

CENTRE D'ÉTUDES SUR LES MÉDIAS

Aperçu des règles et des débats relatifs

à la concentration des médias au Québec et au Canada

Aucune législation visant à limiter de façon spécifique la concentration de la propriété des médias n'a jamais été adoptée au Canada. À l'exception d'une brève période allant de 1982 à 1985¹, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) n'a pu s'appuyer que sur les seuls principes, par ailleurs bien généraux, énoncés dans la Loi sur la radiodiffusion² pour décider quelles transactions seraient autorisées et lesquelles ne le seraient pas. Rappelons que l'organisme de réglementation n'a pas juridiction sur la propriété des journaux et que, dans ce secteur, seules les règles générales relatives à la concurrence s'appliquent³.

Les règles

Le CRTC s'est donné une politique en matière de concentration de la propriété en janvier 2008⁴. Cette politique reprend des règles adoptées à la fin des années 1990 en ce qui concerne le nombre de stations de télévision et le nombre de stations de radio qu'une entreprise peut détenir dans un marché. Elle précise des limites concernant a) la propriété commune de stations de télévision et de canaux spécialisés et b) la propriété croisée dans les domaines de la radio, de la télévision et des quotidiens. À l'égard de ces deux questions, l'organisme avait décidé, jusqu'à maintenant, au cas par cas sur la base des demandes d'acquisition qui lui étaient soumises pour approbation. Voyons quelles sont ces contraintes.

En radio, la limite est fixée à trois stations (maximum de deux sur la même bande) dans une même langue pour les marchés comptant moins de huit stations commerciales, et à quatre stations (maximum de deux sur la même bande) dans une même langue pour les marchés

1. Un décret du gouvernement adopté en juillet 1982 interdisait au CRTC d'attribuer ou de renouveler une licence si le requérant était propriétaire d'un quotidien dans le même marché à moins que l'organisme ne soit convaincu que l'intérêt public serait mieux servi en accordant une telle licence. Un autre décret adopté en 1985 à la suite d'un changement de gouvernement a annulé ces instructions.

2. La Loi sur la radiodiffusion ne traite que de deux aspects de la propriété des médias canadiens. L'article 3 (1) prévoit d'abord que le système canadien de radiodiffusion doit être la propriété des Canadiens et sous leur contrôle. La législation précise aussi que le système se compose d'éléments publics, privés et communautaires. Quant à la diversité de l'information, le législateur note à l'article 3 (1) que « la programmation offerte par le système canadien de radiodiffusion devrait [...] dans la mesure du possible, offrir au public l'occasion de prendre connaissance d'opinions divergentes sur des sujets qui l'intéressent ».

3. Dans les années 1970, le Premier ministre du Québec est toutefois intervenu auprès de Power Corporation pour convaincre le propriétaire du quotidien *La Presse* d'abandonner son projet d'acheter *Le Soleil*.

4. [Avis public CRTC 2008-04](#).

comptant huit stations commerciales ou plus⁵. En télévision, un propriétaire ne peut détenir qu'une seule licence dans la même langue par marché⁶. De plus à l'échelle nationale (marché francophone et marché anglophone pris séparément), une entreprise qui soumettra un projet d'acquisition en télévision (stations conventionnelles, canaux spécialisés ou autres services payants) qui porterait sa part totale de l'écoute à plus de 45 % verra cette demande refusée. Le CRTC examinera attentivement toute demande qui conférerait à une entreprise entre 35 % et 45 % de l'auditoire. Si la part de l'écoute atteinte après une transaction est inférieure à 35 %, l'organisme de réglementation ne fera pas obstacle à une telle demande pour ce motif⁷.

