 1968 pour qu'un véritable programme de dessaisissement étranger soit mis en branle. L'article 3(b) stipule que: “Le système de la radiodiffusion canadienne devrait être possédé et contrôlé effectivement par des canadiens...”. Cette obligation pour les diffuseurs d'être canadiens fut consacrée dans diverses directives¹⁹⁰ du Cabinet au CRTC, fondées sur l'article 22 (1) (a) de la *Loi sur la radiodiffusion* à l'effet que les licences devaient se conformer sur tous rapports aux instructions données au Conseil par le Gouverneur général en conseil concernant, notamment, l'éligibilité des classes de demande de permis. La première directive accorda un délai d'un an aux diffuseurs pour se conformer aux nouvelles règles du jeu, délai qui fut porté à septembre 1970. Celle de 1971 permit au CRTC de prolonger la durée de 30 permis jusqu'au 31 décembre 1971, pour assurer un passage plus facile au nouvel ordre, et, surtout, appliquer les dispositions du premier ordre-en-conseil au système de télévision par câble qui en avait été exempté jusque là.

185. *Idem.*, p. 4.

186. *Ibid.*

187. S.C. 1958, c. 22.

188. En effet ce secteur n'était pas sous la juridiction du B.G.R. Seul le ministère des transports émettait des permis, sans exercer de réglementation.

189. CRTC, *La propriété canadienne dans la radiodiffusion...*, *op. cit. supra*, note 183, p. 5.

190. Cf. C.P. 1968-1809, 1969-630, 1969-2220.

Selon les directives actuellement en vigueur, aucun permis de radiodiffusion ne peut être émis ou renouvelé à partir du 12 janvier 1971 à l'égard de requérants qui seraient des citoyens non-canadiens, ou des compagnies canadiennes ne remplissant pas les conditions, ou des gouvernements de pays autres que le Canada. L'article 4 de l'ordonnance du Cabinet précise qu'"une société canadienne remplissant les conditions" est celle qui détient une charte canadienne, i.e. émise en vertu des lois d'une province ou de la loi fédérale sur les corporations, dont le président et tous les administrateurs sont des citoyens canadiens, et dont 80% des actions ordinaires¹⁹¹ sont détenues par des canadiens ou par des corporations qui ne sont pas contrôlées directement ou indirectement par des citoyens d'autres pays que le Canada¹⁹². Le CRTC reçoit un certain degré d'autonomie en la matière en ayant le pouvoir de considérer comme corporation étrangère celle qui satisfait techniquement aux prescriptions de la loi mais qui, de son avis, reste contrôlée par des étrangers¹⁹³. Il peut aussi, à l'inverse, accorder un renouvellement de licence à un requérant qui ne pourrait pas l'obtenir en vertu de la directive, s'il est convaincu qu'accorder le renouvellement demandé ne serait pas contraire à l'intérêt public et si le Gouverneur en conseil y donne son assentiment par écrit¹⁹⁴.

La tâche qui confrontait le Conseil en 1968 était imposante. Environ 48 compagnies durent opérer au total 80 dessaisissements de propriété, dont près de 60 dans le domaine de la télédistribution. La valeur de rachat des actifs en jeu se chiffrait à \$150 millions, dont \$58, soit environ 38%, au Québec, et 41% en Ontario (\$62 millions)¹⁹⁵. Les compagnies les plus importantes touchées par les di-

191. Il s'agit plus précisément des "actions donnant un droit non limité de vote en toutes circonstances ou encore des actions dont la valeur totale représente au moins les quatre-cinquièmes du capital payé".

192. Les règles prévalant au niveau de la province de Québec sont plus restrictives. L'article 5(1) du Règlement no. 3565-73 du 25 août 1973 (Règ. 73-498), qui ne s'applique qu'aux entreprises de télédistribution, précise sommairement qu'une majorité des deux-tiers des membres du conseil d'administration de toute entreprise publique de télédistribution doivent être résidents du Québec, de même que tous les membres de la direction (*management*); également que le siège social d'une compagnie doit être au Québec, que la raison sociale doit être de langue française, et que les propriétaires qui "administrent ou contrôlent" l'entreprise doivent être résidents du Québec. Le paragraphe 2 de cet article précise que les corporations qui à la date d'entrée en vigueur du règlement (i.e. le 1er novembre 1973) ne pourront satisfaire aux exigences auront trois ans pour établir devant la Régie qu'ils s'y conforment.

193. Cf. *supra*, note 190, art. 4 *in fine*.

194. *Idem.*, art. 6.

195. Cf. CRTC, *La propriété canadienne dans la radiodiffusion...*, *op. cit. supra*, note 183, p. 43.

rectives fédérales furent Famous Players Corp., qui possédait nombre de cinémas et d'entreprises de câble, et détenait de forts intérêts dans deux stations de radio et une de télévision en Ontario et deux stations de télévision au Québec¹⁹⁶, le réseau américain CBS, et la Western Ontario Broadcasting Corp. Ltd., contrôlée indirectement, tout comme Famous Players, par la General Tire and Rubber Co.¹⁹⁷. L'opération de dessaisissement semble s'être accomplie sans tort financier indû pour la plupart des compagnies impliquées. Le CRTC a montré dans ses décisions qu'il entendait exercer la discrétion que la loi lui accordait et refusa d'approuver plusieurs projets de changement de contrôle. Il se montra à certaines reprises réticent à cause de l'aspect financier du plan soumis. Il reprocha à certaines corporations de présenter des projets qui n'en changeaient pas véritablement le contrôle, ou de n'avoir pas laissé à des compagnies locales la chance de faire une offre ferme d'achat. Dans les autres cas, où ces difficultés ne se présentaient pas, il accorda sa préférence à ceux qui se pliaient à sa conception de la radiodiffusion canadienne, i.e. qui vendaient à des intérêts locaux, ou au moins promettaient de nommer un président et un directeur locaux, ou s'engageaient à développer la programmation locale, ou présentaient des projets de programmation destinés à contribuer "à la sauvegarde, à l'enrichissement et l'affermissement de la structure culturelle, politique, sociale et économique du Canada"¹⁹⁸. Il faut cependant admettre qu'en pratique, comme nous l'avons vu dans la section consacrée à la description de la propriété des stations, il y a eu des cas où, pressé par le temps, il dut acquiescer à des transferts qui mettaient des entreprises entre les mains de financiers canadiens qui possédaient déjà bon nombre de stations de radiodiffusion, pour la bonne raison qu'ils étaient les seuls capables d'amasser les fonds nécessaires à l'achat des actifs de sociétés détenues par les grandes entreprises britanniques et américaines¹⁹⁹.

196. *Idem.*, p. 11.

197. Cf. P.W. JOHANSEN, "The Canadian Radio Television Commission and the Canadianization of Broadcasting", (1973) 26 *Fed. Com. B.J.* 183, 195.

198. Cf. par exemple Décision CRTC 69-145.

199. Cf. A.F. TOOGOOD, *Broadcasting in Canada: Aspects of Regulation and Control*, Ottawa, 1969, p. 115.

B) Intérêts canadiens.

Introduction.

Les organismes fédéraux de réglementation de la radiodiffusion qui ont précédé le Conseil de la radio-télévision canadienne, soit le Bureau des gouverneurs de la Société Radio-Canada et le Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion (B.G.R.) ne se sont jamais préoccupés directement des dangers suscités par le problème de la propriété des média électroniques au Canada. Ceci tient peut-être à leur satisfaction à l'égard du développement de la radiodiffusion canadienne. On doit remonter pour comprendre ceci à la célèbre Commission Aird, qui avait recommandé en 1929 la nationalisation des entreprises de radiodiffusion existantes et la création d'un réseau national qui jouirait d'un monopole pour contrecarrer la soi-disant piètre qualité des émissions en provenance des États-Unis.

Tant que la Société Radio-Canada eut main haute sur la radiodiffusion au Canada, c'est-à-dire tant que la taille et la puissance de l'ensemble des stations privées demeuraient minimes, elle se contenta de protéger ses propres stations de toute compétition indue en limitant sévèrement l'entrée dans ce secteur de nouveaux diffuseurs. Le BGR reprit cette politique en faisant bénéficier les stations établies d'une protection analogue. On considérait cela essentiel pour assurer leur santé économique et la diffusion d'une production locale développée²⁰⁰.

Les vues de la Société d'Etat et du BGR se sont toutefois heurtées au chapitre de la question de la concentration de la propriété des média. En fait il faudrait plutôt dire que tous deux avaient la même conception des qualités que devait posséder une personne pour obtenir un permis de radiodiffusion, comme le désir de répondre aux besoins de la collectivité qu'elle dessert, son expérience du domaine, sa situation financière, etc..., mais que chacun a mis l'emphasis sur un critère particulier. Radio-Canada a traditionnellement insisté sur l'implication du diffuseur dans le milieu et la participation de la population à la gestion de la station et la préparation des émissions. Elle croyait en effet qu'elle assurait adéquatement un service national et que les stations affiliées ou privées complèteraient idéalement ce service en se tournant exclusivement vers les intérêts

200. Cf. A.J. BEKE, "Government Regulation of Broadcasting in Canada", ((1970) 2 *Can. Com. L.R.*, 115. En effet dans ces cas la station n'a pas besoin pour sa survie de chercher à atteindre des auditoires toujours plus grands et peut donc se consacrer à de la programmation communautaire et locale.

locaux. Elle s'est montrée aussi inquiète de la concentration de la propriété des média. Elle lutta à plusieurs reprises contre cette tendance, notamment en s'opposant à la mainmise d'entreprises de publication de journaux, comme le groupe Sifton, sur des stations de radiodiffusion²⁰¹.

Le BGR semble avoir estimé au contraire que la diffusion n'était pas "un jeu d'enfants" et qu'elle devait être l'affaire de professionnels possédant la réputation de faire de leurs entreprises une opération fructueuse et lucrative. Sa politique favorisait les diffuseurs expérimentés et dotés d'une solide position financière²⁰². Il ne daigna même pas confier l'opération des plus petites stations à des groupes communautaires²⁰³, sauf s'ils possédaient une expérience pertinente. Dans le cas de conflits entre un requérant de l'extérieur d'une région possédant une expérience et un autre de la localité à desservir mais sans expérience, le premier l'emportait presque inévitablement²⁰⁴. Le BGR fit donc très peu, pendant la durée de son "règne" pour prévenir la mainmise de consortiums sur des média. Or c'est durant cette période, i.e. de 1959 à 1968, que le mouvement de concentration de la propriété se fit au Canada le plus rapidement.

