

Mémoire présenté au Comité permanent du patrimoine canadien
Dans le cadre de l'étude du projet de loi C-11, *Loi sur la diffusion en ligne*

3 juin 2022

La *Loi sur la diffusion en ligne* doit assurer la diversité des expressions culturelles dans l'écosystème de la radiodiffusion en garantissant une place de choix pour la création, la production et la diffusion des contenus nationaux notamment les contenus de langue originale française, les contenus autochtones du Canada et ceux provenant des communautés de langue officielle en situation minoritaire. La politique canadienne de radiodiffusion est essentielle afin de respecter les engagements pris par le Canada dans le cadre de la *Convention de l'UNESCO pour la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles* et de préserver la souveraineté culturelle de l'État.

La CDEC a mené avec ses membres et plusieurs experts un exercice de réflexion afin de formuler des demandes d'amendement concernant le projet de loi C-11 et elle a limité ses demandes à ce qui lui apparaissait essentiel afin de favoriser une adoption rapide du projet de loi, tout en apportant les modifications qu'elle juge nécessaires pour rencontrer les exigences minimales du secteur culturel.

1. Le recours aux talents canadiens

La CDEC demande une modification au projet de loi C-11 concernant l'article 3 (1) f) dont la formulation est la suivante :

f) les entreprises de radiodiffusion canadiennes sont tenues d'employer des ressources humaines — créatrices et autres — canadiennes et de faire appel à celles-ci au maximum, et dans tous les cas au moins de manière prédominante, pour la création, la production et la présentation de leur programmation, à moins qu'une telle pratique ne s'avère difficilement réalisable en raison de la nature du service — notamment, son contenu ou format spécialisé ou l'utilisation qui y est faite de langues autres que le français ou l'anglais — qu'elles fournissent, auquel cas elles devront faire appel aux ressources en question dans toute la mesure du possible;

f.1) les entreprises étrangères en ligne sont tenues de faire appel dans toute la mesure possible aux ressources humaines — créatrices et autres — canadiennes, et de contribuer fortement de façon équitable à la création, la production et la présentation de programmation canadienne selon les objectifs de la politique canadienne de radiodiffusion en tenant compte de la dualité linguistique du marché qu'elles desservent;

Le traitement différencié pour les entreprises en ligne étrangère et les entreprises canadiennes, en ligne ou traditionnelles, pourrait entraîner une réduction des exigences pour les entreprises en ligne étrangères en ce qui concerne des dépenses en émissions canadiennes, des contributions aux fonds pour soutenir le développement de contenus, des efforts de mise en valeur d'émissions canadiennes ainsi qu'une réduction

du rôle des ressources créatives et autres ressources canadiennes dans la création, la production et la présentation de la programmation.

Selon Patrimoine canadien¹, la révision de la *Loi sur la radiodiffusion* permettrait d'injecter 70 millions de dollars supplémentaires par mois dans les secteurs de la musique et de l'audiovisuel. Mais cela est largement basé sur une estimation de dépenses en émissions canadiennes et d'une contribution comparable avec les obligations actuelles des entreprises canadiennes de radiodiffusion. Pour s'assurer de ce niveau de contribution, et pour soutenir le rôle vital des ressources créatives et des autres ressources canadiennes dans la création, la production et la présentation d'émissions canadiennes, il serait préférable de ne pas fixer des attentes moins élevées pour la contribution des entreprises étrangères en ligne dans la Loi.

Il vaudrait donc mieux opter pour une formulation qui ne fasse pas de distinction entre les entreprises étrangères et canadiennes, mais qui exige plutôt que chaque entreprise de radiodiffusion contribue à la programmation canadienne, et, ce faisant, en utilisant au maximum, et au moins de façon prédominante, les ressources canadiennes - créatrices et autres. Ainsi, l'objectif de l'article 3(1)(f), qui est de soutenir la programmation canadienne, s'applique à l'échelle du système canadien de radiodiffusion :

f) les entreprises de radiodiffusion sont tenues de faire appel au maximum, et dans tous les cas au moins de façon prédominante, aux ressources canadiennes — créatrices et autres — pour la création, la production et la présentation de leur programmation canadienne, et doivent contribuer de façon significative à la création, la production et la présentation de programmation canadienne dans la plus grande mesure possible qui convient selon la nature de l'entreprise.