En matière de propriété croisée, le CRTC indique qu'il refusera toute transaction qui ferait en sorte qu'une entreprise serait présente dans un marché local dans plus de deux des trois secteurs que sont la radio, la télévision et la presse quotidienne payante. Les transactions qui concerneront des actifs dans deux des trois secteurs (radio et télé, radio et quotidien payant, ou télé et quotidien payant) seront analysées en fonction des cinq facteurs suivants :

- le nombre de médias locaux possédés par d'autres personnes dans le marché;
- la taille du marché;
- la langue prédominante du marché;
- l'utilisation des nouveaux médias comme sources de nouvelles et d'informations locales;
- la propriété des portails de nouveaux médias qui offrent des nouvelles et des informations locales.

Une entreprise présente en radio et en télévision dans un marché et qui acquiert un quotidien payant desservant le même marché devra expliquer au Conseil pourquoi ses licences devraient quand même être renouvelées à leur échéance⁸.

Le Conseil a évalué qu'il n'avait pas à se préoccuper à ce moment-ci d'Internet, bien que de plus en plus de Canadiens y aient recours pour s'informer, parce que « les médias

5. Règle déjà prévue par [l'Avis public CRTC 1998-41](#).

6. Règle déjà prévue par [l'Avis public CRTC 1999-97](#).

7. Le Conseil fait remarquer qu'il n'interviendra que lors de transactions, laissant autrement jouer la concurrence normale qui influe sur les parts d'auditoire.

8. Il faut préciser que le CRTC ne peut retirer une licence de radiodiffusion à un groupe qui acquiert un quotidien desservant le même marché. Ce n'est que lors du renouvellement de sa licence de radiodiffusion, dont l'échéance peut survenir plusieurs années plus tard (les licences sont habituellement émises pour des périodes de sept ans) que le CRTC peut intervenir.

traditionnels, soit les journaux, la radio et la télévision, demeurent, à ce jour, et de loin, la source principale de la majorité des nouvelles produites professionnellement sur Internet ». En limitant la concentration au sein des médias traditionnels, il favorise la diversité des voix également sur le Net.

Avant cette politique, le CRTC jugeait au cas par cas, selon quelques principes qui ont évolué dans le temps. Il s'est d'abord montré très réticent à la constitution de groupes multimédias puis il a adouci de façon marquée son attitude au cours des années 1980. « D'abord défavorable à toute forme de concentration, le Conseil en est venu peu à peu à la considérer comme acceptable dans la mesure où il subsiste un degré réel de diversité de propriété et de sources d'émissions de nature à assurer que les objectifs de la Loi soient atteints⁹ ». Il a ainsi tenu compte, à partir de ce moment, de l'ensemble des avantages qui pouvaient résulter du transfert de propriété (entreprises financièrement plus solides, capacité accrue de produire des émissions canadiennes), des autres sources d'information qui existent dans le milieu ainsi que de la réalité sociale, économique et géographique de certains marchés. Les engagements que les acquéreurs étaient prêts à prendre pour maintenir la séparation éditoriale entre les divers médias sous leur contrôle ont également concouru à faire en sorte que les avantages d'une transaction l'emportent sur les inconvénients, aux yeux du CRTC.

L'indépendance des salles de rédaction

Ainsi, en 1997, le CRTC autorise Quebecor à faire l'acquisition du réseau de télévision TQS en lui imposant comme condition de licence le respect d'un certain nombre d'engagements pris par l'entreprise pour répondre aux préoccupations du Conseil et de certains intervenants. Le groupe est prêt à maintenir des salles de nouvelles distinctes entre les stations de télévision et les quotidiens qu'il exploite et accepte que chaque entité ait sa propre politique éditoriale. Le CRTC écrit dans sa décision que le respect par Quebecor des engagements qu'elle a pris « assurera l'indépendance de TQS et fera en sorte que la pluralité des voix au Québec au chapitre de l'information ne sera pas affectée par l'approbation de cette transaction¹⁰ ». Rappelons qu'à l'époque le réseau TQS était déficitaire.

9. Trudel, Pierre et France Abran, *Droit de la radio et de la télévision*. Montréal. Éditions Thémis. 1991, p. 383.

10. [Décision CRTC 97-482](#).