On doit cependant reconnaître qu'il émit deux importantes directives en la matière, que le CRTC allait conserver pendant un certain temps. La première concerne la propriété des stations affiliées au réseau CTV. Le 4 mars 1966 il déclara dans un énoncé de politique qu'il n'accepterait plus à l'avenir

"...toute demande de transfert d'actions qui permettrait à une même personne de détenir des actions, directement ou indirectement, dans plus d'une société titulaire d'une licence pour une station affiliée, ou tout arrangement ultérieur à cette autorisation, en vertu duquel une personne pourrait, de toute autre façon, participer au contrôle ou à la

201. Elles n'adoptèrent cependant pas de politique spécifique sur cette question, préférant examiner chaque cas au mérite. Quant à la propriété multiple des média, elle n'émit qu'une seule norme, à savoir qu'une personne ne pourrait avoir dans un ensemble de stations un intérêt supérieur à 100% de l'investissement dans chaque station prise individuellement. (Cf. A.F. TOOGOOD, *op. cit. supra*, note 199, p. 64). Il fut cependant décidé lors de l'avènement de la télévision en 1952 que la propriété conjointe d'une station de radio et de télévision ne constituerait pas un cas de propriété multiple.

202. *Rapport du Comité spécial du Sénat...* *op. cit. supra*, note 46, v. 2, p. 25.

203. A.J. BEKE, *loc. cit. supra*, note 200, p. 119.

204. *Ibid.*

gestion de plus d'une société titulaire d'une licence de station affiliée"²⁰⁵.

En d'autres termes, il entendait conserver la parfaite indépendance de chaque station affiliée au nouveau réseau. La seconde, qui a été formulée progressivement, interdit l'existence dans un même marché de plus de deux stations de radio MA diffusant dans la même langue et appartenant au même propriétaire²⁰⁶.

Position de base du Conseil.

Le CRTC, pour sa part, exprima très tôt une inquiétude croissante face à la question de la propriété des média électroniques, notamment quant à l'aspect de la concentration de la propriété²⁰⁷. Il n'a cependant jamais élaboré de règles précises sur ce dernier point, contrairement à la position prise aux Etats-Unis par la Federal Communications Commission (FCC)²⁰⁸. On peut affirmer avec assurance qu'il n'existe à ce niveau aucune norme absolue parce qu'il ne peut pas y en avoir, en ce sens qu'une telle norme ne pourrait exister que sous forme de règlement, ce que la *Loi sur la radiodiffusion* permet de faire. Mais actuellement, n'ayant pas cru utile d'adopter tel règlement, le Conseil ne peut appliquer un critère rigide à chaque cas, car il serait facile dans cette éventualité de faire invalider par un tribunal ses décisions au motif d'abdication de sa discrétion de juger chaque cas au mérite²⁰⁹. Le Comité Spécial du Sénat avait d'ailleurs écrit en 1970:

"Le CRTC n'en est pas arrivé à des conclusions définitives sur son approche du problème de la concentration de la propriété. Il ne semble pas non plus, étant donné le caractère de ses déclarations et de ses

-
205. Le texte anglais se lit comme suit: "It will be the policy of the Board not to approve (a) any transfer of shares referred to it which would result in one person holding shares directly or indirectly in more than one company licensed to operate an affiliated station; or (b) arrangement subsequent to this approval whereby any person may in any other way participate in the control or management of more than one company, licensed to operate an affiliated station".
206. *Rapport du Comité spécial du Sénat...*, *op. cit. supra*, note 46, v. 2, p. 25.
207. Ce problème se pose avec beaucoup moins d'acuité au Québec car la Régie des services publics exerce sa juridiction sur des réseaux de télédistribution, qui sont pour la plupart de taille fort modeste.
208. *Cf.* nos propos en conclusion sur ce sujet.
209. *Re Capital Cities Communications Inc. et al.*, (1975) C.F. 18.

gestes jusqu'ici, que le CRTC en arrive rapidement à une politique d'application générale. Il continue d'examiner chaque cas d'une façon ad hoc"²¹⁰.

On comprend ainsi pourquoi la position de base du Conseil eu égard à la concentration de la propriété, énoncée dans un avis public le 13 juin 1968, reste vague. Il reconnut simplement que le développement de la radiodiffusion au Canada exigeait la participation de grandes compagnies, à cause des coûts élevés impliqués par le parachèvement du développement du système canadien de radiodiffusion et la faible densité de la population dans maintes provinces. Mais il ajouta que sa tâche consisterait à trouver une voie médiane entre deux extrêmes, i.e. la concentration de la propriété et ses dangers face à la nécessité de la participation de grandes compagnies²¹¹. Il faut se pencher sur le texte des décisions qu'il a rendues afin de déterminer sa position de façon plus précise. Or telle analyse révèle qu'il est très difficile de déterminer jusqu'à quel degré est tolérée la concentration de la propriété. Chaque jugement semble s'écarter de tout prononcé qui pourrait être interprété comme l'application d'une ligne de conduite²¹². Ainsi lors de la formation du réseau Télémédia (Québec) Ltd.²¹³, il a exprimé une certaine hésitation mais a néanmoins donné feu vert à l'achat, par une société à être formée, de sept stations de radio MA, trois ststions MF, et deux entreprises de télévision. Il a par contre refusé en 1974 à Bushnell Communications Limited²¹⁴ la permission d'opérer un changement de son contrôle car alors les intérêts combinés de cette compagnie et d'une autre

210. Cf. *supra*, note 46, v. 2, p. 25.

211. A cette époque il avait refusé à Famous Players le droit d'acheter les actions de British Columbia Broadcasting System Ltd., qui était propriétaire de trente-cinq stations de télévision, car cela aurait eu pour effet d'augmenter la part de contrôle ou la participation à la gérance d'une compagnie titulaire d'une station affiliée au réseau CTV.

212. On peut en prendre exemple dans la décision CRTC 74-189 (5 juillet 1974) accordant à la compagnie CHUM Ltd. la permission d'acheter deux stations de radio situées à Winnipeg. A l'audience publique qui eut lieu le 14 mai 1974 un opposant à la demande fit remarquer que les stations concernées avaient été achetées quatre ans auparavant pour la somme de \$100,000. et qu'on s'apprêtait à les revendre \$2.3 millions. Il en conclua que de deux choses l'une: ou le détenteur du permis n'avait pas durant ce temps fourni un service adéquat, ou bien l'on assistait à un véritable trafic d'un permis! Dans sa décision l'organisme public rappela laconiquement "qu'il ne doit pas intervenir dans les négociations entre les propriétaires actuels de l'actif ou les actionnaires titulaires de licences et les acheteurs éventuels".

213. Décision CRTC 70-142, 17 juin 1970.

214. Décision CRTC 74-58, 26 mars 1974.

auraient englobé la propriété de trois stations de radio, cinq entreprises de télédistribution et des intérêts substantiels dans une sixième, un poste de télévision et deux réémetteurs. Il estima que "les circonstances" ne justifiaient pas à ce moment la propriété et le contrôle conjoints d'entreprises de télévision et de télédistribution²¹⁵. Certains permis sont aussi assortis de conditions particulières, sans que le motif en soit clairement exprimé. Il accorda ainsi en 1969²¹⁶ un permis de télévision par câble à la compagnie Surrey Cablevision Limited en exigeant que National Cablevision Limited cède une partie spécifique de ses intérêts financiers dans la société à une personne qu'il jugerait acceptable, car cette dernière compagnie était contrôlée en partie par le réseau américain CBS.

La lecture des décisions montre aussi qu'on a généralement tenté de les justifier par l'emploi d'expressions à dessein vagues, mais qui n'en constituent pas de véritables motivations. L'une d'elles est l'intérêt public²¹⁷. C'est ce qui se produisit par exemple à l'égard de la compagnie MacLean Hunter Cable TV lorsqu'elle demanda²¹⁸ la permission d'acquérir une entreprise de télédiffusion par câble desservant certains quartiers de la ville de Hamilton (Ontario). Au moment de la demande, elle détenait des licences pour exploiter treize systèmes de télévision par câble, dont douze étaient situés dans le sud de l'Ontario et avait un intérêt financier dans trois autres systèmes de télédistribution desservant cette région. Le Conseil refusa la demande parce qu'elle aurait eu pour résultat d'accroître "la concentration de

215. Cf. dans le même sens les décisions 69-197, 70-145, 72-316, 74-35. On peut tout de même déduire des propos du Conseil que, sauf circonstances particulières, les entreprises de télévision devraient être indépendantes des entreprises de télévision par câble au chapitre de la propriété.

216. Décision CRTC 69-226, 10 juillet 1969. Cf. dans le même sens les décisions CRTC 69-231, 69-198, du 10 juillet 1969 exigeant de la compagnie Glenn Warren Productions Ltd. qu'elle cède la moitié de ses intérêts de propriété dans la société Roger Cable TV Ltd., l'une des plus importantes entreprises de télédistribution au Canada.

217. Il en va de même façon au Québec. La lecture des ordonnances de la Régie des services publics montre qu'elle cherche essentiellement, lors de demandes de transferts d'actifs d'une entreprise de télédistribution, à déterminer si "l'intérêt public" sera affecté par le changement de propriétaire. Ainsi, pour prendre un exemple entre plusieurs, peut-on lire dans l'ordonnance 9048 (Appareils électroniques Bérubé inc., R.S.P. 1974-5 p. 1247): "Considérant que la Régie ... est d'opinion que l'intérêt public sera tout aussi efficacement protégé à la suite du transfert de l'entreprise qu'il l'est actuellement" (p. 1255). On note cependant la précision suivante à l'égard du concept "intérêt public": "Considérant que l'intérêt public dont la Régie est gardienne réside d'abord et avant tout dans la nécessité de fournir aux usagers un service de câblodistribution adéquat, efficace à des taux justes et raisonnables" (idem).

218. Décision 70-175, 27 juillet 1970.

la propriété dans le sud de l'Ontario dans une proportion telle que le Conseil l'a jugée contraire à l'intérêt public". De même en février 1972²¹⁹ fut interdit à Middlesex Broadcasters Limited, qui opérait une station de radio MA à London, Ontario, de transférer toutes ses actions émises à une compagnie qui était propriété de MacLean-Hunter Limited. Celle-ci possédait alors quatre stations de radio-diffusion dans le sud de l'Ontario. De plus, par son contrôle financier exercé à l'intérieur de la compagnie MacLean-Hunter Cable TV Limited, elle dirigeait des entreprises de réception de radiodiffusion dans une douzaine de localités, dont Hamilton, Guelph, St. Catharines, et Sarnia. Le Conseil "motiva" sa décision ainsi:

"L'approbation de la demande constituerait une concentration de propriété dont l'étendue...serait contraire à l'intérêt public"²²⁰.

Notons également qu'il utilisa ce motif pour refuser²²¹ une demande de transfert de contrôle de la compagnie Grand River Cable Limited car elle aurait été contrôlée en partie par une compagnie qui aurait elle-même été sous contrôle d'un important fabricant de postes récepteurs de radio et de télévision dans la région desservie (Kitchener) dans laquelle la famille Pollak détiendrait plus de la moitié des actions.

