*LES POLITIQUES DE PROGRAMMATION ET DE TARIFICATION DE LA REGIE DES SERVICES PUBLICS EN MATIERE DE CABLODISTRIBUTION**

Pierre TRUDEL**

INTRODUCTION

I — RAPPEL HISTORIQUE SUR L'IMPLICATION DE LA REGIE DANS LE DOMAINE DE LA CABLODISTRIBUTION

A. Le livre vert de 1971

B. *Le Règlement relatif aux entreprises publiques de câblodistribution*

II — LE CADRE LEGISLATIF

A. La *Loi de la Régie des services publics*

B. La *Loi du ministère des communications*

III — LA PROGRAMMATION

A. Les impératifs du "*Règlement relatif aux entreprises publiques de câblodistribution*" en matière de programmation.

1 — Programmation et production
2 — La programmation
3 — La production

---

* L'essentiel de ce texte fut rédigé dans le cadre d'un séminaire de maîtrise consacré au droit de la câblodistribution au Québec sous la direction du professeur Jacques Boucher. En plus de l'aide de Me Boucher, l'auteur a pu compter sur la collaboration de Monsieur le Juge Yvon Côté, président, Me Pierre Boileau, vice-président et Me Richard Côté, avocat, tous de la Régie. Les lacunes que comporte le présent texte ne sauraient toutefois être attribuées à d'autres personnes que l'auteur.

** LL.L (Montréal), Etudiant à la Maîtrise, Auxiliaire de recherche au Centre de Recherche en droit public.

B — Les politiques de la Régie

1 — Attitude générale
2 — Programmes américains
3 — Services audio-visuels à demande (Pay T.V.)
4 — Le câblo-sélecteur (changeur ou convertisseur de fréquences)
5 — La bi-directionalité
6 — Le rôle des entreprises en matière de production

a) Le caractère impératif de l'article 18 du Règlement
b) La collaboration entre entreprises
c) La nature de la production locale

7 — La publicité
8 — La programmation communautaire

IV — LA TARIFICATION

1 — Principes généraux

a) Les exigences de la loi
b) Le règlement

2 —L'attitude générale de la Régie

a) Le principe de l'égalité entre les abonnés
b) La pondération des éléments de la grille tarifaire

CONCLUSION

INTRODUCTION

Dans une étude sur la façon dont la Régie des services publics du Québec s'acquittait de ses responsabilités en tant que régulateur des entreprises de téléphone sous juridiction provinciale, John D. Gregory[1] concluait qu'elle se différenciait d'un bon nombre d'organismes régulateurs car elle a su dépasser les objectifs consistant à reproduire les conditions d'un "marché libre" pour les entreprises de nature monopolistique placées sous sa surveillance:

> *la Régie a "stimulé l'efficacité" dans les causes traitant des frais de service spéciaux. Elle a encouragé les services à innover dans le domaine des taux et du service en secteur rural. On peut caractériser l'approche globale de la Régie comme étant "la fourniture de services publics en fonction des coûts et des avantages sociaux" objectif qui, selon les commentateurs, était tellement négligé*[2].

*** Les Références aux ordonnances de la Régie des services publics qui sont rapportées sont celles qui renvoient aux publications intitulées *Recueil des ordonnances de la Régie des services publics* qui sont publiées par la Régie et distribuées par l'Editeur Officiel du Québec. Le sigle de cette publication est R.S.P. Nous avons fait état des principales décisions rendues par la Régie jusqu'en mars 1976.

[1] John D. GREGORY, *La Régie des Services publics du Québec et le contrôle des services téléphoniques*, Québec, Editeur Officiel du Québec, 1975, 134 p. Paru originellement sous le titre "Telephone regulation in Quebec: A study of the Quebec Public Service Board", (1973) 5 *Canadian Communications Law Rev.*, 1 — 124.

[2] John D. GREGORY, *op. cit.*, p. 114.

Avec les amendements de 1972 à sa loi constitutive[3], la Régie des services publics est devenue la Régie québécoise des communications, ayant été soulagée de ses fonctions en matière d'expropriation au profit du Tribunal de l'expropriation[4]. Par le fait même, elle a acquis juridiction en matière de câblodistribution. Cette dernière activité promet d'occuper de plus en plus le temps de la Régie au cours des prochaines années[5], à la condition que les tribunaux ne prononcent pas de jugement d'inconstitutionnalité à l'égard de l'activité de l'organisme en cette matière comme on le sait, fort controversée[6].

Le but de ce texte est de contribuer à l'étude des politiques de la Régie en matière de câblodistribution, il est le résultat d'un examen des ordonnances rendues depuis 1973 par la Régie sur deux aspects de l'activité des entreprises de câblodistribution, soit la programmation et la tarification. Afin de resituer dans leur contexte les lignes directrices ainsi dégagées, nous avons rappelé les politiques du C.R.T.C.[6a] en ce même domaine; il y a toutefois lieu de mentionner que nous n'avons pas voulu faire une étude comparative des politiques des deux organismes: les rappels des politiques du C.R.T.C. répondent à des impératifs de commodité pour le lecteur[7].

Avant de passer aux politiques en matière de programmation, il n'est pas inutile de rappeler la genèse de l'action de la Régie en la matière de même que le cadre légal dans lequel elle s'inscrit.

I — RAPPEL HISTORIQUE SUR L'IMPLICATION DE LA R.S.P. DANS LE DOMAINE DE LA CABLODISTRIBUTION

A. Le livre vert de 1971

L'intérêt du gouvernement du Québec pour la câblodistribution est somme toute relativement récent, on peut dire qu'il remonte à 1971 alors que le Conseil de la Radio-Télévision canadienne publiait son document *La télédiffusion par câble au*

---

[3] *Loi modifiant la Loi de la Régie des Services publics*, L.Q. 1972, c. 56.

[4] *Loi sur l'expropriation*, L.Q. 1973, c. 38.

[5] John D. GREGORY, *op. cit.*, p. 115.

[6] Pour un bref exposé de la façon dont se pose le litige constitutionnel en matière de communications, voir Gil REMILLARD, "Le débat des communications pourra-t-il être tranché par les tribunaux?", in *Le Devoir*, vendredi, 1er novembre 1974, p. 5. La jurisprudence qui s'est penchée sur la question de la juridiction en matière de câblodistribution est majoritairement encline a confirmer la juridiction du fédéral. *Re Public Utilities Commission and Victoria Cablevision Ltd. et Al.*, (1965) 51 D.L.R. (2d) 716; 52 W.W.R. 286; *Re Oshawa Cable T.V. Ltd.* c. *Town of Whitby*, (1969) 2 O.R. 18; *Re Continental Cablevision Inc.*, (1974) 5 O.R. (2d) 523; *Re Communicomp Data Ltd.*, (1974) 20 C.C.C. (2d) 213.

Voir aussi, André BEAULIEU, "La jurisprudence et les faits plaident en faveur de la position fédérale", in *Le Devoir*, 28 juillet 1975. On doit toutefois dire que les tribunaux du Québec ont rendu un certain nombre de jugements interlocutoires qui, à ce jour confirmaient implicitement la juridiction provinciale.

[6a] Formé en vertu de la *Loi sur la Radiodiffusion*, S.R.C. 1970, c. B-11, partie II.

Pour des exposés sur la réglementation fédérale en matière de télécommunications autres que la téléphonie, voir: A. John BEKE, "Government regulation of broadcasting in Canada", (1971) 36 *Sask. Law Rev.*, pp. 39 et 235; Kent BILTON, Mersch GRYFE et John HONDERICH, "The anatomy of the cable television licensing policy of the C.R.T.C.: a practical case study", (1970) 2 *Can. Comm. Law Rev.*, 79; Donald A. DAWSON, *The Canadian Radio-Television Commission and the consumer interest*, prepared for The Canadian Consumer Council, Ottawa, The Council, 1972, 111 p.

Canada[8]. En 1969, le gouvernement Bertrand créait le Ministère des Communications. En vertu de cette loi[9]:

> *Le ministre a pour fonctions d'élaborer et de proposer au gouvernement une politique des communications pour le Québec, de mettre en oeuvre cette politique, d'en surveiller l'application et d'en coordonner l'exécution.*

Le gouvernement élu en avril 1970 allait donc se voir chargé d'élaborer cette politique de communication. La première manifestation tangible des intentions du ministère nouvellement créé se trouve dans le livre: *Pour une politique québécoise des communications*[10]. C'est un document surtout consacré aux communications administratives mais qui trace les principaux traits de la politique qui sera mise en oeuvre. On y déplore le fait que la Régie des services publics ne soit pas une véritable régie des communications et on manifeste l'intention du gouvernement de faire de la R.S.P. cette Régie des communications[11].

Depuis sa création en 1909[12], la Régie des services publics s'occupait de la surveillance et du contrôle des services de téléphone. Son statut fut maintes fois modifié[13] jusqu'en 1972 alors que la Régie recevait la juridiction en matière de câblodistribution[14].

La législation québécoise sur la câblodistribution a suivi un cheminement qui est moins long que celui de la doyenne des régies de surveillance et de contrôle. Elle est toute récente.

Dans le Livre vert de mai 1971[15] on reconnaît que les communications sont "l'une des principales garanties des caractères spécifiques d'une société: langue et culture, manières d'être et de vivre". Partant de là, on y affirme la juridiction du Québec:

> *C'est au Québec qu'il incombe en premier lieu d'élaborer une politique des communications. Cette politique est indissociable du développement de son système d'éducation, de sa culture et de tout ce qui est propre au Québec. Si cette politique doit être coordonnée avec celles des autres gouvernements et être cohérente avec le milieu nord-américain, elle doit*

---

[8] CONSEIL DE LA RADIO-TELEVISION CANADIENNE, *La télédiffusion par câble au Canada*, janvier 1971.

[9] *Loi du Ministère des Communications*, sanctionnée le 12 décembre 1969, L.Q. 1969, c. 65, art. 2.

[10] MINISTERE DES COMMUNICATIONS, J. P. L'ALLIER, ministre, *Pour une politique québécoise des communications*, document de travail, Québec, mai 1971, 65 pages et annexe.

[11] *Pour une politique québécoise des communications*, *op. cit. supra*, note 10, p. 55

[12] *Loi établissant la Commission des services d'utilité publique de Québec*, S.Q. 1909, c. 16.

[13] Pour un résumé succint de l'histoire fort mouvementée de cette Régie, voir, John D. GREGORY, *La Régie des Services publics du Québec et le contrôle des services téléphoniques*, (version française) Québec, Editeur officiel du Québec, 1975, page 126 et ss. Voir aussi le *Rapport Annuel* de la Régie pour 1970-71, pp. 19 à 39.

[14] *Loi de la Régie des Services publics*, S.R.Q. 1964, c. 229, amendée par S.Q. 1966-67, c. 17; L.Q. 1969, c. 65; L.Q. 1972, c. 56 et la *Loi concernant certaines installations d'utilité publique et modifiant la Loi d'Hydro-Québec, la Loi de la Régie de l'électricité et du gaz et la Loi de la Régie des services publics*, Bill 258, sanct. 19 décembre 1975.; voir à: (1970) 108 *Gazette Officielle du Québec*, Partie II, 1323 (n°5, 28 / 1 / 1976).

[15] *Op. cit. supra*, note 10, p. 61.

> *d'abord s'intégrer aux priorités du Québec, et demeurer ainsi une garantie du maintien et de l'évolution normale de notre société comme partie dynamique de l'ensemble canadien et nord américain*[16].

L'annexe du Livre vert intitulée "La politique du Québec en matière de câble communautaire" porte sur la politique du Québec en matière de câble communautaire.

> *L'on dit généralement à Québec que cette annexe est le fruit du travail de M. Côté, qui était alors sous-ministre, et devient l'année suivante vice-président de la Régie*[17].

Voyons les grandes lignes de ce document qui paraît être à l'origine de la politique du Québec en matière de câblodistribution.

Notant que la câblodistribution, d'abord un simple palliatif aux antennes de télévision individuelles, s'est découvert, au fur et à mesure et son développement, un nouvelle dimension de ses possibilités "et qui plus est, sa véritable vocation spécifique et fondamentale"[18].

> *(. . .) Sous la pression des besoins du milieu, elle en vient de plus en plus à générer sa propre production ou reproduction locale ou régionale*[19].

Le document du ministre croit percevoir que la "câblodistribution" devient de moins en moins tributaire de la télévision conventionnelle, qu'elle dégage une personnalité qui lui est propre.

De cette constatation, découle la politique qu'entend suivre le Québec. D'abord, il s'agit de considérer dorénavant la câblo-diffusion, comme un "service public":

> *Dans la mesure où le câble est devenu ou s'apprête à devenir un instrument nécessaire au citoyen pour avoir accès, entre autres, à l'enseignement et à l'éducation, aux échanges sociaux et culturels, à l'animation, à l'information de toute sorte sur les plans municipal, local, régional et provincial auxquels il a droit, il appartient à l'Etat de qui relèvent ces droits fondamentaux et leur exercice, de reconnaître au câble son véritable statut de service public et de le régir comme tel*[20].

Sur le plan économique, l'annexe au Livre vert constate le caractère hautement spéculatif de l'industrie, ce qui se traduit par un rendement très élevé sur le capital investi, mais aussi par une certaine instabilité. On craint que cet aspect de la réalité économique ne provoque un phénomène qui s'est produit dans le domaine de la téléphonie où, des 350 entreprises distinctes que l'on a déjà dénombrées, on s'est retrouvé avec une quinzaine. Jugeant coûteux de subir ce phénomène de gonflement puis de quasi-monopolisation on veut, par la politique mise de l'avant, éviter un tel cheminement.

---

[16] *Ibid.*

[17] Gilles LESAGE, "L'innovatrice Régie des Services publics 2, Au-delà des querelles judiciaires et politiques, une politique dynamique de câblodistribution", in *Le Devoir*, 21 juillet 1975.

[18] "La politique du Québec en matière de câble communautaire" Annexe au document de travail *Pour une politique québécoise des communications, op. cit. supra*, note 10, p. 2.

[19] *Id.*, pp. 2 et 3.

[20] *Id.*, p. 4.

En faisant accéder la câblodistribution au rang de Service public, on espère modifier la mentalité de l'entreprise:

> *Au point de vue économique, ce qu'elle perd en espoirs spéculatifs elle le gagne en stabilité de revenus et de développement; elle peut mieux planifier son expansion et son accès aux capitaux en est facilité. Le type d'investissement change; il accède à plus de sécurité, à un rendement sans doute moins extravagant mais plus régulier et à l'abri des heurts: il participe à une plus vaste collectivité d'investisseurs et il lui est plus facile de concevoir son apport en termes sociaux*[21].