En 2000, suivant l'exemple de transactions survenues aux États-Unis un peu auparavant, dont la plus importante fut la fusion des America Online (AOL) et Time Warner, l'univers médiatique canadien est secoué par trois acquisitions majeures. CanWest Global, dont le patriarche Izzy Asper disait souhaiter un assouplissement aux règles de propriété afin « que nos entreprises puissent rivaliser avec les géants étrangers¹¹ », se porte acquéreur de 14 quotidiens importants ainsi que d'une participation de 50 % dans le *National Post* (celle-ci sera portée à 100 % en avril 2002). De son côté, BCE achète, en premier lieu, le réseau de télévision CTV, qui est le plus écouté au Canada anglais, puis, le quotidien national *The Globe and Mail*. Enfin, Quebecor acquiert TVA, le réseau de télévision le plus écouté au Québec ainsi que le principal câblodistributeur du Québec, Vidéotron, et ses portails.

Lorsque Quebecor se présente devant le Conseil pour l'acquisition de TVA et propose de prendre les mêmes engagements que lors de l'achat de TQS, l'organisme accepte de bon gré¹².

Le CRTC aurait souhaité que CanWest Global et Bell Globemedia (devenue CTVglobemedia) prennent les mêmes engagements que Quebecor lorsqu'elles ont comparu pour le renouvellement des licences des réseaux de télévision Global et CTV après avoir acquis des quotidiens. Les entreprises n'ont pas voulu du modèle Quebecor, qui vise une totale étanchéité entre les salles de nouvelles des médias électroniques et celles des médias écrits. Elles souhaitent que les journalistes puissent travailler en commun et que les nouvelles préparées par un média puissent être diffusées par l'autre. Les deux entreprises ont accepté de maintenir des structures séparées, mais uniquement pour la gestion et la présentation de l'information. Les activités de collecte d'information peuvent être mises en commun¹³. Un journaliste peut donc couvrir un événement à la fois pour un journal et pour une station de télévision du groupe, voire pour l'ensemble du réseau de télévision.

11. *The Globe and Mail*, 21 janvier 2000, p. B3.

12. En devenant propriétaire du réseau TVA Quebecor a dû vendre TQS. Les conditions que le CRTC a acceptées pour assurer l'indépendance et l'étanchéité des salles de nouvelles de TVA par rapport à celles des journaux du groupe comportent, principalement, les éléments suivants : personnel de direction distinct et indépendant, code de déontologie prévoyant, notamment, que la recherche et la préparation des nouvelles se feront par des équipes différentes de celles des journaux, et comité de surveillance indépendant chargé d'examiner les plaintes relatives à l'indépendance et à l'étanchéité des salles de nouvelles.

13. Décisions [CRTC 2001-457](#) et [2001-458](#).

Cependant, en même temps qu'il dévoilait sa politique à l'égard de la concentration en janvier 2008, le CRTC a décidé d'enlever des conditions de licence de CanWest, CTVglobemedia et Quebecor tout ce qui concernait la gestion de leurs salles de nouvelles¹⁴. Ces questions relèveront désormais d'un organisme d'autoréglementation de l'industrie appelé le Conseil canadien des normes de la radiotélévision (CCNR). L'organisme a proposé un code d'indépendance journalistique que le CRTC a accepté. Ce code prévoit que « chaque radiodiffuseur doit s'assurer de l'indépendance et de l'autonomie de sa direction de l'information par rapport à celle de tout journal affilié, afin que les décisions sur le contenu journalistique ou la présentation de l'information par ses services de radiodiffusion soient prises exclusivement par ce radiodiffuseur ». Les entreprises devront donc maintenir des structures séparées pour l'information, mais Quebecor et toutes les autres entreprises qui, à l'avenir, posséderont un quotidien et une station de radio ou une station de télévision dans le même marché pourront mettre en commun leurs journalistes.

