

**Avis public Radiodiffusion CRTC 1998-82**

**Avis public Télécom CRTC 98-20**

**NOUVEAUX MÉDIAS - APPEL D'OBSERVATIONS**

**PLAIDOYER FINAL ÉCRIT**

**du**

**MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DES COMMUNICATIONS**

**GOUVERNEMENT DU QUÉBEC**

**11 février 1999**

## 1. INTRODUCTION

En avril 1998, le gouvernement du Québec se dotait d'une politique de l'autoroute de l'information qui témoigne de l'importance qu'il accorde à la nouvelle économie et de sa volonté de faire face aux enjeux sociaux, culturels et économiques qu'elle soulève et ce, pour être en mesure de saisir les occasions de développement qu'elle représente.

Dans cet esprit et après avoir pris connaissance des mémoires soumis au Conseil en octobre et en novembre 1998 et des échanges intervenus lors de l'audience publique qui s'est déroulée du 23 novembre au 7 décembre 1998, le ministère de la Culture et des Communications (MCCQ) soumet au Conseil le présent plaidoyer final pour lui faire part de ses commentaires sur les principales questions soulevées dans sa consultation sur les nouveaux médias.

Ce faisant, le MCCQ conserve à l'esprit le fait que la consultation amorcée par le Conseil se veut exploratoire et qu'elle vise surtout à recueillir de l'information et à susciter des discussions sur certains des enjeux réglementaires reliés aux nouveaux médias et, plus particulièrement, à Internet.

Or, il s'agit là, comme la plupart des intervenants dans l'instance l'ont relevé, d'un secteur d'activité qui connaît une croissance fulgurante et qui est en mutation constante, tout en étant, paradoxalement, encore très jeune et loin d'être parvenu au stade de la maturité.

Dans ce contexte, il s'avère donc difficile de prévoir avec certitude l'orientation que prendra l'évolution d'Internet et, par conséquent, les commentaires qui suivent ne sont pas nécessairement définitifs et le MCCQ se réserve le droit, le cas échéant, de soumettre au Conseil ou à d'autres ministères ou organismes fédéraux des observations additionnelles sur des initiatives plus spécifiques qui découleraient de la présente instance.

Dans son plaidoyer final, le MCCQ traitera d'abord des questions de définitions et d'encadrement réglementaire, puis du soutien au développement des contenus des nouveaux médias et, finalement, de certaines questions d'intérêt social.

## 2. DÉFINITIONS ET ENCADREMENT RÉGLEMENTAIRE

### 2.1 Définitions

Dans l'état actuel du dossier, le MCCQ souhaite voir clarifiée la définition du terme «radiodiffusion» pour que les entreprises du secteur des nouveaux médias sachent clairement à quel régime réglementaire elles seront éventuellement assujetties.

Cela s'impose d'autant plus que les entreprises de radiodiffusion, au sens de la Loi sur la radiodiffusion, sont soumises à certaines exigences réglementaires en termes de niveau de propriété canadienne, de quotas de contenus canadiens, d'assemblage de ces contenus et de contribution au financement de contenus canadiens.

Déjà, en mai 1995, le Conseil avait relevé ce problème à la suite de sa consultation publique sur la convergence:

...on s'accordait généralement à reconnaître que l'application des critères énoncés dans la définition du terme «radiodiffusion» aux services nouveaux et naissants pourrait parfois poser des difficultés.

On a défini comme problèmes éventuels des questions comme la difficulté de définir ce qui constitue des services à prépondérance de textes, l'interprétation du terme de la Loi «pour réception par le public» et l'importance de l'interactivité pour ces interprétations.

Le Conseil a pris bonne note des préoccupations exprimées, selon lesquelles les définitions de la *Loi sur la radiodiffusion* s'étendront probablement à de nombreux services nouveaux et naissants qui n'apporteraient pas de concours important à la réalisation des objectifs de cette loi. Le Conseil est d'accord pour dire que l'on pourrait accélérer l'élaboration de certains services nouveaux et naissants en modifiant la *Loi sur la radiodiffusion* afin d'exclure ces services de son application. De surcroît, ces exclusions ne porteraient pas atteinte à la réalisation des

différents objectifs énoncés au paragraphe 3(1) de la Loi.

