



Décision de radiodiffusion CRTC 2015-162

Version PDF

Référence : Demande de la Partie 1 affichée le 22 juillet 2014

Ottawa, le 27 avril 2015

MZ Media Inc.
Toronto (Ontario)

Demande 2014-0647-1

CFZM Toronto – Nouvel émetteur FM imbriqué à Toronto

*Le Conseil **approuve** la demande de MZ Media Inc. en vue d'exploiter un émetteur FM imbriqué au centre-ville de Toronto afin de rediffuser la programmation de sa station de radio commerciale AM de langue anglaise CFZM Toronto. Selon le Conseil, en mettant en œuvre la présente autorisation, le titulaire permettra aux auditeurs du noyau urbain du centre-ville de Toronto de recevoir un signal amélioré d'une qualité sonore FM.*

L'opinion minoritaire de Raj Shoan est jointe à la présente décision.

Demande

1. MZ Media Inc. (MZ Media) a déposé une demande en vue d'exploiter un émetteur FM imbriqué¹ au centre-ville de Toronto (Ontario) afin de rediffuser la programmation de sa station de radio commerciale AM de langue anglaise CFZM Toronto.
2. MZ Media est aussi le titulaire des stations de radio spécialisées de langue anglaise CFMZ-FM Toronto, CFMX-FM Cobourg et CFMO-FM Collingwood.
3. L'émetteur serait exploité à la fréquence 96,7 MHz (canal 244) avec une puissance apparente rayonnée (PAR) moyenne de 22,4 watts (PAR maximale de 82 watts avec une hauteur effective d'antenne au-dessus du sol moyen de 280,1 mètres)².
4. MZ Media indique que l'émetteur proposé est nécessaire afin d'améliorer la qualité de la réception du signal de CFZM au centre-ville de Toronto. Selon lui, le brouillage électrique des tramways et l'effet d'obstruction dû aux gratte-ciel, ponts, viaducs et appareils électroniques portables sans fil, y compris les cellulaires, interférant avec

¹ Un émetteur imbriqué est un émetteur installé à l'intérieur du périmètre de rayonnement d'une station d'origine afin d'accroître la puissance du signal dans les zones où de nombreuses sources de brouillage en diminuent la qualité.

² La proposition initiale de MZ Media prévoyait une PAR moyenne de 27,3 watts (PAR maximale de 100 watts) pour l'émetteur. Le titulaire a cependant révisé les paramètres techniques de l'émetteur proposé afin de respecter les exigences du ministère de l'Industrie relatives à la protection des stations titulaires.

les signaux AM à l'intérieur des immeubles, nuit considérablement à la qualité du signal de la station. Il a déposé plusieurs études d'ingénierie et témoignages d'auditeurs pour prouver l'instabilité et l'insuffisance du signal au centre-ville de Toronto.

5. MZ Media indique également que la programmation de CFZM ne sera pas modifiée et que l'exploitation de l'émetteur proposé n'aura pas d'incidence négative sur les stations qui sont actuellement exploitées dans le marché.
6. Enfin, le titulaire indique que la dégradation considérable de la portée du signal de CFZM dans le noyau urbain de Toronto entraîne une érosion des revenus de la station. Il ajoute que sa station ne sera plus viable si sa demande devait être refusée par le Conseil.
7. Le Conseil a reçu une intervention en opposition à l'égard de la présente demande provenant d'un particulier, à laquelle le titulaire a répliqué. Le dossier public de la présente demande peut être consulté sur le site web du Conseil, www.crtc.gc.ca, ou en utilisant le numéro de demande indiqué ci-dessus.

Enjeux

8. Après avoir examiné le dossier public de la présente demande à la lumière des politiques et règlements applicables, le Conseil estime qu'il doit se pencher sur les enjeux suivants :
 - Le titulaire a-t-il démontré un besoin technique ou économique irréfutable qui justifie l'ajout de l'émetteur proposé?
 - Le titulaire a-t-il proposé une solution technique appropriée?
 - L'émetteur proposé représente-t-il une utilisation appropriée du spectre de la radio?
 - L'approbation de la demande risque-t-elle d'avoir une incidence financière induite sur les autres stations de radio titulaires?

Besoin technique ou économique irréfutable

9. Lorsqu'un titulaire d'une station de radio dépose une demande pour une modification technique, y compris l'ajout d'un émetteur, le Conseil s'attend à ce que le titulaire lui soumette une preuve justifiant de manière irréfutable que ses paramètres techniques actuels ne lui permettent pas, pour des raisons techniques ou économiques, d'offrir son service tel que proposé à l'origine. Par conséquent, le Conseil a examiné le besoin technique et économique pour l'émetteur proposé.

