

Projet de loi C-11, *Loi sur la diffusion continue en ligne*, après l'étude par le Sénat : analyse de la CDEC

6 février 2023

La *Loi sur la diffusion continue en ligne* doit assurer la diversité des expressions culturelles dans l'écosystème de la radiodiffusion en garantissant une place de choix à 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 au respect des 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 pour préserver la souveraineté culturelle de l'État.

Depuis la publication initiale du projet de loi, la CDEC mène avec ses membres et plusieurs experts un exercice continu d'analyse et de réflexion afin de formuler des propositions visant à ce que le projet de loi C-11 serve au mieux la souveraineté culturelle canadienne. À chacune des étapes du cheminement du projet de loi, la CDEC définit une position faisant consensus dans le milieu culturel et concentre ses efforts sur un minimum de demandes, lesquelles sont toutefois toutes cruciales pour que le projet de loi, attendu depuis plus de deux décennies, remplisse ses promesses et permette à une véritable diversité d'expressions culturelles canadiennes de s'épanouir dans l'environnement numérique.

Alors que les travaux ont débuté il y a plus de deux ans, le projet de loi sera bientôt adopté. À ce stade-ci, le secteur culturel prend acte de deux déceptions majeures à l'égard de ses demandes initiales.

En effet, alors que ce projet de loi vise à rétablir l'équité dans notre écosystème, on retrouve au cœur de la *Politique canadienne de radiodiffusion* un double standard inquiétant, en faveur des entreprises étrangères en ligne. Nous faisons référence aux articles 3(1)f) et 3(1)f.1. Ce double standard risque d'induire un système réglementaire à deux vitesses et donc, un nivellement vers le bas des exigences que devra établir le CRTC. Concrètement, cet article pilier de la Loi pourrait même être interprété comme autorisant les géants du web à contribuer et à mettre en valeur des créations et des productions recourant de façon marginale au talent canadien.

Pourtant, protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles canadiennes implique de veiller à ce que l'ensemble de notre chaîne de création et de production soit composée de Canadien(ne)s. Il s'agit d'un objectif phare que l'on retrouve à plusieurs occurrences, sous différentes formes, dans le projet de loi, mais qui est contredit par le double standard prévu à l'article 3 (1)f). La CDEC veillera à ce que cette faille importante soit balisée au maximum par tous les outils complémentaires existants, notamment le décret d'instructions au CRTC.

La seconde déception importante concerne la disparition du mécanisme d'appel au gouverneur en conseil à l'égard des décisions du CRTC pouvant être considérées comme étant contraires aux objectifs de la Loi. Pour la CDEC, ce mécanisme permettait de contrebalancer adéquatement les pouvoirs du Conseil. Il s'agissait d'un outil démocratique et accessible, sans toutefois donner de pouvoir indu au gouvernement, qui ne pouvait pas dicter au CRTC ses décisions, mais simplement lui demander de les réexaminer. Cette disparition est d'autant plus surprenante que, tout récemment encore, le gouverneur en conseil a acquiescé à une demande du milieu culturel. En effet, plusieurs regroupements, associations et syndicats contestaient une décision à l'égard de Radio-Canada, parce qu'elle constituait un glissement inquiétant vers la déréglementation du système.

Ces deux déceptions peuvent difficilement, à ce stade-ci du processus législatif, être corrigées. Toutefois, d'autres points soulevant des inquiétudes importantes pour les membres de la Coalition peuvent toujours être améliorés. En effet, une dernière étape cruciale doit encore avoir lieu : l'étude, par la Chambre des communes, du projet de loi tel qu'amendé par le Sénat, qui, exceptionnellement, a adopté 26 amendements. Parmi ces derniers, selon la CDEC, trois doivent être rejetés et quatre doivent absolument être conservés.

Demandes de la CDEC aux députés de la Chambre des communes

Rejeter

- l'amendement apporté à l'article 4.2
- l'amendement apporté à l'article 9.1(1) d)
- l'amendement apporté à l'article 10(1)(1.1.1)

Soutenir

- l'amendement apporté à l'article 18(2)
- l'amendement apporté à l'article 3(1)i(v)
- l'amendement apporté à l'article 31.1
- l'amendement apporté à l'article 7(1)

1. Trois amendements à rejeter

1.1 L'article 4.2 : une modification inutile, qui induit une erreur technique très dommageable

L'article 4.2 a été modifié de façon substantielle par le comité sénatorial transports et communications. Rappelons que, dans C-11, l'article initial se lisait ainsi :

(2) Pour la prise de règlements en vertu du paragraphe (1), le Conseil tient compte des critères suivants :

- a) la mesure dans laquelle une émission téléversée vers une entreprise en ligne fournissant un service de média social génère des revenus de façon directe ou indirecte;
- b) le fait que l'émission ait été radiodiffusée, en tout ou en partie, par une entreprise de radiodiffusion qui est tenue d'être exploitée en vertu d'une licence, ou qui est tenue d'être enregistrée auprès du Conseil et ne fournit pas de service de média social;
- c) le fait qu'un identifiant unique a été attribué à l'émission dans le cadre d'un système international de normalisation.