Etant donné que les entreprises dorénavant considérées comme services publics sont obligées de fournir leur service au plus grand nombre de citoyens et au moindre coût, les abonnés devraient se multiplier, l'utilisation du câble étant ainsi valorisée.

De là, on décrit ce que devrait être la mission de la Régie des services publics en matière de câblodistribution.

1) Déterminer des "taux justes et raisonnables" en fonction des investissements réels, comme cela existe pour le téléphone. (. . .)

2) Fixer, en coordination avec les autorités fédérales qui pourraient édicter des normes et des spécifications d'intérêt national, des normes techniques, telle la qualité des signaux transmis et de l'équipement utilisé.

3) Promouvoir l'expansion, l'implantation du service et des conditions en vue d'en arriver à ce que la grande majorité des foyers québécois soient desservis. (. . .)

4) Encourager et promouvoir une programmation de qualité et, par voie de conséquence, exercer les contrôles nécessaires à cette fin. (. . .)

5) Organiser et coordonner les mutations technologiques: le câble actuel est voué à une rapide désuétude. (. . .)[22]

Constatant que les compagnies de téléphone sont propriétaires de près de 80% des câbles et les louent ensuite aux câblodistributeurs, le document souligne qu'une industrie du câble plus forte

> *serait en meilleure position pour négocier un coût de location plus favorable auprès des compagnies de téléphone. L'essentiel étant de trouver la solution la plus économique*[23].

Tout en écartant la possibilité que les entreprises de téléphone deviennent des câblodistributeurs, le document pose qu'elles peuvent absorber la technologie du câble car elles ont déjà l'infrastructure nécessaire mais à la condition qu'elles soient entièrement soumises à la Régie des services publics.

Pour ce qui est de la programmation, on met de l'avant la nécessité de promouvoir la programmation locale:

---

[21] *Id.*, p. 7.

[22] *Id.*, pp. 9, 10.

[23] *Id.*, p. 11.

> *C'est dans la production locale que se vérifie la vocation réelle du câble et que se réalise sa nature véritable. C'est en ce sens que le câble est à toutes fins pratiques un phénomène municipal, donc provincial. C'est dans ce sens aussi qu'il apporte une contribution originale aux communications et est perçu et utilisé comme instrument privilégié des communautés locales*[24].

De la nécessité de cette production locale découlent des augmentations de coûts que le document propose de rencontrer par la publicité.

L'annexe se termine par des notes constitutionnelles qui dénient au pouvoir fédéral la juridiction exclusive en matière de câblodistribution de même qu'en matière de radiodiffusion et de télévision.

Les jalons qui devaient suivre la présentation de cet énoncé de politique ont consisté d'abord en l'adoption par l'Assemblée nationale des amendements aux lois de la Régie des services publics[25] et du Ministère des communications[26]. On procéda ensuite à la présentation d'un projet de règlement sur les entreprises publiques de câblodistribution, projet qui fut étudié en Commission parlementaire devant laquelle les intéressés purent faire entendre leurs doléances.

B — Le règlement relatif aux entreprises publiques de câblodistribution

La présentation du projet de réglementation devait être l'occasion, pour les principaux groupes d'intérêt qui oeuvrent dans le domaine de faire connaître leur position. Nous tenterons donc de résumer les principaux éléments qui ont suscité des désaccords.

Le désir des compagnies de téléphone d'être reconnues seuls transporteurs publics de télécommunication et l'opposition des câblo-distributeurs à cette prétention constitue l'un des conflits majeurs qui ait jusqu'ici façonné la courte histoire de la réglementation de la câblodistribution.

Le conflit est centré autour de la propriété du câble coaxial. Les compagnies de téléphone alléguaient qu'elles devraient en être propriétaires afin d'assurer une intégration et éviter la duplication des systèmes entraînant une surcharge pour les usagers.

De leur côté, les câblodistributeurs prétendirent lors de l'étude du projet que les industries du téléphone et la câblodistribution ont connu des développements différents et que, sauf exceptions, les installations des compagnies de téléphone ne permettaient pas le type de communications favorisé par la câblodistribution. Dès ce moment, les câblodistributeurs firent état des relations difficiles qu'ils avaient avec Bell Canada.

Ce qui a soulevé l'inquiétude des câblodistributeurs c'était le libellé de l'article 32 qui, dans le projet se lisait:

---

[24] *Id.*, p. 13.

[25] *Loi modifiant la Loi de la Régie des Services publics*, L.Q. 1972, c. 56.

[26] *Loi modifiant la Loi du Ministère des Communications et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 1975, c. 57.

> *lorsque des installations d'une autre entreprise publique assujettie à la Régie sont disponibles, la Régie doit ordonner leur utilisation par l'entreprise publique de câblodistribution.*[27]

Ainsi, on avait là une consécration du caractère de "Common carrier" des entreprises de téléphone assujetties à la Régie; cette dernière était obligée de forcer le câblodistributeur à utiliser les câbles de l'entreprise de téléphone[28].

Le texte qui sera finalement adopté ne tranchera pas vraiment le débat et laissera à la Régie des services publics le soin de juger au mérite chacune des situations[29].

De leur côté, les radiodiffuseurs ont dénoncé le projet de règlement car il permettait aux câblodistributeurs d'insérer de la publicité locale sur leurs canaux de diffusion d'émissions locales.

> *La réglementation projetée restreindrait cette possibilité à la publicité locale qui constituerait la source essentielle des revenus des petits radiodiffuseurs.*
>
> *(. . .) Le président de l'A.C.R. a déclaré que les entreprises de câblodistribution réalisaient des profits plus importants que les radiodiffuseurs et n'avaient pas besoin de ce privilège, alors qu'il était essentiel à la survie des entreprises de radiodiffusion*[30].

En ce qui concerne la propriété des entreprises, les représentants des câblodistributeurs ont exprimé des crainte que les normes proposées dans le règlement puissent être trop contraignantes. On tient compte de cette inquiétude mais en maintenant l'exigence d'une nette prépondérance de résidents du Québec comme propriétaires des entreprises et en limitant à 20% la part des actions d'une telle entreprise détenue par une entreprise parallèle[31].

Au niveau des exigences minimales de production, il y eut très peu d'enthousiasme de la part des câblodistributeurs:

> *Les câblodistributeurs ne sont venus que très lentement à la production d'émissions locales ou communautaires et encore ne manifestent-ils guère d'enthousiasme. Une enquête menée l'été dernier à la demande du C.R.T.C. sur "la programmation au canal local des systèmes de câble" ne mentionne d'ailleurs que 18 câblodistributeurs québécois (sur plus d'une centaine) dans la liste de ceux qui font état d'une quelconque programmation locale. Même si la production locale semble attirer au câble un certain nombre d'auditeurs, les entreprises demeurent conscientes que les abonnés s'intéressent au câble d'abord et avant tout à cause des canaux américains et elles en tirent comme conclusion que la production locale n'est qu'une charge à porter si l'on veut demeurer dans les bonnes grâces du C.R.T.C.*[32].

---

[27] Le Projet de règlement cité ici fut publié dans: (1973) 105 *Gazette officielle du Québec*, 2715 (n° 18, 20/6/1973).

[28] Voir, de façon générale sur ce débat, J. GARON "Les compagnies de téléphone ne veulent pas lâcher un fil", in *Le Soleil*, samedi, 18 août 1973, p. 3; Laurent LAPLANTE, "Le câble en proie au souque à la corde", in *Le Devoir*, 14 septembre 1973, p. 4.

[29] Daniel L'HEUREUX, "Le litige qui oppose les câblodistributeurs aux compagnies de téléphone sera tranché au mérite", in *La Presse*, 12 septembre 1973.

[30] Jean GARON, "Câblodistribution: De Gaspé Beaubien passe un mauvais quart d'heure en commission parlementaire", in *Le Soleil*, 17 août 1973.

[31] Voir, "La câblodistribution, un règlement adouci qui ne règle pas encore le problème", in *Québec — A Propos*, vendredi, 28 septembre 1973.

[32] Laurent LAPLANTE, "Le câble en proie au souque à la corde", in *Le Devoir*, 14 septembre 1973.

A ce niveau, le projet fut considérablement modifié, on fit disparaître dans le texte définitif l'exigence d'avoir un canal entier voué à des émissions éducatives et communautaires. On garda toutefois l'exigence du minimum de 10 heures par semaine de programmation communautaire.

Un ajout tout aussi important qu'énigmatique concerne la possibilité pour les abonnés de mettre sur pied un Comité communautaire qui pourra être accrédité par la Régie afin d'approuver préalablement à l'approbation de la Régie, cette partie de la production qui est présentée à titre d'émission communautaire.

Enfin, la notion de "service public" fut maintenue dans la réglementation et ce, malgré les objections des câblodistributeurs qui, en hommes d'affaires, prétendaient ne dérouler leur câble que dans les localités grasses[32a].

II — LE CADRE LÉGISLATIF

A. La Loi de la Régie des services publics

La *Loi de la Régie des services publics*[33] définit le statut de la Régie en tant qu'organisme de surveillance et de contrôle, elle fixe de plus les limites de ses pouvoirs, sa structure et les principes de procédure qui la régissent. Cette loi est complétée par la nouvelle *Loi concernant certaines installations d'utilité publique et modifiant la Loi d'Hydro-Québec, la Loi de la Régie de l'électricité et du gaz et la Loi de la Régie des services publics*[34].

Structures et fonctionnement de la Régie

La Régie des services publics est un organisme de surveillance et de contrôle des entreprises publiques qui tombent sous sa juridiction. Elle est composée de neuf régisseurs, dont un président et deux vice-présidents nommés par le Lieutenant-gouverneur en conseil pour une période déterminée qui ne peut excéder dix ans. Toutefois, les membres de l'organisme demeurent en fonction à l'expiration de leur mandat et ce jusqu'à ce qu'ils soient remplacés. Président et vice-présidents doivent être choisis parmi les juges des sessions ou de la Cour provinciale ou parmi les avocats. La loi permet également au Lieutenant-gouverneur en conseil de nommer quatre régisseurs de plus pour le temps et avec le traitement qu'il détermine[35].

Les régisseurs doivent s'occuper uniquement du travail de la Régie et ne peuvent exercer aucune autre fonction ou profession[36]. Il leur est de même interdit de posséder un intérêt quelconque dans une entreprise publique soumise à l'autorité de la Régie[37].

Le personnel de la Régie, comprenant le secrétaire et les autres employés sont nommés suivant la *Loi de la fonction publique*[38] ce qui n'empêche pas le ministre

---

[32a] Laurent LAPLANTE, "L'art de ne pas choisir", in *Le Devoir*, 28 septembre 1973.

[33] *Loi de la Régie des services publics*, S.R.Q. 1964, c. 229, modifiée par S.Q. 1966-67, c. 17; L.Q. 1969, c. 65 et L.Q. 1972, c. 56.

[34] Bill no. 258, sanctionné le 19 décembre 1975, *op. cit. supra*, note 14, *in fine*.

[35] *Op. cit. supra*, note 33, art. 3.

[36] *Id.*, art. 10.

[37] *Id.*, art. 11.

[38] *Id.*, art. 12. *Loi de la fonction publique*, S.Q. 1965, c. 14.

des communications d'autoriser la Régie à retenir les services d'autres personnes à titre temporaire[39].

Régisseurs, secrétaire et employés de la Régie jouissent d'une immunité pour les poursuites pouvant résulter de leurs actes officiels accomplis de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions[40]. Il leur est par contre interdit de posséder un intérêt dans une entreprise publique visée par la Régie[41].

Bien que le siège social de l'organisme soit situé dans le territoire de la Communauté urbaine de Québec, le ministre des communications peut, sur recommandation du président, désigner tout autre endroit dans la province où la Régie aura des bureaux[42]. Les séances se tiennent à tout endroit où l'exige l'expédition des affaires dont la Régie est saisie[43] et elle peut siéger simultanément en plusieurs divisions dans la même localité ou dans des localités différentes. Chaque division doit être composée d'au moins deux membres dont le président ou un vice-président ou un régisseur qui est, soit juge, soit avocat[44].

La juridiction

La Régie surveille et contrôle les "entreprises publiques" telles que définies à l'article 2 de la loi comme étant

> *une entreprise ayant pour objet principal ou accessoire*
>
> *a) l'émission, la transmission ou la réception de sons, d'images, de signes, de signaux, de données ou de messages par fil, câble, ondes ou tout moyen électrique, électronique, magnétique, électromagnétique ou optique;*[44a]

et, en vertu de l'article 1, la loi ne s'applique qu'à ces matières énumérées qui relèvent de la juridiction de la province. Sans entrer dans les détails de la très difficile question de la portée de cette disposition, mentionnons que la jurisprudence a interprété la loi comme ne visant pas des entreprises qui ne relèvent pas de la juridiction de la province[45].

De même, tout service exploité par le gouvernement ou tout autre corps public et qui constituerait une entreprise publique s'il était exploité par une personne privée, est soumis à la Régie mais uniquement dans la mesure où les droits des tiers sont affectés[46].

---

39 *Loi de la Régie des services publics, op. cit. supra*, note 33, art. 13. Voir aussi l'article 7 qui permet au Lieutenant-gouverneur de remplacer temporairement un régisseur devenu incapable d'agir, par une personne de son choix.

40 *Op. cit. supra*, note 33, art. 14.

41 *Id.*, art. 11.

42 *Id.*, art. 4. Ainsi, présentement, la Régie maintient un "pied à terre" à Montréal.

43 *Op. cit. supra*, note 33, art. 5.

44 *Ibid.*

44a *Op. cit. supra*, note 33, art. 2

45 *Bell Canada* c. *La Régie des Services publics et Fernand Rondeau*, [1975] C.S. 470, Hon. Juge Guy M. Desaulniers, confirmé par la Cour d'appel, voir *infra*, note 71 *in fine*.

46 *Op. cit. supra*, note 33, art. 29.

De plus, la juridiction de la Régie est soumise aux règlements adoptés par le Lieutenant-gouverneur en conseil en vertu de l'article 3a de la *Loi du ministère des communications* (L.Q. 1969, c.65)[47].

A l'intérieur de sa compétence et des limites de ses pouvoirs

> *la Régie (. . .) décide toute question qui lui est soumise et peut émettre toute ordonnance qu'elle juge appropriée et adjuger, à sa discrétion, sur les frais et dépenses des enquêtes qu'elle conduit, de l'instruction des instances qui lui sont soumises et de l'exécution de ces ordonnances*[48].