Besoin technique

10. Pour démontrer l'existence d'un besoin technique, MZ Media a fourni des mesures d'intensité de champ ainsi que des enregistrements sonores réalisés dans divers endroits du centre-ville de Toronto et des résultats d'études de réception du signal par les auditeurs concernant les problèmes de réception du signal de la station. Il a aussi déposé d'anciennes études techniques effectuées en février 1997 par le ministère de l'Industrie (le Ministère) et en mars 1995 par la Société Radio-Canada (la SRC) qui évaluaient la qualité du signal de CBL Toronto, une station autrefois exploitée à 740 kHz (soit la fréquence actuelle de CFZM) à la même puissance et à partir du même site de transmission³. L'étude de la SRC concluait à l'insuffisance du signal de CBL. L'étude du Ministère, laquelle englobait six stations de radio de Toronto (quatre AM et deux FM), concluait en partie que CBL avait un signal raisonnable dans les zones où les autres stations avaient un signal qui allait de bon à excellent.
11. Pour démontrer la dégradation constante de la réception du signal de CFZM à Toronto, le titulaire a comparé ses mesures d'intensité de champ à différents points de l'étude technique de 1997 du Ministère. La comparaison démontre que le signal se dégrade surtout dans le noyau urbain du centre-ville. De plus, MZ Media a déposé une carte avec des mesures d'intensité de champ qui démontrent la dégradation du signal au centre-ville de Toronto.
12. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut que MZ Media a démontré l'existence d'un besoin technique irréfutable pour atténuer les problèmes de réception au centre-ville de Toronto.

Besoin économique

13. MZ Media indique que les revenus de CFZM sont en déclin en raison des importants problèmes de signal dans le noyau urbain du marché radiophonique de Toronto. Selon les projections financières qu'il a fournies au Conseil, l'exploitation de l'émetteur proposé permettrait à CFZM d'inverser le déclin de ses revenus totaux. Le titulaire fait valoir que, si sa demande est refusée, les revenus de CFZM continueront à décliner au point que la station finira par ne plus être viable.
14. Compte tenu du rendement financier de CFZM, des projections financières de la station préparées par le titulaire et du risque que la station ne soit plus viable advenant le refus de la demande de modification technique, le Conseil conclut que le titulaire a démontré l'existence d'un besoin économique irréfutable justifiant l'ajout de l'émetteur proposé.

³ À la suite de la conversion de CBL à la bande FM, approuvée par le Conseil dans la décision 97-362, la fréquence 740 kHz a été attribuée à CFZM dans la décision 2000-205.

Pertinence de la solution technique proposée

15. Dans sa demande, MZ Media indique que l'ajout d'un émetteur « imbriqué » est la seule façon de résoudre les problèmes de réception du signal de CFZM. Puisque cet émetteur serait exploité à la fréquence 96,7 MHz, il occuperait la deuxième fréquence adjacente à la propre station de MZ Media, CFMZ-FM, qui est exploitée à la fréquence 96,3 MHz. Le titulaire ajoute que le nouvel émetteur serait aussi co-implanté au centre-ville de Toronto avec CFMZ-FM, ce qui réduirait les problèmes de brouillage entre les émetteurs des deuxièmes fréquences adjacentes.

Intervention

16. Le particulier qui a déposé une intervention fait valoir que l'utilisation de la fréquence 96,7 MHz par le nouvel émetteur pourrait être une « mauvaise idée » puisque CKHC-FM Toronto, une station de radio de campus détenue par Humber Communications Community Corporation, diffuse actuellement sur la première fréquence adjacente 96,9 MHz. L'intervenant soutient que la congestion de la bande FM à Toronto est telle qu'il « n'existe presque plus de fréquences ouvertes disponibles » et que le titulaire devrait utiliser les fréquences 91,5 MHz ou 101,7 MHz pour l'émetteur proposé.

Réplique

17. En réplique, MZ Media a indiqué que l'utilisation de la fréquence proposée respecte les exigences du Ministère et que ses paramètres techniques proposés protègent CKHC-FM conformément à ces exigences.

18. En ce qui a trait aux options présentés par l'intervenant, MZ Media cite une étude de son ingénieur-conseil qui conclut que la fréquence envisagée est la seule fréquence viable pouvant être utilisée par l'émetteur proposé. De plus, le titulaire décrit les raisons pour lesquelles les fréquences suggérées par l'intervenant ne peuvent pas être utilisées, notamment en raison des exigences de protection des stations titulaires exploitées à la deuxième fréquence adjacente.

Analyse du Conseil

19. Le Conseil approuve généralement les demandes en vue d'ajouter des réémetteurs afin de corriger des problèmes techniques clairement identifiés dans la zone de desserte autorisée d'une station de radio.

20. Dans le cas présent, le périmètre de service principal du nouvel émetteur engloberait la région où les problèmes de réception sont les plus fréquents (c.-à-d. le centre-ville de Toronto). De plus, la zone de desserte de l'émetteur proposé serait contenue dans le très grand périmètre de service principal de CFZM qui comprend une grande partie du Golden Horseshoe en plus de la région du Grand Toronto.

21. En outre, le Conseil note que MZ Media a maximisé les paramètres techniques proposés pour la fréquence 96,7 MHz, surtout en tenant compte des exigences de

protection des stations titulaires partageant le même canal, CHYM-FM Kitchener et CJWV-FM Peterborough, et de la première station de radio adjacente CKHC-FM.

22. Étant donné les critères de protection des stations adjacentes, le Conseil estime que MZ Media ne serait pas en mesure d'augmenter considérablement la zone de desserte du réémetteur FM proposé sur CFZM dans un avenir rapproché.
23. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut que la solution technique proposée par MZ Media pour résoudre les problèmes du signal de CFZM est appropriée.