(CRTC, Concurrence et culture sur l'autoroute canadienne de l'information: Gestion des réalités de transition, pages 33-34)

Dans le rapport final du Comité consultatif sur l'autoroute de l'information (CCAI), cette même problématique était également abordée mais sous un angle quelque peu différent. En effet, le CCAI, dans ses recommandations 2.18 et 2.19, insistait surtout sur la nécessité de clarifier la définition existante en précisant la portée des termes «radiodiffusion» et «émission» au sens de la Loi sur la radiodiffusion (CCAI, Contact. Communauté. Contenu. Le défi de l'autoroute de l'information, septembre 1995, pages 118-119).

Or, trois ans plus tard, la plupart des intervenants dans la présente instance traitent longuement de l'importance de ces clarifications, tant pour les fournisseurs de contenus que pour les distributeurs de ces contenus.

À cet égard, Stentor a assez bien résumé la question dans ses observations du 1<sup>er</sup> octobre 1998:

Mais la plus grande ambiguïté de la définition de la «radiodiffusion» réside peut-être dans les mots [émissions] «destinées à être reçues par le public». Il s'agit en fait de déterminer si la définition englobe les services à la carte reçus par une personne quelconque à un moment donné et personnalisés pour chaque utilisateur ou si elle sous-entend seulement la réception d'un service identique par plusieurs personnes simultanément?

(Paragraphe 137, page 47)

C'est donc dire que si le Conseil en arrivait à préciser son interprétation des notions de «radiodiffusion» et «d'émission» au sens de la Loi sur la radiodiffusion, il se trouverait du même coup à indiquer quels services des nouveaux médias resteraient assujettis aux exigences de la réglementation découlant de cette loi.

Le MCCQ est convaincu qu'au terme de cet exercice difficile, compte tenu de la variété des opinions juridiques versées au dossier, le statut de la très grande majorité des services disponibles sur Internet (courrier électronique, commerce électronique, clavardage) s'en trouverait mieux défini et que cela contribuerait à en stimuler le développement.

## 2.2 Encadrement réglementaire

Une fois cette étape franchie, il restera au Conseil à se demander quel serait le régime de réglementation le plus approprié pour les services des nouveaux médias assimilés à des services de radiodiffusion au sens de la Loi sur la radiodiffusion.

Pour répondre à cette question, beaucoup d'intervenants ont suggéré d'examiner jusqu'à quel point ces services pourraient contribuer, de manière significative, à la réalisation des objectifs sociaux et culturels figurant à l'article 3 de la Loi sur la radiodiffusion. Le MCCQ considère qu'il s'agit là d'une approche valable même s'il semble y avoir unanimité sur le fait que personne n'est en mesure de se prononcer avec certitude sur la tournure que prendra l'évolution des services Internet à court et à moyen terme.

Quoi qu'il en soit, d'après les échanges qui ont eu lieu lors de l'audience publique, les services Internet assimilables à des services de radiodiffusion sont peu nombreux et ne constituent pas, à l'heure actuelle, une menace aux services de radiodiffusion en place. Il pourrait donc être envisagé de les exempter, par ordonnance, des obligations et de la réglementation normalement applicables aux services de radiodiffusion et ce, tant que les services des nouveaux médias resteront complémentaires aux services de radiodiffusion en place et que, de ce fait, ils n'empêchent pas, de manière significative, ces derniers de continuer à contribuer à l'atteinte des objectifs de politique inscrits dans la Loi sur la radiodiffusion.

Il semble en effet y avoir consensus sur le fait qu'il faudra encore plusieurs années avant que les services Internet ne deviennent des substituts véritables aux services de radiodiffusion en place. Cela tient, entre autres, au manque de disponibilité de la large bande et à la pénétration encore relativement faible d'Internet à haute vitesse dans les foyers.

Par ailleurs, certaines caractéristiques propres à Internet (réseau ouvert et à portée extraterritoriale, interactivité) amènent à s'interroger sur la faisabilité du recours aux outils de réglementation traditionnels et sur leur relative efficacité.