Malgré toute loi générale ou spéciale, la Régie est dotée d'une juridiction exclusive pour décider, sur la totalité du territoire, de l'emplacement et des conditions de raccordement des installations nécessaires à l'exploitation d'une entreprise publique. Lorsque sa décision est susceptible de déroger à un règlement de zonage, elle doit entendre les représentations de la municipalité et autres intéressés[49].

C'est aussi la Régie qui statue sur les désaccords qui peuvent surgir entre un propriétaire d'entreprise et une municipalité quant à l'usage des propriétés municipales[50]. La Régie peut aussi approuver avec ou sans modification des règlements municipaux prescrivant que les poteaux ou autres installations de support doivent être utilisés en commun[51]. Un appel est aussi prévu, à l'instance de tout intéressé, de tout acte d'une ville se rapportant à l'utilisation conjointe d'installations[52].

En vertu de la *Loi concernant certaines installations d'utilité publique*[53], la Régie peut ordonner, aux conditions qu'elle détermine

> *l'utilisation partagée d'une installation d'utilité publique, que celle-ci appartienne à un organisme d'un gouvernement, à un agent de la Couronne, à un corps public ou à toute autre personne.*

Enfin, la Régie peut rendre les ordonnances qu'elle juge nécessaire relativement à la qualité du service, de l'équipement, aux appareils, conditions et pratiques quant aux loyers et toutes autres matières de sa compétence[54] et tout propriétaire d'entreprise est tenu dans l'exploitation de son entreprise, d'observer les conditions fixées par la Régie[55].

Un propriétaire d'entreprise publique ne peut commencer la construction, l'exploitation ou l'administration d'une entreprise publique sans avoir obtenu l'autorisation de la Régie. Cette dernière, si elle autorise, doit indiquer les conditions qu'elle juge utiles ou nécessaires à la protection des droits et des intérêts du public en général[56]. La Régie a juridiction pour, en tout temps, annuler ou modifier une

---

[47] *Id.*, art. 25.

[48] *Id.*, art. 21.

[49] *Id.*, art. 29a.

[50] *Id.*, art. 26 et 27.

[51] Il s'agit de règlements adoptés en vertu de l'article 429 (16a) de la *Loi des Cités et Villes*. Cette disposition confère à la Régie son pouvoir de révision.

[52] Article 429 (16a) L.C.V.

[53] *Op. cit. supra*, note 34, art. 2. Voir aussi l'article 33 de la *Loi de la Régie des services publics*, *op. cit. supra*, note 33.

[54] *Op. cit. supra*, note 33, art. 30.

[55] *Id.*, art. 31.

[56] *Id.*, art. 23.

autorisation lorsqu'elle le juge à propos dans l'intérêt public[57]. Il est douteux à notre avis qu'elle puisse le faire sans donner aux intéressés l'opportunité d'être entendus[58].

Avant de commencer ses opérations et, chaque fois que la Régie le requiert, le propriétaire d'entreprise publique doit fournir à la Régie la liste de ses taux, lesquels doivent être "justes et raisonnables"[59].

Les prix et taux peuvent être modifiés par la Régie de manière à les rendre justes et raisonnables et cette dernière peut ainsi agir de sa propre initiative ou à la requête d'une partie intéressée. Il est interdit à un propriétaire d'entreprise d'exiger ou de recevoir des taux autres que ceux autorisés par la Régie et une personne spoliée à cause d'une contravention à cette règle d'ordre public peut obtenir répétition de ce qu'elle a payé en trop[60]. La Régie peut annuler un contrat relatif à une entreprise publique s'il est établi par le requérant que les conditions en sont abusives.

La Régie peut faire des enquêtes sur les biens de tout propriétaire d'une entreprise publique, les livres, la structure financière, bref, de toutes les opérations d'une entreprise. Pour ce faire, tout représentant de la Régie agissant selon la loi peut accéder à tout endroit où se trouve une entreprise publique et tout examiner[61].

La Régie exerce son autorité sur toute fusion, cession ou vente d'une entreprise effectuée de toute manière[62].

De plus, la Régie peut imposer aux propriétaires l'obligation d'améliorer leurs services ainsi que réglementer les conditions de salubrité et de sécurité des entreprises publiques[63].

La Régie doit soumettre au ministre des communications un rapport annuel des enquêtes faites et de leur résultat[64]. Elle peut édicter des règles de procédure et de pratique pour l'expédition de ses affaires[65].

L'homologation d'une ordonnance peut être obtenue par la Régie ou toute partie intéressée et cela rend l'ordonnance exécutoire. Aucune contestation ne peut être engagée sur une telle procédure qui s'inscrit en Cour supérieure[66].

Il y a appel à la Cour d'appel des décisions finales de la Régie mais uniquement sur une question de compétence ou de droit en moyennant permission d'un juge de cette cour[67].

---

[57] *Id.*, art. 23 *in fine*.

[58] *L'Alliance des Professeurs catholiques de Montréal*, c. *Commission des relations ouvrières du Québec*, (1953) 2 R.C.S. 140. Voir aussi, pour un état détaillé de la question, René DUSSAULT, *Traité de droit administratif canadien et québécois*, Québec, P.U.L., 1974, pp. 1342 et suivantes.

[59] *Op. cit. supra*, note 33, art. 17.

[60] *Id.*, art. 18.

[61] *Id.*, art. 16.

[62] *Id.*, art. 32.

[63] *Id.*, art. 20.

[64] *Id.*, art. 35.

[65] *Id.*, art. 42.

[66] *Id.*, art. 43.

[67] *Id.*, art. 44.

La *Loi* crée des infractions dont sont coupables les propriétaires qui passent outre aux dispositions de la loi ou des ordonnances. Ces infractions sont régies par la *Loi des poursuites sommaires*[68].

Des tarifs d'honoraires et de droits sont imposés sur les procédures faites devant la Régie. Ces sommes, versées au fond consolidé du revenu, sont déterminées par règlement du Lieutenant-gouverneur en conseil[69].

B — La Loi du ministère des communications

Les normes sur lesquelles doivent se fonder les décisions de la Régie ont leur source dans la *Loi du ministère des communications*[70]. Essentiellement, cette loi définit les attributions du ministre et délimite la juridiction du Lieutenant-gouverneur en conseil en matière de réglementation des "communications", notion définie de la même façon que dans la *Loi de la Régie des services publics*[70a]

Dans le cadre de la compétence du Québec[71], il incombe au ministre de surveiller l'établissement de réseaux de communications, leur efficacité et leur développement, faire exécuter des recherches en ce domaine, colliger des informations sur les programmes, projets et besoins en matière de communications, établir et coordonner des services de communications gouvernementaux, coordonner la production, l'acquisition et la diffusion de documents audio-visuels et surtout, veiller à l'application des lois et règlements concernant les communications.

Pour sa part, le Lieutenant-gouverneur peut, en vertu de l'article 3a de cette même loi édicter des règlements déterminant, aux fins de l'article 25 de la *Loi de la Régie des services publics*:

> *1. les principes généraux suivant lesquels les permis, les autorisations et les concessions sont attribués, suspendus, annulés et renouvelés, par la Régie des services publics;*
>
> *2. des normes relatives à l'étendue territoriale de ces permis, autorisations et concessions et des normes relatives à leur durée qui ne peut excéder neuf ans et à leur renouvellement qui doit être accordé dans tous les cas où le titulaire se conforme à la loi et aux règlements;*
>
> *3. les droits et obligations de toute catégorie de détenteurs de permis de même que les exigences techniques, administratives et financières qui leur sont imposées;*

---

68 *Id.*, articles 36 à 40.

69 *Id.*, art. 34. En matière de câblodistribution, les droits sont déterminés par l'article 30 du *Règlement relatif aux entreprises publiques de câblodistribution*, (1973) 105 *Gazette Officielle du Québec*, Partie II, 5479 (n° 27, 26 / 9 / 1973).

70 L.Q. 1969, c. 65, mod. par L.Q. 1972, c. 57.

70a *Op. cit. supra*, note 33.

71 Il est curieux que la loi prenne la peine d'indiquer que le ministre doive agir "dans le cadre de la compétence du Québec". Il semble pourtant évident qu'une loi, même si elle le prétendait ne pourrait autoriser un ministre à agir au-delà de la compétence du Québec, c'est là un pléonasme juridique qui, dans le contexte de la *Loi de la Régie des Services publics* (article 1) a posé des problèmes, voir: *Bell Canada* c. *La Régie des Services publics et al. et Fernand Rondeau et al.*, [1975] C.S. 470, confirmé par la Cour d'appel. Jugement non rapporté, C.A., Montréal, no. 09-000197-756, (Juges Owen, Lajoie et Mayrand).

4. la forme, la teneur et la procédure des demandes de permis, d'autorisations et de concessions;

5. les cas où celui qui demande à la Régie d'émettre ou de modifier un permis, une autorisation ou une concession doit obtenir au préalable du ministre un certificat attestant de la conformité de la demande avec les normes techniques édictées en vertu du sous-paragraphe 3;

6. les conditions générales applicables aux contrats et engagements financiers des détenteurs de permis, d'autorisations ou de concessions;

7. un tarif de droits et redevances applicable aux détenteurs de permis, d'autorisations ou de concessions;

8. des normes et des priorités relativement à l'émission et à la transmission de catégories de productions ou de programmes;[71a]

Il peut aussi déterminer, au fins de l'application de l'article 30 de la *Loi de la Régie des services publics*, les conditions générales d'emploi des installations de communications par une entreprise autre que celle qui en est propriétaire, pourvoir à l'inspection des installations de communications, déterminer les conditions d'établissement, d'exploitation, d'administration, de modification ou d'extension d'une entreprise publique de même que les conditions de cession, de vente, achat ou fusion d'une entreprise ou d'un réseau.

Tout projet de règlement doit faire l'objet d'une première publication dans la *Gazette Officielle* avec avis d'au moins trente jours après lesquels il sera soumis au Lieutenant-gouverneur en conseil.

Enfin, le ministre peut, avec l'autorisation du Lieutenant-gouverneur en conseil, conclure tout accord avec tout gouvernement ou organisme conformément aux intérêts et aux droits du Québec afin de faciliter l'exécution de la loi[72].

Ayant situé les coordonnées historiques et législatives au sein desquelles s'inscrit l'action de la Régie, nous pouvons donc entreprendre de nous pencher sur les politiques concrètes de l'organisme.

III — LA PROGRAMMATION

A. Les impératifs du "Règlement relatif aux entreprises publiques de câblodistribution"[73] en matière de programmation

Avant d'examiner l'attitude de la Régie des services publics en matière de programmation, il y a lieu de faire l'examen du cadre réglementaire dans lequel est inscrite l'action de la Régie pour ce domaine en particulier.

C'est la section III du Règlement qui traite plus spécifiquement de la programmation (articles 11 à 22 inclusivement).

Il y est d'abord dit qu'une entreprise publique de câblodistribution doit

---

[71a] *Op. cit. supra*, note 70.

[72] *Op. cit. supra*, note 70, art. 11.

[73] *Règlement relatif aux entreprises publiques de câblodistribution, op. cit. supra*, note 69.

fournir à la Régie une grille sommaire et hebdomadaire type de sa programmation et informer la Régie de tout changement substantiel qu'elle entend y apporter[74].

L'alinéa 11 (2) déclare:

> *qu'une entreprise publique de câblodistribution ne peut offrir à ses abonnés que la programmation pour laquelle elle a été autorisée par la Régie.*

1 — **Programmation et production**

Le règlement fait une distinction entre la "programmation" et la "-production". Par "programmation" on entend,:

> *ensemble ordonné des programmes et des productions sonores, visuels ou audio-visuels qui sont offerts à l'abonné, à des fins d'éducation, de culture, de loisir, de renseignements ou d'information par une entreprise publique de câblodistribution.*[74a]

Ainsi, la programmation recouvre tout ce qui distribue le câblodistributeur, tandis que la production fait référence à:

> *cette partie de la programmation qui est offerte à l'abonné à partir de locaux ou studios de l'entreprise publique de câblodistribution, ou dans laquelle cette dernière joue un rôle de création, de réalisation ou de mise en scène.*[74b]

D'autre part, le *règlement concernant les entreprises de réception de radiodiffusion*[75] ne fait pas de distinction aussi nette entre "production" et "programmation". On reconnaît tout au plus que la "programmation communautaire" puisse comprendre une programmation produite pour le titulaire de la licence[76].

2 — **La programmation**

La règle fondamentale en matière de programmation consiste en l'ordre de priorité défini à l'article 21.

Cet article oblige les entreprises à offrir la programmation disponible de la façon suivante:

a) la programmation éducative;

b) les émissions communautaires approuvées par un comité communautaire d'abonnés ou d'usagers accrédité par la Régie;

c) les émissions locales;

---

[74] *Id.*, art. 12, exige que les grilles types visées par l'article 11 soient accessibles au public au Siège social de la Régie et l'entreprise doit les mettre à la disposition du public de son territoire. La Régie reproduit généralement dans ses ordonnances où il est question de programmation, la grille-type que lui a remise le câblodistributeur et les modifications qu'elle y apporte.

[74a] *Id.*, art. 1 (g).

[74b] *Id.*, art. 1 (f).

[75] DORS / 75-665, (1975) 109 *Gazette du Canada*, Partie II, 3103 (n°22, 17 / 11 / 1975).

[76] *Op. cit. supra*, note 75, art. 2: définition de "programmation communautaire".

d) les émissions d'intérêt général;

e) les programmes de langue française de l'entreprise publique locale de radio-télédiffusion de la Société Radio-Canada;

f) les programmes de langue française de toute autre entreprise publique locale de radio-télédiffusion;

g) les programmes de langue française des entreprises publiques régionales de radio-télédiffusion situées au Québec;

h) les programmes de langue française des entreprises publiques éloignées de radio-télédiffusion situées au Québec;

i) toute autre programmation de langue française avec priorité pour les domaines éducatif et culturel;

j) les programmes de langue anglaise de l'entreprise publique locale de radio-télédiffusion de la Société Radio-Canada;

k) les programmes de langue anglaise de toute autre entreprise publique locale de radio-télédiffusion;

l) les programmes de langue anglaise des entreprises publiques régionales et éloignées de radio-télédiffusion;

m) toute autre programmation;[76a]

et la programmation audio-visuelle a priorité sur toute autre programmation.

La programmation partisane est prohibée le jour d'une élection ou d'un référendum, de plus la Régie a émis une *Ordonnance générale sur la câblodistribution en période électorale*[77] en vertu de laquelle toute plainte concernant cette ordonnance doit être entendue d'urgence par la Régie[78] ce qui implique que la Régie ne veut pas s'occuper après coup des présumées infractions aux règlements mais lorsque cela est encore utile.

