

**Intervention conjointe de l'AQTIS, l'ARRQ, la GMMQ, la SARTEC,
la SODRAC, la SPACQ et de l'UDA**

en réponse à

l'Avis d'audience publique de radiodiffusion CRTC 2008-11 :

La radiodiffusion canadienne par les nouveaux médias

Table des matières

	page
Présentation des intervenants	3
Sommaire	5
I. Le cadre législatif du pouvoir d'exemption du CRTC et la politique du Conseil concernant l'utilisation des ordonnances d'exemption	9
A. Les obligations générales imposées aux entreprises de radiodiffusion en vertu de la <i>Loi sur la Radiodiffusion</i>	9
1. La Politique canadienne de radiodiffusion	9
2. La mission et les pouvoirs du Conseil en matière de radiodiffusion	10
B. La politique du CRTC relative au recours aux ordonnances d'exemption	13
1. Le cadre législatif de l'utilisation du pouvoir d'exemption (article 9.4 de la Loi)	13
2. Les critères régissant le recours aux ordonnances d'exemption selon la Politique	14
II. Historique de l'approche du CRTC sur les nouveaux médias	16
A. L'ordonnance d'exemption relative aux entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias de 1999	16
1. Les étapes et les conclusions principales du processus	16
2. La décision d'exempter les entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias sur la base des critères prévus à la Politique concernant les ordonnances d'exemption	17
B. Le Cadre réglementaire des services de télédiffusion mobile en direct (2005-2007)	19
1. Selon le CRTC, les services de télédiffusion mobile proposés par Bell, TELUS et Rogers font partie du champ d'application de l'Ordonnance d'exemption des nouveaux médias	20
2. Le CRTC conclut à la non pertinence de réexaminer à ce stade l'Ordonnance d'exemption des nouveaux médias	21
3. Le cadre réglementaire général des services de télédiffusion mobile en direct	21
4. Le projet d'une nouvelle ordonnance d'exemption couvrant services de télévision mobile qui ne sont pas distribués et accessibles sur Internet	22
5. Le contenu de l'Ordonnance d'exemption entreprises de télédiffusion mobile en direct	23
C. L'Initiative sur les nouveaux médias (2007 - 2008)	26
1. Les enjeux sous-jacents à l' <i>Initiative sur les nouveaux médias</i>	26
2. L' <i>Initiative sur les nouveaux médias</i> : un processus en trois étapes	27
III. L'objet central de l'instance en cours : régler ou ne pas régler les entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias	29
A. L'avis public du 15 mai 2008	29
B. L'avis public du 15 octobre 2008	31

IV. Le CRTC a-t-il déjà conclu d'avance que les ordonnances d'exemptions des nouveaux médias sont toujours pertinentes et doivent donc être maintenues	34
A. L'objet formel de l'instance : l'examen de la pertinence ou la non-pertinence de l'Ordonnance d'exemption des nouveaux médias et l'Ordonnance d'exemption de la télédiffusion mobile	34
B. La haute direction du CRTC a affirmé clairement à plusieurs reprises que le Conseil n'a aucune intention de réglementer les nouveaux médias	35
C. Pour certaines parties, l'instance doit se concentrer sur l'examen de l'impact négatif des nouveaux médias sur la radiodiffusion traditionnelle et donc sur la nécessité d'alléger la réglementation qui lui est imposée	37
V. Les travaux réalisés à ce jour par le CRTC ne lui permettent pas de conclure que les ordonnances d'exemption sont toujours pertinentes	39
A. Les données concernant la contribution à la présentation de contenu canadien	40
B. Les données concernant la contribution à la création de contenu canadien	41
C. Les données concernant l'impact sur les médias traditionnels de l'écoute et des revenus publicitaires accaparés par les services de radiodiffusion des nouveaux médias	41
VI. Les prochaines étapes de la démarche du CRTC concernant une réglementation éventuelle de la radiodiffusion par les nouveaux médias	42
A. Clarifier l'objet de l'instance publique en cours dans les plus brefs délais	42
B. Permettre une participation plus fructueuse des intervenants à l'audience de février	42
C. Entreprendre de nouvelles recherches beaucoup plus systématiques sur certaines questions clés	42
D. Le Conseil doit prévoir une deuxième phase d'audience publique pour compléter l'audience de février 2009	43
Conclusions	44

Comparution à l'audience du 17 février 2009

Les intervenants signataires de ce mémoire, soit l'AQTIS, l'ARRQ, la GMMQ, la SARTEC, la SODRAC, la SPACQ et de l'UDA, désirent comparaître à l'audience du 17 février 2009 sur la *Radiodiffusion canadienne par les nouveaux médias*. Notre comparution nous apparaît essentielle car nos associations représentent plus de 10 000 artistes interprètes, créateurs et artisans québécois œuvrant dans les secteurs de la musique, de l'audiovisuel et des nouveaux médias.

Présentation des intervenants

Union des artistes

L'UDA est un syndicat professionnel représentant les artistes œuvrant en français, partout au Canada. Environ 7 065 membres actifs et 4 355 membres stagiaires en font partie. L'UDA a pour mission l'identification, l'étude, la défense et le développement des intérêts économiques, sociaux et moraux des artistes. Elle gère aujourd'hui près d'un cinquantaine d'ententes collectives couvrant les secteurs des annonces commerciales, du cinéma, du disque, du doublage, de la scène et de la télévision.

SPACQ

La Société professionnelle des auteurs et des compositeurs du Québec (SPACQ) est une association professionnelle qui a pour mandat de protéger les intérêts économiques, moraux et professionnels de tous les compositeurs québécois et de tous les auteurs francophones canadiens, autant dans le domaine de la chanson que dans le secteur de la musique à l'image.

SODRAC

La SODRAC, Société du droit de reproduction des auteurs, compositeurs et éditeurs au Canada est une société de gestion collective du droit de reproduction qui compte au-delà de 5 000 membres. Depuis 1985, elle facilite la libération des droits d'auteur sur des œuvres musicales et artistiques par le biais d'ententes individuelles ou ententes cadre conclues avec des utilisateurs sur le territoire canadien. En plus, elle est responsable de la répartition à ses membres nationaux et internationaux, des redevances ainsi reçues.

SARTEC

La Société des auteurs de radio, télévision et cinéma (SARTEC) est un syndicat professionnel regroupant plus de 1 250 membres œuvrant dans le secteur audiovisuel. Reconnue en vertu des lois provinciale (1989) et fédérale (1996) sur le statut de l'artiste, la SARTEC est signataire d'ententes collectives avec l'Association des producteurs de film et de télévision du Québec, la Société Radio-Canada, le Groupe TVA, l'Office national du film, TQS, Télé-Québec, TVOntario

et TV5. La SARTEC est membre de l’Affiliation internationale des guildes d’auteurs (IAWG) et de la Confédération internationale des sociétés d’auteurs et compositeurs (CISAC).

GMMQ

Affiliée à la Fédération Américaine des musiciens du Canada et des États-Unis, la Guilde des musiciens et musiciennes du Québec est une association d’artistes reconnue et accréditée par les lois canadiennes et québécoises. Sa mission première consiste à défendre et promouvoir les intérêts économiques, sociaux, moraux et professionnels des 3200 musiciens qu’elle représente. La Guilde négocie et administre des ententes collectives dans les domaines de la scène, des médias électroniques, du disque et de la musique d’ambiance.

ARRQ

Fondée en 1973, l’Association des réalisateurs et réalisatrices du Québec regroupe les réalisateurs et réalisatrices pigistes travaillant principalement dans les domaines du cinéma et de la télévision. L’ARRQ s’emploie à la défense des intérêts et des droits professionnels, économiques, culturels, sociaux et moraux de ses membres. Elle a pour mandat de représenter les réalisateurs en toute occasion et dans tout dossier. À ce jour, l’ARRQ regroupe plus de 600 réalisateurs et réalisatrices œuvrant au Québec en toutes langues autres que l’anglais.

AQTIS

L’AQTIS, l’Alliance québécoise des techniciens de l’image et du son représente plus de 3,000 artistes concepteurs, artisans et techniciens du Québec dans plus d’une centaine de métiers de l’industrie de l’image et du son. Elle consacre son action à l’étude, à la défense et au développement des intérêts professionnels, sociaux et économiques de ses membres et se veut un outil collectif de réflexion, d’action et de promotion pour l’ensemble des techniciens œuvrant dans l’industrie de l’image et du son.

Sommaire

Les signataires de ce mémoire sont l'AQTIS, l'ARRQ, la GMMQ, la SARTEC, la SODRAC, la SPACQ et de l'UDA. Ces associations représentent plus de 10 000 artistes interprètes, créateurs et artisans québécois œuvrant dans les secteurs de la musique, de l'audiovisuel et des nouveaux médias.

Les signataires se réjouissent de la décision du CRTC d'avoir initié cette instance qui permettra de faire le point sur le point sur le développement de la radiodiffusion dans l'univers des nouveaux médias et de réévaluer la pertinence des ordonnances d'exemption relatives aux entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias et aux entreprises de télédiffusion mobile.