Le Conseil se contente parfois aussi de déclarer qu'à son avis, l'assentiment à une requête entraînerait une concentration "excessive" ou "indue" de la propriété au sein des média d'information. C'est ce qu'il fit en juin 1970²²², lors d'un autre démêlé avec l'entreprise Bushnell Communications Limited. La compagnie avait demandé à cette époque l'autorisation d'acquérir la propriété et le contrôle de dix-sept systèmes de télédistribution, quatre stations de télévision,

219. Décision CRTC 72-24, 22 février 1972.

220. On note néanmoins à la lecture du texte de l'audience publique que les rapports entre Shoreacres Broadcasting, i.e. la compagnie dont on voulait transférer les actions, et MacLean-Hunter étaient très étroits et qu'il y avait danger que ce soit MacLean-Hunter qui contrôle véritablement la station. En effet le Conseil réalisa que la station de London recevrait des nouvelles de celle de Toronto et que la station de London serait affiliée à une agence nationale de nouvelles. D'autre part M. Juneau demanda aux requérants: "Do you intend to transfer any of the personnel between the two stations, either for purposes of training or for other purposes"? (Cf. Audience C 33, p. B-400). On lui répondit: "That could well be something we might want to do", ce qui laisse entendre qu'on ne voulait pas laisser un contrôle local à la station qu'on cherchait à acquérir.

221. Décision CRTC 70-167, 20 juillet 1970.

222. Décision CRTC 70-157.

sept stations de radio MA, et quatre stations de radio MF. Elle était déjà propriétaire d'un poste de télévision à Ottawa, un poste de retransmission à Cornwall et avait un intérêt partiel dans trois sociétés de télédiffusion par câble, une société de production pour la télévision et une compagnie de vente pour la radiodiffusion. Remarquons cependant qu'il ajouta que les prix demandés pour quelques-uns des systèmes lui paraissaient très élevés et deviendraient une lourde charge pour les ressources financières du requérant, risquant de miner la qualité des émissions produites. Cette décision est intéressante car Bushnell avait soutenu à l'audience publique²²³ que plusieurs sociétés qu'elle voulait acheter ne desservaient qu'un faible pourcentage de leur auditoire, avaient peu de programmation locale, des équipements désuets, etc..., et qu'elle prévoyait injecter \$2,000,000. dans les quatre prochaines années pour améliorer la qualité des équipements. Cependant deux opposants, dont Rogers Cable TV, avaient mentionné que la requérante était déjà un géant de la radiodiffusion, et rappelèrent au Conseil ses prescriptions concernant la propriété locale des stations... Le Conseil utilisa à nouveau le motif de la concentration "indue" de la propriété dans la décision 74-172 où il refusa le transfert d'actions de Tantramar Broadcasting Limited à une compagnie à être incorporée par des personnes qui contrôlaient déjà trois stations de télévision du Nouveau-Brunswick, une à l'Île-du-Prince-Edouard, de même que quatre stations MA et deux stations MF en Ontario. Il souligna que "l'approbation de ces demandes aurait donné lieu à une concentration induite du contrôle des moyens de communication". De même en fut-il dans la décision 74-172²²⁴ refusant le transfert du contrôle d'une société qui serait devenue propriété de deux personnes qui détenaient déjà quatre stations de radio MA et deux stations MF dans le nord de l'Ontario et quatre autres stations de radio dans la région des Maritimes.

Règles particulières.

On voit donc que le Conseil refuse d'appliquer ou même d'élaborer une norme rigide concernant la concentration de la propriété des média électroniques. Il faut cependant admettre qu'il est des aspects particuliers de la question de la propriété à l'égard desquels

223. Cf. Audience C 16, p. 66-97.

224. Décision CRTC 74-172, 20 juin 1974.

on peut déceler qu'il applique certaines règles de conduite. Les principales questions sur lesquelles il s'est prononcé sont: les règles du changement de propriété d'une station, la propriété locale des média, les cas de conflits d'intérêts chez les requérants, le *cross-ownership* et le rôle des banques.

Disons immédiatement que la norme élaborée par le BGR au sujet de la propriété de la radio MA fut maintenue²²⁵; mais le 29 juillet 1969 fut annoncé qu'il reconsidérerait celle concernant la propriété des actions relatives au réseau CTV en expliquant que "des faits récents intervenus dans la radiodiffusion, tels que l'établissement d'un second service de télévision de langue anglaise et le décret du Conseil sur la propriété étrangère, ont suscité plusieurs demandes qui concernent la politique établie par le Bureau des Gouverneurs de la Radiodiffusion"²²⁶. Le 23 décembre 1969, une nouvelle politique fut rendue publique: elle consistait à étudier chaque cas individuellement, "compte tenu des directives établies par le Conseil, des circonstances propres à chaque demande et des facteurs de nature à influencer sur le développement général du réseau CTV"²²⁷. Ceci ne signifie tout de même pas que la position de base du BGR fut modifiée radicalement. Ainsi quelques années plus tard, soit en novembre 1972, le Conseil statua que la diversification de la propriété devait exister "dans un secteur aussi important du système canadien de radiodiffusion (que l'est) le réseau CTV ... qui se compose de plusieurs stations qui ont toutes un caractère local et dont certaines ont une grande importance nationale"²²⁸. Il en conclua

"qu'en vue de favoriser dans la radiodiffusion canadienne une variété des expressions et des centres de production, il est souhaitable que certaines des plus importantes stations de télévision du réseau CTV

225. Quelques décisions font écho à cette politique. Cf. décisions CRTC 70-74, 25 mars 1970; 71-91, 15 février 1971 et 71-423, 14 décembre 1971. A l'audition qui précéda la décision 71-91 M. Juneau s'était prononcé ainsi sur la question: "... le Conseil a une politique qu'il maintient avec assez de vigueur au sujet de la détention d'intérêts par les mêmes groupes dans deux postes MA dans la même région" (Audience C 20, 13-1-71, p. 17). C'est pourquoi dans la décision on exigea que le requérant se défasse de ses intérêts dans le poste MA qu'il détenait déjà.

226. Cf. *supra*, note 46, v. 2, p. 26.

227. Cf. décision CRTC 69-402, 23 décembre 1969, pour un cas où la nouvelle politique fut appliquée.

228. Décision CRTC 72-316.

soient et demeurent indépendantes l'une de l'autre et des autres grandes compagnies de radiodiffusion"²²⁹.

La règle concernant le changement de contrôle de la propriété d'une station de radio ou de télévision fut élaborée le 10 juillet 1969²³⁰. L'organisme public proposa alors que le contrôle d'une entreprise ne pourrait à l'avenir être transféré sans son autorisation préalable. Cette politique allait s'extérioriser dans l'émission de permis qui spécifieraient, à l'égard des sociétés privées, que "la propriété ou le contrôle des actions du capital-actions" de la société ne peuvent être transférés directement ou indirectement sans sa permission. Les licences émises aux sociétés autres que privées prévoient que le contrôle des stations ne peut être transféré de quelque façon sans permission²³¹. Le Conseil précisa cependant qu'il n'interviendrait pas dans les négociations entre propriétaires et acheteurs éventuels de stations, mais ne ferait que donner ou non son accord à un plan de transfert de contrôle qui lui serait soumis. Toute cette politique s'appliquerait aussi à la télédistribution.

Deux décisions concernant la prohibition du changement de contrôle d'une compagnie sans permission préalable méritent l'attention. La première concerne la compagnie Western Broadcasting Limited qui, à la fin de 1971 et au début de 1972, avait acheté sur le marché boursier un nombre suffisant d'actions de la compagnie Bushnell Communications pour lui permettre d'exercer le contrôle réel de la compagnie Bushnell, et indirectement sur les compagnies de radiodiffusion contrôlées et exploitées par celle-ci.

229. C'est pourquoi il refusa à la compagnie Western Broadcasting Ltd. de se porter acquéreur d'un nombre suffisant d'actions de Bushnell Communications pour lui en donner le contrôle. A cette époque M. Frank Griffith, président de Western, cherchait à devenir président de CTV. Le CRTC a probablement estimé qu'une approbation de cette transaction ferait de Western une entreprise trop puissante à l'intérieur du réseau CTV. En effet lors de l'audience publique le commissaire Pat Pearce avait remarqué que M. Griffith ne désapprouvait pas en principe l'autonomie d'une station, mais qu'il ne croyait pas à l'*absentee management*, i.e. qu'il voulait garder la main haute sur toutes les décisions importantes des stations qu'il contrôlerait. A la fin de l'audition M. Juneau rappela à son interlocuteur: "You know that the Commission has been concerned since its beginnings about local involvement and it has tried to achieve that whenever possible".

230. Cf. CRTC, Rapport annuel 1969-70, p. 65.

231. Au Québec une norme semblable existe au niveau de la *Loi de la Régie des services publics* (S.R.Q., 1964, C. 229, a. 32) qui subordonne à l'approbation de la Régie

Informé de ces transactions, le Conseil décida d'étudier la question en avril 1972 au cours d'une audience publique²³². Il y décréta que les transactions telles que celles qui avaient été effectuées étaient irréprochables, sauf dans la mesure où elles avaient pour effet d'opérer un changement dans le contrôle réel d'une entreprise titulaire de licence ou de l'entreprise de radiodiffusion qu'elle exploite. Il exigea qu'on lui demande son approbation dans ces cas. Si un tel changement était fait sans assentiment préalable, le Conseil pourrait

“entreprendre des procédures de révocation, ou, au moment du renouvellement, considérer les mesures qui paraissent les plus conformes aux objectifs de la politique qui régit le système de la radiodiffusion canadienne”²³³.

Un avertissement moins sévère fut adressé à l'endroit de la compagnie Moutain Cablevision en décembre 1973²³⁴. Elle avait transféré une faible partie de son capital-actions et se présenta ensuite devant le CRTC pour faire ratifier ce geste. Celui-ci estima qu'on avait violé les conditions de la licence, mais que cela venait “d'une compréhension et d'un avis erronés plutôt que d'une intention délibérée” et que le contrôle de la compagnie n'avait pas été modifié, car le transfert avait été effectué entre les actionnaires de la compagnie. Il ajouta qu'il s'attendait de voir le détenteur de permis adhérer

toute vente, fusion ou cession de toute entreprise publique. Le règlement relatif à la télédistribution (*cf. supra* note 192) est tout aussi rigide. Son article 28 exige que la Régie approuve “toute cession, vente, achat, fusion en tout ou en partie ou tout changement réel dans le contrôle d'une entreprise publique de câblodistribution”. Celle-ci eut l'occasion à quelques reprises de préciser la portée de l'article 32 de la loi (*cf. ordonnances* no. 8207, 15-6-66; no. 8764, R.S.P. 1972-3 p. 129; no. 8801, R.S.P. 1973-4 p. 158-61; no. 8964, R.S.P. 1973-4 p. 213). Ainsi peut-on lire dans l'ordonnance concernant T.V. Drummond inc.: Il lui (la Régie) est donc possible d'apprécier chacune de ces transactions visées eu égard aux multiples éléments de nature législative et réglementaire dont elle doit assurer l'application constante dans l'intérêt public et pour indiquer de temps à autre et de sa propre initiative au besoin, les conditions qu'elle juge utiles ou nécessaires à la protection des droits et des intérêts du public en général” (R.S.P. 1974-5 p. 2157). Elle indiqua aussi en octobre 1974 (*cf. ordonnance* 9023, R.S.P. 1974-5 p. 868) que la notion d'intérêt public lui interdisait d'approuver tout accroissement du contrôle et de la propriété d'une entreprise de télédistribution par des intérêts non locaux et non québécois car telle entreprise est essentiellement destinée à servir une clientèle locale, à répondre aux besoins locaux d'information et de communication, (*cf. p.* 874, 875). Dans cette décision elle refusa à la compagnie Bushnell Communications Ltd., dont le centre d'activités se situe en Ontario, d'acquiescer le contrôle complet de Laurentian Cablevision Ltd qui exploitait un service à Hull mais dont le siège social était aussi en Ontario.