Radio-Québec étant considéré comme une chaîne de radio-télédiffusion éducative, sa programmation jouit de la priorité absolue. Dans son *Ordonnance générale concernant la distribution de la programmation de Radio-Québec par les entreprises de câblodistribution*[79], la Régie déclare:

> *L'obligation formelle d'offrir cette programmation est alors impérative. Seules les modalités et conditions d'implantation et d'exécution restent alors à déterminer.*[80]

Quant aux canaux qui restent inutilisés, ils peuvent servir, dit le règlement, pour transmettre la météo, l'heure, des avis, etc.[81].

[76a] *Op. cit. supra*, note 73, art. 21.

[77] [1973-74] R.S.P. 786.

[78] *Id.*, art. 7 de l'ordonnance.

[79] (1974-75) 3 R.S.P. 2352.

[80] *Id.*, p. 2354.

[81] *Op. cit. supra*, note 73, art. 20.

L'ordre de priorité du règlement fédéral[82] place la programmation éducative diffusée par une autorité éducative au second rang, après les signaux locaux de Radio-Canada[83]. Le canal communautaire est repoussé au sixième rang par le C.R.T.C. derrière toutes les stations de télévision locales et régionales[84], tandis que le règlement québécois lui réserve la seconde place dans la mesure où il s'agit d'émissions communautaires approuvées par un comité communautaire accrédité.

Tandis que le règlement du gouvernement fédéral ménage une place de choix aux stations de Radio-Canada qui diffusent dans une des langues officielles autre que celle de la station locale qui diffuse dans la langue de la majorité[85], le règlement québécois place aux derniers rangs la programmation de langue anglaise.

3 — **La production**

Le règlement oblige toute entreprise publique de câblodistribution à offrir, en plus de la programmation éducative, de la production d'une durée minimale de 10 heures par semaine comprenant des émissions communautaires approuvées par un Comité communautaire d'abonnés ou d'usagers accrédité par la Régie, des émissions locales, des émissions consacrées équitablement à la politique partisane au Québec et des discussions au cours desquelles les opinions sur des sujets d'intérêt public sont traitées équitablement[86].

La Régie peut toutefois déroger à ces règles s'il est démontré que l'intérêt public sera mieux servi ainsi.

En vertu de l'article 19, la production ne doit pas comprendre, entre 6 heures et 22 heures 30 des films interdits aux moins de 18 ans. Ce qui rappelle que la notion de production à laquelle réfère le règlement signifie: tout ce qui émane des studios du câblodistributeur, que cela soit produit sur place ou non.

Cette production doit être de haute qualité, utiliser les ressources locales, être de langue française,

> *"y compris la musique vocale, à moins que dans le cas de programmation éducative et d'émission communautaire, la Régie n'ait autorisé l'usage d'une autre langue"*,[86a]

et promouvoir la création et diffusion des productions québécoises et des arts en général.

Tels sont les principales coordonnées du cadre réglementaire à l'intérieur duquel la Régie exerce sa juridiction en matière de programmation des entreprises de câblodistribution.

Le règlement fédéral, qui reconnaît la possibilité d'une "programmation communautaire" "comprenant aussi bien la production du titulaire que celle émanant de la communauté", comporte l'exigence pour le titulaire, d'inscrire dans

---

[82] *Règlement concernant les entreprises de réception de radiodiffusion, op. cit. supra*, note 75, art. 6.

[83] *Id.*, art. 6 (1) a et b.

[84] *Id.*, art. 6 (1) f.

[85] *Id.*, art. 6 (1) d.

[86] *Op. cit. supra*, note 73, art 18 (1).

[86a] *Id.*, art 17 (c).

un registre le détail des émissions présentées sur le canal communautaire[87]. Il est aussi prévu que le temps consacré aux émissions à caractère partisan doit être équitablement partagé[88]. Il en est de même pour la discussion des autres sujets qui préoccupent le public[89]. Le règlement fédéral prohibe la reproduction d'un signal, les longs métrages, le matériel publicitaire et la programmation non-communautaire sur ce canal[90].

Le Conseil de la radio-télévision canadienne fait du canal communautaire une "obligation sociale élémentaire" pour le titulaire de licence de télévision par câble[91].

Passons maintenant à l'étude proprement dite des politiques de la Régie sur l'ensemble de ces questions.

B — Les politiques de la Régie

1 — Attitude générale

Toute la politique de la Régie en matière de programmation est basée sur la conception qu'elle se fait de la câblodistribution en tant que médium. Dans l'esprit de cet organisme régulateur, la câblodistribution n'est pas un prolongement de la télévision ou un substitut du téléphone, c'est un médium neuf, qui jusqu'ici s'est borné à jouer un rôle de sous-traitant vis-à-vis de la télévision conventionnelle mais qui, en raison de la reconnaissance législative de son rôle particulier et de l'évolution générale se doit d'occuper sa fonction propre:

> *C'est dans la mesure où elle n'est ni télévision ou radio conventionnelles, ni cinéma ni téléphone mais qu'elle est autre chose qu'elle accède à sa raison d'être. Si sa nature, sa vocation sociale est à prendre forme, si son caractère propre est en voie de définition, la Loi et les Règlements du Québec lui ont déjà fait place en la reconnaissant non seulement comme industrie mais comme service public. (...). Elle a toutes les chances d'éclosion rapide et elle se doit d'occuper sa fonction irremplaçable au carrefour des média précédemment cités: encore nourrie de ces derniers, elle doit dégager sa fonction propre et ajouter à la gamme des média sa marque distinctive*[92].

Tant que la câblodistribution ne fait que retransmettre des émissions de télévision conventionnelle, tant qu'elle n'est qu'un médium de soutien, elle possède un caractère de "temporaire", de service substituable. Confinée à ce rôle, la câblodistribution apparaît être pour la Régie un investissement qui ne serait pas viable en tout cas, qui ne mériterait pas le statut de service public. C'est ce qui ressort à la lecture des commentaires que l'organisme consacre à la programmation:

> *Pour ceux qui chercheraient un élément à la fois distinctif, propre à la câblodistribution et essentiel à son progrès, un élément dont elle possède*

---

87 *Op. cit. supra*, note 75, art. 12 (1).

88 *Id.*, art. 13.

89 *Id.*, art. 14.

90 *Id.*, art. 11.

91 C.R.T.C., *Politique relative aux entreprises de réception de radiodiffusion* (*Télévision par câble*), Ottawa, Le Conseil, 16 décembre 1975, pp. 11-12.

92 *Télécâble de la Rive Sud Inc.*, R.S.P. Ordonnance no. 8809, [1973-74] R.S.P. 613, pp. 631-632.

> *l'exclusivité, c'est bien la production conçue d'abord pour elle qui le fournit; c'est cette originalité du produit due aux possibilités que sa propre définition sociale et matérielle qui en fait émerger les valeurs nouvelles et porteuses d'avenir*[93].

Aussi, il est remarquable que les ordonnances de la Régie font preuve de beaucoup d'insistance sur la production locale et se contentent, règle générale, d'ordonner le respect de l'ordre de priorité fixé par le règlement quant au reste, c'est-à-dire la majeure partie des activités actuelles des câblodistributeurs.

Reste tout de même que les câblodistributeurs qui ne tiennent pas compte de l'ordre de priorité du règlement sont sérieusement tournés au ridicule. Ainsi dans *National Cablevision ltd et Télé-câble Vidéotron ltée et al.* (Service sur la Rive sud de Montréal)[94]. Le câblodistributeur retransmettait les deux principales stations francophones de Montréal sur leurs canaux de captage respectifs tandis que WETK-TV et sa programmation "Educationnal" se trouvait sur deux canaux et CJSS-TV station du réseau CTV déjà présent via CFCF-TV était distribué sur un meilleur canal; il n'en fallait pas plus pour soulever la colère de la Régie s'exprimant par la plume de son président:

> *Un tel aménagement dans la distribution ne saurait être retenu. Même au point de vue marketing, on ne pourra jamais favoriser la pénétration de câblodistribution en offrant une telle programmation où les goûts de la majorité ne sont même pas respectés. Il répugne à la Régie de devoir inciter une entreprise de l'envergure de la requérante à l'observance de principes aussi élémentaires que ceux de plaire au plus grand nombre, quand c'est possible sans altérer l'application d'autres principes. Point n'est besoin de règlement, ni de lois pour qui connaît son public!*[95]

Egalement, dans *Association des loisirs de Port-Cartier Inc.*[96] la requérante déclarait devoir payer $633.25 par mois pour recevoir un canal anglophone. La Régie répondit:

> *peut-on laisser la requérante payer $7,600 par année pour recevoir de telles émissions de préférence à d'autres émissions francophones du Québec lorsque 95% de la population de Port Cartier est francophone?*
> *(. . .)*
> *Ces questions sont réservées pour examen ultérieur*[97].

Enfin dans *Vidéotron Ltée*[98], la Régie a forcé la requérante à supprimer une programmation sonore de langue anglaise sur un canal comportant une programmation également locale et communautaire.

La Régie veut augmenter les choix de programmes français.

> *(Elle) entend faire en sorte que soient multipliés les choix disponibles en programmation de langue française, donner enfin une voix et un choix aux communautés locales*[99].

---

[93] *Idem.*

[94] R.S.P. Ordonnance 8884-8983, (1974-75) 2 R.S.P. 1403, aux pages 1444 et ss.

[95] *Idem*, p. 1445.

[96] (1974-75) 2 R.S.P. 856, Ordonnance no. 8914.

[97] *Association des loisirs de Port-Cartier Inc.*, (1974-75) 2 R.S.P. 856, aux pp. 862 et 863.

[98] (Réseau de St-Jérôme), Ordonnance no. 8843, [1973-74] R.S.P. 270, à la p. 288.

[99] *National Cablevision Ltd.*, R.S.P. 8881, (1974-75) 3 R.S.P. 1838, p. 1859.

Le C.R.T.C. considère la "télévision par câble" bien différemment. Pour l'organisme fédéral, la télévision par câble doit s'intégrer au système de radiodiffusion canadien en étant un collaborateur à part entière de ce système. Pour le C.R.T.C.

> *La télévision par câble est, (. . .) essentiellement un système technologique de réception et de distribution. Depuis ses débuts, elle s'est occupée presque exclusivement de la réception de signaux et de la distribution de ces signaux aux résidences des abonnés à l'aide d'un câble coaxial*[100].

Aux objectifs culturels et linguistiques, assignés à la câblodistribution par la Régie québécoise, le C.R.T.C. oppose des objectifs liés à l'amélioration du système de radiodiffusion. Evidemment, ces deux façons de voir un même phénomène ne sont pas étrangères aux conséquences constitutionnelles de l'une et de l'autre. Si l'on opte pour les vues de la Régie, la câblodistribution ne ferait qu'accessoirement de la "réception de signaux" de radiodiffusion au sens de l'arrêt *In re Regulation and control of Radio Communication in Canada*[101] qui statua ainsi sur la distinction qu'a tenté d'établir le Québec entre le signal émis et l'appareil susceptible de le capter:

> *The argument of the Province really depends on making, as already said, a sharp distinction between the transmitting and the receiving instrument. In their Lordships' opinion, this cannot be done. Once it is conceded, as it must be, keeping in view the duties under the convention, that the transmitting instrument must be so to speak under the control of the Dominion, it follows in their Lordships' opinion that the receiving instrument must share its fate. Broadcasting as a system cannot exist without both a transmitter and a receiver. The receiver is indeed useless without a transmitter and can be reduced to a nonentity if the transmitter closes. The system cannot be divided into two parts, each independant of the other*[102].

Les positions de la Régie sur la nature véritable du médium que constitue la câblodistribution sont non seulement le résultat d'une réflexion philosophique mais un impératif dicté par l'état actuel du droit constitutionnel canadien.

2 — **Programmes américains**

Face à ce problème, sans doute le plus épineux lorsqu'on compare les priorités du Québec en matière de câblodistribution et le rôle effectif des câblodistributeurs, la Régie se montre moins à l'aise.

D'une part, il ne saurait être question de supprimer, du jour au lendemain les stations américaines:

> *Mais, les choses étant ce qu'elles sont, l'absence sur les réseaux de câblodistribution de la métropole des stations américaines disponibles dans la région de Montréal aurait vraisemblablement comme effets la multiplication des antennes privées et collectives, une perte substantielle d'abonnés et partant une réduction de la capacité des entreprises de câblodis-*

---

[100] C.R.T.C., *Politique relative aux entreprises de réception de radiodiffusion, op. cit. supra*, note 91, p. 6.

[101] [1932] A.C. 304.

[102] *In re Regulation and control of Radio Communication in Canada, op. cit.*, note 101 par Viscount Dunedin, pp. 314-15.

> *tribution d'offrir une abondante production de la langue française obtenue de diverses sources et souvent répétée selon les besoins de la clientèle*[103].

En fait, la Régie situe le problème de la télévision américaine dans sa dimension plus globale de télévision qui fait concurrence à la télévision francophone du Québec, minimisant, voire même niant le rôle pourtant non négligeable qu'ont joué les câblodistributeurs dans l'importation de cette télévision:

> *C'est bien de concurrence dont il s'agit parce que même sans câblodistribution, la télévision américaine est massivement présente au Québec! La majeure partie de la population du Québec est concentrée à une distance relativement faible de la frontière américaine. Les québécois peuvent capter la programmation américaine dans certains cas sans antenne extérieure, mais pour la majorité de la population du Québec au moyen d'antennes privées ou des antennes collectives qu'on voit si souvent sur les maisons d'appartements*[104].

C'est aux autorités fédérales que la Régie s'en remet pour résoudre ce problème qui relève, selon elle, des "responsables des relations internationales du Canada"[105].

Le pari que fait la Régie face aux émissions américaines est le suivant:

> *Si la câblodistribution réussit finalement à offrir un vaste choix de programmation intéressante en langue française, la cote d'écoute des programmes américains sera d'autant diminuée*[106].

Toutefois, en attendant, la Régie se doit de maintenir les programmes américains sachant que c'est là que se trouve le support financier qui pourra servir à faire évoluer la câblodistribution:

> *Compte tenu des circonstances actuelles, le maintien sur la câblodistribution à Montréal des programmes américains disponibles dans la région de Montréal est essentiel à la poursuite du développement de la câblodistribution et, grâce à ce développement, à la multiplication des choix de programmation de langue française qui viendront au moins rétablir un équilibre depuis si longtemps rompu au détriment de la langue française et de la culture québécoise*[107].

Mais cela ne veut pas dire que l'on soit prêt à interdire la télé américaine partout au Québec sauf à Montréal.