Cela dit, les signataires rappellent au CRTC que cet examen ne peut se faire qu'à la lumière des objectifs et des règles établies par la *Loi sur la radiodiffusion* (la Loi). À cet égard, ils rappellent au Conseil que :

- que le pouvoir du CRTC d'exempter certaines catégories d'entreprises de radiodiffusion des obligations prévues à la *Loi sur la radiodiffusion* - ainsi qu'aux divers règlements édictés par le Conseil pour en assurer son application - est un pouvoir d'exception. Il ne peut se comprendre qu'à la lumière des obligations générales imposées aux entreprises de radiodiffusion en vertu de la Loi.
- que la Politique canadienne de radiodiffusion, définie à l'article 3 de la Loi, prescrit que «tous les éléments du système doivent contribuer, de la manière qui convient, à la création et la présentation d'une programmation canadienne» (par. 3 (1) e)) et que «toutes les entreprises de radiodiffusion sont tenues de faire appel au maximum, et dans tous les cas au moins de manière prédominante, aux ressources - créatrices et autres - canadiennes pour la création et la présentation de leur programmation (...)» (par. 3 (1) f)).
- que l'article 5 (1) décrète également que le CRTC doit réglementer le système canadien de radiodiffusion «en vue de mettre en œuvre la politique canadienne de radiodiffusion » et que « le Conseil privilégie, dans les affaires dont il connaît, les objectifs de la politique canadienne de radiodiffusion en cas de conflit avec ceux prévus au paragraphe (2) » qui définit les objectifs de la politique réglementaire.
- que le CRTC doit examiner les questions relatives aux ordonnances d'exemption en conformité avec le cadre législatif sur l'utilisation du pouvoir d'exemption (article 9.4 de la Loi) et des critères établis dans sa propre *Politique relative au recours aux ordonnances d'exemption* (CRTC 1996-59), politique qui est toujours en vigueur et n'a pas connu de modifications depuis son adoption.
- qu'en vertu de l'article 9.4 de la Loi, le Conseil ne peut exempter telle ou telle catégorie d'entreprises de radiodiffusion des obligations découlant de la Loi (obligation de détenir une licence, de se conformer aux conditions de cette licence) ou de ses règlements

d'application (obligations diverses selon les règlements concernés) que s'il est convaincu que l'exécution d'obligations imposées à ces entreprises serait « sans conséquence majeure sur la mise en œuvre de la politique canadienne de radiodiffusion ».

- que la *Politique relative au recours aux ordonnances d'exemption* du CRTC de 1996 établit qu'un « régime d'attribution de licence pour les entreprises de radiodiffusion restera la norme » et que cette politique « consiste généralement à exempter des catégories d'entreprises de programmation uniquement lorsque :
 - i) il est manifeste pour le Conseil que l'attribution de licence et la réglementation dans le cas de cette catégorie d'entreprises ne se traduiront pas par une contribution beaucoup plus grande au système canadien de radiodiffusion, que ce soit en matière d'émissions canadiennes distribuées par les entreprises de cette catégorie ou de dépenses consacrées aux émissions canadiennes par ces entreprises;
 - ii) il est manifeste pour le Conseil que les entreprises exploitées en vertu de l'ordonnance d'exemption n'auront pas d'incidences indues sur la capacité des entreprises autorisées de satisfaire à leurs exigences réglementaires. »

Les signataires tiennent également à souligner que les milieux culturels s'étaient opposés aux décisions du CRTC de rendre l'*Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias* (CRTC 1999-197) ainsi que l'*Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de télédiffusion mobile en direct* (CRTC 2007-13), estimant que ces entreprises devraient être réglementées pour qu'elles puissent apporter une contribution significative à la création et la présentation de contenu canadien.

Concernant l'instance publique en cours, les signataires rappellent que les avis publics du 15 mai 2008 et du 15 octobre 2008 ont définis clairement son objet central : « déterminer si l'Ordonnance d'exemption des nouveaux médias et l'Ordonnance d'exemption de la télédiffusion mobile sont toujours appropriées et dans quelle mesure ces ordonnances doivent, le cas échéant, être révisées. »

Ils se réjouissent également que le Conseil envisage dans ces avis publics la possibilité de remplacer ces deux ordonnances par une véritable réglementation des entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias et des entreprises de télévision mobile, puisqu'il pose les questions suivantes :

- « Faudrait-il des mesures incitatives ou réglementaires pour créer et promouvoir le contenu canadien de la radiodiffusion par les nouveaux médias?
- Faut-il prévoir de nouvelles mesures pour s'assurer que tous les éléments de l'environnement de la radiodiffusion par les nouveaux médias favorisent la création et la présentation d'émissions canadiennes? »

Les signataires s'étonnent par ailleurs de plusieurs déclarations publiques de hauts dirigeants du CRTC à l'effet que « le Conseil n'a aucunement l'intention de réglementer les nouveaux

médias » et déplorent l'ambiguïté créée par ces déclarations, qui pourraient laisser croire que le Conseil a déjà résolu de maintenir en place les ordonnances d'exemption avant même la tenue de l'audience.

À cet égard, ils ont pris note des interventions de certains intervenants qui, après avoir affirmé qu'il est impossible de réglementer les nouveaux médias, ont ensuite valoir que les impacts négatifs de ces nouveaux médias dérèglementés sur la radiodiffusion traditionnelle commandent que le CRTC allège leur fardeau réglementaire, afin qu'elle puisse livrer concurrence aux nouveaux médias sur un pied d'égalité.

Les signataires craignent que cette prétendue impossibilité de réglementer les nouveaux médias ne devienne le prétexte à une prétendue nécessité de dérèglementer la radiodiffusion traditionnelle, dérèglementation qui deviendrait ainsi le thème central de l'audience de février.

Ils ont valoir que le CRTC ne peut exempter les entreprises de radiodiffusion des nouveaux médias de cette obligation sous prétexte que le libre jeu du marché aurait assuré, en l'absence de toute réglementation, une présence significative de contenu canadien de radiodiffusion professionnelle sur les nouveaux médias et une contribution significative de leur part à la création et la production de ce contenu.

Les signataires soutiennent en effet que le CRTC ne dispose pas des données et analyses lui permettant de conclure qu'il existe une présence réellement significative de contenu canadien sur les nouveaux médias et un niveau substantiel de contribution à la création de contenu canadien de la part des entreprises de nouveaux médias.

- Ils ont valoir au contraire que la simple fréquentation régulière des services de nouveaux médias permet de constater au moins empiriquement un niveau et un poids relatif encore très faible de contenu canadien sur ces plates-formes.
- Ils soutiennent également que la pratique quotidienne des professionnels du milieu de la télévision permet aussi de constater empiriquement le très faible niveau global de contribution financière des entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias à la création et à la production de ce type de contenu, que ces fonds soient déboursés directement par ces entreprises ou qu'ils proviennent de contributions faites par elles à certains fonds d'aide.

Les signataires suggèrent donc au Conseil d'entreprendre certaines démarches afin de s'assurer qu'il soit en mesure d'adopter une approche réglementaire appropriée des entreprises de radiodiffusion des nouveaux médias, c'est-à-dire une approche qui satisfasse les exigences et correspondent aux objectifs de la Loi sur la radiodiffusion :

- clarifier l'objet de l'instance publique en cours dans les plus brefs délais
- prévoir une phase de réplique aux interventions déposées en réponse à l'avis public du 15 octobre 2008 et permettre aux parties de présenter des interventions de conclusion à la suite de la tenue de l'audience de février, comme c'est souvent la pratique dans le cas d'audiences de politique

- entreprendre de nouvelles recherches beaucoup plus systématiques sur certaines questions clés, notamment une étude approfondie visant à mesurer l'offre et la consommation de programmation professionnelle de radiodiffusion sur les différences plates-formes de nouveaux médias au Canada, ainsi que le contenu canadien disponible et son poids relatif par rapport au contenu étranger
- prévoir, possiblement pour la fin de l'automne 2009, une deuxième phase d'audience publique, une phase conclusion qui donnerait l'occasion aux intervenants de faire de nouvelles interventions plus étayées, en ayant pris connaissance des résultats des recherches complémentaires qu'ils suggèrent d'entreprendre, et qui permettrait au Conseil de fonder sa décision finale sur un dossier nettement plus étoffé

En conclusion, les signataires réitèrent les positions qu'ils ont déjà exprimées à maintes reprises dans le passé concernant l'approche réglementaire que les CRTC devrait adopter à l'égard de radiodiffusion dans le domaine des nouveaux médias :

- o Le CRTC doit réglementer les entreprises canadiennes de nouveaux médias en leur imposant des obligations appropriées de contribution à la création et à la présentation de production canadienne, a fortiori aujourd'hui alors qu'elles occupent une place sans cesse croissante et nettement plus importante qu'en 1999 dans le paysage audiovisuel canadien.
- o Ces obligations doivent s'appliquer aux deux grandes catégories d'entreprises de radiodiffusion poursuivant des activités de radiodiffusion de nouveaux médias, soit autant aux services de programmation qu'aux entreprises de distribution de ces services que sont en fait les FSI.
- o Notamment, ils font valoir qu'il n'y a aucune raison pour que le CRTC n'impose pas aux services canadiens de programmation de nouveaux médias de taille moyenne et grande les mêmes obligations de contribution à la création, à la présentation et à la promotion de la programmation canadienne qu'il impose aux différentes entreprises traditionnelles de télévision ou de radio, notamment lorsqu'elles ont une programmation similaire.
- o Enfin, ils soutiennent qu'il n'y a aucune raison pour que le CRTC n'impose pas aux FSI les mêmes modalités de contribution financière à la création / production de programmation canadienne destinées aux nouveaux médias, basé un pourcentage correspondant de leurs revenus découlant de leurs activités de distributeur de services de radiodiffusion de nouveaux médias.

I. Le cadre législatif du pouvoir d'exemption du CRTC et la politique du Conseil concernant l'utilisation des ordonnances d'exemption

1. Le pouvoir du CRTC d'exempter certaines catégories d'entreprises de radiodiffusion des obligations prévues à la *Loi sur la radiodiffusion* (la Loi) - ainsi qu'aux divers règlements édictés par le Conseil pour assurer l'application de la Loi-, est un pouvoir d'exception. Il ne peut se comprendre qu'à la lumière des obligations générales imposées aux entreprises de radiodiffusion en vertu de la Loi.

A. Les obligations générales imposées aux entreprises de radiodiffusion en vertu de la Loi sur la Radiodiffusion

2. On sait que la *Loi sur la Radiodiffusion* comprend trois parties fondamentales : la Partie I, dont le cœur est constitué de la POLITIQUE CANADIENNE DE RADIODIFFUSION définie à l'article 3); la Partie II, intitulée MISSION ET POUVOIRS DU CONSEIL EN MATIERE DE RADIODIFFUSION et dont l'élément central est l'article 5) qui définit la mission de réglementation du CRTC ; et, enfin, la Partie III qui porte sur la Société Radio-Canada.