Le Conseil devra néanmoins surveiller, entre autres, l'évolution des transferts d'auditoires et des placements publicitaires entre les services de radiodiffusion en place et les services Internet, l'évolution de l'accès à Internet (pénétration et technologies) et la place occupée par les contenus canadiens.

Entre-temps, s'il est trop tôt pour définir un cadre réglementaire pour les services Internet assimilables à des services de radiodiffusion en place, il est également trop tôt pour envisager de modifier la réglementation des entreprises de radiodiffusion en place dans la mesure où les acquis actuels du système de radiodiffusion demeurent toujours valables.

De la même manière, lorsqu'apparaîtra une substitution significative entre les entreprises de radiodiffusion en place et les services Internet, il faudrait réexaminer l'encadrement réglementaire de toutes les entreprises de radiodiffusion, tant celles en place que celles des nouveaux médias, pour en arriver à une équité quant aux obligations faites aux unes et aux autres dans le cadre de la Loi sur la radiodiffusion.

Enfin, devant l'insistance avec laquelle les fournisseurs de services Internet ont fait état de problèmes d'accès aux installations à large bande des câblodistributeurs et des compagnies de téléphone, le MCCQ tient à rappeler qu'il n'est pas indifférent aux questions reliées à l'accès à Internet et que la politique québécoise de l'autoroute de l'information comporte plusieurs mesures visant justement à accroître l'accès des citoyens à Internet, notamment un programme de branchement des bibliothèques publiques, la mise en place de points d'accès communautaires, la création d'un groupe de travail gouvernement – grands transporteurs pour examiner les moyens de rendre disponibles, partout sur le territoire du Québec, les infrastructures à large bande et l'élaboration d'un projet pilote régional d'adresses personnelles de courrier électronique.

### **3. SOUTIEN AU DÉVELOPPEMENT DES CONTENUS**

Le MCCQ note avec satisfaction l'insistance avec laquelle les participants à la présente instance font valoir que les contenus constituent l'élément déterminant dans le développement des nouveaux médias.

En effet, le gouvernement du Québec a affiché clairement, dans sa politique sur l'autoroute de l'information, un parti pris en faveur de mesures incitatives de soutien au développement des contenus:

...les stratégies de repli, ou l'imposition de quotas de mise à la radio ou à la télévision, ne sont pas envisageables sur les inforoutes. Aussi le véritable défi réside-t-il davantage dans la création de pôles d'attraction et suppose-t-il de tableer sur une stratégie de

présence qui assure la création et la circulation de contenus de qualité.

(Conseil du trésor et ministère de la Culture et des Communications, Agir autrement: la politique québécoise de l'autoroute de l'information, 1998, page 35)

Dans cette optique, ont été créés, notamment, plusieurs programmes de subventions (ex.: Fonds de l'autoroute de l'information), d'aide financière (ex.: formation de la main-d'oeuvre, financement intérimaire de crédits d'impôt) et des mesures fiscales (ex.: Centres de développement des technologies de l'information, Cité du multimédia, crédits d'impôt pour la production de titres multimédias, amortissement accéléré de l'acquisition de matériel informatique, congé partiel de la taxe sur le capital à l'égard de certains nouveaux investissements) qui contribuent, directement ou indirectement, à accroître l'offre de contenus des nouveaux médias sur Internet. Des programmes de ce genre, qui ne sont pas du ressort du Conseil, présentent l'avantage d'être conçus en tenant compte des problématiques spécifiques liées à la présence sur Internet de contenus en français.

Le MCCQ reconnaît le mérite de certaines propositions qui ont été mises de l'avant, dans le cadre de la présente consultation, quant à la visibilité sur Internet des contenus canadiens des nouveaux médias, à travers des interventions au niveau des portails, des menus et des outils de navigation, mais il n'est pas convaincu que la réglementation soit le meilleur outil pour agir sur ce plan.