L'article révisé se lit de la façon suivante :

2) Pour la prise de règlements en vertu du paragraphe (1), le Conseil tient compte des critères suivants :

- a) la mesure dans laquelle une émission contient un enregistrement sonore auquel un identifiant unique a été attribué dans le cadre d'un système international de normalisation;
- b) le fait que l'émission a été téléversée vers une entreprise en ligne fournissant un service de média social par le titulaire du droit d'auteur sur l'enregistrement sonore, son mandataire ou le titulaire d'une licence exclusive s'y rapportant;
- c) le fait que la totalité ou une partie importante de l'émission a été radiodiffusée par une entreprise de radiodiffusion qui est tenue d'être exploitée en vertu d'une licence, ou qui est tenue d'être enregistrée auprès du Conseil, mais ne fournit pas de service de média social.

D'emblée, rappelons la position de la Coalition depuis le début des discussions : l'article 4.2 tel que rédigé dans C-11 ne nécessite aucune modification.

Malheureusement, alors que l'amendement se trouvant actuellement dans le projet de loi a été proposé avec la volonté affirmée d'apaiser des craintes et de satisfaire certains intérêts précis – soit ceux de l'industrie professionnelle musicale canadienne, il produit plusieurs conséquences négatives :

- il induit une erreur technique qui exclut les vidéoclips, au cœur de la consommation musicale sur les médias sociaux;
- il exclut une majorité de contenus audiovisuels professionnels;
- il satisfait les intérêts d'entreprises étrangères qui cherchent à être exclues, le plus possible, de la portée de la loi.

Les débats publics entourant le projet de loi C-11 ont été largement concentrés autour de l'article 4.2. Toutefois, la majorité des arguments entendus ne reposaient pas sur des faits, mais plutôt sur des craintes ne résistant pas à une lecture attentive du projet de loi dans son ensemble.

Le projet de loi C-11 vise à assurer la souveraineté culturelle canadienne en veillant à ce que toute entreprise de radiodiffusion ayant des activités suffisamment importantes au Canada pour qu'elles aient un impact sur notre écosystème tienne compte du marché où elle opère et de ses spécificités. Ces spécificités comprennent, par exemple, la dualité linguistique.

Pour déterminer quelles entreprises ont un impact significatif dans notre écosystème et mettre en place des règles propres à chacune d'elles, il est essentiel que le CRTC ait les moyens et les pouvoirs de récolter et traiter des données de la part de l'ensemble des services concernés. Il est conséquemment nécessaire que le CRTC puisse récolter des données sur les médias sociaux. Toute restriction induite de la portée du CRTC réduit sa capacité à réglementer pour préserver la souveraineté culturelle canadienne.

Des témoins et intervenants au dossier public ont fait valoir qu'ils craignaient de voir des contenus n'ayant pas d'impact dans notre écosystème tomber sous la juridiction du CRTC. Rappelons que deux articles préviennent toute forme de réglementation à l'égard de services qui n'auraient pas un impact significatif sur la politique canadienne de radiodiffusion, soit les articles 5(2)(a.1) et (h).

- (2) La réglementation et la surveillance du système devraient être souples et à la fois:
- a.1) tenir compte de la nature et de la diversité des services fournis par les entreprises de radiodiffusion, de même que de leur taille, de leur impact sur l'industrie canadienne de création et de production, particulièrement en ce qui concerne l'emploi au Canada et la programmation canadienne, de leur contribution à la mise œuvre de la politique canadienne de radiodiffusion et de toute autre caractéristique pouvant être pertinente dans les circonstances;
 - h) tenir compte de la diversité d'entreprises de radiodiffusion assujetties à la présente loi, et éviter d'imposer des obligations à l'égard de toute catégorie d'entreprises de radiodiffusion si une telle mesure ne contribue pas de façon importante à la mise en œuvre de la politique canadienne de radiodiffusion.