232. CRTC. Avis public 2 juin 1972.

233. *Ibid.*

234. Décision CRTC 73-541.

strictement à l'avenir aux conditions de son permis et qu'il ne tolérerait plus un transfert d'actions de son capital-actions sans autorisation.

La différence entre les deux décisions que nous venons de mentionner vient du fait dans l'affaire Bushnell seulement les actions pouvaient en principe être achetées par quiconque à la Bourse. On a vu la règle que le CRTC a émise lorsque de telles situations existaient. Dans le cas de Moutain Cablevision il semble avoir précisé qu'à l'égard de compagnies "privées" aucun transfert d'actions ne pouvait être effectué sans sa connaissance et son consentement.

La question de la "propriété locale des média" retint aussi l'attention de l'organisme fédéral. Il faut se garder ici de la confondre avec la volonté exprimée par le Conseil d'accorder des permis aux requérants qui promettaient d'axer leur programmation sur les émissions locales et communautaires. Il s'agit ici d'exigences concernant les personnes mêmes qui demandent un permis. Il insiste généralement pour que les requérants proviennent du milieu à desservir ou au moins promettent de chercher à s'y identifier²³⁵. Une première ligne de conduite fut élaborée dès 1968, lors d'une décision concernant la compagnie Okanagan Valley TV Company Limited²³⁶. Le CRTC déclara qu'il allait appliquer quatre critères lors des décisions relatives à des droits de propriété, afin d'assurer un équilibre entre la sauvegarde des intérêts communautaires et le maintien de la qualité du service national de nouvelles et d'informations. Ce sont: (a) le maintien d'un équilibre entre les actionnaires locaux et ceux de l'extérieur, et (b) au sein du conseil d'administration d'une compagnie, entre les membres locaux et les autres membres du conseil; (c) la structure des droits de propriété et la composition du conseil

235. Dans le même sens, cf au Québec, *inter alia*, l'ordonnance 9044 de la Régie des services publics (R.S.P. 1974-5 p. 1200), où joua en faveur du requérant le fait que la participation à la propriété et au contrôle de l'entreprise était locale puisque l'actionnaire majoritaire vivait à l'endroit desservi. Dans l'ordonnance 8964 (R.S.P. 1974-5 p. 213) une vente de système de télédistribution fut approuvée bien que l'entreprise des nouveaux acquéreurs était située à plus de 30 milles des communautés desservies; ceux-ci promirent cependant de corriger la situation en ayant en permanence un employé dans les localités en question et en prévoyant que tout abonné pourra rejoindre la place d'affaire des requérants sans frais téléphoniques par le service zénith. Il faut de plus reconnaître que la Régie jouit ici de l'appui d'une disposition réglementaire, ce qui fait défaut au C.R.T.C. En effet, l'article 7 du règlement québécois sur la télédistribution (cf. supra note 192) prévoit notamment que "avant d'attribuer une autorisation d'exploitation d'une entreprise de câblodistribution, la Régie doit considérer la participation de la communauté à la propriété de l'entreprise publique..."

236. Cf. décision C.R.T.C. 68-39, 27 août 1968.

d'administration d'une compagnie devront démontrer une aptitude à comprendre les caractéristiques locales et à répondre aux divers besoins de ce public; (d) l'évaluation des droits de propriété d'autres entreprises commerciales qui pourraient avoir une certaine influence sur le rendement des stations de radiodiffusion. Il ajouta que cette politique s'appliquerait également aux demandes de licence pour les systèmes de télévision par câble.

Les décisions subséquentes ont cherché à préciser cet énoncé de politique. On peut y voir que le Conseil tend à donner la préférence à des entreprises de taille modeste et dont le président et les administrateurs, ou au moins les principaux actionnaires, sont originaires de la collectivité desservie. Il a souvent marqué sa préférence pour une participation locale importante dans la propriété et l'administration des entreprises²³⁷.

Ses exigences sont parfois énoncées en termes généraux lors de l'émission d'un permis. Il a déjà spécifié qu'il s'attendait que les résidents des endroits à desservir détiennent une part significative de la compagnie à être formée, ou seront proportionnellement représentés à son conseil d'administration²³⁸ ou pourront investir dans la société titulaire de la licence²³⁹. Des prescriptions plus précises sont parfois faites, notamment en spécifiant qu'un certain pourcentage du conseil d'administration sera constitué par des résidents locaux²⁴⁰, ou en favorisant les titulaires de licences qui proposent des arrangements de ce genre²⁴¹. Mais il a explicité ses vues là où plusieurs requérants voulaient desservir un même endroit en accordant sa pré-

237. Cf. décisions CRTC 74-279, 5 août 1974, concernant Taber Cablevision Ltd., et 76-188, 8 avril 1976 concernant Central Alberta Broadcasting Ltd. Dans la décision 74-279 le permis fut accordé à Taber Cable TV Ltd. parce qu'elle avait montré à l'audience publique que les dirigeants de la compagnie seraient résidents de Taber, qu'elle serait toujours contrôlée par des résidents de cette localité, et qu'elle entendait utiliser le canal communautaire pour renforcer l'intérêt des citoyens dans leur communauté. La compagnie concurrente, Cablevision Lethbridge Ltd., était contrôlée en partie par Selkirk Holdings Ltd., ne prévoyait avoir qu'un employé permanent à Taber et admit qu'elle ne ferait que peu de programmation locale.

238. Décision CRTC 74-103.

239. Décision CRTC 73-270, 10 mai 1973.

240. Décision CRTC 74-202, 5 juillet 1974. Le Conseil demanda que les deux tiers des membres du Conseil d'administration soit "en tout temps des résidents permanents de Winnipeg". Cf. les décisions 72-163 et 75-157.

241. Décision CRTC 73-84, 21 mars 1973. Dans la décision concernant le renouvellement du permis de la coopérative de télévision de l'Outaouais (cf. CRTC 76-172, 31 mars 1976) il exigea que le Conseil d'administration et le Comité exécutif comportent un nombre égal de membres venant du Québec et de l'Ontario.

férence à celui qui avait un plan précis à ce niveau. Ainsi, lorsque sept compagnies de télédistribution demandèrent la permission d'exploiter leur entreprise dans la ville de Sudbury, il favorisa celle qui avait promis que 30% des actions de la compagnie exploitante seraient détenues par des actionnaires locaux et que sept des onze directeurs seraient aussi des résidents locaux²⁴². De même lors d'une requête pour desservir le nord de la Colombie-Britannique, le Conseil nota qu'on projetait de distribuer un pourcentage important des actions de la compagnie au moyen d'une émission publique et déclara s'attendre à ce que le titulaire assure une vaste distribution des actions vendues dans le public; de plus un pourcentage aussi élevé que possible des actionnaires de la compagnie devait être constitué par des résidents de la Colombie-Britannique²⁴³. En novembre 1974²⁴⁴, le Conseil accorda une licence à un individu au nom d'une compagnie à être constituée, dont 56% des actions votantes seraient détenues par des résidents locaux, et où six des dix directeurs seraient aussi obligatoirement des résidents locaux. Il estima "que cette répartition de la propriété permettra aux intérêts particuliers des localités à desservir d'être représentés".

Il en va quelque peu de même lors de demandes d'acquisition de l'actif d'entreprises détenant un permis et d'obtention de la licence lors de son expiration.

Le Conseil s'est dit d'avis qu'il ne doit pas intervenir dans les négociations entre les propriétaires actuels d'une station et les acheteurs éventuels²⁴⁵; mais il accorde là encore sa préférence aux demandes prévoyant certaines formes de participation offertes à la population du territoire autorisé de l'entreprise de radiodiffusion, notamment que le conseil d'administration soit constitué d'un pourcentage spécifique de résidents locaux²⁴⁶, ou que les employés mêmes de la station fassent "l'acquisition d'un intérêt dans la pro-

242. Décision CRTC 74-412, 14 novembre 1974. Cf. aussi décision 74-105 où les citoyens de la région à desservir devaient détenir 50% des actions et former 4 de 7 directeurs siégeant au conseil d'administration. De nos jours il va souvent jusqu'à déterminer de façon très précise le pourcentage d'actions qui devront être détenues par des résidents locaux. Cf. par exemple Décision 75-157.

243. Décision CRTC 74-136, 13 mai 1974.

244. Décision CRTC 74-415, 14 novembre 1974.

245. Décision CRTC 74-189, 5 juillet 1974.

246. *Ibid.* Cf. aussi décision CRTC 71-43, 5 février 1971, modifiant la proposition du requérant en exigeant non pas que 40% des directeurs de la compagnie soient des résidents locaux mais 66%.

priété de la station et (fassent) partie du conseil d'administration de la compagnie titulaire de la licence²⁴⁷. Dans le cas d'une compagnie de télédistribution désireuse d'acheter toutes telles sociétés desservant la vallée de l'Okanagan dans le but d'étendre et d'améliorer le service dans ce territoire²⁴⁸, il exigea, comme condition à son consentement, que chaque système continue d'être exploité séparément et qu'un nombre égal de citoyens de la région siègent au conseil d'administration de ces entreprises. Fut ainsi refusée en 1970 à la compagnie MacLean Hunter Cable TV Limited la permission d'acheter les actifs de la compagnie Rediffusion Limited, qui opérait l'entreprise de télédistribution desservant la région de Sherbrooke au motif que:

"... il y a des groupes du Québec intéressés dans l'acquisition de ces systèmes et que ces groupes devraient pouvoir conclure les arrangements financiers nécessaires afin de faire une offre satisfaisante au vendeur"²⁴⁹.

La lecture des propos échangés lors de l'audience publique tenue le 6 octobre 1970²⁵⁰ révèle que les opposants à la demande avaient mis en lumière que même si la requérante était disposée à conserver un contrôle local à cette entreprise il était préférable de permettre à des canadiens-français de s'en porter acquéreur s'ils en avaient la possibilité et que certains acheteurs éventuels n'avaient pu faire des offres fermes d'achat car Rediffusion ne leur avait même pas envoyé tous les documents nécessaires, ce qui indique qu'elle préférait grandement traiter avec MacLean-Hunter.