> *Pourquoi faudrait-il que ce qu'on ne réussit pas à interdire à Montréal, soit interdit à Chicoutimi ou à Rimouski? Pourquoi faudrait-il que les populations éloignées des grands centres, défavorisées sous plusieurs rap-*

---

[103] *National Cablevision Ltd.*, R.S.P. Ordonnances 8881, 8882, 8883, 8885, 8886, (1974-75) 3 R.S.P. 1838, à la page 1860. Voir au même effet, *Treeford Limitée*, R.S.P. Ord. 8837, (1974-75) 3 R.S.P. 1810, à la page 1827 et *Cable T.V. Ltd.*, R.S.P. Ord 8831, (1974-75) 3 R.S.P. 1872, 1899.

[104] *National Cablevision Ltd.*, *op. cit.*, note 103, p. 1860.

[105] *Ibid.*, "Les responsables des relations internationales du Canada comptent-ils obtenir que la puissance ou l'orientation des antennes américaines soient modifiées pour prévenir la pénétration massive de la télévision des Etats-Unis? Sinon doivent-ils prendre des mesures pour brouiller ces ondes à la frontière? C'est à eux de répondre".

[106] *National Cablevision*, *op. cit. supra*, note 103, p. 1859.

[107] *Id.*, p. 1861.

> *ports en matière de culture et d'éducation, le soient encore davantage par une censure et un interdit qui s'exercerait en définitive au profit d'un radiodiffuseur local unique?*[108]

A l'intérieur de ces limites du possible, la Régie n'est pas d'humeur à se faire dicter son comportement par les normes ayant cours dans le domaine de la radiotélédiffusion. Cette industrie, selon la Régie doit s'adapter:

> *L'industrie de la radiotélédiffusion doit aussi tenir compte de l'existence de la câblodistribution et ajuster son comportement en conséquence, comme elle le fait à l'égard de tous les autres changements qui interviennent dans la société. La radiotélédiffusion n'a pas demandé la permission de l'industrie de la presse et de chacun des propriétaires de journaux pour vivre et se développer; pourquoi faudrait-il que l'industrie de la câblodistribution ou de la vidéo-cassette soient assujetties à la radiotélédiffusion?*[109].

Ici, la Régie s'éloigne des politiques du C.R.T.C. Tant qu'elle déplore l'omniprésence de la télévision américaine au Québec, elle mène une campagne largement parallèle à celle du C.R.T.C. dont la politique est de donner priorité à la distribution de signaux canadiens[110]. Par contre, en niant tout lien de subordination entre la câblodistribution et la radiodiffusion, la Régie contredit l'un des postulats de base du C.R.T.C. pour lequel

> *le service gratuit de radiodiffusion (. . .) doit demeurer l'élément principal du système de radiodiffusion canadienne*[111].

3 — **Services audio-visuels à demande (Pay T.V.)**

La fourniture de services audio-visuels spéciaux à demande (Pay T.V.) par les câblodistributeurs apparaît, pour la Régie, comme faisant partie de la nature de cette entreprise. Pour la Régie, il s'agit de "programmation à demande".

> *Ces services sont souvent semblables à ceux qui pourraient être obtenus par un individu qui s'abonnerait à un service de vidéo-cassettes, comme on s'abonne à un "club" de livres ou de disques. En conséquence, il semblerait logique de parler à cet égard de programmation à demande, service vidéo, club vidéo, etc.*[112].

La Régie ne veut pas provoquer une multiplication des infra-structures techniques ou susciter la naissance d'entreprises marginales.

> *Si les entreprises de câblodistribution peuvent commodément fournir la programmation à demande aux intéressés de leur territoire, ce sont elles qui offriront normalement ce service à des conditions convenues entre elles et leurs clients et sujettes à l'approbation de la Régie*[113].

---

108 *Ibid.*

109 *Treeford Limited*, R.S.P. Ord. 8837, (1974-75) 3 R.S.P. 1810, à la page 1830.

110 Voir, C.R.T.C., *Politique relative aux entreprises de réception de radio-diffusion, op. cit. supra*, note 91, p. 7.

111 *Idem*, p. 5.

112 *National Cablevision Ltd.*, R.S.P. Ord. 8881, 8882, 8883, 8885, 8886, (1974-75) 3 R.S.P. 1838, à la page 1858. Voir au même effet, *Cable T.V. Ltée*, R.S.P. Ord. 8831, (1974-75) 3 R.S.P. 1872, à la page 1899, de même que *Treeford Limitée*, R.S.P. Ord. 8837, (1974-75) 3 R.S.P. 1810, à la page 1826.

113 *Idem*, page 1859.

Bien qu'elle se reconnaisse explicitement une juridiction en cette matière, la Régie n'a pas encore de véritable politique en matière de services à demande sauf peut-être que comme tout le monde, elle prévoit que c'est d'abord dans les agglomérations importantes que vont se développer les services de ce genre et que le moment venu, ce sont les câblodistributeurs qui offriront le service.

L'attitude du C.R.T.C. sur cette question est d'abord conditionnée par la nature de ce service de télévision payante. Il n'est pas sûr que ce soit là une entreprise de réception de radiodiffusion au sens de la *Loi sur la radiodiffusion*[114]. Néanmoins, ces nouveaux services sont susceptibles de nuire au système de radiodiffusion. C'est pourquoi le Conseil n'estime pas souhaitable l'introduction de la télévision à péage bien qu'il étudie les moyens de l'introduire sans nuire au développement du système de radiodiffusion actuel[115].

4 — Le câblo-sélecteur (changeur ou convertisseur de fréquences)[116]

Dans les grandes agglomérations, le nombre de canaux disponibles commence à s'avérer tout-à-fait insuffisant. Aussi, les câblodistributeurs ont-ils entrepris des études afin de déterminer la meilleure stratégie à adopter face à ce problème.

De son côté, la Régie a obligé les nouveaux réseaux à offrir le service de changeur de fréquences. Il s'agissait dans ces cas "de nouveaux réseaux qui, dans quelques mois auraient eu à faire face aux mêmes problèmes de cette "abondance" de programmation"[117].

Toutefois, dans le cas des réseaux déjà établis,

> *une transformation de cette importance soulève des problèmes qui sont d'ordre technique et financier pour l'entreprise*[118].

Ce qui importe pour la Régie, c'est de déterminer les délais les plus brefs possible pour que ce service soit accessible à l'ensemble des abonnés.

Il n'est pas question danns l'esprit de la Régie qu'on ait, au sein d'un même réseau, des abonnés jouissant de ce service accru, et d'autres n'y ayant pas accès.

La Régie est d'opinion qu'ils doivent être partout pour deux raisons principales:

1) dans un service public qui commence aujourd'hui à opérer, il répugne que tous les citoyens n'aient pas accès à la même qualité de services. Par contre, si on

---

[114] S.R.C. 1970, c. B-11. L'article 2 de la loi définit "radiodiffusion" ainsi: "désigne toute radiocommunication dans laquelle les émissions sont destinées à être captées directement par le public en général"; voir également, Douglas MEPHAM, "La télévision payante inquiète les milieux de la télédiffusion" in *La Presse*, 18 mai 1976.

[115] Voir: C.R.T.C., *Politique relative aux entreprises de réception de radio-diffusion, op. cit. supra*, note 91, p. 48.

[116] Les ordonnances de la Régie désignent ces appareils installés chez l'abonné par divers vocables tels câblo-sélecteur (*Câble T.V. Ltée* R.S.P. 8831 (1974-75) 3 R.S.P. 1872, à la page 1899); changeur de fréquences ou "sélectionneur de l'abonné" (*Télécâble de Québec Inc.* R.S.P. 8891, (1974-75) 2 R.S.P. 1129, à la page 1163).

[117] *Télécâble de Québec Inc.*, R.S.P. 8891, (1974-75) 2 R.S.P. 1129, à la page 1164.

[118] *Câble T.V. Ltée*, R.S.P. Ord. 8831, (1974-75) 3 R.S.P. 1972, pp. 1897.

compare avec la téléphonie, tout abonné jouit du même service de base, que son récepteur soit noir ou de couleur ou encore à bouton poussoir.

2) la présence de changeurs de fréquences chez une partie seulement des usagers peut occasionner des troubles techniques.

Evidemment, les frais d'installation de même que la majoration des charges mensuelles qui résulteraient fatalement de l'installation de ces changeurs, qui, dans un premier temps, pourraient bien ne pas offrir un nombre alléchant de canaux[119], ne sont pas sans susciter des hésitations.

Car la véritable raison pour laquelle on tient à installer les convertisseurs apparaît beaucoup plus liée à la nécessité de "garder" les stations américaines, tout en offrant plus de programmation française.

Bien que l'on estime que tôt ou tard, de tels sélecteurs seront directement installés sur les téléviseurs, il n'en demeure pas moins que l'installation par le câblodistributeur des câblo-sélecteurs est une réalité qu'on ne peut retarder[120] selon la Régie.

Pour le C.R.T.C., le service de câblo-sélecteur est considéré comme un service de canaux supplémentaires, le mot "convertisseur" étant employé "pour désigner le dispositif de réception plutôt que le service l'utilisant"[121]. Ce dispositif de réception, dans l'esprit du conseil doit être loué ou acheté du câblodistributeur ou d'une autre entreprise tandis que le tarif autorisé donne à l'abonné le droit au service de base et au service de canaux supplémentaires[122]. Cela implique que les abonnés d'un même réseau peuvent avoir ou ne pas avoir accès à certains éléments de programmation.

5 — La bi-directionnalité

Bien qu'on retrouve certains commentaires qui laissent deviner l'enthousiasme évident de la Régie pour le jour où la câblodistribution deviendra bidirectionnelle, on ne trouve rien de concret, à ce jour dans les ordonnances de la Régie[123]. Il en est de même pour les politiques du C.R.T.C.

6 — Le rôle des entreprises en matière de production

a) Le caractère impératif de l'article 18 du règlement

De nombreuses ordonnances l'affirment, les câblodistributeurs, tout comme la Régie, sont liés par les termes de l'article 18 du Règlement[124]. Ce qui signifie que

---

[119] L'Ordonnance de la Régie dans *National Cablevision Limited* (Extension du réseau) R.S.P. Ord 8881, 8882, 8883, 8885, 8886, (1974-75) 3 R.S.P. 1838, à la page 1848 rapporte le témoignage d'un cadre de la compagnie qui affirme qu'advenant l'installation obligatoire du sélecteur, il faudra offrir une programmation alléchante pour conserver les clients à un coût majoré de 50% et que, d'autre part, un sondage révèle que 70% des abonnés de N.C. demanderaient à être débranchés si les stations américaines disparaissaient du câble.

[120] *Télécâble de Québec Inc.*, R.S.P. Ord. 8891, (1974-75) 2 R.S.P. 1129, à la page 1162.

[121] C.R.T.C., *op. cit. supra*, note 91, p. 34.

[122] *Idem*, p. 36.

[123] Voir: *Vidéotron Ltée*, R.S.P. Ord. 8843, [1973-74] R.S.P. 270, pp. 283 et ss.

[124] Voir par exemple, *North Hatley Television Inc.*, R.S.P. Ord. 8846, [1973-74] R.S.P. 685.

la Régie interprète très restrictivement le 2e alinéa de l'article 18 qui, de toute façon réfère à la participation locale (article7); ce deuxième alinéa semble signifier que la durée minimale de production locale peut n'être qu'augmentée par la Régie mais non réduite.

C'est pourquoi la Régie ne se montre pas très tendre envers les dirigeants d'entreprises qui ne sont pas intéressés à se soumettre au règlement:

> *Les propriétaires d'entreprises publiques qui n'auraient ni le dynamisme voulu pour rechercher activement la satisfaction des besoins de leur clientèle, compte tenu des ressources disponibles, ni même le désir d'entreprendre des démarches en ce sens, feraient mieux de laisser rapidement la place à d'autres*[125].

Toutefois la Régie va se montrer moins exigeante si le câblodistributeur dessert un petit nombre d'abonnés, elle a même dispensé une entreprise de faire de la production locale[126].

A un câblodistributeur ayant une centaine d'abonnés la Régie pose des exigences minimales.

> *Le requérant pourrait cependant offrir une production minimale à l'aide d'un modulateur, d'une caméra fixe et d'un carrousel. Un tel système automatique lui permettrait de distribuer des messages locaux et communautaires*[127].

De façon générale, tous les câblodistributeurs sont forcés de se soumettre, dans des mesures qui varient, aux prescriptions de l'article 18. La Régie, dans la plupart de ses ordonnances autorisant les entreprises à continuer l'exploitation de leurs réseaux répète:

> *Il va de l'intérêt de l'entreprise de ne pas adopter une attitude purement attentiste à l'égard de la production. L'entreprise doit rechercher activement la collaboration non seulement de la population desservie, mais encore des organismes qui offrent de la documentation audio-visuelle, sous forme de vidéo-cassettes ou autrement, celle des organismes qui s'intéressent à l'éducation ou à l'éducation populaire, celle des autres câblodistributeurs, etc...*[128].

L'équipement de base pour une production minimale n'est pas nécessairement un appareillage sophistiqué. A un câblodistributeur qui se plaignait que l'équipement requis pour répondre aux exigences de l'article 18 coûterait trop cher, la Régie répond:

> *La Régie n'a jamais exigé rien d'aussi sophistiqué quant à l'équipement de base pour une production minimale, c'est-à-dire les messages d'intérêt communautaire, incluant un modulateur pouvant aussi servir à une production plus complète éventuellement*[129].

---

125 *Bergeron et Frères Ltée*, R.S.P. Ord. 8875, (1974-75) 2 R.S.P. 1368, p. 1373. Des propos semblables se retrouvent également dans *Border Community T.V. Inc.*, R.S.P. 9011, [1973-74] R.S.P. 968.

126 *Association T.V. du Lac des Seize Iles Inc.*, R.S.P. Ord. 8528, [1973-74] R.S.P. 310. L'Association ne comptait que 19 membres. "Dans l'état actuel des choses, surtout en raison du nombre peu élevé d'abonnés, l'entreprise ne peut économiquement songer à faire une distribution de programmation autonome ou d'origine locale" (à la page 313).

127 *Fernand Rondeau*, R.S.P. Ord. 8908, [1973-74] R.S.P. 395, à la page 399.

128 *Richard Coutu et fils Inc.*, R.S.P. Ord. 8933, [1973-74] R.S.P. 301, à la page 306.

129 *Transvision (Cookshire) Inc.*, R.S.P. Ord. 8848, (1974-75) 1 R.S.P. 546, à la page 553.

Ce qui sous-tend cette exigence d'une programmation locale, c'est l'article 4 du règlement qui mentionne que "l'entreprise doit être un instrument permanent de développement social, culturel et économique de la collectivité qu'elle veut desservir".