L'organisme de réglementation justifie ainsi la disparition de cette règle de la séparation des activités de collecte de l'information qui ne s'appliquait toutefois qu'à Quebecor : « Le Conseil croit qu'il ne serait pas juste d'empêcher les interactions entre journalistes travaillant pour un même propriétaire alors que rien n'empêche les fréquentes interactions entre journalistes à l'emploi de propriétaires différents. Il serait difficile de fixer des limites raisonnables au-delà desquelles il soit interdit d'échanger des ressources et de l'information, sans porter atteinte aux avantages découlant d'un partage d'informations. De plus, le Conseil est conscient qu'il doit s'abstenir autant que possible de se mêler de la gestion des salles de nouvelles, toute intervention de sa part risquant d'être perçue comme une ingérence et un obstacle à la libre circulation de l'information ».

Outre cet allègement des contraintes pour Quebecor, les deux politiques du CRTC sont conformes à ses pratiques récentes. Elles ne changent donc rien au tableau actuel de la concentration des médias (ce qui a été autorisé l'est toujours). Le CRTC est convaincu que la concentration de la propriété des médias se poursuivra alors que les propriétaires de médias réagissent à l'incessante fragmentation de l'auditoire. C'est pourquoi il a tenu à établir des

14. [Avis public du CRTC 2008-05](#).

balises pour l'avenir. L'organisme indique aussi que les fusions d'entreprises devront comporter « des améliorations à la qualité de la programmation proposée, notamment des émissions de nouvelles et d'information offertes tant à l'échelle locale que nationale ».

Dans les parlements

Les grandes transactions de propriété croisée réalisées par Quebecor, Bell Globemedia et CanWest Global au début des années 2000 ainsi que celle par laquelle, au Québec, Power Corporation a finalement acquis les quotidiens *Le Soleil* de Québec, *Le Quotidien* de Saguenay et *Le Droit* d'Ottawa-Gatineau¹⁵ ont conduit des parlementaires tant de l'Assemblée nationale que de la Chambre des communes à évaluer la situation de la concentration de la propriété des médias.

Les membres de la Commission de la culture de l'Assemblée nationale du Québec, dans le rapport qu'ils ont remis en novembre 2001¹⁶, ne portent aucun jugement sur les transactions survenues quelques mois plus tôt mais ils formulent un ensemble de recommandations qui, « devant l'état actuel de la concentration et du pouvoir des médias », sont destinées à accroître la transparence et l'imputabilité de ces derniers. La Commission souhaite la création d'une vigie qui suivrait l'évolution de la concentration et rendrait des comptes à l'Assemblée nationale. Elle lance aussi des invitations aux dirigeants d'entreprises : accroître leur contribution au Conseil de presse du Québec, publier des énoncés de principes à l'égard de la qualité et de la diversité de l'information, doter leurs médias d'ombudsmans chargés de recevoir et d'analyser les plaintes du public et, dans le cas de conglomérats, créer un comité de surveillance qui puisse notamment « veiller à ce que les personnalités distinctes des entreprises engagées dans la "convergence" continuent de s'afficher ». Les députés souhaitent également la conclusion d'une entente Québec-Ottawa qui clarifierait les responsabilités de chacun dans le secteur des communications de même qu'ils suggèrent au gouvernement d'accroître les moyens financiers des médias communautaires et indépendants.

Près d'une année après le dépôt de ce rapport, la ministre de la Culture et des Communications crée un comité de travail auquel elle confie un mandat visant « non pas à

15. Gesca, la filiale de Power Corporation, publie aussi quatre autres quotidiens à Montréal, Granby, Trois-Rivières et Sherbrooke. Depuis cette transaction, la part de Gesca dépasse 50 % du tirage des quotidiens francophones du Québec.

16. Commission de la culture, *Mandat d'initiative portant sur la concentration de la presse*. Québec, Secrétariat des commissions, Assemblée nationale, 2001, 110 pages.

identifier des moyens de contrer les mouvements de propriété ou à freiner une concentration déjà fort avancée des entreprises médiatiques mais plutôt à s'interroger sur les effets potentiellement négatifs de ces regroupements d'entreprises¹⁷ ». La ministre souhaite que le comité lui recommande des moyens pour assurer la qualité, la diversité et l'accessibilité de l'information.