Le Conseil a également élaboré des principes directeurs là où les requérants de permis pouvaient se trouver en situation de conflits d'intérêts. Ainsi, lorsqu'il s'aperçut que le maire de Matane²⁵¹ était président et actionnaire important d'une compagnie requérante, que les maires de Drummondville²⁵² et de Lachute²⁵³ seraient participants dans une compagnie à être incorporée, il accorda les demandes mais nota les déclarations du requérant sur les moyens qu'il entend

247. Décision CRTC 74-188, 5 juillet 1974. Cf. aussi décision CRTC 71-43.

248. Décision CRTC 73-162, 10 mai 1973.

249. Décision 70-290.

250. Cf. audience du 6 octobre 1970, concernant la demande no. 7002371.

251. Décision CRTC 74-228, 15 juillet 1974.

252. Décision CRTC 74-224, 19 juillet 1974.

253. Décision CRTC 73-78, 14 mars 1973.

prendre pour "éviter les malentendus" et conflits qui pourraient survenir dans les domaines délicats de l'information et des affaires publiques²⁵⁴. En conséquence la licence fut assujettie à la condition que, pour toute la période où ces personnes occuperaient leurs fonctions publiques, elles ne fassent pas partie du conseil d'administration de la compagnie titulaire de la licence ou ne participent en aucune façon à sa gestion et transportent leurs actions dans la compagnie à un fiduciaire indépendant conformément à une entente soumise à l'approbation du Conseil.

Quant à monsieur James Campbell, qui était contrôleur de la ville de Hamilton et siégeait au Conseil régional de Hamilton-Wentworth, et serait seul propriétaire d'une compagnie à constituer, le Conseil déclara²⁵⁵ s'attendre à ce qu'il respecte sa déclaration lors de l'audition à l'effet de s'adjoindre un professionnel afin de le seconder dans le secteur important de la programmation communautaire, et qui serait invité à prendre des intérêts dans la propriété de la compagnie. On nota aussi que monsieur Campbell avait fait savoir qu'il ne chercherait pas à se faire réélire à une fonction publique à l'expiration de son terme²⁵⁶.

Le CRTC interdit aussi en octobre 1974²⁵⁷ à la Société Campeau Construction d'acquérir le contrôle de Bushnell Communications Limited à cause de la possibilité de conflit d'intérêt. Campeau Construction est une compagnie spécialisée dans le domaine des transactions immobilières et fournitures de produits relatifs à la construction des immeubles. Le Conseil fournit deux motifs de sa décision. Le premier était le manque de spécificité des projets de Campeau au niveau de la programmation projetée. Le second était les conflits qui pourraient survenir entre les objectifs d'une société consacrée au développement immobilier et les responsabilités qui incombent aux radiodiffuseurs. Il a déclaré reconnaître que plusieurs questions d'intérêt public pourraient éventuellement amener la compagnie à tenter de minimiser son obligation de fournir la possibilité raisonnable et équilibrée d'exprimer des vues différentes sur des sujets qui préoccupent le public.

254. Décision CRTC 74-224, 15 juillet 1974.

255. Décision CRTC 74-307, 22 août 1974.

256. Cependant dans la décision 76-200 (9 avril 1976) concernant un cas similaire, le Conseil rappela son inquiétude devant telle situation mais n'imposa pas de conditions particulières au détenteur de permis. Il en avait été de même dans la décision 76-19 (23 janvier 1976) impliquant un président d'une commission scolaire.

257. Décision CRTC 74-390, 21 octobre 1974.

Le phénomène du cumul de la propriété de média, qu'ils soient (*multiple ownership*) ou non (*cross-ownership*) de même nature, a, pour sa part, fait l'objet d'un nombre important de décisions²⁵⁸. Au niveau du "*multiple ownership*", le Conseil déclara fermement dès 1969 que les stations de télévision devraient se tenir à l'écart des activités de la télévision par câble, sauf dans des circonstances spéciales²⁵⁹. C'est pourquoi en mars 1974²⁶⁰ il refusa à I.W.C. Communications Limited la permission d'acquérir le contrôle de Bushnell Communications Limited. Au moment de l'audition, soit le 5 février 1974, I.W.C. Communications détenait trois stations de radio et quelques systèmes de télédistribution en Ontario. Le Conseil rappela sa décision du 24 novembre 1972 et lui demanda pour quelle raison spéciale il permettrait à une compagnie exploitant des stations de radio de contrôler des entreprises de télévision et de câble, ce à quoi on ne sut que répondre²⁶¹.

Quant au "*crossownership*", la politique du Conseil semble avoir été l'approbation, chaque fois que l'occasion se présenta, des demandes entraînant la séparation d'un groupe de stations de radio-diffusion d'un groupe important de journaux²⁶². Ainsi en 1970 il accorda à Bushnell Communications Ltd.²⁶³ la permission d'étendre ses opérations dans le nord de l'Ontario en achetant les actifs du groupe Thomson-Davies, opérant principalement des stations radio-phoniques, au motif que "ces demandes amenaient une importante chaîne de journaux à se départir du contrôle qu'elle exerce sur une

258. Au Québec, ce problème a fait l'objet d'une disposition réglementaire. L'article 6 du règlement sur la télédistribution (*cf. supra* note 192) prévoit que "aucune autorisation d'exploitation d'une entreprise publique de câblodistribution ne doit être attribuée par la Régie à une entreprise de presse, de téléphone, de télégraphe, de radio, de télévision, de cinéma, de ciné-parc ou à toute entreprise ou personne qui administre ou contrôle à titre de propriétaire dans une proportion excédant 20% l'une d'elles par participation financière ou autrement".

259. *Cf.* décisions CRTC 69-197, 69-198, 70-145, 70-153, 70-157, 70-167, 70-168, 71-424, 74-35, 74-198, et récemment la décision 75-78.

260. Décision CRTC 74-58.

261. Monsieur A. Slaith parlant au nom de I.W.C. se mit probablement le Conseil à dos lorsqu'il alla prétendre à un moment donné que; "I happen to strongly contend that TV and cable make good partners" (*cf.* audition du 5 février 1974). Cependant le Conseil permit quelques mois plus tard à I.W.C. de prendre le contrôle du réseau Global, alors en difficulté financière. Dans sa décision le Conseil posa une condition à l'effet que la compagnie se départisse de ses intérêts dans la télédistribution dès que la situation financière de Global le permettrait. *Cf.* décisions CRTC 74-83, 75-425, 75-594.

262. *Cf.* par exemple décision CRTC 70-156, 6 juillet 1970.

263. *Ibid.* On sait que cette transaction ne fut jamais complétée.

entreprise importante de radiodiffusion”²⁶⁴. Lors de l’audition de la requête de la compagnie, un résident d’une localité concernée avait cependant plaidé avec ferveur qu’elle serait un *absentee owner*, et qu’on ne lui avait même pas permis de faire une offre ferme d’achat de la station radiophonique située à cet endroit...²⁶⁵. Le Conseil se montre particulièrement intransigeant lorsque dans une même localité ou voisinage la propriété des journaux et des stations de radiodiffusion était commune. Ainsi fut refusée en 1974²⁶⁶ au Toronto Star Limited la permission d’acquérir la moitié des actifs de Keeble Cable TV Limited, qui détenait plusieurs licences de télédistribution en Ontario et contrôlait une compagnie oeuvrant dans le même domaine. Il nota que la compagnie Toronto Star Limited était l’éditeur du plus grand quotidien du Canada et un médium d’influence dominant du Toronto métropolitain et de la région avoisinante, et qu’il ne semblait pas exister de “circonstances spéciales” permettant la dérogation au principe général ci-haut mentionné. Le Conseil ajouta que les journaux devaient certes tirer avantage de la connaissance de nouvelles méthodes de diffusion des informations écrites, mais que cet objectif devait être réalisé par d’autres moyens que la participation à la propriété des entreprises de radiodiffusion²⁶⁷. De même, en

264. *Ibid.*

265. Ce qui semble avoir motivé la décision du Conseil est que la vente était faite en bloc, pour la somme de \$7.8 millions, et que l’opposant ne voulait acheter qu’une station radiophonique, qui était traditionnellement opérée en commun avec une station de télévision.

266. Cf. décision 74-44. Voir aussi décision 74-87, refusant le transfert des obligations de Bay Ridges Cable TV à une compagnie qui était détenue pour moitié par une compagnie liée aux intérêts de la famille Thomson dans les journaux. Cf. aussi décisions CRTC 70-156 et 72-390.

267. La lecture des propos tenus à l’audience publique qui précéda cette décision révèlent que le Conseil craignait que la compagnie se serve du *Star* simplement comme source de financement à bon marché. Il nota aussi dans l’entente soumise pour approbation une stipulation appelée “*buy-sell agreement*” à l’effet qu’en cas d’une différence majeure d’option entre les dirigeants de l’entreprise de télévision et ceux du *Star* chaque compagnie pourrait acheter la part de l’autre. En novembre 1970 (Décision 70-284, 3 novembre 1970) il avait approuvé la demande de transfert d’actions d’un requérant qui était directement impliqué dans la propriété du Montreal Star, mais des considérations pratiques l’y avaient contraint, notamment le grand nombre de compagnies dont les intérêts étrangers devaient à l’époque être rachetés à la suite de la directive gouvernementale, et l’urgence de compléter cette tâche, de même que des investissements considérables de capitaux qui étaient nécessaires afin d’accomplir dans cette région du pays le rachat de plusieurs compagnies de radiodiffusion et de câble.

1970²⁶⁸, la Community Antennae TV Limited reçut la permission d'opérer un système de câble à Calgary mais à la condition que F.P. Publications Limited se départisse de ses actions dans cette compagnie avant l'expiration de la licence²⁶⁹. Il approuva enfin cette même année un transfert d'actions²⁷⁰ qui éliminait la part que détenait directement Southam Press Limited dans des entreprises de radiodiffusion exploitées dans trois villes où cette société possédait et publiait des quotidiens, à savoir Winnipeg, Calgary et Edmonton²⁷¹.