> *Il ne suffit plus de doter un territoire d'un réseau physique et de regarder le monde évoluer . . . il faut bien plus que ce réseau serve et qu'il soit utilisé au profit de celui qui en acquitte "la facture", le public!*[130]

Par conséquent, "Le dynamisme social et culturel d'une communauté doit pouvoir trouver une voix et une tribune par le moyen de la câblodistribution"[131].

Pas question pour le câblodistributeur d'attendre que l'on vienne lui demander la permission d'utiliser son équipement, pas question, non plus, de forger des émissions de remplissage ou des imitations de ce qui se fait ailleurs:

> *La requérante devra donc découvrir les besoins de sa collectivité et répondre à ses besoins. Il ne s'agit pas d'imiter ni de refléter ce qui est déjà réalisé par les stations captées ou encore de présenter une production ne répondant pas aux besoins de la population de Boucherville. Dans son obligation d'être un instrument de développement social, culturel et économique de sa collectivité, le câblodistributeur doit être à l'écoute de son milieu afin de répondre à ses besoins*[132].

Consciente de la difficulté que peut comporter l'obligation d'offrir une programmation locale, la Régie fait appel à l'imagination des câblodistributeurs et rappelle les progrès des récentes années qui rendent plus facile une production locale intéressante:

> *A l'impossible, nul n'est tenu! La Régie est consciente des difficultés présentes, mais note également que certaines choses qui semblaient impossibles il y a quelques années, sur le plan des coûts et de la qualité technique, sont aujourd'hui réalisables et deviendront plus faciles à l'avenir*[133].

La Régie offre même sa collaboration, plusieurs de ses ordonnances renferment le paragraphe suivant:

> *La Régie des services publics entend également faire sa part; en tant que tribunal, ses fonctions sont d'abord d'exercer un pouvoir de contrôle et de surveillance, mais comportent aussi une relation d'aide ou de conseils, particulièrement au niveau du personnel de la Régie*[134].

b) Collaboration entre entreprises

En ce domaine de la production, il peut être avantageux que les câblodistributeurs d'une même région collaborent afin d'offrir une plus grande quantité de

---

130 *Roland Tremblay et La Câblovision Mont-Valin Ltée et autres*, R.S.P. Ord. 8970, 8973, 8977, 8981, (1974-75) 2 R.S.P. 1274, à la page 1346.

131 *Valleyfield Transvision Inc.*, R.S.P. Ord. 8894, (1974-75) 2 R.S.P. 801, à la page 811.

132 *Télécâble de Boucherville Inc.*, R.S.P. Ord. 8911, [1973-74] R.S.P. 746, à la page 752. La référence à l'inexistence d'une "demande" par les usagers a été rejetée dans *Transvision Magog Inc.*, R.S.P. Ord. 8851, [1973-74] R.S.P. 406, à la page 411.

133 *Guy Chouinard*, R.S.P. Ord. 8869, [1973-74] R.S.P. 338, à la page 346.

134 *Transvision Cowansville Inc.*, R.S.P. Ord. 8829, (1974-75) 1 R.S.P. 294, à la page 302. Au même effet, *Guy Chouinard, op. cit.*, note 133, p. 346.

programmation à leur public. Ainsi, lorsque les populations constituent une entité ayant assez d'intérêts communs pour justifier l'échange des productions locales et l'établissement éventuel d'une chaîne de réseaux, la Régie dira bravo mais,

> *Il ne faudrait pas, cependant, que l'entreprise publique de câblodistribution perde complètement la maîtrise de ses opérations, même au profit d'une autre entreprise publique*[135].

Cette collaboration entre câblodistributeurs est non seulement, compte tenu des réserves exposées ci-haut, encouragée, mais la Régie rappelle qu'elle peut, au besoin être imposée en vertu de l'article 33 de la *Loi de la Régie des services publics*[136].

Evidemment, cette possibilité de s'approvisionner à même les productions ou les équipements d'autres câblodistributeurs ne dispense pas nécessairement le câblodistributeur de se livrer lui-même à de la production qui va refléter la spécificité de la collectivité au sein de laquelle il oeuvre[137].

Le C.R.T.C. de son côté permet au titulaire de licence de distribuer, sur le canal communautaire, des émissions produites par une autre entreprise[138]. Cela n'empêche pas le conseil de noter, à l'instar de la Régie, que cette pratique risque d'amener une réduction au minimum de la production d'émissions locales.

c) La nature de la production locale

La production était jusqu'ici pour la plupart des câblodistributeurs une activité marginale, pour la Régie c'est autour de la production que toute la structure de la programmation d'un câblodistributeur doit s'édifier:

> *Dans la programmation, par-delà les programmes d'entreprises publiques de radio-télédiffusion que le câblodistributeur fournit en plus de la programmation éducative disponible, selon l'ordre de priorité déterminé par le règlement, le produit spécifique, irremplaçable, inédit, du câblodistributeur ce sont les émissions communautaires, locales et d'intérêt général qu'il réalise sans oublier les nouveaux services à venir qui pourront lui être autorisés ou ordonnés*[139].

Les exigences relatives à la production sont toutefois tributaires des ressources dont dispose chaque entreprise publique ainsi que nous l'avons vu et des usagers.

> *Souvent la situation se présente ainsi: les abonnés éventuels sont portés à se dire "nous prendrons le service quand la production de programmes sera assez abondante, sera devenue plus importante" et l'entreprise, de son côté, est portée à penser "quand nous aurons assez d'abonnés nous songerons à augmenter notre production et à réaliser de meilleures émissions".*

---

135 *Dame Rollande St-Louis*, R.S.P. Ord. 8932, [1973-74] R.S.P. 363, à la page 367.

136 *Urgel Bernard*, R.S.P. Ord. 8876, [1973-74] R.S.P. 724, à la page 731. Aussi *Dame Rollande St-Louis*, *op. cit.*, note 135. L'article de la loi se lit comme suit:
33. — Quand le propriétaire d'une entreprise publique s'adresse à la Régie pour obtenir l'échange d'un service avec un autre propriétaire d'une entreprise similaire, la Régie peut, après avoir convoqué les parties, rendre telle ordonnance qu'elle juge d'intérêt public pour en déterminer les conditions.

137 *Lennoxville Transvision Inc.*, R.S.P. 8847, (1974-75) 2 R.S.P. 981, à la page 987.

138 C.R.T.C., *Politique relative aux entreprises de réception de radiodiffusion*, *op. cit. supra*, note 91, p. 32.

139 *Télécâble de la Rive Sud Inc.*, R.S.P. Ord. 8809, [1973-74] R.S.P. 613, à la page 630.

> *Si chacun en reste là, le succès de l'opération globale risque fort d'être compromis. Le câblodistributeur n'est pas l'unique agent de la marche des choses. L'arrivée de la câblodistribution relève aussi de l'intérêt public en ce sens qu'elle est affaire de tous*[140].

Par conséquent, les exigences de la Régie en matière de production locale vont varier selon l'ampleur des réseaux.

Il n'est pas dans les usages qu'un organisme régulateur impose un genre d'émission à la place d'un autre, aussi la Régie ne précise pas dans ses ordonnances quel type d'émission devra offrir le canal de production locale du câblodistributeur. On peut toutefois rappeler les exigences de l'article 17 du règlement[141].

De plus, la presque totalité des entreprises de câblodistribution en sont encore à mettre sur pied un service de production locale, il est compréhensible que la Régie n'ait pu, à ce jour se prononcer plus précisément sur cette question[142].

Reste toutefois que dans l'esprit de la Régie,

> *en s'avérant l'instrument électronique nécessaire au citoyen pour avoir accès, entre autres, à l'enseignement et à l'éducation, aux échanges sociaux et culturels animateurs de son propre milieu à l'information sur les plans local, municipal, régional qui lui faisait largement défaut, qui lui est désormais accessible et à laquelle il a droit, la câblodistribution réalise sa qualité de service public*[143].

L'idéal à atteindre pour la Régie est de rendre accessible au plus grand nombre possible de québécois un service de câblodistribution complet, bidirectionnel, offrant une très abondante programmation. Le prototype de l'entreprise idéale pour la Régie, est le réseau de Télécâble Vidéotron sur la Rive sud de Montréal[144].

La notion de production locale telle que définie par la Régie recoupe celle d'émissions communautaires du C.R.T.C., pour l'organisme fédéral:

---

140 *Télécâble de la Rive Sud Inc.*, R.S.P. Ord. 8809, [1973-74] R.S.P. 613, à la page 629.

141 *Op. cit. supra*, note 73.

142 Dans *National Cablevision Ltd. et Télécâble Vidéotron et al.*, R.S.P. Ord. 8889-8983, (1974-75) 2 R.S.P. 1403, à la p. 1452: la Régie, accordant un nouveau territoire à la deuxième qui proposait une grille de programmation sophistiquée déclarait:

> Des quinze canaux qu'elle se propose d'assigner à l'ensemble de la programmation d'origine locale, la Régie exige plus de précision quant à leur usage. Combien seront affectés à la production communautaire, à cette production locale du câblo-distributeur, aux productions de services tels le télé-magazinage, l'auto-publicité, l'horaire de ses propres activités? Elle devra au cours des prochains six mois soumettre à la Régie une grille-type de sa programmation hebdomadaire faisant état du contenu et de l'utilisation de chacun des canaux qu'elle distribuera sur son réseau.

143 *Télécâble de Québec Inc.*, R.S.P. Ord. 8891, (1974-75) 2 R.S.P. 1129, à la page 1166-1167.

144 C'est ce qui ressort de la lecture des ordonnances de la Régie ayant trait aux réseaux desservant des régions urbaines. Lors d'une conversation avec le président de la Régie, le juge Yvon Côté, le 16 février 1975, il nous a confié que pour lui, l'entreprise de câblodistribution de l'avenir, c'est Télécâble Vidéotron. Au sujet de Télécâble Vidéotron voir l'ordonnance de la Régie dans *National Cablevision et Télécâble Vidéotron et al.*, Ord. 8884-8983, (1974-75) 2 R.S.P. 1403 et Michel CHAUVEAU, "Il était une fois la câblodistribution", in *Antennes*, no 1, 1er trimestre 1975, à la page 7. Jean FOREST, "Canaux multiples et option communautaire chez Télécâble Vidéotron", in *Télé Presse*, 18 octobre 1975, page 22 et ss. Pierre GRAVEL, "Télécâble Vidéotron s'est fait le champion de l'anti-télévision", in *La Presse*, 2 mars 1976.

> *Les émissions communautaires devraient être, par nature, très différentes des émissions offertes par les stations de radio et de télévision desservant le territoire autorisé*[145].

L'élément distinctif de la programmation communautaire est, pour le C.R.T.C., son aptitude à transformer le téléspectateur passif en un participant actif[146]. La participation du téléspectateur constitue le fondement de telles émissions. De cette conception, découle l'obligation pour les câblodistributeurs d'encourager individus et groupes à soumettre des idées pour des émissions, à produire leurs propres émissions sous réserve de maintenir une programmation équilibrée et présentant des points de vue différents[147]. Le câblodistributeur est pareillement incité à mettre ses installations au service de la communauté, d'établir des groupes de consultation composés de membres de la communauté qui seront associés à l'exploitation du canal communautaire, étant entendu que le titulaire garde l'ultime responsabilité de la programmation distribuée[148]. Enfin, la communauté doit avoir la chance de voir sur le vif certains évènements locaux[149].

7 — **La publicité**

Fidèle aux prescriptions du Règlement, la Régie autorise toutes les entreprises de câblodistribution à insérer de la publicité dans leur émissions locales. Cette publicité ne doit pas être contraire aux exigences du Règlement[150].

Le règlement prévoit que toute publicité est interdite durant toute émission communautaire ou toute programmation éducative.

Si la publicité est permise dans toutes les autres productions que le câblodistributeur offre à ses abonnés, celui-ci doit s'abstenir de présenter de la publicité sur les boissons alcooliques ou sur le tabac et les drogues. Est pareillement prohibée la publicité sur les films interdits aux moins de 18 ans et sur les valeurs mobilières autres que celles émises par les pouvoirs publics et sur les loteries autres que celles de Loto-Québec.

Par publicité, on entend "toute représentation d'un bien ou d'un service faite dans un but lucratif" et la publicité non locale et non produite au Québec par des résidents du Québec est interdite. On entend par publicité "non locale":

> *cette partie de la production qui est la représentation d'un bien ou service qui ne comporte pas l'identification d'une personne ou d'une entreprise ayant son établissement ou sa place d'affaires dans le territoire de l'entreprise, ou dans le voisinage immédiat.* [150a]

En fait, la publicité est souvent présentée comme un fruit des efforts que consentira le câblodistributeur pour la production.

---

[145] C.R.T.C., *Politique relative aux entreprises de réception de radiodiffusion, op. cit. supra*, note 91, p. 19.

[146] *Ibid.*

[147] *Ibid.*

[148] *Idem*, p. 20.

[149] *Ibid.*

[150] *Op. cit. supra*, note 73, art. 13.

[150a] *Op. cit. supra*, note 73, art. 13 (4b).

> *L'effort consenti par une entreprise de câblodistribution pour offrir une production intéressante sur un canal auquel elle est identifiée, trouve sa compensation par l'accès à des revenus provenant de la publicité et par un intérêt accru de la part des personnes susceptibles de s'abonner*[151].

Le règlement relatif aux entreprises publiques de câblodistribution interdit toutefois la publicité durant toute émission communautaire et programmation éducative[152].

C'est donc uniquement dans la production "locale" que le câblodistributeur risque de trouver la récompense de ses efforts.

Toutefois, le règlement fédéral sur la télévision par câble prohibe la publicité sur le canal communautaire[153], c'est-à-dire le canal que le câblodistributeur affecte à la distribution de programmation communautaire[154] et le même règlement inclut dans la notion de "programmation communautaire" aussi bien les émissions produites par le câblodistributeur que celles produites par un réseau ou celles produites par un autre titulaire et intégrée à la programmation produite par le câblodistributeur[155]. Il y a donc là un conflit entre les politiques de la Régie et celles du conseil de telle sorte que la "récompense" que fait miroiter la Régie peut présenter des difficultés pour le câblodistributeur.

8 — **La programmation communautaire**

Le règlement relatif aux entreprises publiques de câblodistribution réserve une place spéciale aux émissions communautaires.

Par "émission communautaire", on entend:

> *toute production préparée et réalisée par et pour les citoyens de la communauté desservie par la câblodistribution, à partir des ressources humaines de la communauté, avec ou sans l'aide de l'entreprise publique de câblodistribution, et orientée vers des objectifs communautaires*[156].