1. La Politique canadienne de radiodiffusion

3. La section intitulée Politique canadienne de radiodiffusion (Article 3) comprend plusieurs dispositions générales fondamentales qui décrivent le système canadien de radiodiffusion et les objectifs de la Politique canadienne de radiodiffusion :

- « le système canadien de radiodiffusion constitue un système unique (...) » (Paragraphe 3(2)), « (...) composé d'éléments publics, privés et communautaires, utilise des fréquences qui sont du domaine public et offre, par sa programmation essentiellement en français et en anglais, un service public essentiel pour le maintien et la valorisation de l'identité nationale et de la souveraineté culturelle » (par. 3 (1) b)) ; (*nous soulignons*)
- « le système canadien de radiodiffusion doit être, effectivement, la propriété des Canadiens et sous leur contrôle » (par. 3 (1) b)) ;
- « les radiodiffusions de langues française et anglaise, malgré certains points communs, diffèrent quant à leurs conditions d'exploitation et, éventuellement, quant à leurs besoins » (par. 3 (1) c)) ;
- « le système canadien de radiodiffusion devrait servir à sauvegarder, enrichir et renforcer la structure culturelle, politique, sociale et économique du Canada » (par. 3 (1) d) (i)) ;
- « le système canadien de radiodiffusion devrait favoriser l'épanouissement de l'expression canadienne en proposant une très large programmation qui traduise des attitudes, des opinions, des idées, des valeurs et une créativité artistique canadiennes, qui mette en valeur des divertissements faisant appel à des artistes canadiens et qui fournisse de l'information et de l'analyse concernant le Canada et l'étranger considérés d'un point de vue canadien » (par. 3 (1) d) (ii)) ;
- (iv) demeurer aisément adaptable aux progrès scientifiques et techniques;

4. Au-delà de ces dispositions générales, la Politique canadienne de radiodiffusion (Article 3) impose à toutes les entreprises de radiodiffusion composant le système canadien de radiodiffusion des obligations spécifiques normatives très précises en matière de contribution à la création et la présentation d'une programmation canadienne :

- «tous les éléments du système doivent contribuer, de la manière qui convient, à la création et la présentation d'une programmation canadienne» (par. 3 (1) e)) ;
- « toutes les entreprises de radiodiffusion sont tenues de faire appel au maximum, et dans tous les cas au moins de manière prédominante, aux ressources — créatrices et autres — canadiennes pour la création 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» (par. 3 (1) f)) ;

5. Il est important de rappeler ici que ces obligations contraignantes s'appliquent à l'ensemble des « entreprises de radiodiffusion », donc tout autant aux entreprises de programmation qu'aux entreprises de distribution, puisque l'expression « entreprise de radiodiffusion » « S'entend notamment d'une entreprise de distribution ou de programmation, ou d'un réseau » (Section Définitions de la Partie I de la Loi).¹

2. La mission et les pouvoirs du Conseil en matière de radiodiffusion

6. La Partie II de la *Loi sur la radiodiffusion* comporte deux sections clés de la Loi, l'une définissant la mission du CRTC et l'autre portant sur les pouvoirs généraux du Conseil en matière de réglementation du système canadien de radiodiffusion.

La mission du CRTC

7. L'article 5 (1) de la Loi établit clairement l'objectif premier que doit poursuivre le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes dans l'exercice de ses pouvoirs de réglementation, déclarant que «le Conseil réglemente et surveille tous les aspects du système canadien de radiodiffusion en vue de mettre en œuvre la politique canadienne de radiodiffusion». (*nous soulignons*)

¹ «entreprise de programmation» Entreprise de transmission d'émissions soit directement à l'aide d'ondes radioélectriques ou d'un autre moyen de télécommunication, soit par l'intermédiaire d'une entreprise de distribution, en vue de leur réception par le public à l'aide d'un récepteur.

«entreprise de distribution» Entreprise de réception de radiodiffusion pour retransmission, à l'aide d'ondes radioélectriques ou d'un autre moyen de télécommunication, en vue de sa réception dans plusieurs résidences permanentes ou temporaires ou locaux d'habitation, ou en vue de sa réception par une autre entreprise semblable.

«radiodiffusion» Transmission, à l'aide d'ondes radioélectriques ou de tout autre moyen de télécommunication, d'émissions encodées ou non et destinées à être reçues par le public à l'aide d'un récepteur, à l'exception de celle qui est destinée à la présentation dans un lieu public seulement.

«émission» Les sons ou les images — ou leur combinaison — destinés à informer ou divertir, à l'exception des images, muettes ou non, consistant essentiellement en des lettres ou des chiffres.

8. L'article 5 (2) définit par ailleurs les objectifs qui doivent guider le Conseil dans la réglementation et la surveillance du système canadien de radiodiffusion. On y réfère souvent comme constituant les objectifs de la politique réglementaire du Conseil. L'article stipule que :

- « La réglementation et la surveillance du système devraient être souples et à la fois :
- a) tenir compte des caractéristiques de la radiodiffusion dans les langues française et anglaise et des conditions différentes d'exploitation auxquelles sont soumises les entreprises de radiodiffusion qui diffusent la programmation dans l'une ou l'autre langue;
 - b) tenir compte des préoccupations et des besoins régionaux;
 - c) pouvoir aisément s'adapter aux progrès scientifiques et techniques;
 - d) favoriser la radiodiffusion à l'intention des Canadiens;
 - e) favoriser la présentation d'émissions canadiennes aux Canadiens;
 - f) permettre la mise au point de techniques d'information et leur application ainsi que la fourniture aux Canadiens des services qui en découlent;
 - g) tenir compte du fardeau administratif qu'elles sont susceptibles d'imposer aux exploitants d'entreprises de radiodiffusion. »

9. On oppose parfois ces objectifs de la politique réglementaire du CRTC, notamment l'obligation d'une réglementation souple qui doit «pouvoir aisément s'adapter aux progrès scientifiques et techniques », aux objectifs de la politique canadienne de radiodiffusion définis à l'article 3. Certains commentateurs vont même jusqu'à mettre sur le même pied ces deux catégories d'objectifs.

10. Pourtant, il ne saurait y avoir d'ambiguïté : non seulement l'article 5 (1) prévoit-il que le CRTC réglemente le système «en vue de mettre en œuvre la politique canadienne de radiodiffusion », mais de plus l'article 5 (3) énonce une relation de hiérarchie qui établit clairement la primauté des objectifs de la Politique canadienne de radiodiffusion (Art. 3) sur les objectifs de la politique réglementaire du CRTC (Article 5 (2)) :

« Le Conseil privilégie, dans les affaires dont il connaît, les objectifs de la politique canadienne de radiodiffusion en cas de conflit avec ceux prévus au paragraphe (2). »

11. Il est intéressant de noter que le texte anglais de l'article 5 (3) est nettement plus précis et plus explicite:

« The Commission shall give primary consideration to the objectives of the broadcasting policy set out in subsection 3(1) if, in any particular matter before the Commission, a conflict arises between those objectives and the objectives of the regulatory policy set out in subsection (2) »

Les pouvoirs généraux du CRTC en matière de réglementation

12. La section de la Partie II de Loi intitulée Pouvoirs généraux définit les pouvoirs dévolus au Conseil pour l'exécution de sa mission de réglementation du système canadien de radiodiffusion.

13. Parmi ces pouvoirs, on retrouve d'abord et avant tout le pouvoir d'attribuer des licences aux entreprises de radiodiffusion qui composent le système ainsi que le pouvoir d'établir des règlements spécifiant les obligations des différentes catégories d'entreprises de radiodiffusion.

14. Ainsi, l'article 9 (1) déclare que « le Conseil peut, dans l'exécution de sa mission, *a*) établir des catégories de licences; *b*) attribuer des licences pour les périodes maximales de sept ans et aux conditions liées à la situation du titulaire qu'il estime indiquées pour la mise en oeuvre de la politique canadienne de radiodiffusion (...); *d*) renouveler les licences pour les périodes maximales de sept ans et aux conditions visées à l'alinéa *b*); »

15. Si l'obligation de détenir une licence est la règle, la Partie II de la Loi prévoit cependant à l'article 9 (4) que le Conseil peut adopter des ordonnances d'exemption à l'égard de certaines catégories d'entreprises de radiodiffusion. (Nous y reviendrons à la prochaine section)

16. Par ailleurs, l'article 10 (1) prévoit que le Conseil peut adopter des règlements visant à imposer des obligations aux différentes catégories d'entreprises de radiodiffusion, notamment des obligations concernant la programmation canadienne : « (d)ans l'exécution de sa mission, le Conseil peut, par règlement :

- a*) fixer la proportion du temps d'antenne à consacrer aux émissions canadiennes; (...)
- c*) fixer les normes des émissions et l'attribution du temps d'antenne pour mettre en œuvre la politique canadienne de radiodiffusion; (...)
- g*) régir la fourniture de services de programmation - même étrangers - par les entreprises de distribution; (...)
- k*) prendre toute autre mesure qu'il estime nécessaire à l'exécution de sa mission. »

17. C'est donc en vertu de cet article 10 (1) que le CRTC a adopté et mis en œuvre au cours des ans plusieurs règlements qui imposent notamment diverses obligations de contribution à la création et à la présentation de programmation :

- le Règlement sur la radio
- le Règlement sur la télédiffusion
- le Règlement sur la télévision payante
- le Règlement sur les services spécialisés
- le Règlement sur la distribution de radiodiffusion

B. La politique du CRTC relative au recours aux ordonnances d'exemption

18 En avril 1996, à la suite d'un processus de consultation élaboré (interventions en deux étapes, interventions de conclusions) et de la tenue d'une audience publique, le CRTC a énoncé sa *Politique relative au recours aux ordonnances d'exemption* (Avis public CRTC 1996-59), politique qui est toujours en vigueur et n'a pas connu de modifications depuis son adoption.