Quelques décisions concernent la question de l'implication des institutions financières, notamment les banques, au niveau de la propriété des média. L'organisme fédéral jugea dès les débuts de ses opérations que les banques ne pourraient à aucune condition devenir propriétaires d'actions d'une entreprise titulaire d'une licence, tout en reconnaissant qu'elles avaient un rôle évident à jouer au chapitre du financement des entreprises de radiodiffusion²⁷². En mars 1972²⁷³ il décida qu'à son avis il ne devait pas être fait de distinction entre la situation où une banque participe directement à l'administration d'une entreprise de radiodiffusion et celle où une telle entreprise posséderait une filiale entièrement contrôlée par une banque. La rigidité de cette norme semble avoir été adoucie toutefois dans la décision concernant le changement de contrôle de la compagnie MacLean-Hunter Cable TV Ltd²⁷⁴. Il permit à la banque Toronto-Dominion de devenir éventuellement propriétaire de 4.2% des actions votantes de la compagnie. Il déclara avoir pris ici en considération la situation particulière de MacLean-Hunter Ltd., qui est

-
268. Décision CRTC 70-169, 23 juillet 1970. Le 27 mars 1973 (Décision 73-152) il accorda une extension du délai imparti pour des raisons spéciales.
269. Lors de l'audition des requérants avaient dit au sujet de l'implication du journal local dans la propriété de la station: "their fifteen per cent of equity within the company we believe is minimal; we do not believe that there is any conflict" mais le Conseil ne partagea pas cet avis.
270. Cf. décisions CRTC 70-334, 70-335, 70-336, du 31 décembre 1970. Ces décisions coïncidaient d'ailleurs avec les politiques élaborées par la Southam Press elle-même. En effet au cours des ans elle en était venue à s'imposer la ligne de conduite suivante: (a) accorder aux éditorialistes à l'emploi de ses journaux une indépendance intellectuelle, (b) ne pas posséder d'intérêts financiers dans des entreprises autres que de communications, (c) séparer le contrôle (*management*) des entreprises de radiodiffusion et des journaux, et (d) ne pas chercher à contrôler la propriété d'une station de radio ou télévision là où elle publie un quotidien. Cette dernière position fut arrêtée en 1960.
271. Cf. *supra*, p. 133 sur règle interdisant en principe la propriété commune des entreprises de télévision et de télédistribution.
272. Cf. décision CRTC 69-320, 23 juillet 1969.
273. Décision CRTC 72-66.
274. Décision CRTC 76-219, 21 avril 1976.

une compagnie publique très diversifiée; les représentants de la banque l'avaient aussi assuré qu'elle ne tenterait en aucune façon de participer à la direction de la compagnie.

Quant aux stations de radiodiffusion désireuses de s'implanter dans des régions nordiques mais éprouvant des difficultés au chapitre du financement, le CRTC reconnut que tant qu'un mécanisme de financement adéquat n'aurait pas été trouvé, la source de fonds pourrait "varier de temps en temps". Il accorda cependant les permis à la condition expresse que les bailleurs de fonds, quels qu'ils soient, n'interviennent pas dans le contrôle qu'exerce le titulaire de la licence sur les décisions concernant la gestion et la programmation de la station²⁷⁵. Le Conseil établit enfin qu'il n'était pas non plus disposé à permettre à une compagnie opérant dans le domaine des services d'ordinateurs de devenir propriétaire d'une entreprise de télévision par câble avant d'avoir étudié les multiples implications qu'entraînerait ce genre de relation²⁷⁶.

La propriété collective des média.

Une étude sur la propriété des média électroniques ne saurait enfin être complète sans aborder la question de leur propriété collective. Il est en effet intéressant de déterminer si le CRTC, en plus d'établir certaines règles destinées à prévenir les conséquences d'une concentration indue de la propriété, facilite la prise en mains par une collectivité de ces instruments de communication si importants que sont la radio et la télévision. Notre propos n'est cependant pas d'étudier de façon exhaustive ce problème. Le motif principal en est qu'il se rattache à la question plus vaste de l'accès du public aux média (*public access*). La propriété collective des média peut en effet être considérée comme l'un des moyens les plus efficaces d'assurer à la population la possibilité d'utiliser elle-même les moyens de communication de masse. D'autre part, les expériences réalisées au Canada et principalement au Québec à ce chapitre restent un phénomène nettement marginal.

L'appartenance des stations de radiodiffusion à des groupes peut se situer à plusieurs niveaux, et prendre diverses formes. Elle

275. Cf. par exemple décision CRTC 75-262.

276. Cf. décision CRTC 74-183. On peut ajouter aussi que le Conseil cherche à éloigner les entreprises de téléphone de la télédistribution. Il exige en effet que les exploitants d'entreprises de télévision par câble soient propriétaires de leurs équipements, i.e. possèdent la tête de ligne locale, les amplificateurs, et les prises menant aux maisons.

existe dans le cadre de la télédistribution et de la radiodiffusion conventionnelle; les structures légales employées pour la réaliser sont la compagnie sans but lucratif²⁷⁷ et la coopérative.

Les premières expériences dont nous voulons traiter ici ont été réalisées dans le cadre de la télévision par câble. Elles ont été suscitées par des positions prises par le CRTC vers 1971²⁷⁸ à l'effet de favoriser par ce médium le développement de la programmation locale et communautaire. En effet dans divers énoncés de politique il encouragea et en vint même à exiger que les télédistributeurs réservent au moins un canal aux émissions de cette nature. La programmation locale étant réalisée par le télédistributeur lui-même, et la programmation communautaire, produite par des groupes communautaires en utilisant, si nécessaire, l'équipement et les techniciens que le télédistributeur peut mettre à leur disposition²⁷⁹. Les principaux projets entrepris à ce chapitre au Québec furent réalisés dans les régions du Lac St-Jean, i.e. à Normandin et St-Félicien, et à Québec et à Gatineau²⁸⁰. Ils sont pour la plupart aujourd'hui abandonnés parce qu'ils se sont heurtés à des difficultés d'ordre juridique et sociologique qui se sont avérées insurmontables. En effet il ne s'agit pas ici de véritable propriété collective car le télédistributeur demeure propriétaire des instruments de communication²⁸¹. De

-
277. Au Québec certains groupements se sont formés en vertu de la *Loi des syndicats coopératifs*. C'est le cas de la coopérative de télévision de Percé (cf. ordonnance 8936, R.S.P. 1974-5 p. 1469). Cette formule ne semble pas comporter d'atouts particuliers.
278. Cf. CRTC. Avis publics du 13-5-69, 10-7-69, 10-4-70, et surtout du 16-7-71.
279. On retrouve l'équivalent de ces concepts au Québec à l'article 1 (b) et 1 (d) du règlement sur la télédistribution (cf. *supra*, note 192).
280. Cf. Marc HORWITZ, *L'échec du câble communautaire au Québec*, Paris, Sept. '75 p. 10-39.
281. Ce phénomène se retrouve au Québec, peut-être même à un niveau plus élevé. En effet, on trouve relativement peu de groupes communautaires propriétaires d'entreprises de télédistribution. Les groupes existants cherchent plutôt à se faire reconnaître auprès du propriétaire d'un système de télévision par câble comme porte-parole des abonnés, au sens de l'article 17(2) du règlement québécois sur la télédistribution (cf. *supra* note 192) à l'effet qu' "un comité communautaire d'abonnés ou d'usagers (...), peut être accrédité par la Régie pour approuver (. . .) cette partie de la production d'une entreprise publique de câblodistribution présentée à titre d'émission communautaire". Ces comités sont généralement incorporés en vertu de la 3e partie de la loi québécoise sur les corporations (cf. *inter alia* ordonnance 8994, R.S.P. 1974-5, p. 1020). Cela n'est cependant pas une condition de l'obtention de la reconnaissance par la Régie puisque leur fonction principale est simplement "d'approuver la production communautaire et de susciter la participation communautaire" (cf. ordonnance 9016, R.S.P. 1974-5, p. 1181-2; cf. aussi ordonnance 9073, R.S.P. 1974-5, p. 1787). Il suffit de faire la démonstration du caractère représentatif du comité.

plus, le CRTC rend tout diffuseur responsable du contenu de la programmation qui est véhiculée par sa station, ce qui lui donne un droit de véto sur toutes les réalisations des groupes communautaires. On imagine les conflits que cette situation a pu engendrer. C'est ce qui explique l'échec retentissant du projet de télévision communautaire à Sherbrooke²⁸². D'autre part, il semble que la plupart des expériences avaient été tentées dans des régions assez isolées de la province par des "experts" (sociologues et travailleurs sociaux) qui ont voulu fournir un outil à la population et la laisser s'en servir, mais qui ont commis une bévue en tentant de brusquer un changement de mentalité de la population, de sorte qu'ils ont toujours été considérés avec scepticisme.

Au niveau des corporations sans but lucratif, trois expériences sont notables. La première concerne RadioLaval, une station de radio MF (CKRL-MF) opérant à Québec. C'est le second poste de la ville, et il est situé dans les locaux de l'Université Laval. C'est principalement une radio étudiante, mais qui s'ouvre progressivement à l'ensemble de la population. La publicité est inexistante sur l'antenne et 70% des émissions sont produites en studio. Après un an de diffusion son directeur fit ainsi le point:

"Nous faisons une autre radio, quelque chose de nouveau. Les gens viennent parler des choses qu'ils aiment, ils viennent passer un moment agréable avec les auditeurs. Ils ne viennent pas pour faire de la radio, ce ne sont pas des vedettes, et CKRL est ouvert à tous"²⁸³.

La télévision communautaire de St-Jérôme est une autre entreprise sans but lucratif. Elle chercha à présenter son projet pour la première fois au CRTC le 25 avril 1973, à l'occasion de l'audience publique concernant la demande de permis de la compagnie Vidéotron, qui voulait étendre son service de télévision par câble à St-Jérôme. Les promoteurs de la télévision communautaire plaidèrent que le câble, qui sert souvent à importer des émissions américaines, était peu d'utilité dans une région où la majorité des gens ne parlaient que le français, que son prix d'abonnement pouvait à lui seul l'empêcher d'être accessible à un grand nombre de personnes, et que son propre objectif n'était pas commercial, i.e. de "vendre du câble". L'organisme public refusa cependant à ce moment d'entendre toute demande autre que celle de Vidéotron, parce que, au dire de M. Juneau:

282. Cf. *supra*, note 280, p. 40.

283. *Idem*, p. 57.

“... nous sommes particulièrement intéressés par cette nouvelle technique qu’est l’émetteur à faible rayon d’action. Mais il nous a semblé qu’il était trop tôt pour en débattre. Il nous faut encore étudier tous les problèmes techniques et juridiques qu’il soulève”²⁸⁴.

La demande de Vidéographe Inc., nom de la télévision communautaire de St-Jérôme, fut entendue le 6 novembre 1974 et accueillie dans une décision du 9 décembre 1974²⁸⁵. Ses buts, tels que révélés à l’audience publique, sont la production et la distribution de documents audio-visuels, la formation à la théorie et à la pratique de l’utilisation des moyens audio-visuels, et “la recherche et l’expertise de l’impact des nouvelles technologies de façon à en planifier l’introduction en fonction des besoins socio-culturels de la communauté”.

Il est possible que Vidéographe Inc. ait obtenu le permis parce que sa structure corporative respectait le caractère coopératif de l’entreprise. En effet, selon le projet présenté lors de l’audition, Vidéographe serait titulaire de la licence mais il confierait aux citoyens de St-Jérôme, incorporés sous le nom de TV Communautaire de St-Jérôme (TVC), la responsabilité de la gestion et de la programmation de la station. La programmation serait déterminée, plus spécifiquement, par un comité spécial, sous la supervision du conseil d’administration de TVC. La représentation de Vidéographe serait assurée au sein de ce conseil, afin de lui permettre d’assumer ses responsabilités de détenteur du permis.

Il faut mentionner au chapitre du financement que Vidéographe est un organisme subventionné en grande partie par la province de Québec²⁸⁶. TVC prévoit cependant amasser des fonds additionnels en sollicitant la population régionale directement, de même que diverses institutions et entreprises de St-Jérôme²⁸⁷. Notons enfin que le Conseil a exigé que lui soient soumises les modalités de coopération entre Vidéographe de TVC et a précisé que Vidéographe devra transférer le permis au profit de la communauté de St-Jérôme aussitôt

284. *Idem*, p. 77.