Utilisation appropriée du spectre

24. Le Conseil est conscient de la rareté du spectre dans le marché radiophonique de Toronto et note qu'aucune fréquence FM n'est disponible dans cette ville. Par conséquent, en plus d'évaluer la preuve démontrant l'existence d'un besoin économique ou technique, le Conseil a étudié la question à savoir si la proposition représentait une utilisation appropriée du spectre dans ce marché radiophonique.
25. La fréquence proposée de 96,7 MHz est deuxième adjacente à celle sur laquelle est exploitée CFMZ-FM, soit 96,3 MHz. En vertu des règles et procédures établies par le Ministère⁴, CFMZ-FM doit consentir à l'utilisation de la fréquence 96,7 MHz. Cette exigence peut empêcher l'utilisation de la fréquence 96,7 MHz par toute autre partie. Par conséquent, le Conseil estime que son utilisation n'aura pas d'incidence sur la disponibilité des fréquences à Toronto. De plus, les exigences de protection des stations titulaires des marchés adjacents sont telles que l'utilisation par le titulaire de la fréquence en question, tel que proposé, aura peu d'incidence sur la disponibilité des fréquences à l'extérieur de Toronto.
26. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut que la proposition de MZ Media représente une utilisation appropriée du spectre.

Incidence sur les stations de radio titulaires

27. Le marché radiophonique de Toronto, le plus grand marché radiophonique au Canada, a cumulé des bénéfices avant intérêts et impôts de 87 millions de dollars en 2013. Selon les projections financières du titulaire, l'exploitation de l'émetteur proposé permettrait à CFZM de générer une hausse relativement limitée de ses revenus sur trois ans comparativement aux revenus totaux de l'ensemble du marché de Toronto en 2013.
28. De plus, l'exploitation de cet émetteur ne modifierait pas le marché de la station ou la taille de la population desservie puisque le périmètre de rayonnement du service serait compris dans le périmètre de rayonnement principal de CFZM.

⁴ Voir RPR-3 : Règles et procédures de demande relatives aux entreprises de radiodiffusion FM.

29. Enfin, le Conseil note qu'aucun titulaire de station de radio titulaire du marché de Toronto n'a déposé d'intervention en opposition à la présente demande.
30. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut que l'approbation de l'émetteur proposé n'aura que peu ou pas d'influence sur les stations de radio titulaires du marché de Toronto.

Décision du Conseil

31. Compte tenu de tout ce qui précède, le Conseil **approuve** la demande présentée par MZ Media Inc. en vue de modifier la licence de radiodiffusion de l'entreprise de programmation de radio AM commerciale de langue anglaise CFZM Toronto (Ontario) afin d'ajouter un émetteur FM imbriqué à Toronto afin de rediffuser la programmation de CFZM. Selon le Conseil, la mise en œuvre de la présente autorisation par le titulaire permettra aux auditeurs du noyau urbain du centre-ville de Toronto de recevoir un signal amélioré d'une qualité sonore FM.
32. Le Conseil rappelle au titulaire qu'en vertu de l'article 22(1) de la *Loi sur la radiodiffusion*, la présente autorisation n'entrera en vigueur que lorsque le Ministère aura confirmé que ses exigences techniques sont satisfaites et qu'il est prêt à émettre un certificat de radiodiffusion.
33. L'émetteur doit être en exploitation le plus tôt possible et, quoi qu'il en soit, dans les 24 mois suivant la date de la présente décision à moins qu'une demande de prorogation n'ait été approuvée par le Conseil avant le **27 avril 2017**. Afin de permettre le traitement d'une telle demande en temps utile, celle-ci devra être soumise par écrit au moins 60 jours avant cette date.

Nouvelle présence FM dans le marché radiophonique de Toronto

34. La politique du Conseil sur la propriété commune pour le secteur de la radio prévoit que dans les marchés où huit stations de radio commerciale ou plus sont exploitées dans une langue donnée, une personne peut détenir ou contrôler jusqu'à deux stations AM et deux stations FM dans une même langue. Le Conseil a énoncé cette approche dans l'avis public 1998-41, et l'a maintenue dans la politique de 2006 sur la radio commerciale (voir l'avis public de radiodiffusion 2006-158) et dans la politique sur la diversité des voix (avis public de radiodiffusion 2008-4), telle que clarifiée dans le bulletin d'information de radiodiffusion 2010-341.
35. De façon générale, le Conseil a approuvé les demandes pour des émetteurs FM imbriqués qui seraient exploités dans les périmètres de rayonnement des stations de radio AM lorsqu'un tel émetteur offrirait une couverture supplémentaire dans les endroits où la qualité du signal est réduite en raison d'un certain nombre de sources de brouillage qu'on retrouve dans les environnements urbains. De plus, il a approuvé des demandes pour des émetteurs FM imbriqués dans des endroits où la disponibilité des fréquences n'était pas un enjeu et dans des cas où une telle approbation était conforme à la politique sur la propriété commune.