1. Le cadre législatif de l'utilisation du pouvoir d'exemption (article 9.4 de la Loi)

19. Dans le texte de la Politique, le Conseil rappelle d'abord que le paragraphe 9(4) de la *Loi sur la radiodiffusion* donne effectivement au Conseil le pouvoir d'exempter certaines catégories d'entreprises de radiodiffusion :

« Le Conseil soustrait, par ordonnance et aux conditions qu'il juge indiquées, les exploitants d'entreprise de radiodiffusion de la catégorie qu'il précise de toute obligation découlant soit de la présente partie, soit de ses règlements d'application, dont il estime l'exécution sans conséquence majeure sur la mise en œuvre de la politique canadienne de radiodiffusion. »

20. La formulation paragraphe 9(4) est complexe et comporte plusieurs éléments qu'il convient de décomposer pour bien saisir la portée exacte du pouvoir d'exemption du CRTC :

« Le Conseil soustrait,

- par ordonnance et aux conditions qu'il juge indiquées,
- les exploitants d'entreprise de radiodiffusion de la catégorie qu'il précise
- de toute obligation
 - o découlant soit de la présente partie,
 - o soit de ses règlements d'application,
- dont il estime l'exécution sans conséquence majeure sur la mise en oeuvre de la politique canadienne de radiodiffusion. »

21. Comme le rappelle le Conseil dans le texte de sa *Politique*, « la formulation normative du paragraphe 9 (4) oblige le Conseil à se pencher sur l'à-propos d'une exemption chaque fois qu'il examine de nouvelles catégories d'entreprises de réseau, de programmation ou de distribution et, le cas échéant, les catégories actuelles d'entreprises de ce genre. »

22. Cela dit, le Conseil ne peut exempter telle ou telle catégorie d'entreprises de radiodiffusion des obligations découlant de la Partie II (obligation de détenir une licence, de se conformer aux conditions de cette licence) ou de ses règlements d'application (obligations diverses selon les règlements concernés) que s'il est convaincu que l'exécution d'obligations imposées à ces entreprises serait « sans conséquence majeure sur la mise en œuvre de la politique canadienne de radiodiffusion ».

23. Autrement dit, le Conseil peut émettre cette ordonnance d'exemption uniquement s'il est convaincu que l'exécution de ces obligations par les entreprises concernées, ne favoriserait pas une meilleure atteinte des objectifs de la Loi, notamment l'objectif de contribution à la création et à la présentation de programmation canadienne prévu aux paragraphes 3 (1) e) et f).

2. Les critères régissant le recours aux ordonnances d'exemption selon la Politique

24. Après avoir rappelé le cadre législatif des ordonnances d'exemption énoncé à l'article 9 (4) de la Loi, le Conseil définit ensuite dans le texte de sa *Politique* sa démarche générale concernant l'exercice de ses pouvoirs d'exemption, puis énonce les critères qu'il entend utiliser pour évaluer la pertinence ou la non-pertinence d'accorder des exemptions à l'égard des entreprises de distribution et des entreprises de programmation.

Démarche générale

25. Le Conseil signale d'abord que les « pouvoirs d'attribution de licence, jumelés à celui d'édicter des règlements, sont des outils fondamentaux dont le Parlement a doté le Conseil pour lui permettre de remplir sa mission », ajoutant que les processus d'attribution et de renouvellement de licence lui donnent l'occasion « d'évaluer la capacité de chaque élément ou entreprise du système canadien de radiodiffusion de contribuer à sa façon à l'atteinte des objectifs de la Loi. »

26. Notant que les « principales obligations que le régime d'attribution de licence impose sont celles qui visent la diffusion et la distribution d'émissions canadiennes de haute qualité », le Conseil poursuit en affirmant que :

« Les règlements et les conditions de licence se sont révélés les mécanismes les plus efficaces pour garantir que les entreprises de radiodiffusion contribuent d'une manière adéquate à la création et à la présentation d'émissions canadiennes et, ce faisant, fassent appel au maximum aux ressources canadiennes créatrices et autres. »

27. Le Conseil signale également que la grande majorité des ordonnances d'exemption rendues depuis la promulgation de la Loi en 1991 « visent des catégories d'entreprises dont les services ont des incidences minimales sur le système de radiodiffusion ou dont la capacité de contribuer à la mise en œuvre de la politique énoncée dans la Loi est restreinte. »

28. Enfin, le Conseil énonce en des termes très clairs sa démarche générale concernant l'utilisation de ses pouvoirs d'exemption :

« le Conseil se rallie à l'argument voulant que, dans le cas de nouvelles catégories d'entreprises de radiodiffusion dont il pourrait se révéler difficile d'évaluer les conséquences à long terme, il vaille mieux, dans l'intérêt public, attribuer dès le départ des licences à ces services et réexaminer la possibilité d'exempter une catégorie à une date ultérieure, une fois qu'il est possible de bien évaluer les conséquences.

Par conséquent, le Conseil juge qu'un régime d'attribution de licence pour les entreprises de radiodiffusion restera la norme. Il n'en sera pas moins prédisposé à exempter les entreprises qui sont nettement sans conséquence majeure, même s'il y avait attribution de licence et réglementation, sur le système de radiodiffusion et l'atteinte des objectifs de la politique énoncée dans la Loi. »

Exemption à l'égard des entreprises de distribution et de réseau

29. Concernant les entreprises de distribution, le Conseil constate d'abord, qu'à l'exception de l'ordonnance d'exemption relative aux entreprises de distribution par SRD, annulée en mars 1996, toutes les ordonnances d'exemption rendues « visent des entreprises qui n'ont pas de

conséquence majeure sur le système de radiodiffusion à cause de leur nature temporaire, de leur faible puissance ou de leur portée restreinte », catégories d'entreprises qui, de l'avis du Conseil, « ne peuvent pas contribuer de manière importante à atteindre les objectifs de la Loi. »

30. Le Conseil rappelle ensuite qu'il a imposé aux entreprises de distributions par SRD et des SDM les mêmes obligations qu'aux câblodistributeurs pour ce qui est de la prédominance d'émissions canadiennes et affirme que « toutes les nouvelles entreprises de distribution doivent apporter des contributions à l'élaboration et à la production d'émissions canadiennes. »

31. Enfin, signalant qu'à l'audience « toutes les parties sont convenues que les grandes entreprises de distribution devraient être exploitées en vertu des mêmes règles et avoir les mêmes obligations à remplir », (...) et que la plupart d'entre elles « estiment qu'à cet égard, c'est l'attribution de licence qui convient le mieux », le Conseil conclut en énonçant sa démarche à l'égard de entreprises de distribution :

« (...) le Conseil continuera, en règle générale, à attribuer des licences pour des entreprises de distribution et de réseau de radiodiffusion (...). Toutefois, il envisagera de rendre des ordonnances d'exemption dans le cas de catégories d'entreprises de distribution et de réseau qui n'auront pas de conséquence majeure sur le système canadien de radiodiffusion. »

Exemption à l'égard des entreprises de programmation

32. Concernant les entreprises de programmation, le Conseil a d'abord signalé que dans ce cas-ci également la plupart des ordonnances d'exemption rendues touchaient « des catégories d'entreprises qui sont temporaires, expérimentales ou de portée restreinte. ».

33. Se déclarant d'accord avec la recommandation de plusieurs parties, « notamment les radiodiffuseurs, les câblodistributeurs et les représentants de la collectivité créatrice », à l'effet « que le Conseil exempte des catégories d'entreprises de programmation uniquement lorsqu'il est manifeste que ces catégories de services ne sont pas susceptibles de contribuer à l'atteinte des objectifs de la Loi et n'auront pas de conséquence majeure sur les entreprises autorisées en place », le Conseil a formulé en ces termes sa politique d'exemption à l'égard des entreprises de programmation :

« Conformément à la démarche générale de recours aux ordonnances d'exemption établie dans le présent avis public, la politique du Conseil consiste généralement à exempter des catégories d'entreprises de programmation uniquement lorsque :

- i) il est manifeste pour le Conseil que l'attribution de licence et la réglementation dans le cas de cette catégorie d'entreprises ne se traduiront pas par une contribution beaucoup plus grande au système canadien de radiodiffusion, que ce soit en matière d'émissions canadiennes distribuées par les entreprises de cette catégorie ou de dépenses consacrées aux émissions canadiennes par ces entreprises;
- ii) il est manifeste pour le Conseil que les entreprises exploitées en vertu de l'ordonnance d'exemption n'auront pas d'incidences indues sur la capacité des entreprises autorisées de satisfaire à leurs exigences réglementaires. »

II. Historique de l'approche du CRTC sur les nouveaux médias

A. L'ordonnance d'exemption relative aux entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias de 1999

1. Les étapes et les conclusions principales du processus

34. Le processus conduisant à la publication, en décembre 1999, de la première ordonnance du CRTC concernant les entreprises de radiodiffusion dans le domaine des nouveaux médias, l'*Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias* (CRTC 1999-197), a débuté par une consultation publique lancée en juillet 1998 par la publication d'un premier avis public de consultation.

35. Notons que l'ensemble du processus de consultation a permis aux intervenants de soumettre des interventions écrites à trois étapes du processus : 1-) interventions initiales, 2-) commentaires sur les interventions initiales et 3-) interventions de conclusion après l'audience. De plus, les parties concernées ont pu intervenir au cours d'une audience publique qui s'est déroulée en novembre/décembre 1998 et février 1999.

36. En conclusion du processus, le Conseil a publié en mai 1999 un document intitulé *Rapport sur les nouveaux médias* (CRTC 1999-84), qui constitue en fait l'énoncé de politique du CRTC à l'égard de la réglementation des entreprises de radiodiffusion des nouveaux médias.