285. Cf. décision CRTC 74-434.

286. En effet la contribution des membres est minime puisque chacun ne peut détenir plus d’une action dans la corporation. Le ministre des Communications du Québec devait verser 75% des \$100,000. nécessaires au chapitre des frais d’établissement et d’exploitation.

287. Elle prévoyait pour l’année 1975-76 se financer à 60% à même les “ressources du milieu”.

qu'elle aura acquis l'expérience suffisante pour rendre la chose possible, soit environ deux ou trois ans au maximum.

Un autre organisme utilisant la structure corporative oeuvre à Montréal sous le nom de Radio centre-ville St-Louis. Cette station radiophonique est née en janvier 1972 avec l'initiative d'un groupe de citoyens du quartier St-Louis, dont la plupart sont des animateurs sociaux et des immigrants. Elle est à l'heure actuelle entièrement financée par des subventions provenant notamment du Conseil des Arts, du Secrétariat d'État et des Projets d'initiatives locales et de Perspectives jeunesse. Cependant, pour arriver à une stabilité financière, le responsable de la station cherche un appui financier au sein de la communauté desservie. On espère²⁸⁸ diffuser des réclames publicitaires de marchands et d'organismes locaux, ce qui apporterait l'autofinancement vers 1977, dans des conditions idéales. Les coûts d'opération sont d'environ \$10,000.00 par année²⁸⁹. La station emploie huit animateurs permanents et six bénévoles. Elle diffuse des émissions 70 heures par semaine au moyen d'un émetteur de 7.2 watts et a un auditoire potentiel de 200,000 personnes. Il est composé à 10% d'anglophones, 50% de francophones et 40% d'immigrants.

Sa vocation première, telle qu'exposée dans sa demande au CRTC, est d'être un instrument mis à la disposition des mouvements populaires du quartier. Les responsables estiment que leur rôle est de permettre aux groupes de communiquer entre eux. La musique prend pour l'instant une grande part dans la programmation mais on espère que l'information gagnera de l'importance lorsque des discussions pourront être tenues dans les studios mêmes de la station. Les responsables du projet estiment que l'information doit être au service des citoyens, répondant à leurs intérêts sur des questions telles que le logement, la consommation, l'environnement, la santé, le travail, etc. Le contenu de la programmation est déterminé par un comité spécial, mais le bureau des directeurs de la compagnie s'y réserve le dernier mot.

Le CRTC a aussi, en 1973, accordé un permis de diffusion à un organisme qui est une véritable coopérative. Il s'agit de la station de télévision CFVO située à Hull²⁹⁰. Lors de l'audience publique qui

288. Les messages commerciaux sont vendus \$10. l'unité, ne peuvent durer plus de 30 secondes et ne sont jamais diffusés à plus de 2 par heure.

289. Le coût initial d'implantation avait été de \$10,000.

290. Cf. décision CRTC 73-391, 3 août 1973.

eut lieu le 26 juin 1973, les promoteurs du projet révélèrent que la coopérative comptait déjà 1,500 sociétaires, dont la majorité était constituée de petits salariés, qui avaient fourni en tout \$48,000.00. Le territoire desservi serait divisé en "zones", qui éliraient chacune un certain nombre de représentants au conseil d'administration²⁹¹. On prétendit que la population atteinte était composée à 40% de francophones dont 15% écoutant les émissions de CBOF-TV; on voulait donc aller rejoindre le 25% écoutant les émissions anglophones. CFVO prévoyait s'affilier au réseau TVA, de façon à recevoir les émissions de Télé-Métropole, mais elle promit évidemment un effort spécial au niveau de la programmation locale et régionale afin de produire un minimum de 16-1/2 heures de programmation par semaine. La publicité sur les ondes serait permise, mais l'emphase serait mise sur la publicité locale. Au chapitre du financement on prévoyait vendre 3,000 parts sociales à \$10.00 l'unité, de même que des parts privilégiées de \$100.00, qui n'accordaient pas droit de vote, mais qui deviendraient ultérieurement convertibles en 12 parts sociales.

Dans sa décision le Conseil a remarqué qu'avait joué en faveur de la requérante le caractère très représentatif des appuis offerts par divers organismes et institutions et du "mode de participation de la population que le requérant veut mettre en oeuvre quant aux politiques, aux programmes et à la propriété de la station". L'audience publique qui eut lieu lors de l'audition de cette requête en juin 1973 est notable car elle donna lieu à un débat sur la question de la concentration de la propriété. Certains requérants ont avancé que le Conseil devait encourager un plan de développement des stations tout à fait à l'opposé de la voie que suivait la coopérative, pour arriver à susciter chez les canadiens-français des groupements de force comparables à des groupements similaires ailleurs qui, par leur puissance économique accrue, leur permettraient de jouer un rôle de création et de diffusion plus efficace, et ainsi prendre une part plus grande du marché au Québec et dans le monde. Le conseil a reconnu le sérieux de cet argument mais ne le retint pas. Il se contenta de souligner, dans sa décision, que la formule de la coopérative était d'un type nouveau, qui avait des chances de faire participer davantage les communautés et éviter les risques de la concentration. Il nota aussi que le risque d'exclusivisme idéologique de la station en était un qui devait être encouru comme plusieurs autres et que ses pouvoirs

291. Le conseil d'administration est composé de 15 membres; 10 proviennent des diverses zones, et les autres sont choisis par l'assemblée générale des membres.

lui permettaient de réprimer les excès en ce domaine. Il précisa enfin que même si le plan de financement de la coopérative n'était pas celui qu'il faut attendre d'une compagnie traditionnelle, son appui des autres groupements coopératifs et de la population représentait des garanties suffisantes, et qu'il fallait lui accorder "non pas le bénéfice du doute mais le bénéfice de la confiance". Il se déclara ainsi d'avis que cette station pourrait s'avérer une expérience profitable. Somme toute, le Conseil préféra cette demande aux deux autres parce qu'elle semblait la plus apte à mettre en oeuvre la politique qu'il avait énoncée dans divers avis publics. Il est vrai que les demandes étaient identiques sur plusieurs points, car elles partageaient la même politique commerciale, contenaient des propositions similaires de programmes locaux et régionaux, et insistaient sur la nécessité de la rentabilité et la stabilité financière à long terme, afin de maintenir et améliorer les services offerts à la population. Mais la formule coopérative semblait le mécanisme permettant à la population de trouver plus facilement réponse à ses besoins en matière d'information, de culture et de divertissement.

Malheureusement depuis cette date CFVO a rencontré toutes sortes d'embûches, et n'a pas su se montrer à la hauteur des attentes qu'elle avait créées. Ses principales difficultés sont d'ordre financier: sa première année d'opération se termina (en septembre 1975) par un déficit d'exploitation de \$270,000.00, sur des revenus bruts d'environ \$1 million²⁹². En juin 1975 le syndicat des employés avait accepté que 20 membres soient mis à pied pendant 2 mois afin de permettre de réaliser des économies. Elle subit un autre coup dur en janvier 1976, lorsqu'elle dut annoncer qu'elle devrait congédier immédiatement 25% de son personnel et réduire la production locale de 16 à 2-1/2 heures par semaine²⁹³. Monsieur Gilles Poulin, l'un de ses ouvriers de la première heure, s'est vu alors obligé de présenter sa démission de son poste de directeur général²⁹⁴.

Le CRTC renouvela néanmoins le 31 mars 1976²⁹⁵ le permis de la coopérative, mais pour 2 ans seulement. Il reconnut la gravité des

292. Cf. *La Presse*, 9-1-76.

293. La diffusion des émissions de Télé-Métropole s'en trouve donc augmentée d'autant. Il semble cependant que la population n'en souffrira pas trop, car des sondages menés par CFVO ont montré qu'elle préférerait écouter les émissions du canal 10 (Télé-Métropole) plutôt que les émissions locales et communautaires. C'est peut-être là le talon d'Achille de l'expérience de CFVO.

294. Cf. *supra*, note 292.

295. Décision CRTC 76-172.

difficultés qui confrontaient la station CFVO, le problème principal étant l'insuffisance de fonds. Il remarqua aussi que le redressement de la situation financière signifiait la mise en veilleuse de certains projets mentionnés dans la promesse de réalisation, de même que la diffusion d'un très faible pourcentage de programmation locale. C'est pourquoi le renouvellement de permis fut assorti de certaines conditions, notamment la diffusion, dès l'automne 1976 d'émissions d'affaires publiques d'une durée minimale de 2 heures par mois²⁹⁶.

En mai 1974 le CRTC accorda à la "Vancouver Co-op Radio" un permis d'exploiter une station de radiodiffusion²⁹⁷. L'audience publique à laquelle la station fut conviée révéla qu'elle était incorporée en vertu de la loi sur les coopératives de la Colombie-Britannique. Elle prévoyait avoir un budget annuel d'opération de \$150,000, et diffuser au minimum 75 heures de programmation par semaine. En principe peut devenir membre de la coopération tout individu de plus de 16 ans, de même que tout groupe "dont les objectifs n'entrent pas en conflit avec ceux de la coopérative"²⁹⁸. En vertu des principes de gestion dont la station s'est dotée, aucun groupe ne peut acheter du temps d'antenne sur une base commerciale, et aucune source de financement ne peut contribuer pour plus de 10% de l'ensemble du budget de la coopérative.

La décision du Conseil mérite l'attention. En effet, tout comme dans les décisions concernant Vidéographe Inc. et la radio coopérative du Saguenay, il y a énoncé les principes qu'il appliquerait lors de demandes concernant la radiodiffusion communautaire.

L'organisme public a indiqué que les demandes des requérants s'inscrivaient dans la politique qu'il a élaborée à l'effet d'obliger les diffuseurs à répondre aux besoins de la collectivité et à assurer la participation communautaire. Il y déclare qu'il s'attend que l'initia-

296. Il faut aussi mentionner que si la coopérative de Hull existe aujourd'hui c'est parce que, après avoir essuyé un refus des autorités provinciales, elle obtint sa charte du ministère fédéral des Corporations. Celui-ci est disposé à reconnaître les coopératives dont les activités s'étendent à plus d'une province. Mais les autres coopératives qui ne sont pas situées à la frontière de deux provinces sont obligées d'acheminer leurs demandes au ministère provincial des Institutions financières, compagnies et coopératives. Or ce ministère a déjà refusé des demandes de cette nature et continue de considérer que les entreprises de radiodiffusion ne peuvent se plier aux principes fondamentaux du coopératisme. Tant que cette position sera maintenue, tout projet de coopérative provinciale doit être considéré mort-né.