36. Le Conseil a refusé des demandes pour des émetteurs FM imbriqués lorsque la portée de l'émetteur aurait offert une couverture à la majorité du périmètre de rayonnement de la station AM, ou aurait dépassé le périmètre de la station, et où la rareté des fréquences était un enjeu. Le Conseil a également refusé de telles demandes lorsqu'il a déterminé que l'émetteur FM imbriqué irait à l'encontre de la politique sur la propriété commune en compromettant l'équilibre concurrentiel et la diversité dans le marché.
37. Tel que noté plus haut, MZ Media détient et exploite actuellement deux stations de radio à Toronto, la station AM CFZM et la station FM CFMZ-FM. Même avec ses paramètres techniques limités, l'exploitation du nouvel émetteur FM imbriqué permettra à CFZM de rejoindre une partie appréciable de la population de Toronto dans le périmètre principal de 3 mV/m (532 715 personnes) de cet émetteur et dans son périmètre secondaire de 0,5 mV/m (2 003 852 personnes), et représentera une présence FM dans le marché radiophonique de Toronto équivalente en pratique à une station FM. Par conséquent, MZ Media détiendra et contrôlera une station de radio AM et deux stations de radio FM dans ce marché. Bien que l'approbation de la présente demande ne soulève pas de préoccupation à l'égard de la politique sur la propriété commune, elle accorde à MZ Media la présence radiophonique FM maximale permise dans le marché radiophonique de Toronto sans avoir à recourir à une exception à cette politique.

Secrétaire général

Documents connexes

- *Nouvelles lignes directrices relatives à l'application de la politique sur la propriété commune en radio*, bulletin d'information de radiodiffusion CRTC 2010-341, 4 juin 2010
- *Diversité des voix – Politique réglementaire*, avis public de radiodiffusion CRTC 2008-4, 15 janvier 2008
- *Politique de 2006 sur la radio commerciale*, avis public de radiodiffusion CRTC 2006-158, 15 décembre 2006
- *Nouvelle station de radio « standards pour adultes » à Toronto*, décision CRTC 2000-205, 16 juin 2000
- *Politique de 1998 concernant la radio commerciale*, avis public CRTC 1998-41, 30 avril 1998
- *Approbation des demandes présentées par la Société Radio-Canada en vue de convertir la station AM CBL Toronto au FM à la fréquence 99,1 MHz et d'apporter d'autres modifications connexes; refus de huit autres demandes concurrentes pour l'utilisation de cette fréquence; refus d'une demande connexe*, décision CRTC 97-362, 29 juillet 1997

**La présente décision doit être annexée à la licence.*

Annexe à la décision de radiodiffusion CRTC 2015-162

Opinion minoritaire du conseiller Raj Shoan

Introduction

Je suis d'accord avec la décision de mes collègues de permettre à MZ Media d'ajouter un émetteur FM imbriqué à sa station CFZM Toronto. Plus précisément, je conviens que MZ Media a démontré un besoin technique et économique justifiant l'attribution exceptionnelle d'une licence FM en vue d'ajouter un émetteur imbriqué à CFZM. En raison des difficultés inhérentes à l'exploitation des stations de radio AM dans les grands centres urbains, surtout à Toronto, un émetteur FM imbriqué devrait permettre à CFZM de regagner les auditeurs qui ont délaissé la station en raison des déficiences du signal.

Mon désaccord ne porte que sur la déclaration du Conseil faite au paragraphe 37 de la décision majoritaire et selon laquelle MZ Media, par l'ajout d'un émetteur FM imbriqué de 22,4 watts pour rediffuser la programmation de sa station AM, détiendra et contrôlera dorénavant deux stations de radio FM dans le marché de Toronto. Pour les motifs exprimés ci-dessous, je suis d'avis qu'une telle application de la politique du Conseil sur la propriété commune en matière d'émetteurs FM imbriqués :

- nuira à la possibilité de toutes les stations AM des grands centres urbains du pays de corriger les réels problèmes de réception de signal résultant de la croissance des marchés urbains dans lesquels elles sont exploitées;
- limitera inutilement la capacité de MZ Media de progresser à titre de radiodiffuseur dans le marché de Toronto.

Historique

Curieusement, il n'existe aucune politique précise du Conseil sur l'adoption d'émetteurs FM imbriqués au Canada. Cependant, avec le temps, une pratique fragmentaire s'est installée, au fur et à mesure des demandes d'émetteurs imbriqués partout au pays. Au soutien de ma dissidence, j'examinerai cinq décisions qui traitent de telles demandes :

- *CBK Regina, CHFA et CBX Edmonton, CKSB Saint-Boniface et CBW Winnipeg, et CBR Calgary – ajout d'émetteurs FM*, décision de radiodiffusion CRTC 2006-84, 16 mars 2006 (décision 2006-84);
- *CJOB Winnipeg – nouvel émetteur FM à Winnipeg*, décision de radiodiffusion CRTC 2007-350, 7 septembre 2007 (décision 2007-350);
- *CFOS Owen Sound – Nouvel émetteur à Owen Sound*, décision de radiodiffusion CRTC 2008-25, 6 février 2008 (décision 2008-25);
- *CHQR Calgary – Nouvel émetteur FM à Calgary*, décision de radiodiffusion CRTC 2012-307, 24 mai 2012 (décision 2012-307);

- *CKNX Wingham – Nouvel émetteur à Wingham*, décision de radiodiffusion CRTC 2013-238, 10 mai 2013 (décision 2013-238).