2. Appel au gouverneur en conseil

Plusieurs intervenants ont exprimé leurs inquiétudes quant à l'augmentation de la latitude laissée au CRTC pour déterminer les obligations précises auxquelles seront assujetties les entreprises de radiodiffusion. Les craintes sont variées, allant d'un manque d'expertise au CRTC pour superviser un plus grand nombre d'entreprises dans un environnement complexe et changeant, à ce qui semble être un parti pris envers certains joueurs du secteur.

La CDEC partage certaines de ces craintes et elle considère que les représentants de la société civile devraient continuer à disposer des outils lui permettant de faire entendre leur voix concernant les décisions importantes que le CRTC doit prendre. L'appel au gouverneur en conseil est un de ces outils mis à la disposition de la société civile.

Les demandes au gouverneur en conseil sont rarement acceptées, mais quand elles le sont, elles peuvent faire la différence en permettant à la société civile de faire valoir des arguments légitimes qui n'ont pas été retenus par le Conseil. Citons, en exemple, l'appel d'organisations à la suite d'une décision du CRTC de 2017 dans le cadre du renouvellement des licences des services de télévision des grands groupes de propriété privée de langue française. Le CRTC n'avait pas inclus d'exigences relatives à la création et à la présentation d'émissions de langue originale française et d'émissions musicales. Le gouverneur en conseil lui a demandé de revoir ses décisions², donnant lieu à une nouvelle décision du CRTC³.

¹ Patrimoine canadien (2021), [Feuille d'information – Impact anticipé du projet de loi c-10 et projection de 830 million de dollars](#)

² Voir le [Décret renvoyant au CRTC les décisions CRTC 2017-143 à 2017-151 de renouveler les licences de radiodiffusion](#), TR/2017-42, Vol. 151, no 18, le 6 septembre 2017.

³ Voir la [Décision de radiodiffusion CRTC 2018-334](#), le 30 août 2018.

Le projet de loi C-11 maintient ce recours pouvant être utilisé en lien avec des licences, mais puisque les conditions de service des entreprises de radiodiffusion seront dorénavant déterminées par des ordonnances, cet appel deviendra désormais inutile.

La CDEC demande donc que les ordonnances du CRTC soient assujetties à la possibilité d'un appel au gouverneur en conseil afin qu'elles soient annulées ou qu'elles lui soient renvoyées pour réexamen et nouvelle audience. Il s'agit en fait simplement d'adapter la disposition déjà existante dans la *Loi sur la radiodiffusion* au nouveau contexte réglementaire. La formulation préconisée par la CDEC se lit ainsi :

- **28 (1)** Le gouverneur en conseil peut, par décret pris dans les cent quatre-vingts jours suivant la décision en cause, sur demande écrite reçue dans les quarante-cinq jours suivant celle-ci ou de sa propre initiative, annuler ou renvoyer au Conseil pour réexamen et nouvelle audience ~~la toute~~ décision de celui-ci ~~d'attribuer, de modifier ou de renouveler une licence en vertu de l'article 9~~, s'il est convaincu que la décision en cause ne va pas dans le sens des objectifs de la politique canadienne de radiodiffusion.

Ainsi que l'ajout d'une définition à l'article 2 (1) :

décision : Toute mesure prise par le Conseil, quelle qu'en soit la forme. (*decision*)⁴

Il nous semble important que le gouvernement ne se prive pas du pouvoir d'intervenir s'il estime que le CRTC s'écarte de la direction qu'il juge appropriée pour la mise en œuvre de la politique canadienne, d'autant qu'il s'aventurera désormais sur un terrain nouveau, complexe et changeant.

3. Audiences publiques pour les ordonnances

Le projet de loi C-11 ne prévoit pas de processus d'audience publique pour l'émission des ordonnances définissant les conditions de service, contrairement à ce qui est prévu pour les licences. L'article 9.1(4) prévoit plutôt que les projets d'ordonnance soient disponibles sur le site Web du CRTC et que les personnes intéressées puissent transmettre leurs observations.

Contrairement aux audiences, un tel processus ne garantit pas que les divers points de vue soient pris en considération dans le cadre d'une étude. De plus, le CRTC ne pourrait demander aussi facilement des éclaircissements aux intervenants, afin de lui permettre de se faire une meilleure idée des positions de toutes les parties prenantes dans un dossier. Les parties prenantes ne pourront pas non plus profiter des audiences pour intervenir sur des éléments soulevés par d'autres parties ce qui pourrait nuire à la compréhension des enjeux. Nous sommes aussi préoccupés par les niveaux inégaux d'expérience et de ressources dont disposent les divers intervenants potentiels.