Dans le même ordre d'idée, on a pu entendre des gens s'inquiéter que des individus publiant des vidéos sur des médias sociaux en n'ayant aucune visée commerciale ou professionnelle puissent être pénalisés par la loi. Or, l'article 2.1 mentionne explicitement que les utilisateurs ne sont pas visés par la Loi.

(2.1) Ne constitue pas l'exploitation d'une entreprise de radiodiffusion pour l'application de la présente loi le fait, pour l'utilisateur d'un service de média social, de téléverser des

émissions en vue de leur transmission par Internet et de leur réception par d'autres utilisateurs, pourvu que cet utilisateur ne soit pas le fournisseur du service, son affilié ou le mandataire de l'un deux.

Enfin, on a pu entendre que le projet de loi menaçait la liberté d'expression des Canadiens. Or, cela est tout simplement faux. D'abord, la liberté d'expression est protégée par la *Charte canadienne des droits et libertés*. Cela, en soi, devrait suffire à apaiser les craintes entendues. Mais de surcroît, on retrouve dans le projet de loi une mention explicite à ce sujet, qui a en outre été bonifiée par le travail des sénateurs et sénatrices:

(3) L'interprétation et l'application de la présente loi doivent se faire d'une manière qui respecte :

- a) d'une part la liberté d'expression et l'indépendance, en matière de journalisme, de création et de programmation, dont jouissent les entreprises de radiodiffusion *et les créateurs*¹;

Les craintes de voir le CRTC brimer la liberté d'expression d'individus, d'agir en censeur en matière de contenu ou encore de le voir imposer des règles qui nuiraient à des créateurs canadiens sont infondées. Toute proposition d'amendement pour le baliser davantage est donc inutile.

Toutefois, la proposition apportée par le Sénat n'est pas seulement inutile : elle est aussi très dommageable, autant pour le secteur de la musique que pour celui de l'audiovisuel.

En effet, la référence à la notion d'enregistrement sonore a pour effet de réduire les contenus audiovisuels professionnels se trouvant sous la portée de la Loi. Mais plus encore, cette référence pose problème parce que, dans la *Loi sur le droit d'auteur*, l'enregistrement sonore exclut les vidéoclips. Cet élément fondamental que le Sénat a indiqué vouloir protéger se trouve donc hors de la portée de la *Loi*.

C'est pourquoi il est impératif de rejeter cet amendement.

1.2 L'article 9(1) (1) d) : certains types d'émissions sont essentiels pour assurer une programmation diversifiée

Le projet de loi C-11 comportait, avant les travaux du Sénat, l'article suivant :

9.1 (1) Le Conseil peut, dans l'exécution de sa mission, prendre des ordonnances imposant des conditions — pour l'exploitation des entreprises de radiodiffusion — qu'il estime indiquées pour la mise en œuvre de la politique canadienne de radiodiffusion, notamment des conditions concernant :

¹ Ajout du comité sénatorial transports et communications

d) la proportion des émissions qui doivent être consacrées à des genres particuliers afin d'assurer la diversité de la programmation;

Cet article vise à maintenir un certain niveau de protection réglementaire pour des contenus considérés comme importants pour la souveraineté culturelle canadienne, mais souvent difficiles à rentabiliser. Cela fait référence, par exemple, aux nouvelles locales, mais aussi à des contenus reconnus comme des « émissions d'intérêt national » par le CRTC. Ces dernières incluent notamment les dramatiques, les documentaires, des émissions jeunesse; et dans le marché francophone, des émissions de musique.

Le Sénat a choisi de retirer la portion d) de cet article. Or, cela fragilise la protection réglementaire accordée aux contenus en ayant le plus besoin et contribuant véritablement à une diversité de nos expressions culturelles. Nous demandons aux élu(e)s de rejeter l'amendement du Sénat afin de maintenir intacte cette disposition de la Loi.

1.3 L'article 10(1) (1.1) (1.11) : des émissions véritablement canadiennes

La définition de contenu canadien a suscité beaucoup de discussions lors des travaux entourant le projet de loi. Rappelons qu'il revient au CRTC de définir ce que constitue une émission canadienne. Néanmoins, la loi établit des critères dont ce dernier doit tenir compte.