Le Conseil a refusé toutes les demandes d'ajout d'un émetteur FM imbriqué énumérées ci-dessus, sauf la première.

Au paragraphe 9 de la décision majoritaire, le Conseil fait état du test qu'il applique lorsqu'une station de radio demande une modification technique; en particulier, elle doit soumettre une preuve justifiant « de manière irréfutable » que ses paramètres techniques actuels ne lui permettent pas, pour des raisons techniques ou économiques, d'offrir le service tel qu'il a été proposé à l'origine⁵.

Dans la décision 2006-84, le Conseil a autorisé la Société Radio-Canada (SRC) d'ajouter six émetteurs FM imbriqués afin d'améliorer les signaux des stations AM de Saskatoon, d'Edmonton, de Winnipeg et de Calgary.

La SRC alléguait que la croissance urbaine, la construction de gratte-ciel de béton et d'acier, l'augmentation du bruit électrique provenant de fils aériens, de petits et de gros appareils et d'émetteurs radio portables nuisaient à la capacité de ses stations de radio de transmettre un signal AM fiable de grande qualité à ses auditeurs de Winnipeg, Saskatoon, Calgary et Edmonton, surtout dans les centres-villes et dans les régions industrialisées densément peuplées. Il ajoutait qu'un grand nombre de résidents de ces collectivités se plaignaient de problèmes de réception de signaux. Lors de son approbation de la demande de la SRC, le Conseil a conclu que l'utilisation d'émetteurs FM en vue de rediffuser le signal de stations de radio AM existantes représentait le moyen le plus économique de transmettre un signal de bonne qualité jusque dans le centre des villes touchées, tout en conservant une bonne couverture dans la zone de desserte de chaque station de radio.

Dans la décision 2007-350, le Conseil a refusé la demande de Corus Premium Television Ltd. (Corus Television) afin d'exploiter un émetteur FM imbriqué à sa station CJOB Winnipeg. Selon le Conseil, la demande de Corus Television différait de celle de la SRC, notamment parce qu'elle proposait un émetteur imbriqué de pleine puissance dont la portée aurait dépassé la zone de desserte AM de CJOB. Il a par conséquent estimé que la demande de Corus Television ne visait pas réellement à régler un problème de réception au moyen d'un émetteur FM imbriqué.

⁵ Le paragraphe 9 présente le test comme s'il s'appliquait à toutes les « modifications techniques ». En fait, il ne s'applique pas de façon aussi large, parce que beaucoup de demandes concernent des augmentations de puissance ou l'ajout d'émetteurs qui n'ont rien à voir avec des préoccupations économiques ou techniques. Certains titulaires ne souhaitent qu'étendre la portée de leur signal à des marchés adjacents en vue de fournir un service aux collectivités intéressées. Cependant, aux fins de l'examen des demandes d'*émetteurs FM imbriqués*, je conviens que ce test est celui qui s'applique.

Dans cette décision, le Conseil a, pour la première fois, soulevé la question de la politique sur la propriété commune dans le contexte d'une demande d'émetteur FM imbriqué. Au paragraphe 11, il a déclaré ce qui suit :

Bien que le Conseil reconnaisse que la station continuerait de diffuser en tant que service AM, il est d'accord avec certaines intervenantes et estime que l'ajout d'un tel émetteur avec les paramètres techniques proposés donnerait à [Corus Television] une triple présence sur la bande FM à Winnipeg.

Le Conseil n'a fourni aucun motif à cette décision. De plus, le fait qu'il ait utilisé le mot « présence » au lieu de « station » est significatif, parce que c'est la première fois qu'il a fait cette distinction. Il n'a donné aucune explication sur la nouvelle terminologie adoptée dans cette décision.

Dans la décision 2008-25, le Conseil a refusé une demande de Bayshore Broadcasting Corporation (Bayshore) en vue d'ajouter un émetteur FM imbriqué à CFOS Owen Sound. Là encore, le refus se basait sur le fait que la zone de couverture de l'émetteur imbriqué proposé aurait dépassé la zone de couverture AM.

En ce qui concerne la politique sur la propriété commune, le Conseil a conclu dans cette décision que l'approbation de cette demande donnerait à Bayshore une triple « présence » FM à Owen Sound, comme dans le cas de la demande de Corus Television pour Winnipeg. Cependant, dans cette décision, le Conseil a aussi déclaré que cette présence additionnelle avantagerait Bayshore dans ce marché et risquerait par la suite d'y limiter la diversité des voix. Le Conseil n'a pas précisé ce qui, à son avis, constituait un avantage aux fins de sa décision.

Dans *Nouvelles lignes directrices relatives à l'application de la politique sur la propriété commune en radio*, bulletin d'information de radiodiffusion CRTC 2010-341, 4 juin 2010, le Conseil a noté au paragraphe 6 qu'il y avait eu de rares exceptions à cette politique lorsqu'une conjoncture économique défavorable aurait pu menacer la survie de stations de radio. Le Conseil s'est aussi dit ouvert à autoriser des exceptions dans des cas de difficultés techniques majeures.