L'article 15 du règlement énonce par ailleurs la règle d'accessibilité communautaire:

> *15. — Accessibilité: Pour les fins d'émissions communautaires et de programmation éducative, l'entreprise publique de câblodistribution doit mettre gratuitement un ou plusieurs canaux à la disposition de la communauté ou d'un organisme chargé de faire de la programmation éducative.* [156a]

Quant à la priorité des émissions communautaires, le Règlement leur réserve la deuxième place, immédiatement après les émissions éducatives.

---

[151] *Transvision Cowansville Inc.*, R.S.P. Ord. 8829, (1974-75) 1 R.S.P. 294, à la page 302.

[152] *Règlement relatif aux entreprises publiques de câblodistribution, op. cit. supra*, note 73, article 13 (2).

[153] *Op. cit. supra*, note 75, art. 11.

[154] *Id.*, art. 2, "Canal communautaire".

[155] *Id.*, art. 2, "Programmation communautaire".

[156] *Op. cit. supra*, note 73, art. 1 (b).

[156a] *Ibid.*

Enfin, l'article 17(2) prévoit:

> *qu'un comité communautaire d'abonnés ou d'usagers d'une entreprise publique de câblodistribution peut être accrédité par la Régie pour approuver préalablement à l'approbation de la Régie cette partie de la production d'une entreprise publique de câblodistribution, présentée à titre d'émission communautaire.* [156b]

La Régie a favorisé une interprétation large de ces dispositions qu'elle voit comme tendant à favoriser le plus possible la libre expression communautaire.

> *La Régie serait donc mal venue de chercher, par une interprétation littérale ou mécanique, des obstacles aux formes d'organisation ou d'expression que les collectivités se sont données. La lettre tue, mais l'esprit vivifie; or, l'esprit, l'objectif central du Règlement sur ce point est manifestement de favoriser le développement de la production communautaire et la libre expression communautaire*[157].

Le Comité communautaire constitue donc un rouage majeur dans la structure de production d'émissions communautaires. Le règlement oblige l'entreprise de câblodistribution à distribuer en priorité les émissions approuvées par le Comité communautaire[158].

Le règlement n'exige pas que le comité soit impliqué dans la réalisation de production[159] mais la Régie jugea dans certains cas que cela pouvait s'avérer intéressant. Toutefois,

> *On ne s'aurait en effet réduire à la seule voix de la requérante, même dans l'optique d'un double mandat de comité accrédité et de producteur, l'accessibilité à la distribution*[160].

Et l'on exigea dans cette ordonnance, que soient établis des mécanismes souples et pratiques pour tous afin de favoriser le développement de la distribution de cette programmation.

La principale fonction du Comité accrédité est d'approuver la production communautaire et de susciter la participation. A ces fins, le Comité reçoit une accréditation. Pratiquement, on reste à se demander quelle portée peut vraiment avoir une telle accréditation.

D'une part,

> il appartient à chaque collectivité d'incarner, *selon ses propres besoins et selon les moyens dont elle dispose,* les modalités de son expression communautaire. *Il appartient donc à la population locale et aux organis-*

[156b] *Ibid.*

[157] *Télévision communautaire St-Félicien Inc. et al.*, R.S.P. Ord. 8994, (1974-75) 2 R.S.P. 1020, à la page 1023. Au même effet, *T.V.C. La Doré Inc. et al.*, R.S.P. Ord. 9016, (1974-75) 2 R.S.P. 1176, à la page 1179, et *Télévision communautaire de la région de l'amiante Inc.*, R.S.P. Ord. 9073, (1974-75) 3 R.S.P. 1787, à la page 1802.

[158] Cela fait présentement l'objet d'une contestation par les câblodistributeurs de Montréal au motif que le paragraphe 17 (2) du Règlement, serait *ultra-vires* car il outrepasserait les pouvoirs conférés au Lieutenant-gouverneur en conseil par l'article 3 (a) de la *Loi du Ministère des Communications.* Cet appel est pendant devant la Cour d'appel.

[159] *Télévision communautaire St-Félicien Inc. et. al., op. cit. supra*, note 157, p. 1026.

[160] *Idem*, pp. 1030-1031.

> *mes locaux qui lui servent d'appui d'exprimer librement les réalités sociales, culturelles et économiques qu'ils entendent animer par le moyen de la câblodistribution et des autres média qui leur sont accessibles*[161].

Et d'autre part, compte tenu de ce que nous avons dit plus haut, on ne peut dire que le Comité puisse prétendre à un rôle de censeur exclusif de ce qui sera ou ne sera pas accepté sur le canal communautaire.

Le rôle du Comité accrédité est donc tout simplement:

> *(. . .) exclusivement de se prononcer sur le caractère communautaire ou non de documents déjà produits ou encore de distribution par câble en différé ou en direct.*
>
> *Au surplus, l'on comprendra que le comité accrédité n'étant pas lui-même un organisme de censure, l'entreprise de câblodistribution ou même un autre comité accrédité à son égard peuvent toujours, pour la première, effectuer la distribution de tout document ou projet d'émission à d'autre titre que celui "d'émission communautaire" et pour le second, approuver et reconnaître le caractère communautaire de semblable document ou projet d'émission, nonobstant le refus d'un comité accrédité donné d'en reconnaître le caractère communautaire*[162].

On peut s'interroger sur l'utilité d'un tel Comité et sur sa capacité juridique d'influencer réellement la programmation communautaire que le câblodistributeur distribue.

Malgré le fait que les émissions approuvées par le Comité accrédité doivent nécessairement être retransmises par le câblodistributeur, il ne s'agit d'aucune façon,

> *et la Régie insiste là-dessus, d'un "contrôle" populaire de l'entreprise, encore moins d'une "occupation" de ses studios ou réseaux non plus que de l'exercice d'une "censure" même populaire*[163].

L'entreprise, de son côté, doit collaborer avec le Comité qui lui doit assurer sa permanence et faire rapport à la Régie au moins annuellement.

Lorsq'elle accrédite un comité, la Régie se penche sur ce qu'elle appelle sa "crédibilité opérationnelle". Dans le cas des groupes, "bien en place", cela est plus facile, le passé étant le garant de l'avenir[164]. Pour un groupe non encore constitué, qui se propose, la Régie dit procéder ainsi:

> *Elle* (la Régie) *doit analyser les engagements et les divers documents qu'il a déposés, où s'expriment les projets qu'il entend mettre de l'avant advenant son accréditation. A toutes fins pratiques, la Régie se doit de déceler quel pourrait être le comportement de ce comité requérant dans l'exercice des responsabilités qu'il revendique et de pressentir l'orientation qu'il*

---

[161] *Idem*, pp. 1023-1024.

[162] *John Kambites et al. et Câblevision Nationale Ltée et Câble T.V. Ltd. et al.*, R.S.P. Ord. 9053, 8 janvier 1976, non encore rapportée, pp. 35-36. (Accréditation d'un comité communautaire grec à Montréal).

[163] *John Kambites et al., op. cit.*, note 162, p. 36.

[164] A ce jour, la Régie a approuvé l'accréditation de quatre comités communautaires. Voir les causes indiquées aux notes 157 et 162.

> *entend donner à son action, le tout, selon le contexte spécifique de la collectivité grecque et à la lumière des impératifs de la réglementation québécoise*[165].

Cela va donc supposer un examen de la représentativité du Comité, de ses structures, qui doivent être ouvertes aux citoyens et de possibilités de créer sa propre relève tant sur le plan humain que financier.

La notion d'émission communautaire du C.R.T.C., comme nous l'avons vu, se confond avec ce que la Régie désigne comme étant des "émissions locales". Les émissions communautaires devraient, selon le conseil, être de nature différente des émissions offertes par les stations de radio et de télévision qui desservent le territoire autorisé.

> *Une aptitude à transformer le téléspectateur passif en un participant actif constitue peut-être le facteur distinctif le plus important de la programmation*[166].

Les titulaires de licence sont fortement invités par le conseil et compte tenu de leur situation financière, d'inciter groupes et individus à amener les groupes à produire leurs propres émissions en mettant des membres de leur personnel à la disposition de ces personnes[167], sous réserve toutefois que le câblodisstributeur demeure entièrement responsable des émissions distribuées sur le canal communautaire[168].

Le conseil prévient aussi qu'il ne saurait être question qu'un seul groupe se ménage l'utilisation du canal communautaire, mais que l'ensemble de la population ait l'occasion de participer, et qu'elle soit également informée de la possibilité de participation. Une telle participation pourrait exister, selon le conseil, ailleurs que dans le secteur de la production d'émissions par exemple, en permettant au public d'exprimer ses préférences quant au choix des projets d'émissions[169].

Enfin, sans doute le pendant du Comité communautaire dont parle le règlement québécois, l'énoncé de politique sur la télévision par câble exige du titulaire de licence qu'il forme des groupes de consultation, formés de membres de la communauté et ayant pour rôle d'aviser le câblodistributeur quant à l'exploitation du canal communautaire[170]. Mais ici, l'initiative de former un tel comité émane du câblodistributeur et non des usagers.

IV — LA TARIFICATION

1 — Principes généraux

a) Les exigences de la loi

En vertu de l'article 17 de la *Loi de la Régie des services publics*[171], les "prix, taux et loyers exigés par un propriétaire d'une entreprise publique doivent être justes et raisonnables".

---

165 *John Kambites et al., op. cit. supra*, note 162, p. 37.

166 C.R.T.C., *Politique relative aux entreprises de réception de radiodiffusion, op. cit. supra*, note 91, p. 19.

167 *Idem*, à la page 19.

168 *Idem*, à la page 20.

169 *Idem*, à la page 22.

170 *Idem*, à la page 20.

171 *Op. cit. supra*, note 33.

De plus, tout propriétaire d'entreprise publique doit, avant de commencer ses opérations et chaque fois que la Régie le demande, fournir à celle-ci la liste de ses tarifs ainsi que tous renseignements que la Régie peut exiger.

De plus, la Régie, après enquête entreprise de sa propre initiative ou à la requête d'une partie intéressée, peut modifier les prix, taux et loyers exigés pour ses services par tout propriétaire d'une entreprise publique de manière à les rendre "-justes et raisonnables"[172].

Enfin, la loi déclare:

> *Il est illégal pour un propriétaire d'exiger ou de recevoir d'autre prix, taux ou loyer que ceux dont il a produit la liste ou qui ont été fixés par ordonnance de la Régie.*
>
> *Tout montant payé au-delà des prix déterminés par la Régie peut être répété par celui qui l'a payé ou ses ayants-droit, nonobstant toute convention ou stipulation contraire*[173].

Enfin, la Régie a le pouvoir de modifier ou d'annuler tout contrat ou règlement relatif a, une entreprise publique si celui qui la demande établit que les conditions de ce contrat sont abusives[174].

b) Le règlement

Le règlement prescrit deux principes en matière de tarification:

Ainsi, l'article 9 déclare:

> *"Le taux d'abonnement à un même type de service de câblodistribution doit être uniforme pour tous les abonnés d'une même entreprise publique de câblodistribution et doit être déterminé en fonction de la qualité et de l'ampleur du service offert, du revenu qu'il fournit, du progrès dans le développement dans l'entreprise et des éléments fonctionnels de l'entreprise*[175].

L'autre règle générale concerne les frais d'établissement qui sont les seuls qui peuvent être exigés à l'avance d'une personne qui demande le service[176].

2— **L'attitude générale de la Régie**

La Régie a donné un contenu plus précis à la vague notion de "juste et raisonnable" de l'article 17 de la *Loi*[177].

> *Il découle clairement de ce texte que la Régie n'est pas liée par des barrières rigides dans la fixation des tarifs. C'est là une conséquence logique du caractère particulier d'une entreprise de service public qui doit permettre*

---

[172] *Op. cit. supra*, note 33, art. 18.

[173] *Op. cit. supra*, note 33, art 18 (1) et (2).

[174] *Op. cit. supra*, note 33, art. 19.

[175] *Règlement relatif aux entreprises publiques de câblodistribution, op. cit. supra*, note 69.

[176] *Op. cit. supra*, note 73, art. 24 (1).

[177] Concept déjà précisé il est vrai à l'article 9. *Id.*

> *l'accès au service au plus grand nombre d'abonnés possible et ce au coût le plus bas tout en assurant une saine situation financière à l'entreprise*[178].

Dans *Vidéotron Ltée* (Réseau de St-Jérôme) alors que pour un service très complet, l'entreprise demandait des tarifs plus élevés que la plupart des taux en vigueur dans l'ensemble des entreprises de câblo-distribution du Québec, la Régie y donna son assentissement en rappelant toutefois:

> *la Régie a le devoir de surveiller de près l'affectation des revenus de l'entreprise et d'empêcher, le cas échéant, les profits excédentaires tout autant qu'un fonctionnement déficitaire qui mettrait en danger l'existence de l'entreprise. La Régie est un organisme de surveillance et de contrôle des entreprises publiques et exerce son rôle en permanence, au moyen notamment des inspections, des rapports annuels et autres que doivent fournir les entreprises. La Régie exerce son rôle de surveillance et de contrôle non seulement dans le but d'assurer la qualité du service offert, mais encore afin d'assurer le service au plus grand nombre et au moindre coût possible*[179].

En ce qui regarde l'entreprise la Régie cherche à:

> *s'assurer le mieux possible que l'entreprise de service public retire des revenus suffisants pour lui permettre de remplir adéquatement ses responsabilités tout en réalisant un profit suffisant pour lui permettre l'accès aux capitaux à un taux raisonnable*[180].

Par conséquent, dans la plupart de ses ordonnances concernant des demandes d'augmentation de tarifs, la Régie va adopter un cheminement semblable à celui-ci.

> *La Régie doit d'abord vérifier si la requérante est bien fondée à demander des revenus dans la proportion indiquée, c'est-à-dire si cette demande est nécessaire pour lui fournir un rendement conforme à la vitalité économique qu'il lui faut pour accomplir son mandat et assumer ses responsabilités et ensuite, vérifier si cette demande a été bien répartie entre les diverses catégories de service*[181].

Il va sans dire que ces questions sont des questions de fait qui revêtent des implications hautement techniques. Aussi, chaque requête concernant les tarifs fera l'objet d'un examen méticuleux des régisseurs secondés des membres du personnel de la Régie qui sont spécialisés dans le domaine. La Régie ira parfois jusqu'à commander des études très poussées à des spécialistes afin de se donner l'information nécessaire[182].

---

178 *Télécâble de la Rive Sud Inc.*, R.S.P. Ord. 8809, [1973-74] R.S.P. 613, à la page 648.

179 *Vidéotron Ltée*, R.S.P. Ord. 8843, [1973-74] R.S.P. 270, à la page 290.

180 *Télécâble de la Rive Sud Inc.*, *op. cit. supra*, note 178, pp. 648-649.