Dans le projet de loi C-11, ces critères sont les suivants :

10(1)(1.1) Pour la prise de tout règlement en vertu de l'alinéa (1)b), le Conseil tient compte des questions suivantes :

- a) la question de savoir si les producteurs canadiens, y compris les producteurs indépendants, ont des droits ou des intérêts à l'égard des émissions, y compris un droit d'auteur ou tout autre droit ou intérêt, leur permettant de contrôler l'exploitation de celles-ci et d'en tirer profit de manière juste et équitable, la question de savoir si les Canadiens détiennent les droits d'auteur à l'égard des émissions, contrôlent l'exploitation de ces émissions et conservent une partie importante et équitable de leur valeur;
- b) la question de savoir si les postes de création clés dans la production des émissions sont principalement occupés par des Canadiens;
- c) la question de savoir si les émissions contribuent à l'avancement de l'expression artistique et culturelle canadienne;
- d) la mesure dans laquelle 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 exploitants d'entreprises de radiodiffusion canadiennes qui produisent leurs propres émissions, des producteurs associés à des entreprises de radiodiffusion canadiennes, ou toute autre personne qui participe à l'industrie de la production d'émissions canadiennes, y compris les titulaires de

droits d'auteur sur des œuvres musicales ou des enregistrements sonores produits au Canada ou des producteurs associés à des entreprises de radiodiffusion canadiennes;

e) toute autre question prévue par règlement.

Les membres de la Coalition qui représentent des producteurs, interprètes, scénaristes, compositeurs et réalisateurs sont touchés à divers degrés par un ou plusieurs de ces critères. Collectivement, ces critères sont donc tous essentiels pour protéger la diversité de nos expressions culturelles et s'assurer que l'ensemble de la chaîne de création et de production soit composée de Canadiens et Canadiennes. Ainsi une variété de voix, de points de vue et de talents d'ici peut être soutenue par la réglementation, tant en matière de financement que de mise en valeur.

Or, le Sénat a fait ajouter une ligne à cette section, laquelle se lit ainsi : « (1.11) Aucun des critères énoncés aux alinéas (1.1)a) à e) n'est déterminant au regard du contenu de tout règlement pris en vertu de l'alinéa (1)b). »

Cet ajout est très préoccupant. Rendre facultatifs ces critères fondamentaux ou ne pas pouvoir en privilégier certains selon les circonstances, pourrait avoir pour effet d'écarter des éléments fondamentaux devant être pris en compte pour définir le contenu canadien à des fins réglementaires. La CDEC demande donc de rejeter cet amendement.

2. Des amendements à conserver

2.1 Des audiences publiques quand ça compte : maintenir l'amendement 18(1)(2)

La quatrième demande de la Coalition vise à sécuriser le maintien d'un amendement qu'elle proposait et qui a été retenu par le Sénat, bien que dans une formulation légèrement différente, afin de maintenir en place des audiences publiques lorsque l'intérêt public l'exige. L'objectif de la Coalition était de s'assurer que les Canadiens pourront participer pleinement aux réflexions du CRTC lorsqu'il entamera la régulation des nouveaux joueurs en ligne.

Rappelons que dans le projet de loi initial, l'article 18(1) (2) se lisait ainsi :

Audiences publiques : obligation

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 mentionnés aux alinéas 11(2)b) 25 et 11.1(6)b) et la prise d'une ordonnance au titre du paragraphe 12(2).

Idem

(2) La modification et le renouvellement de licences font aussi l'objet de telles audiences sauf si le Conseil estime que l'intérêt public ne l'exige pas.

Ainsi, les obligations d'audiences publiques étaient maintenues en lien uniquement avec les licences, alors qu'un système basé sur les ordonnances sera graduellement mis en place. Le Sénat a apporté des modifications et l'article se lit dorénavant ainsi :

Audiences publiques : obligation

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 mentionnés aux alinéas 11(2)b) et 11.1(6)b) et la prise d'une ordonnance au titre du paragraphe 12(2).

(2) Sont également subordonnées à la tenue de telles audiences les questions ci-après, sauf si le Conseil estime que l'intérêt public ne l'exige pas :

- a) la modification et le renouvellement des licences;
- b) la prise d'une ordonnance au titre des paragraphes 9.1(1) ou 11.1(2);
- c) la prise de tout règlement au titre de la présente loi.

(2.1) L'audience concernant une question visée aux alinéas (2)b) ou c) doit se tenir après la publication du projet d'ordonnance ou de règlement sur laquelle elle porte.

Les audiences publiques sont un mécanisme démocratique, qui permet à toutes les parties le souhaitant de contribuer aux réflexions du régulateur. Nous saluons le travail du Sénat sur cette question et le fait qu'une majorité ferme de sénateurs et sénatrices du comité TRCM ait voté en sa faveur et nous insistons sur l'importance qu'il soit maintenu.