Dans la décision 2012-307, le Conseil a examiné une demande de Corus Entertainment Inc. (Corus Entertainment) en vue d'ajouter un émetteur FM imbriqué à Calgary à la suite d'un appel aux observations sur l'utilisation d'une fréquence FM disponible dans ce marché. Tout en reconnaissant qu'il possédait le maximum permis de deux stations FM à Calgary, Corus Entertainment a fait valoir que l'ajout d'un émetteur FM à la licence de radiodiffusion de CHQR Calgary ne constituerait pas un nouveau service FM, parce que ce nouvel émetteur ne ferait que retransmettre la programmation de CHQR à l'intérieur de son périmètre existant et qu'elle respecterait dès lors pleinement la politique sur la propriété commune. Corus Entertainment a ajouté que, si le Conseil estimait que le nouvel émetteur FM comptait comme une troisième présence FM dans le marché en vertu de la politique sur la propriété commune, il demandait alors une exception à cette politique.

Finalement, le Conseil a décidé que la demande de Corus Entertainment n'était pas suffisamment étoffée sur le plan technique ou économique pour justifier l'ajout d'un émetteur FM imbriqué.

Dans son évaluation de l'incidence possible de la demande de Corus Entertainment eu égard à la politique sur la propriété commune, le Conseil a indiqué que cette politique est fondée sur la nécessité d'équilibrer les forces de fusion en tenant compte des enjeux liés à la diversité des voix, à la pénurie croissante du spectre et aux intérêts du public en général. Advenant que l'émetteur proposé par Corus Entertainment remplit les conditions exigées d'un émetteur FM imbriqué, le Conseil a indiqué au paragraphe 21 que l'approbation de la demande contreviendrait à sa politique sur la propriété commune :

Dans le cas présent, le Conseil estime que la proposition de [Corus Entertainment] risque d'entraîner une importante migration de l'auditoire de la station AM de CHQR vers son émetteur FM étant donné la meilleure qualité sonore d'un signal FM. Étant donné que le périmètre de rayonnement de l'émetteur proposé engloberait la totalité de la région du marché central de Calgary, le Conseil estime que l'émetteur représenterait une présence FM dans le marché qui serait à toutes fins utiles semblable à une station FM. Par conséquent, le Conseil estime qu'aux fins de l'application de la politique sur la propriété commune, [Corus Entertainment] détiendrait et contrôlerait trois stations FM dans le marché de Calgary. Le Conseil note également qu'il n'y aurait aucune nouvelle programmation ou autre diversité ajoutée au marché de Calgary et que [Corus Entertainment] profiterait de la souplesse réglementaire accordée aux stations AM, y compris de la possibilité de modifier sa formule, sans devoir respecter les obligations minimales de programmation locale.

Dans cette décision, le Conseil explique finalement pourquoi il utilise le mot « présence » plutôt que « station », principalement parce que leur sens est le même aux fins de l'application de la politique sur la propriété commune⁶. De plus, pour la première fois, le Conseil cite à titre de facteurs pertinents qu'il n'y aurait aucune nouvelle programmation ou autre diversité ajoutée au marché de Calgary et que Corus Entertainment profiterait de la souplesse réglementaire accordée aux stations AM, y compris de la possibilité de modifier sa formule, sans devoir respecter les obligations minimales de programmation locale.

Enfin, dans la décision 2013-238, le Conseil a refusé une demande de Blackburn Radio Inc. (Blackburn) en vue d'ajouter un émetteur FM imbriqué de 3 000 watts afin de pallier les déficiences du signal de CKNX Wingham. Cet émetteur FM imbriqué n'aurait couvert que la zone de marché principal de CKNX. Cependant, selon le Conseil, l'émetteur proposé aurait transmis un signal presque « trop performant »; en effet, pour

⁶ Ce faisant, le Conseil a ignoré la définition d'une « station M.F. » prévue dans le *Règlement de 1986 sur la radio* : une « station M.F. » est une station qui diffuse dans la bande de fréquences M.F. de 88 à 108 MHz, à l'exclusion d'un émetteur qui se borne à réémettre les radiocommunications d'un titulaire. De plus, le Conseil a établi une distinction politique sans avoir tenu d'instance de politique.

justifier le refus de cette demande, le Conseil a dit craindre que l'émetteur finisse par attirer une bonne partie de l'auditoire du périmètre concerné et que CKNX devienne ainsi de fait un service FM qui pourrait être promu comme tel.

En résumé, le Conseil a invoqué les motifs suivants pour refuser les quatre demandes citées ci-dessus en ce qui concerne les contraventions possibles à la politique sur la propriété commune :

- une « présence » FM équivaut à une « station » FM – malgré le fait que la politique sur la propriété commune ne fasse pas référence au terme « présence », mais plutôt à celui de « station », lequel fait l'objet d'une définition légale;
- un émetteur FM imbriqué accorderait au titulaire un « avantage » non défini;
- l'approbation pourrait limiter par la suite la diversité des voix dans un marché donné;
- l'approbation n'ajouterait aucune diversité de programmation dans un marché donné;
- l'approbation permettrait à une « présence » FM d'être exploitée sans devoir respecter quelque engagement à l'égard de la programmation locale;
- l'émetteur proposé serait trop favorable parce que son signal couvrirait la majeure partie de la zone de marché principal de la station AM (sans toutefois la dépasser).