37. Dans le *Rapport*, le CRTC établit clairement que certaines entreprises de nouveaux médias, soit les « entreprises de radiodiffusion qui offrent des services de nouveaux médias visés par la définition de « radiodiffusion » à l'article 2 de la Loi », constituent bel et bien une nouvelle catégorie d'entreprises de radiodiffusion, (définie sous le vocable « entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias »), tenues comme les autres classes d'entreprises de radiodiffusion de contribuer à l'atteinte des objectifs de la loi sur la radiodiffusion.

38. Le Conseil définit également le périmètre d'activités de ces entreprises : « Les entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias sont des entreprises qui offrent des services de radiodiffusion distribués et accessibles sur Internet. »

39. Mais surtout, le Conseil examine la performance des entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias à l'égard des deux critères fondamentaux inscrits dans sa *Politique relative au recours aux ordonnances d'exemption* (CRTC 1996-59) :

- présence canadienne dans les nouveaux médias
 - o émissions canadiennes distribuées par les entreprises de cette catégorie
 - o dépenses consacrées aux émissions canadiennes par ces entreprises
- impact des nouveaux médias sur la radiodiffusion traditionnelle
 - o impact sur les auditoires
 - o impact sur les recettes publicitaires

40. En conclusion, le Conseil énonce l'approche du CRTC à l'égard de ces entreprises, soit l'exemption : « il n'est pas nécessaire de les réglementer pour atteindre les objectifs de la Loi. »

41. Le processus sera finalement complété par la publication, en décembre 1999, de l'*Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias* (CRTC 1999-197) : L'ordonnance d'exemption, sans modalités ni conditions, « exempte de la réglementation en vertu de la partie II de la Loi et des règlements applicables les entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias qui offrent des services de radiodiffusion accessibles et distribués sur Internet (...) Ainsi, les entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias ne sont pas tenues d'obtenir une licence du Conseil. »

Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias
(Annexe A de l'avis public CRTC 1999-197)

Le Conseil est convaincu que la conformité avec la partie II de la Loi sur la radiodiffusion (la Loi) et des règlements applicables par la catégorie d'entreprises de radiodiffusion décrite ci-dessous n'aura pas de conséquence majeure sur la mise en œuvre de la politique de radiodiffusion énoncée à l'article 3(1) de la Loi.

Par conséquent, conformément à l'article 9(4) de la Loi, le Conseil exempte des exigences de la partie II de la Loi et des règlements applicables les personnes qui exploitent en tout ou en partie au Canada des entreprises de radiodiffusion de la catégorie composée d'entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias. Les entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias offrent des services de radiodiffusion distribués et accessibles sur Internet, conformément à l'interprétation du terme « radiodiffusion » établie dans l'avis public Radiodiffusion CRTC 1999-84 / Télécom CRTC 99-14 du 17 mai 1999 intitulé Rapport sur les nouveaux médias.

2. La décision d'exempter les entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias sur la base des critères prévus à la Politique concernant les ordonnances d'exemption

42. Dans son *Rapport sur les nouveaux médias* (CRTC 1999-84), le Conseil affirme : « Dans le cas des entreprises qui offrent des services de nouveaux médias visés par la définition de radiodiffusion, le Conseil a conclu qu'il n'est pas nécessaire de les réglementer pour atteindre les objectifs de la Loi sur la radiodiffusion. ».

43. Le Conseil affirme que cette décision a été prise conformément à sa politique concernant l'utilisation des ordonnances d'exemptions et aux critères qu'elle comporte :

Premier critère : Présence canadienne dans les nouveaux médias

- émissions canadiennes distribuées par les entreprises de cette catégorie :
« Selon le Conseil, il n'y a pas actuellement de pénurie de contenu canadien sur Internet. On constate plutôt que les forces du marché favorisent une présence canadienne sur Internet, soutenue par une forte demande des consommateurs pour des produits canadiens. »
- dépenses consacrées aux émissions canadiennes par ces entreprises :

« Le Conseil signale l'existence de projets et de fonds des secteurs public et privé, destinés à favoriser et à financer le contenu canadien de nouveaux médias. »

« C'est pourquoi le Conseil convient avec la majorité des participants que rien ne justifie qu'il impose des mesures réglementaires pour stimuler la création et la production de contenu canadien de nouveaux médias. »

Deuxième critère : impact des nouveaux médias sur la radiodiffusion traditionnelle

- Impact sur les auditoires de la radio et de la télévision traditionnelles :

« Le Conseil est d'avis que les nouveaux médias n'ont pas eu d'impact négatif sur les auditoires de la radio et de la télévision traditionnelles. Le Conseil estime que les nouveaux médias auront une incidence limitée sur l'écoute de la télévision, au moins tant et aussi longtemps qu'une programmation vidéo de qualité ne sera pas distribuée sur Internet. »

- Impact sur les recettes publicitaires des radiodiffuseurs traditionnels :

« rien ne prouve qu'Internet ait une incidence financière négative sur les recettes publicitaires des radiodiffuseurs traditionnels. En fait, les recettes publicitaires de la radio ont augmenté depuis 1993, et celles de la télévision ont crû régulièrement au cours des 20 dernières années. »

44. Il faut ici bien sûr rappeler que la quasi-totalité des associations représentant les différentes catégories de professionnels œuvrant dans le domaine de l'audiovisuel au Canada ont manifesté leur plus complet désaccord avec les conclusions du Conseil. Ces groupes ont d'ailleurs fait valoir au cours du processus de consultation que les entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias devaient être réglementées afin d'apporter leur contribution à l'atteinte des objectifs de la Loi, notamment l'obligation que chaque élément du système canadien de radiodiffusion contribue à la création / production et à la présentation de programmation canadienne.

B. Le Cadre réglementaire des services de télédiffusion mobile en direct (2005-2007)

45. En août 2005, à la suite d'une requête de l'ACR, le CRTC lance une instance publique visant au point de départ à déterminer si certains services de télédiffusion mobile proposés par Bell Mobilité, TELUS Mobilité et Rogers Wireless font partie du champ d'application de l'Ordonnance d'exemption des nouveaux médias de 1999.

46. Ces services seraient, aux dires de ces exploitants, « des entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias » offrant « des services de radiodiffusion distribués et accessibles sur Internet », donc admissibles à une exemption de licence en vertu de l'ordonnance de 1999.

47. Curieusement, le Conseil donne à cette instance une portée beaucoup large. L'appel d'observations devient ainsi un *Appel aux observations sur un cadre de réglementation pour régir les services de télédiffusion mobile en direct* (CRTC 2005-82). Le Conseil y sollicite des observations sur un cadre de réglementation approprié pour régir les services de télédiffusion mobile en direct du type proposé par Bell, TELUS, Rogers. Dans cet avis, le Conseil demande aux parties intéressées de répondre aux trois questions suivantes :

- « Les services proposés font-ils partie du champ d'application de l'ordonnance d'exemption des nouveaux médias?
- Si les services proposés ne font pas partie du champ d'application de l'ordonnance d'exemption des nouveaux médias, devrait-on publier une nouvelle ordonnance d'exemption qui couvre ces services?
- S'il faut publier une nouvelle ordonnance d'exemption, quels champs d'application devrait-elle couvrir? »

48. Le Conseil fera connaître ses conclusions le 12 avril 2006 avec la publication d'un avis public intitulé *Cadre réglementaire des services de télédiffusion mobile en direct* (CRTC 2006-47). La décision du Conseil comporte quatre éléments clés :

1. la décision à l'effet que les services de télédiffusion mobile proposés par Bell, TELUS et Rogers font bel et bien partie du champ d'application de l'Ordonnance d'exemption des nouveaux médias
2. la non pertinence de réexaminer à ce stade l'Ordonnance d'exemption des nouveaux médias
3. le cadre réglementaire général des services de télédiffusion mobile en direct
4. la proposition d'émettre une nouvelle ordonnance d'exemption pour les services de télévision mobile qui ne sont pas distribués et accessibles sur Internet

49. Le Conseil publiera d'ailleurs le même jour un deuxième document intitulé *Appel aux observations sur un projet d'ordonnance d'exemption pour les entreprises de télédiffusion mobile en direct* (CRTC 2006-48), ordonnance qui sera finalement rendue en février 2007 (CRTC 2007-13).

1. Selon le CRTC, les services de télédiffusion mobile proposés par Bell, TELUS et Rogers font partie du champ d'application de l'Ordonnance d'exemption des nouveaux médias

50. Après avoir rappelé que les services de télédiffusion mobile en direct dont il est question ici ne peuvent être exemptés en vertu de l'ordonnance d'exemption des nouveaux médias « qu'à condition d'être à la fois « distribués et accessibles par Internet » (...) le Conseil décide que les services de télédiffusion mobile décrits ci-après et exploités par Bell Mobilité Inc., TELUS Mobilité et Rogers Wireless Inc. (...) font partie du champ d'application de l'Ordonnance d'exemption des nouveaux médias, parce qu'ils sont « distribués et accessibles sur Internet ».

51. La décision du Conseil, qui s'appuie sur des considérations techniques controversées, à l'effet que les services de télédiffusion mobile décrits exploités par Bell Mobilité, TELUS Mobilité et Rogers Wireless font bel et partie du champ d'application de l'Ordonnance d'exemption des nouveaux médias parce qu'ils sont « distribués et accessibles sur Internet » sera loin de faire l'unanimité. Plusieurs parties avaient en effet exprimé des avis contraires dans le cadre de la consultation.