Dans ses recommandations rendues publiques en mars 2003, le groupe de travail propose, en dépit des limites de son mandat, un mécanisme de surveillance de la concentration : les députés membres de la Commission de la culture étudieraient tout transfert de propriété des médias susceptible d'affecter l'intérêt public au plan de l'information. Cette prérogative serait prévue dans une législation qui fixerait également un certain nombre d'obligations aux entreprises de presse, dont les suivantes : garantir par contrat l'entière autonomie du directeur de l'information et fournir aux salles de rédaction les ressources nécessaires pour que leur mandat soit assumé de la meilleure manière possible; adopter un code de déontologie qui soit conforme à des principes éthiques qui seraient consignés dans une nouvelle Charte de l'information; et contribuer à un Fonds d'aide à la presse indépendante. Un Conseil de l'information, créé par l'Assemblée nationale, veillerait au respect de ces obligations ainsi qu'à la gestion du fonds d'aide. Des personnes représentant le public occuperaient une place prépondérante au sein de son conseil d'administration.

Le rapport du groupe de travail a été mal accueilli par les propriétaires, le Conseil de presse du Québec et la Fédération professionnelle des journalistes. Chaque groupe a fait valoir des motifs particuliers mais tous se sont élevés vivement contre des propositions qu'ils ont perçues comme une ingérence indue de l'État dans la manière dont les entreprises mènent leurs activités d'information. Des élections ont ensuite entraîné un changement de gouvernement.

Sur la scène fédérale, le Comité permanent du patrimoine canadien a consacré une partie de son volumineux rapport sur la radiodiffusion canadienne à la question de la propriété¹⁸. Dans le document qu'ils ont déposé en juin 2003, les députés recommandent au gouvernement d'adopter une politique concernant la propriété croisée, plutôt que de laisser ce type de

17. Comité conseil sur la qualité et la diversité de l'information. *Les effets de la concentration des médias au Québec : analyse et recommandations*. Janvier 2003, p. 2.

18. Comité permanent du patrimoine canadien, *Notre souveraineté culturelle : le deuxième siècle de la radiodiffusion canadienne*. Ottawa. Chambre des communes, 2003. p. 415 à p. 459.

décisions au CRTC. « Le comité est d'avis que les problèmes éventuels découlant de la propriété croisée sont suffisamment graves pour que le gouvernement fédéral publie une politique claire et sans équivoque à ce sujet¹⁹ ». Le comité suggère également que le CRTC renforce sa politique sur la séparation des salles de presse de propriété commune afin d'assurer l'indépendance rédactionnelle. Dans sa réponse aux recommandations du comité qu'il a fait connaître en mars 2005, le gouvernement indique qu'il attend les conclusions du Comité sénatorial des transports et des communications avant de prendre toute décision en matière de concentration de la propriété²⁰.

Ce Comité sénatorial a, en effet, entrepris au printemps 2003 une réflexion sur les médias canadiens d'information incluant leur propriété. Il a remis son rapport en juin 2006. Les sénateurs constatent que « dans certains marchés et dans certaines régions, on observe une concentration élevée de la propriété des médias, quand ce n'est pas carrément la domination d'un groupe²¹ ». Pour remédier aux problèmes que ces situations présentent, le comité recommande notamment d'ajouter un article à la Loi sur la concurrence qui imposerait au gouvernement l'examen d'un certain nombre de questions liées aux fusions des organes de presse. Aucune suite n'a été donnée au rapport du Comité sénatorial. Il faut dire qu'un gouvernement conservateur a été élu au début de l'année 2006.

19. *Idem*, p. 443.

20. Patrimoine canadien, *Renforcer notre souveraineté culturelle – Fixer les priorités du système canadien de radiodiffusion*, 2005, pages 11 et 12.

21. Comité sénatorial permanent des transports et des communications, *Rapport final sur les médias d'information canadiens*. 2006, volume 1, page 70.