181 *Décibel Inc.*, R.S.P. Ord. 8965, (1974-75) 2 R.S.P. 1551, à la page 1562. Au même effet voir, *inter alia*, *Chouinard Télévision Ltée*, R.S.P. 9063, (Modification du tarif), (1974-75) 3 R.S.P. 1677, à la page 1692; *Télévision communautaire de Brompton Inc.*, R.S.P. Ord. 9055, (1974-75) 3 R.S.P. 1750, à la page 1753.

182 Conversation avec M. le juge Yvon Côté, président de la Régie, le 16 février 1976. L'article 15 de la *Loi de la Régie des services publics* donne un pouvoir d'enquête très étendu à toute personne désignée par le président afin de faire enquête sur divers aspects des affaires d'une entreprise publique.

De plus,

> *la tâche du Service économique est d'aider les entreprises contrôlées à établir des systèmes comptables correspondant à leurs besoins et, bien entendu, à analyser pour la Régie les requêtes tarifaires et autres à mesure qu'elles sont présentées. Il étudiera également les différentes options économiques quant au mode actuel de fonctionnement des entreprises publiques*[183].

a) Le principe de l'égalité entre les abonnés

C'est un principe bien connu en matière de droit des services publics que les taux demandés doivent être les plus bas possibles et les plus semblables possibles face à chacun des abonnés pour un même service[184].

Le principe de l'égalité est appliqué par la Régie non seulement en matière de tarification mais quant au droit de tout citoyen résidant dans un territoire donné à recevoir le service de la part de l'entreprise publique, car

> *les entreprises de services de communication (câblodistribution, téléphonie, etc.) soumises à la juridiction de cette Régie jouissent d'un monopole territorial en contrepartie duquel elles doivent en principe fournir les services demandés par toute personne qui se trouve à l'intérieur du territoire qui lui est imparti*[185].

Par conséquent, la Régie sera fréquemment appelée à appliquer dans ses décisions le principe de l'égalité entre tous les abonnés.

> *L'égalité devant le service public constitue assurément l'une des caractéristiques de la justice sociale dont l'entreprise détenant un monopole territorial doit assurer le respect constamment*[186].

Ce principe d'égalité quant à la tarification suppose que l'entreprise perçoive tous les revenus qu'elle est autorisée à percevoir. Dans le domaine de la câblodistribution, il semble que pour diverses raisons, certains abonnés de quelques réseaux avaient droit à un traitement "de faveur". Dans ses ordonnances, la Régie a formulé aux intéressés la mise en garde suivante:

> *La Régie a noté que certains usagers ne sont pas appelés à payer les frais d'abonnement.*
>
> *La notion de service public exige qu'un ou des groupes d'abonnés ne soient pas favorisés au détriment de l'ensemble. C'est en percevant tous les revenus permis par sa tarification et en conformité avec la Loi de la Régie et du Règlement relatif aux entreprises publiques de câblo-distribution,*

---

183 John D. GREGORY, *La Régie des services publics du Québec et le contrôle des services téléphoniques*, (édition française), Québec, Éditeur officiel du Québec, 1975, à la page 21.

184 A.J.G. PRIEST, *Principles of Public Utility Regulation*, Charlotteville, Virginia, The Michie Co., 1969, vol. I, p. 15.

185 *Télévision communautaire de Brompton Inc.*, R.S.P. Ord. 9055, (1974-75) 3 R.S.P. 1750, à la page 1752. Aussi, *Louis Marie Nadeau*, R.S.P. 9054, (1974-75) 3 R.S.P. 1758, à la page 1765. *Jules Matteau Télévision Inc.*, R.S.P. Ord. 8853, (1974-75) 2 R.S.P. 1359, à la page 1366. *Antenne T.V. de Saint-Zacharie*, R.S.P. Ord. 9047, (1974-75) 3 R.S.P. 1739.

186 *Télévision communautaire de Brompton Inc., op. cit.*, note 185, p. 1754. Le principe est répété dans plusieurs autres ordonnances de la Régie.

> *qu'une entreprise peut assumer ses obligations d'assurer la meilleure qualité possible de service au meilleurs coûts possible*[187].

Percevoir tous les revenus autorisés signifie également "dans le cas d'une entreprise de câblodistribution, les revenus provenant de la vente de publicité locale permise par le règlement"[188].

En matière de tarification comme en d'autres domaines, la Régie jugera bon de rappeler le caractère de service public de l'entreprise de câblodistribution.

> *Contrairement à ce que l'on pourrait croire, cette augmentation ne confère pas que des droits à la requérante! Elle lui crée des obligations supplémentaires. Plus ses revenus seront considérables plus ses obligations seront considérables que ce soit en terme d'extension de réseau ou en terme d'accroissement des services offerts notamment en ce qui concerne la programmation*[189].

b) Pondération des éléments de la grille tarifaire

Il n'y a pas que la masse globale des revenus que l'entreprise pourra tirer des tarifs qu'approuvera la Régie qu'il importe de considérer, il faut aussi tenir compte de l'équité au niveau de la grille des tarifs.

Ainsi, on va faire une distinction entre les frais d'établissement, l'abonnement au service mensuel ou l'abonnement annuel, l'abonnement institutionnel annuel et les "autres frais".

En ce qui concerne les frais d'établissement, la Régie semble considérer que le fait de les maintenir au minimum est susceptible d'encourager une pénétration plus rapide, pénétration qui, selon la Régie, ne doit pas être financée exclusivement par les abonnés.

Ainsi, par exemple dans *La Patrie Vidéo Inc.*[190], la requérante proposait des frais d'établissement du service de $125. et un tarif mensuel de $5.09 pour le service régulier. La Régie démontra:

> *qu'en réduisant les frais d'établissement de $125.00 à $15.00 et en augmentant l'abonnement mensuel de $5.09 à $5.50, les revenus seront diminués de $11 499.10 pour les 5 premières années d'opération.*
>
> *Il est entendu qu'une telle tarification exigera de la requérante un investissement additionnel d'environ $11 500.00 au cours des 3 premières années d'opération.*
>
> *Cependant, ce montant serait probablement comblé, en partie, par une pénétration plus rapide du marché. La requérante pourrait peut-être atteindre 100 abonnés dès la première année d'opération au lieu de 60 en réduisant ainsi les frais d'établissement de $125.00 à $15.00*[191].

---

187 *Beauce Vidéo Ltée*, R.S.P. Ord. 8817, (1974-75) 1 R.S.P. 399, pp. 406-407. Au même effet voir, *Beauce distribution T.V. Inc.*, R.S.P. Ord. 8947, (1974-75) 1 R.S.P. 222, à la page 230 et *Télécâble de la Rive Sud Inc.*, R.S.P. Ord. 8829, [1973-74] R.S.P. 613, à la page 649.

188 *Télécâble de la Rive Sud Inc.*, R.S.P. Ord. 8809, [1973-74] R.S.P. 613.

189 *Vidéo Dery Ltée, (Service à Port Alfred)*, R.S.P. Ord. 9024, (1974-75) 3 R.S.P. 1606, à la page 1617.

190 (1974-75) 1 R.S.P. 364, R.S.P. Ord 9004.

191 *La Patrie Vidéo Inc., op. cit. supra*, note 190, p. 369.

Toutefois, cela ne signifie pas qu'une pénétration élevée d'un réseau donné va se traduire par une hausse des tarifs d'établissement; ici apparaît une certaine volonté de normalisation. Par exemple, dans *Cyrille Donaldson et Jean-Marc Pelletier*[192], la Régie analysait le problème des frais d'établissement ainsi:

> *Il semble que cette charge de $25.00 pour une installation nouvelle soit un peu élevée. Vu le taux très élevé (90%) de pénétration et, que l'argent qui pourra être généré par les nouvelles installations ne représente pas de forts montants, il est préférable de réduire à $15.00 la charge pour une nouvelle installation et ce pour les motifs suivants:*
>
> *a) il convient de normaliser cette charge qui se situe à une moyenne d'environ $15.00 pour l'ensemble de l'industrie de la câblodistribution;*
>
> *b) vu la pénétration de ce sysème (90%), les montants mis en cause ne causent aucun préjudice à la situation financière de l'entreprise;*
>
> *c) une charge de $15.00 permettrait peut être d'atteindre une pénétration plus grande en diminuant cette charge et augmentant ainsi les revenus de l'entreprise;*
>
> *d) une charge de $15.00 permettrait aux moins fortunés un accès plus facile aux services de câblodistribution*[193].

La Régie manifeste une préoccupation constante à ce que les entreprises de câblodistribution rationalisent leurs grilles de tarifs d'abonnement. Ainsi, chaque entreprise ayant demandé la permission de continuer d'exploiter un réseau s'est fait inviter lorsque la Régie le jugeait à propos à rationaliser sa grille tarifaire.

Une telle rationalisation doit tenir compte de la situation particulière de l'entreprise ainsi que de la moyenne générale actuellement exigée par les entreprises pour un service donné équivalent.

Toutefois, la Régie a fixé des taux pour des services divers, tels la relocalisation, même lorsque l'entreprise n'en demandait pas.

> *De telles modifications sont ainsi apportées pour tenir compte du fait que certains services spéciaux exigés d'une minorité ne doivent pas être supportés par tous les abonnés*[194].

C'est là une politique que la Régie a mis de l'avant d'une façon innovatrice en matière de téléphonie dans sa fameuse ordonnance du 20 janvier 1972 — *Québec Téléphone Charges spéciales*[195].

Il est essentiel que les abonnés soient informés de la demande de modification du tarif et qu'ils aient l'opportunité de faire valoir leur point de vue. La régie refusera d'entendre une demande de modification de tarif sans que l'entreprise se

---

192 (1974-75) 1 R.S.P. 213, p. 216.

193 *Cyrille Donaldson et Jean-Marc Pelletier*, (1974-75) 1 R.S.P. 213, 216.

194 *Chouinard Télévision Ltée*, R.S.P. Ord. 9063, (1974-75) 3 R.S.P. 1677, à la page 1693. Au même effet, *La Guadeloupe Télévision Inc.*, R.S.P. Ord. 9045, (1974-75) 3 R.S.P. 1728, à la page 1735; *Louis Marie Nadeau*, R.S.P. Ord. 9054, (1974-75) 3 R.S.P. 1758, à la page 1767.

195 R.S.P. Ord. 8710, [1971-72] R.S.P. 43. Voir également à ce sujet John D. GREGORY, *op. cit. supra*, note 183, pp. 58 et ss.

soit soumise aux exigences de publicité qui permettront aux abonnés qui le désirent, de faire valoir leur point de vue[196].

Pour sa part, le C.R.T.C. observe des critères de tarification qui reposent sur le principe

> *que le rôle principal des entreprises de télévision par câble, actuellement et dans un avenir prévisible, consiste à fournir à leurs abonnés des signaux de radiodiffusion et d'autres éléments d'émissions et de services semblables*[197].

Les critères dont tient compte le conseil sont donc la qualité du service actuel offert par le titulaire de licence, plus particulièrement la conformité du service offert par le requérant avec les énoncés de politique du conseil.

Sont également considérés les services additionnels ou améliorations, notamment, la mise en place de canaux supplémentaires en conformité avec la politique du conseil, l'introduction de nouvelles formes de service d'origine locale, l'amélioration technique du service, la mise en place du changeur de fréquence[198] et le rôle du titulaire dans le développement et la consolidation du système de radiodiffusion dans sa région.

Le conseil va aussi considérer l'écart entre les tarifs projetés et ceux qui ont cours généralement dans la région, de même que la volonté que montre le câblodistributeur de partager les coûts pour financer l'expansion du service de télévision par câble dans la région où se trouve le système visé. Enfin, les besoins économiques tels que conditionnés par l'opinion que le conseil se fait de l'efficacité de l'administration du système, les prévisions budgétaires déposées avec la demande de renouvellement de licence ou avec la demande initiale, les facteurs ayant provoqué les écarts entre la réalité et les prévisions, ainsi que tous les autres facteurs qui ont provoqué le besoin financier. D'autres critères qui se rapportent directement au titulaire de licence, à la région et aux abonnés desservis entrent aussi en ligne de compte.

Chaque requérant est appelé à fonder sa demande sur un ou plusieurs de ces critères, qu'il indique tout en donnant les raisons pour lesquelles de tels critères justifieraient l'approbation du conseil.

Ce que l'on constate, autant chez la Régie qu'au C.R.T.C., c'est la très grande souplesse des règles en matière de tarification. Chaque réseau présentant des caractéristiques propres, il est difficile d'appliquer en un domaine aussi vital pour toute entreprise des règles strictes.

Malgré le fait qu'on le fasse par des cheminements très différents, les deux organismes régulateurs suivent une politique assez similaire l'une de l'autre.

---

196 Voir à ce sujet, *Edouard Benoît*, R.S.P. Ord. 8988, [1973-74] R.S.P. 294 où la Régie a ajourné une audition et ordonné au requérant de donner les avis prévus aux Règles de partique de la Régie.

197 C.R.T.C., Avis Public — Demandes présentées par les titulaires de licence de télévision par câble en vue de modifier les tarifs s'appliquant aux abonnés, Ottawa, 18 septembre 1974.

198 La structure tarifaire retenue par le conseil lorsque le titulaire fournit le service de canaux supplémentaires implique que l'abonné loue ou achète l'appareil appelé "convertisseur de fréquences" et que lorsque le câblodistributeur offre des services de canaux supplémentaires à ses abonnés, qui possèdent ou non l'appareil, il a droit à un tarif de base plus élevé. Cette attitude est diamétralement opposée à celle de la Régie, voir notre présentation de la politique de la R.S.P. sur cette question. Pour la politique du C.R.T.C., voir: *Politique relative aux entreprises de réception de radiodiffusion*, *op. cit. supra*, note 91.

CONCLUSION

L'examen des politiques de la Régie sur deux aspects de l'activité des câblodistributeurs confirme les conclusions qu'on a déjà tirées sur cet organisme en ce qui touche sa juridiction sur le téléphone.

Ainsi, les préoccupations sociales de la Régie en matière de tarification (désir d'une structure de tarifs assurant une meilleure pénétration) sont-elles largement différentes de celles d'un organisme qui s'occuperait exclusivement de reproduire pour les entreprises une structure de tarifs "de marché libre".

Plus qu'en matière de téléphonie, les politiques de la Régie en matière de programmation pour les réseaux de câblodistribution, révèlent que l'organisme opte pour une conception du média et qu'elle n'hésite pas à l'imposer. Notre étude nous permet donc de confirmer les hypothèses de Gregory au sujet de notre Régie des services publics. Reste maintenant à suivre de près l'évolution de l'organisme et analyser les résultats concrets de son action.