297. Cf. décision CRTC 74-116, 7 mai 1974.

298. Il faut cependant qu'au total 80% des membres soient canadiens pour respecter la directive de l'arrêté en Conseil C.P. 1969-2229 du 20 novembre 1969, cf. *supra*, p. 116.

tive permise constitue une amorce d'un véritable dialogue entre la station et la communauté. Il note ensuite qu'il attache une grande importance à la relation existant entre les services projetés et les besoins de la région à desservir, mais surtout au caractère représentatif de l'appui accordé aux titulaires de la licence et la façon dont est envisagée la participation du public aux politiques, à la programmation, et à la propriété de la station. Il rappelle cependant, au chapitre de la programmation, que le titulaire du permis reste responsable du contenu des émissions produites et conserve l'obligation d'assurer "la possibilité raisonnable et équilibrée que des vues différentes soient exprimées sur des sujets qui préoccupent le public". Quand aux sources de revenus possibles de la station, la décision contient une mention à l'effet qu'en général les diffuseurs pourront mettre en ondes des messages de type "annonces classées", ou commandités par des organismes à but non lucratif, ou encore par des institutions, à condition que le message ne constitue pas une réclame précise en faveur des produits ou services du commanditaire. La décision se termine sur la mention que le titulaire du permis devra abandonner volontairement sa licence si l'appui de la collectivité n'est pas suffisant pour permettre la poursuite du projet. Au chapitre spécifique de la propriété des média, il indique qu'il n'a pas d'exigences absolues et que le titulaire de la licence peut établir une structure de propriété coopérative, ou, à tout le moins, une corporation sans but lucratif respectant le caractère coopératif de l'entreprise²⁹⁹.

CONCLUSION

Les auteurs du rapport du Comité spécial du Sénat ont écrit:

"Notre Comité n'avait pas à trancher la question de savoir si la concentration des moyens de diffusion est une chose bonne ou mauvaise. Il est entendu que c'est une mauvaise chose"³⁰⁰.

299. Il existe enfin deux coopératives oeuvrant dans le secteur de la télédistribution. La première est située à St-Zacharie, au Québec, et regroupe environ 125 membres, tous abonnés du câble. La seconde oeuvre à Campbell River, Colombie-Britannique, et compte 5,900 abonnés. Ce dernier système offre un canal communautaire géré par un directeur de la programmation engagé à plein temps, et secondé par un personnel composé d'étudiants et de volontaires. Cf. CRTC, *Radiodiffusion et communauté*, Ottawa, 1974, p. 88.

300. Cf. *supra* note 46, v. 1, p. 4.

Sans faire nôtre cette conclusion, force nous est de constater que le Comité a pris une position très ferme. C'est pourquoi il formula une série de recommandations destinées à contrer une tendance à la concentration de la propriété des mass média qu'il estime croissante³⁰¹.

Il n'étudia cependant pas de façon précise le champ d'action du CRTC car il estima que cela dépassait les limites de son mandat. Une recommandation importante fut néanmoins formulée:

“Le Conseil pourrait recevoir un peu d'aide d'en haut, sous forme d'une direction législative plus explicite. Notre Comité a indiqué où il pourrait en être ainsi. Tout d'abord celui de la concentration de la propriété”³⁰².

A notre avis c'est là la difficulté qui confronte l'organisme fédéral au chapitre de la propriété des média. Nous avons vu que ses décisions indiquaient qu'il n'appliquait pas de ligne de conduite générale et préférait une procédure *ad hoc*, i.e. juger chaque cas au mérite. Mais ne pourrait-on pas lui reprocher de n'avoir pas adopté, comme la loi le lui permettait, de règlement lui donnant la possibilité d'agir plus efficacement? La question de la concentration de la propriété n'est-elle pas si importante qu'elle doive être attaquée de front? Nous ne saurons jamais quelle est l'opinion du Conseil à ce niveau mais il nous semble justifiable d'avoir procédé comme il l'a fait. En effet, une réglementation stricte aurait pu véritablement bouleverser un système qui est fondamentalement basé sur l'entreprise privée. Il apparaît dès lors raisonnable que le Conseil préfère, avant d'agir, que le gouvernement se prononce lui-même, par voie de directive³⁰³, sur les modifications qu'il désire opérer dans notre système de radiodiffusion. On peut d'autre part douter de l'impact de règles plus rigides sur le degré de concentration de la propriété. Il est intéressant de noter qu'aux États-Unis le problème se pose avec autant d'acuité qu'ici malgré des prises de position assez fermes de la part de la FCC.

301. *Ibid*: “les moyens de diffusion tant imprimés qu'électroniques semblent affligés d'une tendance apparemment irrésistible à se fondre en des blocs économiques de plus en plus considérables”. Cette idée est reprise tout au long du rapport.

302. *Idem*. p. 252. Toutefois il ne recommande pas l'adoption d'une formule rigide.

303. Des directives peuvent être adressées au Conseil vertu de l'article 27 de la *Loi sur la radiodiffusion*. Le Comité du Sénat a néanmoins jugé assez sévèrement la position du Conseil sur la question de la propriété: “Pourtant aucune directive en cette matière n'est venue du gouvernement fédéral ni de la part du nouvel organisme détenteur du pouvoir réglementaire (...) autre chose qu'une ébauche à peine perceptible d'une règle de conduite”. Cf. *Supra* note 46, v. II, p. 3.

En effet l'organisme public y a élaboré, au cours des années '50 et '60, un ensemble de règles destinées à amener la réalisation de sa philosophie de base concernant la radiodiffusion américaine³⁰⁴. La FCC conçoit idéalement ce secteur comme étant atomisé, i.e. où serait implantée une station de télévision locale dans le plus grand nombre de communautés possible, qui serait la propriété de résidents locaux, et administrée par eux, et consacrerait une bonne partie de son temps d'antenne à l'information et aux commentaires sur des questions locales. De telles stations serviraient à assurer la cohésion et le développement de la communauté³⁰⁵. La FCC a établi trois politiques fondamentales pour faciliter la réalisation de ces objectifs: a) réserver des canaux pour l'usage de certaines communautés; b) encourager le développement de la bande UHF; c) prendre des mesures concernant la propriété des stations. Sur ce dernier point deux séries de règles ont été élaborées. L'une concerne la propriété même des stations de télévision; l'autre touche principalement les relations entre les stations et les réseaux. Au niveau de la propriété des stations la FCC élaborera deux règles, dites du duopole (*duopoly rule*) et de la propriété multiple (*multiple ownership rule*). La règle du duopole interdit initialement à tout détenteur de permis de posséder dans un même marché plus d'un permis du même type. Cette disposition a récemment été renforcée et on prohibe maintenant l'exploitation d'un permis de quelque élément de radiodiffusion dans un même marché. En d'autres termes, un exploitant ne peut maintenant opérer qu'une station de radio MA, ou de radio MF, ou de télévision dans un marché donné. La règle de la propriété multiple restreint le nombre total de stations que peut posséder un individu ou un groupe à sept stations de radio MA, sept MF et sept stations de télévision, dont seulement cinq peuvent opérer dans la bande VHF³⁰⁶. La première règle, i.e. du duopole visait à limiter le pouvoir que pouvait exercer un individu dans la localité où il vivait; celle-ci cherche à restreindre la puissance des groupes, qui ont les moyens financiers de s'implanter dans plusieurs marchés. Quant à la presse, la F.C.C., tout comme le CRTC, n'en a pas de contrôle direct, mais ses décisions montrent qu'elle voit très défavorablement la demande d'un requérant qui a un

304. Nos propos concernant le droit américain sont inspirés de l'écrit de J.K. CANAGARAYAR, *Some Problems and Issues in Policy Formulation in Regard to Licensing, Ownership and the Aspect of Public Access in Radio and Television Communications in the U.S.A.*, Université de Sherbrooke, Août 1975.

305. R.G. NOLL, *op. cit.*, *supra*, note 87, p. 100.

306. *Idem*, p. 104.

intérêt de propriété dans quelque quotidien ou périodique. Au chapitre des relations réseaux-stations, la régie fédérale tint, à partir de 1965, des audiences publiques sur un ensemble de normes qu'elle entendait adopter, qui sont finalement entrées en vigueur en octobre 1971. Elles peuvent se regrouper sous trois vocables: la règle concernant l'accès au temps d'antenne pendant la période de forte écoute (*prime time access rule*), celle des intérêts financiers des réseaux (*financial interest rule*) et celle concernant les émissions procurées (*syndication rule*). La *prime time access rule* limite à trois heures par soir (entre sept heures p.m. et onze heures p.m.) la programmation-réseau qu'une station locale située dans l'un des cinquante plus grands marchés peut diffuser. Cette norme vise évidemment à obliger les stations à diffuser leur propre programmation durant au moins une heure par soir. La *financial interest rule* interdit aux réseaux d'acquérir des droits aux profits dans la vente éventuelle d'une émission, sous la forme d'émission procurée ou autrement. Cette règle cherche à encourager les producteurs d'émissions à les vendre au réseaux et non aux stations, en conservant élevés les profits qu'une station peut réaliser en achetant des émissions procurées ne provenant pas du réseau. La *syndication rule* interdit aux réseaux de vendre, sous forme d'émission procurée, toute émission autre que celles qu'ils ont eux-mêmes produites. Cette règle cherche évidemment à faire diminuer la puissance économique des réseaux. Enfin la F.C.C. n'a pas hésité à se servir des lois américaines sur les coalitions (*antitrust laws*) pour éliminer définitivement certains éléments des ententes réseaux-stations qu'elle considère être des pratiques restrictives, notamment la clause de l'"*option time*" et du "*must buy*". La pratique de l'"*option time*" obligeait les stations, afin d'obtenir un pourcentage des profits générés par la diffusion d'une émission-réseau, à s'engager à diffuser une part importante des émissions provenant du réseau, ce qui les empêchait d'acheter autant d'émissions qu'elles le voudraient des producteurs indépendants. La règle du "*must buy*" forçait les annonceurs, pour pouvoir acheter du temps d'antenne, à s'engager à en acheter pour tout un ensemble de stations locales, dont certaines pouvaient ne pas les intéresser du tout. Ces deux pratiques ont été abandonnées par les réseaux au cours des années '60.

Nous n'insisterons par davantage sur cette question. Qu'il nous suffise de constater que malgré tous ces efforts on s'accorde à reconnaître que le système américain de radiodiffusion subit une concentration de la propriété au moins aussi forte que celle prévalant au Canada. A notre avis, si des mesures plus rigoureuses ne sont pas prises ni par le CRTC ni par la FCC, la raison fondamentale en est

non pas que ces organismes manquent de ressources nécessaires, mais qu'ils sont essentiellement satisfaits de l'effet de leurs décisions, qui ne cherchent qu'à éviter la commission de certains excès et non modifier radicalement le régime de propriété des stations de radio-diffusion³⁰⁷.

307. Dans le même sens le Comité du Sénat écrivait en 1970: "Si on laisse aller sans freiner son élan cette tendance à la concentration des entreprises, elle atteindra tôt ou tard le point de choc avec le bien public. Notre Comité a la conviction qu'on doit, au nom de l'intérêt national, s'assurer que ce point ne sera jamais atteint", *cf. supra*, note 46, v. 1, p. 7.