52. Ainsi, comme le rapporte le Conseil dans sa décision, l'Association canadienne des radiodiffuseurs (ACR), divers radiodiffuseurs privés ainsi que plusieurs groupes représentant des artistes et des producteurs canadiens avaient au contraire « affirmé qu'il n'y avait aucune différence entre les activités d'une entreprise de télécommunication sans fil qui fournit de la télédiffusion mobile en direct et les activités d'un radiodiffuseur ou d'une EDR autorisés », concluant que, selon eux « les services de télédiffusion mobile ne relèvent pas de l'ordonnance d'exemption des nouveaux médias. »

53. La plupart des associations représentant des artistes canadiens, préoccupés que la réglementation à l'égard du contenu canadien ne s'applique pas à ces services, ont affirmé que les services de télédiffusion mobile devraient plutôt faire l'objet d'un processus d'attribution de licence par le Conseil. Ainsi, la SOCAN a fait valoir que « la décision d'exempter un grand nombre de nouvelles technologies dilue l'efficacité du Conseil et crée deux classes de radiodiffuseurs : ceux qui sont assujettis aux politiques de contenu du Parlement canadien et ceux qui ne le sont pas. »

54. Pour sa part, l'ACR a plutôt suggéré une autre avenue : une nouvelle ordonnance d'exemption, une ordonnance s'appliquant spécifiquement aux services de télédiffusion mobile et qui devrait inclure les critères d'exemption suivants :

- « La société qui offre les services doit être détenue et véritablement contrôlée par des Canadiens.
- Le service que reçoit chaque abonné doit consister en majorité de signaux canadiens.
- La société doit alimenter son contenu uniquement à partir de services canadiens autorisés, ou bien de services non canadiens dont la distribution a déjà été autorisée au Canada. Ce contenu doit être relié au contenu transmis par le service de programmation en question.
- La société doit verser 5 % des revenus annuels bruts qu'elle tire de son service de radiodiffusion mobile en direct (...) à un fonds approprié de promotion des artistes canadiens. »

2. Le CRTC conclut à la non pertinence de réexaminer à ce stade l'Ordonnance d'exemption des nouveaux médias

55. Dans sa décision, le Conseil signale que certains intervenants ont fait valoir que le Conseil devrait procéder à une révision de l'ordonnance d'exemption des nouveaux médias, invoquant l'arrivée, depuis 1999, des services de télédiffusion mobile en direct et d'autres nouvelles percées technologiques affectant Internet.

56. En réponse, le Conseil rappelle d'abord les arguments sur lesquels était fondée sa décision de 1999 d'exempter de toute réglementation les entreprises de radiodiffusion des nouveaux médias, notamment que :

- « les nouveaux médias apportaient une contribution positive aux objectifs de la Loi en enrichissant les moyens d'expression des Canadiens
- une quantité importante de contenu canadien se retrouvait sur Internet et que ce contenu était créé et offert sans la pression d'une réglementation
- dans le court terme, les médias traditionnels et les services de nouveaux médias devaient être considérés comme complémentaires et non pas substitutifs (...) les nouveaux médias et les systèmes de distribution devront bénéficier de grands progrès technologiques, avant de pouvoir concurrencer directement les médias traditionnels. »

57. Bien qu'il convienne que « l'Internet a considérablement évolué depuis la publication de l'ordonnance d'exemption des nouveaux médias en 1999 », le Conseil conclut toutefois « qu'il n'y a pas lieu de réviser l'ordonnance d'exemption des nouveaux médias pour l'instant ». À l'appui de sa décision, le Conseil fait notamment valoir « qu'il n'y a rien dans le dossier de la présente instance qui indique que l'utilisation d'Internet pour distribuer de la programmation ou y accéder s'est accrue à tel point que les radiodiffuseurs traditionnels en sont empêchés de remplir leurs obligations en vertu de la Loi, (...) que les intervenants n'ont présenté aucune preuve au cours de cette instance indiquant que les radiodiffuseurs des nouveaux médias auraient causé une perte substantielle de téléspectateurs chez les télédiffuseurs canadiens autorisés. »

3. Le cadre réglementaire général des services de télédiffusion mobile en direct

58. Curieusement, il n'y a pas à proprement parler de section portant sur le cadre réglementaire approprié des services de télédiffusion mobile en direct dans ce document du CRTC pourtant intitulé *Cadre réglementaire des services de télédiffusion mobile en direct*. En fait, on ne retrouve même pas une seule fois l'expression « cadre réglementaire » dans tout ce document, sauf dans le titre!

59. Il ne faudra donc pas s'étonner qu'on n'y retrouve pas non plus aucune référence au document de politique du CRTC régissant l'utilisation de son pouvoir d'exemption, la *Politique relative au recours aux ordonnances d'exemption* (Avis public CRTC 1996-59). On se rappellera que dans ce document le Conseil affirmait clairement que « la politique du Conseil consiste généralement à exempter des catégories d'entreprises de programmation uniquement lorsque :

- « i) il est manifeste pour le Conseil que l'attribution de licence et la réglementation dans le cas de cette catégorie d'entreprises ne se traduiront pas par une contribution beaucoup

plus grande au système canadien de radiodiffusion, que ce soit en matière d'émissions canadiennes distribuées par les entreprises de cette catégorie ou de dépenses consacrées aux émissions canadiennes par ces entreprises;

ii) il est manifeste pour le Conseil que les entreprises exploitées en vertu de l'ordonnance d'exemption n'auront pas d'incidences indues sur la capacité des entreprises autorisées de satisfaire à leurs exigences réglementaires. »

60. Cela dit, on retrouve tout de même dans l'avis public portant sur le *Cadre réglementaire des services de télédiffusion mobile en direct* certaines conclusions qui font référence, au moins implicitement, à ces deux critères clés la politique du Conseil sur l'utilisation des exemptions:

- contribution en matière de programmation canadienne :

« MTS Allstream note dans ses commentaires que les services de télédiffusion transmis par des téléphones sans fil [traduction] « semblent pointer vers un format distinctif à forte saveur canadienne et locale, (...). Le Conseil remarque qu'à l'heure actuelle, Bell, TELUS et Rogers offrent surtout des canaux canadiens sur leurs services respectifs. »

- absence d'incidences indues sur la capacité des entreprises autorisées de satisfaire à leurs exigences réglementaires :

« le Conseil s'estime convaincu (...) que services de télédiffusion mobile en direct (...) ont peu de chance de poser une véritable concurrence aux services de télédiffusion traditionnelle, compte tenu des limites de la technologie sans fil qu'ils utilisent, de la durée des piles et de la taille du combiné, de la faible qualité de l'image et du son, et du type et de l'éventail des choix de programmation offerts par les télédiffuseurs mobiles en direct.

Le Conseil est en outre d'avis que le marché des services de télédiffusion mobile en direct, qui en est encore à ses balbutiements, évoluera sans doute différemment du marché des services de télédiffusion traditionnelle. (...) les utilisateurs regarderont la télédiffusion mobile à des moments et dans des circonstances où ils ne regarderaient pas normalement la télévision traditionnelle. (...)

Le Conseil conclut donc que, compte tenu des difficultés techniques associées, pour l'instant, à la technologie sans fil et énumérées plus haut, les services de télédiffusion mobile en direct ne paraissent pas en voie de se substituer dans un bref avenir aux services de télédiffusion traditionnelle, non plus qu'à nuire à la capacité des radiodiffuseurs traditionnels de remplir leurs obligations en vertu de la Loi. »

4. Le projet d'une nouvelle ordonnance d'exemption couvrant services de télévision mobile qui ne sont pas distribués et accessibles sur Internet

61. Dans sa décision, le Conseil se rend bien compte qu'il ne suffit pas de statuer que les services de télédiffusion mobile proposés par Bell, TELUS et Rogers font partie du champ d'application de l'Ordonnance d'exemption des nouveaux médias parce qu'ils sont « distribués et accessibles sur Internet ». Encore fallait-il prévoir le cas de services de télévision mobile qui ne seraient pas « distribués et accessibles sur Internet ».

62. Le Conseil se déclare en effet convaincu « que, pour des impératifs d'ordre technique, les fournisseurs de télécommunication sans fil pourraient, dans l'avenir, vouloir trouver des

solutions de rechange à l'Internet pour distribuer les services de télédiffusion mobile en direct. (...) Dans un cas comme dans l'autre, ces services ne feraient pas partie du champ d'application de l'ordonnance d'exemption des nouveaux médias puisqu'ils ne seraient pas « distribués et accessibles par Internet ».

63. Conclusion : il faut donc émettre une nouvelle ordonnance d'exemption englobant de manière générale toutes les entreprises de télédiffusion mobile, sans égard à leur mode de distribution. Le Conseil lance donc le jour même de la publication de son « cadre réglementaire » sur les services de télédiffusion mobile un *Appel aux observations sur un projet d'ordonnance d'exemption pour les entreprises de télédiffusion mobile en direct* (CRTC 2006-48), dans lequel il sollicite des observations sur « un projet d'ordonnance d'exemption visant les entreprises de télédiffusion mobile en direct dont les services sont du même type ou semblables à ceux qui ont fait l'objet de la présente instance, mais qui ne sont pas nécessairement « distribués et accessibles sur Internet ».

64. Enfin, le Conseil justifie dès le point de départ cette nouvelle exemption en faisant à nouveau une référence implicite à sa *Politique relative au recours aux ordonnances d'exemption*, enfin à tout le moins à l'un des deux critères de cette politique, celui de l'absence d'impact négatif éventuel sur les entreprises en place :

« Que ces services soient ou non distribués et accessibles par Internet, le Conseil reste d'avis, pour les raisons énoncées plus haut concernant les similarités qui existent entre les nouveaux médias et la télédiffusion mobile en direct, que ces services de télédiffusion mobile en direct ne risquent pas de se substituer aux services de radiodiffusion traditionnelle, ni de nuire à la capacité des radiodiffuseurs traditionnels de remplir leurs obligations en vertu de la Loi. »

5. Le contenu de l'Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de télédiffusion mobile en direct (CRTC 2007-13)

65. Dans l'avis public de radiodiffusion CRTC 2007-13, en date du 7 février 2007, le Conseil « exempte des exigences d'attribution de licence et des règlements qui y sont relatifs les entreprises de télédiffusion mobile en direct qui fournissent des services de télédiffusion mobile en direct destinés aux appareils mobiles et qui satisfont par ailleurs aux autres critères énoncés dans l'ordonnance d'exemption annexée au présent avis. »

Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de télédiffusion mobile en direct

Par la présente ordonnance et en vertu de l'article 9(4) de la Loi sur la radiodiffusion (la Loi), le Conseil exempté des obligations de la partie II de la Loi et des règlements afférents les personnes qui exploitent des entreprises de radiodiffusion de la catégorie définie par les critères exposés ci-après.