2.2 : Article 3(1)i)(v) : reconnaître le rôle crucial joué par les producteurs indépendants

Des membres de la Coalition demandaient une correction à l'article 3(1)i)(v) afin que ce dernier rétablisse le rôle prépondérant des producteurs indépendants dans l'écosystème.

En effet, dans la Loi actuelle sur la radiodiffusion, l'article 3(1)i)(v) se lit ainsi :

- l) la programmation offerte par le système canadien de radiodiffusion devrait à la fois :
- (v) faire appel au maximum aux producteurs canadiens, qu'ils soient indépendants, affiliés ou la propriété d'une entreprise de radiodiffusion.

Toutefois, le projet de loi C-11, a apporté une modification importante à cet article clé :

- i) la programmation offerte par le système canadien de radiodiffusion devrait à la fois :
- (v) faire appel au maximum aux producteurs canadiens, qu'ils soient indépendants, affiliés ou la propriété d'une entreprise de radiodiffusion

Or, en précisant « qu'ils soient indépendants, affiliés ou la propriété d'une entreprise de radiodiffusion », ce libellé dilue l'importance du recours aux producteurs indépendants alors qu'il s'agit d'un point central de la Politique canadienne de radiodiffusion.

L'amendement apporté par le Sénat, qui supprime la précision ajoutée dans C-11 et revient à l'article original, corrige cette erreur en revenant au libellé actuel et satisfait les membres de la Coalition qui demandaient un changement. La Coalition soutient l'amendement adopté par le Sénat.

2.3 Article 31.1 : une *Loi sur le statut de l'artiste respectée par l'ensemble des entreprises actives dans l'écosystème*

Des membres de la Coalition demandaient une correction à l'article 31.1 afin de garantir que les entreprises étrangères en ligne ne soient pas soumises à des exigences différentes de celles imposées aux entreprises canadiennes en ce qui concerne la *Loi sur le statut de l'artiste*.

Ainsi, dans C-11, on pouvait lire :

31.1 L'article 6 de la Loi sur le statut de l'artiste est modifié par adjonction, après le paragraphe (2), de ce qui suit :

Non-application

(3) La présente partie ne s'applique pas aux entreprises en ligne, au sens du paragraphe 2(1) de la Loi sur la radiodiffusion.

Le Sénat a remplacé l'ensemble de cet article par le suivant :

(2) La présente partie s'applique :

a) aux institutions fédérales qui figurent à l'annexe I de la Loi sur l'accès à l'information ou à l'annexe de la Loi sur la protection des renseignements personnels, ou sont désignées par règlement, ainsi qu'aux entreprises de radiodiffusion, régies par la Loi sur la radiodiffusion, qui sont des entreprises fédérales, au sens de l'article 2 du Code canadien du travail, ou qui sont des personnes morales constituées en vue de l'exécution d'une mission pour le compte de l'État canadien, qui retiennent les services d'un ou plusieurs artistes en vue d'obtenir une prestation; ».

Le nouveau libellé satisfait les membres de la Coalition qui demandaient une modification et la CDEC soutient l'amendement ayant été adopté par le Sénat.

2.4 Article 7 (1) : un amendement qui protège l'indépendance du CRTC

Dans la loi actuelle, l'article 7(1) se lit ainsi :

7(1) Sous réserve du paragraphe (2) et de l'article 8, le gouverneur en conseil peut, par décret, donner au Conseil, au chapitre des grandes questions d'orientation en la matière, des instructions d'application générale relativement à l'un ou l'autre des objectifs de la politique canadienne de radiodiffusion ou de la réglementation et de la surveillance du système canadien de radiodiffusion.

Dans C-11, on retrouvait l'ajout suivant à la suite de ce paragraphe :

(7) Il est entendu que les décrets peuvent être pris au titre du présent article relativement aux ordonnances prises en vertu des paragraphes 9.1(1) ou 11.1(2) ou aux règlements pris en vertu des paragraphes 10(1) ou 11.1(1).

Bien que la Coalition n'ait pas demandé le retrait de cet ajout, nous soulignons que certains de nos membres l'avaient demandé, par crainte d'un pouvoir trop grand accordé au CRTC. Cet amendement adopté par le Sénat satisfait les membres de la Coalition qui l'avaient demandé et la Coalition le soutient.

2.5 Amendements apportés pour favoriser les groupes en quête d'équité : la CDEC salue le travail du Sénat

Enfin, bien que la Coalition ne se soit pas exprimée sur les questions d'équité et d'inclusion, nous tenons à souligner le travail du Sénat à ce sujet et à apporter notre soutien aux amendements déposés.