Prenons l'exemple d'un groupe communautaire qui transmet pour la première fois des observations au CRTC. Pourra-t-il se doter de l'accompagnement nécessaire pour développer un argumentaire convaincant lui permettant de faire valoir son point de vue face aux positions divergentes, qui pourraient être déposées par des juristes chevronnés au nom de grandes entreprises de radiodiffusion?

Nous proposons donc que le prochain projet de loi prévoie un processus d'audiences publiques et nous reproduisons notre recommandation précédente :

18 (1) Sont subordonnées à la tenue d'audiences publiques par le Conseil, sous réserve de disposition contraire, l'attribution, la révocation ou la suspension de licences — à l'exception de l'attribution d'une licence d'exploitation temporaire d'un réseau —, ainsi que l'établissement des objectifs

⁴ La note 1 référant à la définition contenue dans la *Loi sur les télécommunications*.

mentionnés aux alinéas 11(2) b) et 11.1(5)b) et la prise d'une ordonnance au titre d~~es~~ paragraphes 9.1 (1) et 12(2).

4. Accroître la transparence liée à l'adoption des décrets prévus à l'article 8 de la Loi

Le nouvel article 8 (2) du projet de loi pourrait limiter considérablement la compréhension, pour l'ensemble des parties prenantes, des changements apportés à un décret ou des enjeux soulevés.

L'article 8(2) apporte des précisions importantes, mais insuffisantes car il permet au ministre d'élaguer les commentaires reçus ou de ne présenter qu'un sommaire de ceux-ci. C'est pourquoi nous suggérons de le modifier pour s'assurer que les commentaires complets soient disponibles et non seulement un résumé de ceux-ci.

Voici le changement que nous proposons :

(2) Le ministre :

- a) fixe dans l'avis la durée de la période durant laquelle les intéressés peuvent faire leurs observations, celle-ci devant se terminer au plus tôt trente jours après la publication de l'avis;
- b) publie, ~~de la manière qu'il estime indiquée, un rapport résumant~~ les observations qu'il a reçues durant cette période.

5. Rétablir la terminologie qui était présente dans C-10

Nous avons relevé des changements de terminologie entre la version du projet de loi C-10 qui a été adoptée en troisième lecture l'an dernier et le projet de loi C-11. Dans cette section nous expliquerons les raisons pour lesquelles nous proposons de revenir aux textes initialement adoptés.

5.1. Les émissions de langue originale française

Lors de l'étude du projet de loi C-10, plusieurs modifications avaient été apportées pour assurer que la place du contenu créé et produit en français soit considérée avec plus d'attention par le CRTC. Plusieurs organisations, dont la CDEC, avaient alors pris soin de demander que l'expression « émissions de langue originale française » soit utilisée dans ces amendements, ce qui s'était en effet reflété dans la version française de C-10.

Malheureusement, dans le projet de loi C-11, on utilise « émissions originales de langue française » dans toutes les clauses, alors qu'en anglais, on utilise « *French language original programs* » à certains endroits⁵ et "*original French language programs* » à d'autres⁶.

La différence est importante. Toutes les émissions originales qui sont par la suite traduites, doublées ou autrement offertes en français peuvent être considérées comme des émissions originales de langue française. On s'éloigne ainsi de l'objectif exprimé qui est de s'assurer de fournir du contenu original créé et produit en français.

⁵ 3(1) (i.1) et 9.1(1)e)

⁶ 3(1) q) (i), 9.1(1)b) et c), 9.1(7), 11.1 (1.1) et (3)

La CDEC demande que le terme « émissions de langue originale française » (*original French language programs*), soit utilisé dans l'ensemble du projet de loi pour éviter toute ambiguïté.

5.2. Communautés de langue officielle en situation minoritaire

Un certain nombre de clauses ont été ajoutées au projet de loi C-10 concernant les communautés de langue officielle en situation minoritaire (CLOSM). Or, la nomenclature qui figurait dans le projet de loi C-10 (« communautés de langue officielle en situation minoritaire » et « *official language minority communities* » en anglais) a été remplacée dans le projet de loi C-11 par l'expression « minorités francophones et anglophones du Canada » et « *English and French linguistic minority communities* » en anglais. Ainsi la version française du nouveau libellé proposé par le projet de loi C-11 retire le concept de « communauté », un concept important pour les organisations qui œuvrent pour ces communautés et qui les distingue de la majorité.