Objet

L'objet de ces entreprises de radiodiffusion est de fournir une programmation télévisuelle reçue sur des appareils mobiles.

Description

1. Le Conseil ne serait pas empêché d'attribuer une licence à l'entreprise à cause d'une loi du Parlement ou d'instructions au Conseil reçues du gouverneur en conseil.
2. L'entreprise fournit des services de télédiffusion qui sont reçus sur des appareils mobiles, y compris des téléphones cellulaires et des assistants personnels numériques portables.
3. L'entreprise utilise une technologie point à point pour distribuer le service; autrement dit, l'entreprise transmet à chaque utilisateur final un flux audio et un flux vidéo distincts.
4. L'entreprise a obtenu le consentement des radiodiffuseurs avant de retransmettre leur signal.

66. Le Conseil apporte d'abord une précision sur la portée de cette « ordonnance relative aux entreprises de télédiffusion mobile » par rapport à *l'Ordonnance relative aux entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias* dont le champ d'application inclut les services de télédiffusion mobile en direct « distribués et accessibles sur Internet » :

« (...) le Conseil reconnaît qu'avec la formulation qu'il propose, les deux ordonnances d'exemption pourraient s'appliquer à certaines entreprises. Les entreprises non visées par les deux ordonnances, c'est-à-dire celles qui fournissent des services mobiles qui ne sont ni accessibles, ni distribués sur Internet, devront être exploitées en vertu de l'ordonnance examinée ici; »

67. En somme, les entreprises qui fournissent des services mobiles qui ne sont ni accessibles, ni distribués sur Internet devront se conformer à la nouvelle ordonnance, alors que les services de télédiffusion mobile en direct « distribués et accessibles sur Internet » pourraient être exploités en vertu de l'ordonnance sur les nouveaux médias ou de cette nouvelle ordonnance sur les services mobiles, auquel cas ils devront cependant se soumettre aux conditions que comporte cette ordonnance.

68. La nouvelle *Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de télédiffusion mobile en direct* comporte en effet des conditions auxquelles doivent se soumettre les entreprises qui

entrent dans son champ d'application, à la différence de l'*Ordonnance d'exemption relative aux les entreprises de télédiffusion mobile en direct* qui n'en comporte aucune.

Habilité à détenir une licence canadienne de radiodiffusion

69. La condition 1) de l'ordonnance stipule que « Le Conseil ne serait pas empêché d'attribuer une licence à l'entreprise à cause d'une loi du Parlement ou d'instructions au Conseil reçues du gouverneur en conseil ».

70. En inscrivant cette condition dans l'ordonnance, le Conseil s'est rendu aux suggestions de plusieurs intervenants qui avait rappelé que l'article 3(1)a) de la Loi déclare que « le système canadien de radiodiffusion doit être, effectivement, la propriété des Canadiens et sous leur contrôle ».

« (...) le Conseil craint que, sans condition imposant la propriété canadienne dans l'ordonnance d'exemption proposée, une entreprise non canadienne arrive à offrir des services de télédiffusion mobile au Canada, ce qui irait à l'encontre de la politique que prône l'article 3(1)a) de la Loi. Par conséquent, le Conseil décide d'inclure dans l'ordonnance d'exemption une condition selon laquelle l'entreprise doit être une entité habilitée à détenir une licence de radiodiffusion au Canada. »

71. On remarquera ici le caractère pour le moins contradictoire de la politique réglementaire du CRTC à l'égard des entreprises de télédiffusion mobile qui doivent être des entreprises canadiennes si leurs services ne sont « ni accessibles, ni distribués sur Internet », mais qui peuvent être des entreprises non canadiennes si leurs services sont « distribués et accessibles sur Internet ».

Portée de l'ordonnance d'exemption

72. Concernant la portée de l'ordonnance d'exemption, le Conseil a inscrit la condition suivante :

« L'entreprise utilise une technologie point à point pour distribuer le service; autrement dit, l'entreprise transmet à chaque utilisateur final un flux audio et un flux vidéo distincts. »

C. L'Initiative sur les nouveaux médias (2007 - 2008)

73. À la fin du printemps 2007, le CRTC lance *l'Initiative sur les nouveaux médias*. Dans un discours prononcé le 26 juin 2007, le président du CRTC, Konrad von Finckenstein, présente cette initiative comme « une enquête exploratoire sur les nouveaux médias et leur incidence sur les objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion* » dont le but est de « fournir des bases solides pour l'élaboration de politiques dans le nouvel environnement ». (Allocution au Sommet 2007 sur la radiodiffusion, Jackson's Point, Ontario)

1. Les enjeux sous-jacents à l'Initiative sur les nouveaux médias

74. Dans son discours, le président du CRTC soutient que l'arrivée des nouveaux médias résultant du développement des nouvelles technologies « constitue le défi du siècle pour la radiodiffusion », ajoutant que « le seul événement semblable dans l'histoire de la radiodiffusion, ayant engendré un bouleversement comparable et créé autant de nouvelles possibilités, s'est produit voilà plus d'un demi siècle, avec l'apparition de la télévision. (...) » Il affirme même : « Aucun autre sujet n'est plus important pour le Conseil, et aucun autre sujet n'aura de telles conséquences à long terme. »

Technologie et réglementation

75. Le président du CRTC rappelle dans son discours que le Conseil a émis sa première politique sur les nouveaux médias en 1999. À l'époque, le CRTC avait conclu que les entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias, définies comme des entreprises qui offrent des services de radiodiffusion distribués et accessibles sur Internet, « ne concurrenceraient pas sérieusement les radiodiffuseurs conventionnels, du moins pas avant qu'un contenu vidéo de qualité ne puisse être offert sur Internet. On estimait en outre qu'il n'était pas nécessaire de les encourager à diffuser du contenu canadien. Ces médias ont donc été exemptés de la réglementation. »

76. Le président soutient ensuite que la situation a beaucoup évolué depuis : « Le paysage a été complètement transformé. Aujourd'hui, le contenu vidéo de qualité sur Internet est plus qu'une simple possibilité, c'est une réalité, et ce, grâce à l'augmentation de la capacité de la large bande. » La diffusion possible et croissante de contenu vidéo sur Internet à un niveau de qualité en constante augmentation « nous pose des questions complexes en tant qu'organisme de réglementation. (...) Ces nouveaux médias contourneront-ils notre système de réglementation? Bref, est-ce qu'ils complèteront, mineront ou remplaceront notre système actuel de radiodiffusion? (...) Quelle forme de réglementation sera nécessaire, appropriée et efficace dans ce nouveau monde? »

Les trois défis que représentent les nouveaux médias pour le CRTC

77. Plus spécifiquement, le président du CRTC estime que les nouveaux médias représentent pour le Conseil un défi en trois volets :

- « Premièrement, nous devons apprendre à comprendre les nouveaux médias. Comment fonctionnent-ils? Quel lien existe-t-il entre ces médias et leur auditoire?
- Deuxièmement, quelle est l'incidence des nouveaux médias sur la radiodiffusion et les télécommunications au Canada? Devons-nous les considérer comme des alliés

complémentaires de la radio et de la télévision? Comment peuvent-ils renforcer ou affaiblir le système? Risquent-ils d'affaiblir les intervenants actuels? Contribueront-ils à enrichir le contenu canadien ou à l'inverse, l'appauvriront-ils? Risquent-ils d'affaiblir la position des intervenants actuels?

- Troisièmement, et il s'agit selon nous de la question la plus importante, quel est l'impact des nouveaux médias sur notre système réglementaire? Cette question en soulève de nombreuses autres :
 - Devons nous réglementer les nouveaux médias?
 - Si oui, comment?
 - Devons nous imposer les exigences réglementaires habituelles?
 - Quelles autres mesures pouvons-nous prendre?
 - Devrions-nous avoir des mesures incitatives pour favoriser la présentation de contenu canadien
 - ou bien les nouveaux médias contribueront ils à atteindre les objectifs de la Loi sur la radiodiffusion sans qu'il ne soit nécessaire de les réglementer? »

78. En somme, pour le président du CRTC l'enjeu central que représente pour le Conseil le développement de la radiodiffusion sur les nouveaux médias se résume fondamentalement à la question suivante : « Devons nous réglementer les nouveaux médias? (...) ou bien les nouveaux médias contribueront-ils à atteindre les objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion* sans qu'il ne soit nécessaire de les réglementer? ».