Dans Agir autrement: la politique québécoise de l'autoroute de l'information, on affirmait d'ailleurs la nécessité de créer une masse critique et attrayante de contenus en français:

Dans l'environnement nord-américain, le Québec accuse un retard dans l'informatisation des ménages et leur branchement sur Internet et les services en ligne. Or il semble que la principale raison expliquant ce phénomène soit reliée à la faible présence de contenus en français attrayants dans Internet et à la difficulté pour les internautes québécois de repérer facilement les sites francophones parmi la multitude de sites anglophones. Pour cela, il faut mettre l'accent sur la création d'une masse critique de produits multimédias attrayants, en français et plurilingues. Mais, encore davantage, il faut faire les liens entre

les besoins du marché et les contenus et services à offrir. Cela suppose donc l'action de diffuseurs expérimentés, en mesure de programmer ces divers produits et services, d'attirer et de fidéliser un public francophone. Il faut mettre en évidence la fonction de programmation, afin d'harmoniser les besoins du public et les exigences des nouveaux médias et de leur circulation dans Internet, capable de créer un lien permanent entre l'industrie du multimédia, très éclatée, et le grand public.  
(Page 39)

Cette même politique préconise également le recours au pouvoir d'achat des ministères et organismes gouvernementaux et l'exploitation sur Internet des contenus dont les administrations publiques sont détentrices afin d'accroître le volume des contenus québécois accessibles sur Internet. Ce sont là des mesures qui rejoignent celles qui ont été évoquées par certains intervenants.

Enfin, le MCCQ note que la proposition de prélever une taxe sur les revenus des fournisseurs de services Internet pour approvisionner un fonds de production de contenus des nouveaux médias n'a pas recueilli l'assentiment de tous les intervenants. Le MCCQ partage les réserves qui ont été formulées à propos de la capacité du Conseil d'imposer une telle taxe à des entreprises qui auraient été exemptées, par ordonnance, de la réglementation et il s'interroge aussi sur l'impact, à la hausse, qu'une telle mesure pourrait avoir sur les tarifs d'accès à Internet et ce, au moment même où les gouvernements utilisent des fonds publics justement pour stimuler le branchement à Internet.

Quant à l'extension aux nouveaux médias des fonds de soutien déjà existants pour l'aide à la production de contenus, le MCCQ fait observer que si l'on s'engageait dans cette voie, cela ne devrait pas se faire en réduisant les sommes disponibles pour le soutien à la production de contenus pour les services de radiodiffusion déjà en place.

#### **4. QUESTIONS D'INTÉRÊT SOCIAL**

Par ailleurs, les questions d'intérêt social (protection de la vie privée, restriction des contenus offensants (obscénité, propagande haineuse, propos discriminatoires), de la violence, des stéréotypes sexuels et contrôle de la publicité destinée aux enfants) et la protection des droits d'auteur sur Internet sont des préoccupations très importantes auxquelles s'appliquent déjà des lois existantes (ex.: Code criminel, Code civil, lois

sur la protection de la vie privée et des renseignements personnels, loi sur le droit d'auteur) et qui ne relèvent généralement pas de la juridiction du Conseil. Cela n'exclut pas que certains aménagements soient envisagés afin que ces lois répondent mieux aux défis nouveaux soulevés par Internet.

Le MCCQ fait remarquer également que le traitement de ces questions nécessite, en raison même de la nature ouverte du réseau Internet, une coordination entre tous les ordres de gouvernement, fédéral et provinciaux, et la participation des gouvernements étrangers à travers certaines organisations internationales spécialisées.

Il ne faut cependant pas que la réglementation de certaines activités sur Internet serve de prétexte à des empiètements par le gouvernement fédéral sur des juridictions québécoises, tel le projet de loi fédéral C-54 (Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques) dénoncé en novembre 1998 par le ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration et la ministre de la Culture et des Communications du Québec.

## **5. CONCLUSION**

Le MCCQ, en soumettant ce plaidoyer final au Conseil, vise, somme toute, à lui faire part de sa conviction qu'il serait très prématuré, à ce moment-ci, d'envisager un cadre de réglementation pour les services Internet et que la nécessité de répandre largement l'accès à Internet et de mettre la priorité sur la production des contenus constituent les avenues à privilégier pour maximiser la contribution des nouveaux médias au développement de la société canadienne et québécoise et ce, tant sur les plans économique que social et culturel.