De façon générale, on entend par « communautés de langue officielle en situation minoritaire » (ou CLOSM), les communautés d'expression anglaise du Québec et les communautés d'expression française à l'extérieur du Québec. C'est l'expression qu'elles préfèrent depuis longtemps (plutôt que minorités francophones et anglophones) et c'est ainsi que les institutions fédérales les désignent.

Bien que nous soyons d'accord que le projet de loi C-11 reconnaisse le contexte minoritaire du français en Amérique du Nord quant aux conditions d'exploitation des entreprises de radiodiffusion, l'introduction de cette reconnaissance pourrait mener à une interprétation voulant que l'expression « minorités francophones » inclut les francophones du Québec, majoritaires dans cette province. Un tel résultat serait inacceptable et constituerait un recul préjudiciable pour la protection des droits des CLOSM. Afin d'éviter ce problème, le projet de loi C-11 devrait :

- 1) retourner à l'expression originalement invoquée dans le projet de loi C-10, c'est-à-dire « communautés de langue officielle en situation minoritaire » et « *official language minority communities* » en anglais ; et
- 2) définir expressément dans la loi que cette expression désigne les communautés d'expression anglaise du Québec et les communautés d'expression française à l'extérieur du Québec.

5.3. Règlements - émissions canadiennes

Les paragraphes (i) à (v) de l'article 10 (1) b), dans le projet de loi C-10, ont été déplacés dans un nouvel article, 10(1.1), intitulé " Règlements - émissions canadiennes " dans le projet de loi C-11.

Les paragraphes (a) à (e) contiennent des changements mineurs de formulation et deux changements plus importants que nous aimerions corriger : le remplacement de « droits de propriété intellectuelle » par « droits d'auteur » et la perte du lien entre paragraphes (a) et (d) - auparavant les paragraphes (i) et (iv).

Les droits de propriété intellectuelle sont plus larges que les droits d'auteur. Par exemple, le droit d'auteur n'inclut pas des éléments assimilables à une marque de commerce, comme le nom d'une émission de télévision.

L'absence de lien entre les paragraphes (a) et (d) est probablement un oubli. Il est important que les radiodiffuseurs et les entreprises en ligne négocient équitablement avec les propriétaires des émissions en ce qui concerne la propriété intellectuelle, l'exploitation et la valeur de ces émissions. Pour résoudre ce problème, et pour tenir compte du contexte différent de l'industrie musicale, nous recommandons l'ajout de : « des titulaires d'œuvres musicales et d'enregistrements sonores » et « pour atteindre les objectifs du sous-alinéa (a) » au paragraphe (d).

Nous proposons donc la formulation suivante pour les paragraphes (a) et (d) :

a) la question de savoir si les Canadiens détiennent les droits **de propriété intellectuelle d'auteur** à l'égard des émissions, contrôlent l'exploitation de ces émissions et conservent une partie importante et équitable de leur valeur;

d) la question de savoir si les exploitants d'entreprises en ligne ou d'entreprises de programmation collaborent, selon le cas, avec des producteurs canadiens indépendants, **des titulaires d'œuvres musicales et d'enregistrements sonores**, des exploitants d'entreprises de radiodiffusion canadiennes qui produisent leurs propres émissions ou des producteurs associés à des entreprises de radiodiffusion, **pour atteindre les objectifs du sous-alinéa a)**;

5.4. Propriété et contrôle canadien du système

L'article 3(1)a), a été modifié de façon significative par rapport à la dernière version de C-10. Ce changement affaiblit la portée de cet objectif et nous craignons que cela ne facilite l'acquisition d'entreprises canadiennes par des entreprises étrangères. Bien que la non-éligibilité de non canadiens à détenir une licence de radiodiffusion serait maintenue en vertu des Instructions au CRTC (inadmissibilité de non-Canadiens), un prochain gouvernement pourrait facilement faire tomber cette exigence par un décret, d'autant que l'ambition du législateur aurait été affaiblie dans la Loi. De plus, il n'est pas souhaitable que les quelques entreprises en ligne canadiennes puissent facilement être acquises ou contrôlées par des intérêts étrangers.