Analyse

Conformément à la décision majoritaire, l'émetteur FM imbriqué de MZ Media sera comptabilisé dans le total des stations FM qui lui sont allouées dans le marché de Toronto. Malgré ma lecture des précédents décrits dans la section « Historique », je ne comprends pas pourquoi, aux fins de l'application de la politique, les activités de MZ Media sont ainsi limitées.

J'ai énuméré ci-dessus six motifs déjà invoqués pour établir un lien entre une demande d'ajout d'un émetteur FM imbriqué et une contravention à la politique sur la propriété commune. J'examine ci-dessous chacun de ces motifs dans le contexte de la demande de MZ Media.

Selon le premier motif, le nouvel émetteur FM de MZ Media serait une présence FM équivalente à une station FM. Avec respect pour mes prédécesseurs, je ne suis pas d'accord avec ce motif. La politique sur la propriété commune a toujours utilisé le terme « station », un terme défini dans le *Règlement de 1986 sur la radio*. Le terme « présence » n'a aucune signification juridique aux fins de l'application des politiques ou des règlements du Conseil. L'émetteur FM imbriqué de MZ Media n'est pas une « station » aux fins de l'application du *Règlement de 1986 sur la radio* ni, par extension,

de la politique sur la propriété commune, parce qu'il n'agira que comme réémetteur de CFZM Toronto.

Selon le deuxième motif, l'émetteur FM imbriqué accorderait à MZ Media un « avantage » dans le marché. Mes prédécesseurs n'ayant pas défini ce qu'est un « avantage » aux fins de l'application de la politique sur la propriété commune, je ne peux appliquer aucun critère objectif à cette analyse. Je note cependant que l'objectif principal d'un émetteur FM imbriqué est de remédier à d'importantes lacunes d'un signal AM. On peut donc aisément soutenir qu'un émetteur FM imbriqué n'accorde aucun « avantage », mais qu'il remédie plutôt à un *désavantage*. La station peut ainsi être exploitée selon ses paramètres autorisés. Je ne vois pas comment cela peut constituer un « avantage ».

Un troisième motif possible voudrait que l'approbation d'un émetteur FM imbriqué puisse par la suite limiter la diversité des voix dans le marché de Toronto. Cependant, en l'espèce, la fréquence qui serait utilisée par MZ Media *ne peut être utilisée que* par cette dernière; en effet, afin de limiter le brouillage, les règles d'Industrie Canada concernant les première et deuxième fréquences adjacentes interdisent l'utilisation de la fréquence proposée dans la présente demande sans le consentement de MZ Media. Par conséquent, ce motif ne peut s'appliquer dans le cas présent.

On pourrait invoquer un quatrième motif selon lequel un émetteur FM imbriqué n'ajouterait aucune diversité de programmation dans le marché. Cela pourrait être le cas si MZ Media exploitait une station de formule rock ou de musique adulte contemporaine hot, mais tel qu'indiqué dans la demande de MZ Media, CFZM est la seule station de Toronto consacrée aux auditeurs de 65 ans et plus. Le signal de CFZM étant présentement déficient, un émetteur FM imbriqué permettra à un plus grand nombre de résidents de Toronto d'avoir accès à l'un des rares services réellement distinctifs dans le marché. De plus, comme le segment démographique mal desservi de l'auditoire des 65 ans et plus est celui qui progresse le plus rapidement au pays, il est probable qu'un signal amélioré permettra à CFZM de reconquérir les auditeurs qui étaient intéressés mais qui ont été forcés de délaisser la station en raison des déficiences du signal.

Un cinquième motif possible voudrait que l'approbation permettrait à une « présence » FM d'être en exploitation sans devoir respecter quelque engagement à l'égard de la programmation locale. De tous les motifs examinés, j'estime qu'il s'agit du plus raisonnable. Le Conseil veut clairement éviter de créer un cadre qui permettrait à un titulaire de continuer à bénéficier de l'autorisation de solliciter de la publicité locale et d'éviter d'avoir des obligations d'une station FM à l'égard de la programmation locale simplement en rediffusant une station AM (qui n'est assujettie à aucune exigence à ce titre).

Cette préoccupation devrait cependant être examinée en tenant compte du besoin de remédier à des lacunes réelles du signal. De plus, en l'espèce, il semble que le titulaire en question diffuse une grande quantité de programmation locale. Comme le mémoire supplémentaire de MZ Media l'indique, CFZM diffuse 45,5 heures par semaine de créations orales. Cela comprend des nouvelles locales, régionales, nationales et

internationales; des bulletins de circulation et de météo; des capsules sur la santé; des capsules sur les finances; des conseils de jardinage à longueur d'année; des segments sur des célébrités canadiennes et internationales d'un certain âge; des informations en matière de culture et d'art; des questions urbaines; des débats politiques; des actualités; et les émissions de radio (écossaises et irlandaises) les plus anciennes de l'histoire de la radio de Toronto⁷. CFZM est aussi l'une des rares stations de radio à Toronto qui diffuse encore de la musique en direct; ses *Lobby Concerts* ont donné plusieurs occasions à des artistes canadiens de donner une prestation en direct à la radio et sur le web (audio et vidéo)⁸.

Par ailleurs, si le Conseil avait encore des préoccupations, rien ne l'aurait empêché d'imposer à la station AM des obligations à l'égard de la programmation locale, en échange de l'autorisation d'ajouter un émetteur FM imbriqué.