Il faut au contraire encourager le CRTC à jouer un rôle pour promouvoir le caractère canadien du système. Sans restreindre la propriété étrangère dans l'environnement numérique, le CRTC pourrait, par exemple, émettre des exigences de distribution prioritaires ou instaurer des incitatifs pour consolider la propriété et le contrôle canadien du système.

Conjointement avec Les Amis de la radiodiffusion, et avec l'appui du Groupe des diffuseurs indépendants et Unifor, nous proposons la formulation suivante :

a) le système canadien de radiodiffusion doit être, effectivement, la propriété des Canadiens et sous leur contrôle, **tout en reconnaissant que le système canadien de radiodiffusion comprend des entreprises de radiodiffusion étrangères qui fournissent également des programmes aux Canadiens à l'exception des entreprises de radiodiffusion étrangères qui fournissent de la programmation aux Canadiens**;

6. Articles concernant les médias sociaux

Il est important de donner la latitude nécessaire au CRTC pour qu'il cible adéquatement les activités de radiodiffusion des médias sociaux et émette des conditions de services appropriées à la lumière des informations qu'il obtiendra et des consultations qu'il mènera. C'est pourquoi nous avons une nette préférence pour l'approche plus large qui avait été adoptée par les parlementaires à la 3^e lecture du projet de loi C-11.

Nous croyons qu'il ne faudrait pas restreindre davantage l'approche concernant les médias sociaux, afin de ne pas entraver la capacité du CRTC à réglementer les activités de radiodiffusion sur les médias sociaux.

Il est difficile de prédire l'évolution des technologies et des usages futurs. Les médias sociaux évoluent rapidement et deviennent de plus en plus populaires pour la diffusion des contenus culturels musicaux et audiovisuels. De plus, il ne serait pas logique que la Loi s'applique différemment, pour une même émission, en fonction d'une technique de mise en ligne différente. Cela ne fera qu'indiquer des voies pour contourner la Loi.

Il faut également tenir compte de nombreux autres articles du projet de loi qui guideront les décisions du CRTC. Les articles 2.1. et 2.2 établissent clairement que les utilisateurs qui téléversent des contenus ne sont pas visés par la Loi. Seule l'entreprise l'est. Dès lors, des changements à l'article 4.1 et 4.2 n'apporteraient rien de plus aux utilisateurs. Ils ne feraient que diminuer les exigences des entreprises de média social en limitant, possiblement en éliminant, la part des émissions pouvant être assujetties à la Loi.

Rappelons que l'article 2(3) de la *Loi sur la radiodiffusion* stipule clairement que les politiques et règlements du CRTC doivent respecter la liberté d'expression des entreprises de radiodiffusion.

À l'article 5(2), l'alinéa a.1) établit que le CRTC doit tenir compte des caractéristiques des services fournis par les entreprises de radiodiffusion, de leur impact sur l'industrie canadienne de création et de production et de leur contribution à la politique de radiodiffusion. L'alinéa h) précise que le CRTC doit éviter d'imposer des obligations qui ne génèreraient pas de contribution importante à la politique de radiodiffusion.

L'article 9 (4) du projet de loi C-11 permettra au CRTC de soustraire « par ordonnance et aux conditions qu'il estime indiquées, les exploitants d'entreprises de radiodiffusion de la catégorie qu'il précise à toute obligation découlant soit de la présente partie, soit de ses règlements d'application, soit d'une ordonnance prise en vertu de l'article 9.1, dont il estime que l'exécution ne contribue pas de façon importante sur la mise en œuvre de la politique canadienne de radiodiffusion ».

Enfin, le gouverneur en conseil a la possibilité d'émettre des instructions au CRTC pour qu'il révise ses décisions s'il croit que les conclusions de ce dernier devraient être reconsidérées ou renversées. Il s'agit d'un recours auquel la société civile peut avoir accès, à condition de modifier, comme nous le suggérons, l'article 28 (1). Il s'agit d'un garde-fou intéressant pour des personnes qui pourraient craindre que le CRTC ne ratisse trop large.

7. Enjeux supplémentaires

La CDEC a choisi de concentrer son attention sur ces quelques demandes prioritaires. Elle tient cependant à souligner que certains autres enjeux sont importants, mais elle a choisi de ne pas proposer d'amendements pour ceux-ci sachant que d'autres organisations les aborderont. Par exemple, elle est d'accord avec les propositions du Groupe des diffuseurs indépendants concernant les enjeux de distribution en ligne.