Selon un dernier motif possible, l'émetteur proposé offrirait un signal « trop favorable » parce qu'il couvrirait la majeure partie de la zone de marché principal de la station AM. À mon avis, ce motif est le moins pertinent. Le concept nébuleux de signal « trop favorable » fait fi, selon moi, de l'objectif premier d'un émetteur FM imbriqué, soit de remédier à une déficience importante d'un signal. Si un émetteur FM imbriqué fait en sorte d'accroître l'auditoire d'une station donnée, c'est la preuve qu'il atteint son objectif. Le motif selon lequel une demande d'émetteur FM imbriqué devrait être refusée en raison de son éventuel « trop grand » succès dans une zone de marché principal ne tient aucun compte de l'objectif premier de l'ajout d'un tel émetteur. Qui plus est, il serait extrêmement difficile pour tout organisme de réglementation de distinguer un « franc » succès d'un « trop grand » succès. J'ai de la difficulté à comprendre l'utilité de ce motif.

Quelles sont donc les incidences de la décision majoritaire? Premièrement, les problèmes évoqués par la SRC dans la décision 2006-84 et par MZ Media dans le cas présent ne sont pas exclusifs à ces entités. Les stations AM au Canada font face à bon nombre de défis semblables; avec le temps, la croissance de la densité urbaine et les brouillages électriques détériorent progressivement l'efficacité des signaux AM. Cependant, cette décision compliquera la tâche des exploitants qui font face à des déficiences réelles de leur signal et qui désirent remédier à la situation par l'ajout d'un émetteur FM imbriqué; en effet si ces exploitants possèdent déjà deux stations FM dans le marché, ils devront alors demander une exception à la politique sur la propriété commune. Or, comme l'industrie le sait fort bien, les exceptions à la politique sur la propriété commune se font rares. Ainsi, cette décision pourrait constituer une mesure punitive à l'égard des exploitants de stations AM dans les grands marchés.

Deuxièmement, ce sera plus difficile pour MZ Media, en particulier, d'acquérir une autre station FM à l'avenir parce qu'elle a choisi d'ajouter un émetteur FM de faible puissance (22,4 watts) en vue de remédier à une déficience réelle de son signal. Si une station de

⁷ Paragraphe 18, Mémoire supplémentaire, MZ Media.

⁸ Paragraphe 19, Mémoire supplémentaire, MZ Media.

10 kilowatts devenait disponible demain, MZ Media, contrairement aux autres radiodiffuseurs, devrait demander une exception à la politique sur la propriété commune en vue de l'acquérir. Essentiellement, si MZ Media avait l'occasion d'acquérir une station FM demain, elle devrait choisir entre abandonner son émetteur FM imbriqué de faible puissance (et ainsi nuire gravement à sa station AM) ou alors le conserver, mais renoncer à l'occasion de créer un tout nouveau service afin de satisfaire aux besoins et aux demandes de son auditoire cible. Aucun de ces choix ne dessert le marché, le consommateur ou le radiodiffuseur.

Conclusion

L'historique présenté dans cette opinion minoritaire illustre bien les dangers de l'établissement d'une politique fragmentaire par un organisme de réglementation. Plutôt qu'une politique cohérente, claire et explicite sur les émetteurs FM imbriqués et l'interaction entre une telle politique et la politique sur la propriété commune, l'approche au cas par cas du Conseil a donné lieu à une série de décisions qui, plutôt que clarifier, embrouillent sa politique sur les émetteurs FM imbriqués. Le traitement réservé aux émetteurs FM imbriqués est presque devenu une ramification de la politique sur la propriété commune au lieu d'être une politique en soi.

Au cours du processus ayant mené à la décision 2006-84, l'Association canadienne des radiodiffuseurs (ACR) et Golden West Broadcasting Ltd. ont fait valoir que le Conseil devrait établir une politique précisant les conditions spécifiques qui justifieraient l'ajout d'un émetteur FM imbriqué à une station AM, ainsi que des lignes directrices sur la preuve nécessaire au soutien d'une demande d'ajout d'un tel émetteur. Selon l'ACR, un processus public de politique était nécessaire afin de garantir que les radiodiffuseurs publics et privés soient sur un pied d'égalité lorsqu'ils déposent une demande en vue d'ajouter un émetteur FM imbriqué à une station AM.

J'ignore pourquoi, mais on n'a pas donné suite à cette proposition qui était fort raisonnable. À mon avis, le Conseil doit traiter la question des émetteurs FM imbriqués à l'occasion d'un processus de politique clair, examiner si la politique sur la propriété commune devrait s'y appliquer et, dans l'affirmative, établir les circonstances dans lesquelles une exception pourrait être accordée. Le Conseil sera vraisemblablement saisi d'un plus grand nombre de ces demandes à l'avenir. On peut soutenir de façon pertinente que, compte tenu que ces émetteurs FM imbriqués ont pour objectif de remédier aux déficiences spécifiques d'un signal, la politique sur la propriété commune ne devrait nullement s'y appliquer dans certaines circonstances. En l'espèce, j'ai de la difficulté à déclarer que l'ajout d'un émetteur imbriqué de faible puissance de 22,4 watts doit être considéré comme une station FM.