2. L'Initiative sur les nouveaux médias : un processus en trois étapes

79. Dans ce discours de 26 juin 2007, le président du CRTC avait fait savoir que l'*Initiative sur les nouveaux médias* comporterait trois étapes :

- l'étape de la recherche
- l'étape de validation : discussion et analyse basées sur les résultats des recherches
- l'étape des audiences publiques

80. Il avait par ailleurs précisé les résultats que le Conseil attendait en conclusion de l'*Initiative* : « Ce processus nous permettra d'établir ce qui suit :

- une politique relative aux nouveaux médias;
- un plan d'action; et
- une marche à suivre pour apporter les changements nécessaires en matière de réglementation et de législation. »

L'étape de la recherche

81. À cette première étape, le Conseil entendait consulter « un vaste éventail d'intervenants de l'industrie, des membres du milieu académique, ainsi que des industries et des partenaires internationaux », mener « une analyse sur les consommateurs » et confier « des contrats de recherche à des experts conseils externes ». Le président signale de plus, ce qui nous apparaît crucial, l'intention du Conseil de s'informer de la situation dans d'autres pays puisqu'il précise que ces « recherches sont menées à l'échelle internationale ainsi qu'à l'échelle nationale. »

82. Par ailleurs, le Conseil se donnait un programme de recherches très vaste et très ambitieux. Le Conseil compte en effet se concentrer sur des sujets tels que les suivants, en mettant l'accent sur les questions relatives au contenu et à l'accès :

- « les modèles économiques et d'affaires émergents;
- les changements relatifs au comportement et aux attentes de l'auditoire et les besoins des consommateurs;
- les tendances dans les technologies et les services; et
- les questions juridiques, telles que la gestion des droits.
- Les questions relatives ont contenu:
 - la disponibilité de la programmation canadienne;
 - l'érosion possible des contributions destinées au contenu canadien;
 - la diversité des voix;
 - la confidentialité; et
 - le traitement du contenu offensant.
- Les questions relatives à l'accès»

83. Dans le cadre du programme de recherche de l'*Initiative sur les nouveaux médias*, le Conseil a confié à des experts conseils externes le mandat de produire les études suivantes :

- *De la télévision ou non? Trois types d'écran, une seule réglementation* (Eli M. Noam, Columbia University, juillet 2008)
- *Rapport de la consultation électronique du CRTC sur la radiodiffusion dans les nouveaux médias* (Nanos Research, juillet 2008)
- *Des canaux en évolution : la distribution parallèle de contenu télévisuel* (Two Solitudes Consulting)
- *Accès aux nouvelles sources* (sic – le titre anglais du rapport est *Access to News Sources* !) (Decima Research, juillet 2007)
- *Aperçu du marché canadien des droits de programmation 2007* (Peter H. Miller, juillet 2007)
- *Rapport sur la « Recherche au niveau du secteur des nouveaux médias : Analyse de la conjoncture de la réglementation liée aux nouveaux médias internationaux »* (Le Groupe Nordicité Ltée, novembre 2007)

84. Les conclusions des recherches et des consultations entreprises dans le cadre de l'*Initiative* seront présentées dans un document synthèse préparé par le Conseil intitulé *Perspectives sur la radiodiffusion canadienne par les nouveaux médias*, document rendu public également le 15 mai 2008.

III. L'objet central de l'instance en cours : réglementer ou ne pas réglementer les entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias

85. Le 15 mai 2007, le CRTC décide de lancer une instance publique sur la radiodiffusion canadienne par les nouveaux médias. Le processus comportera trois phases :

- un premier avis public établissant l'objet de l'audience et lançant une consultation visant à préciser de l'instance la portée et les questions qui doivent y être soulevées (15 mai 2008)
- un deuxième avis public présentant la liste définitive des thèmes et des questions à l'ordre du jour de l'instance (15 octobre 2008)
- une audience publique prévue pour le 17 février 2009

A. L'avis public du 15 mai 2008

86. Dans l'avis public intitulé *Appel aux observations sur la portée d'une prochaine instance dédiée à la radiodiffusion canadienne par les nouveaux médias* (CRTC 2008 - 44), publié le 15 mai 2008, le CRTC affirme d'emblée que l'environnement des nouveaux médias a considérablement évolué depuis la publication en 1999 de l'ordonnance d'exemption relative aux entreprises de radiodiffusion par les nouveaux médias dans l'avis public (CRTC 1999 - 197). Le Conseil estime donc qu'il est maintenant temps de faire le point sur la contribution des nouveaux médias à l'atteinte des objectifs de la politique sur la radiodiffusion :

« Essentiellement, il est important de savoir si le secteur de la radiodiffusion par les nouveaux médias contribue suffisamment à l'atteinte des objectifs de la politique sur la radiodiffusion énoncés dans la Loi sur la radiodiffusion et s'il continuera en ce sens. Il est pertinent de débattre publiquement du contenu canadien de la radiodiffusion par les nouveaux médias et de l'accès à ce contenu pour mieux évaluer la contribution des entreprises de radiodiffusion par les nouveaux médias à l'atteinte des objectifs de radiodiffusion énoncés dans la Loi sur la radiodiffusion. »

87. Plus spécifiquement, l'avis public du 15 mai définit très explicitement l'objet central de l'instance que le Conseil a décidé d'entreprendre : réévaluer la pertinence ou la non-pertinence des ordonnances d'exemption concernant les nouveaux médias et les services de télévision mobiles. Autrement dit, faut-il maintenir ces ordonnances comme telles ou faut-il les réviser? :

« (...) le Conseil compte lancer une instance publique afin d'examiner l'environnement de la radiodiffusion par les nouveaux médias en vue de déterminer si l'Ordonnance d'exemption des nouveaux médias et l'Ordonnance d'exemption de la télédiffusion mobile sont toujours appropriées et dans quelle mesure ces ordonnances doivent, le cas échéant, être révisées. »

« (...) Si le Conseil devait conclure que ces plateformes sont conformes aux objectifs de la Loi, les exemptions existantes continueraient à s'appliquer. Si de nouvelles mesures s'avéraient nécessaires, le Conseil chercherait des façons de soutenir le contenu canadien numérique grâce à des outils qui engloberaient l'innovation et la créativité issues de ce nouvel environnement. »

88. Le Conseil sollicitait donc des observations sur les enjeux liés au développement des nouveaux médias et formulait notamment quatre grandes questions (chacune d'entre elles donnant lieu à plusieurs sous-questions spécifiques) qui devraient être abordées dans le cadre de la nouvelle instance :

- « Quelle est la portée de la radiodiffusion par les nouveaux médias?
- Faudrait-il des mesures incitatives ou réglementaires pour créer et promouvoir le contenu canadien de la radiodiffusion par les nouveaux médias?
- Existe-t-il des barrières à l'accès au contenu canadien de radiodiffusion par les nouveaux médias?
- Quels autres objectifs stratégiques de radiodiffusion devraient être examinés dans le cadre de cette instance? »

89. Dans cet avis public du 15 mai 2008, le Conseil, de façon étonnante, ne fait aucune référence explicite à sa *Politique relative au recours aux ordonnances d'exemption* (Avis public CRTC 1996-59), pourtant citée abondamment dans son *Rapport sur les nouveaux médias* de 1999, et aux deux critères qu'elle énonce balisant l'utilisation des ordonnances d'exemption : 1) le niveau de contribution à la programmation canadienne par la catégorie d'entreprises sujette à une éventuelle exemption et 2) l'impact de ces entreprises sur les entreprises non exemptées.

90. Le Conseil fait toutefois référence de manière implicite à cette *Politique* et à ces critères en rappelant que, dans ses décisions antérieures concernant les exemptions sur les nouveaux médias et sur les services de télévision mobiles, « (...) le Conseil avait fixé les conditions préalables à la révision de son approche de l'environnement des nouveaux médias. En résumé, les circonstances qui l'auraient incité à procéder à une révision devaient démontrer ce qui suit :

- le contenu canadien sur Internet n'était pas suffisamment disponible;
- l'environnement des nouveaux médias avait une incidence sur l'écoute de la radio et de la télévision traditionnelles;
- Internet avait une incidence néfaste induite sur les recettes publicitaires des radiodiffuseurs traditionnels;
- la disponibilité d'une programmation vidéo de grande qualité augmentait sur Internet;
- le contenu des nouveaux médias se substituait progressivement à celui des entreprises de distribution ou de radiodiffusion en direct autorisées, ou bien l'environnement des nouveaux médias proposait un contenu qui ne pouvait pas être fourni par des entreprises de radiodiffusion traditionnelles;
- les internautes canadiens souhaitaient vraiment accéder à de la programmation sur un ordinateur.

91. Le Conseil déclare dans l'avis public du 15 mai qu'il a décidé de réévaluer les ordonnances d'exemption sur les nouveaux médias et sur les services de télévision mobiles parce que les recherches et les consultations entreprises dans le cadre de l'*Initiative sur les nouveaux médias*, dont les conclusions sont présentées dans le document *Perspectives sur la radiodiffusion canadienne par les nouveaux médias* (rendu public également le 15 mai), ont confirmé que ces conditions préalables à la révision de son approche de l'environnement des nouveaux médias sont aujourd'hui, pour la plupart, devenues réalité.

92. Le document *Perspectives*, constatant que l'environnement des nouveaux médias a considérablement évolué depuis la publication de l'Ordonnance d'exemption des nouveaux médias en 1999, signalait effectivement une disponibilité accrue de contenu audio et vidéo de radiodiffusion sous plusieurs formes, mais une faible présence de la production canadienne ainsi certains impacts du développement des nouveaux médias sur l'écoute et les revenus publicitaires des médias traditionnels.

93. Par ailleurs, dans l'avis public du 15 mai, le Conseil suggère une liste de questions spécifiques à examiner dans le cadre de la nouvelle instance sur les nouveaux médias, parmi lesquelles on note les suivantes qui font référence, au moins implicitement, au critère « contribution à la programmation canadienne » de la *Politique* du CRTC sur le recours aux ordonnances d'exemption :

- « L'environnement de la radiodiffusion par les nouveaux médias favorise-t-il suffisamment l'atteinte des objectifs de radiodiffusion de la Loi?
- Quels genres précis de contenu et de services de radiodiffusion par les nouveaux médias nécessitent une attention particulière?
- Des mécanismes de soutien nouveaux ou améliorés sont-ils nécessaires pour stimuler la création et la production du contenu canadien de radiodiffusion par les nouveaux médias? Si oui, sous quelle forme?
- Faut-il prévoir de nouvelles mesures pour s'assurer que tous les éléments de l'environnement de la radiodiffusion par les nouveaux médias favorisent la création et la présentation d'émissions canadiennes?
- Des mesures visant à encourager la promotion et la visibilité de la radiodiffusion canadienne par les nouveaux médias sont-elles nécessaires? »

B. L'avis public du 15 octobre 2008

94. Le 15 octobre 2008, le Conseil publie un Avis de consultation et d'audience, intitulé *La radiodiffusion canadienne par les nouveaux médias* (CRTC 2008-11) qui lance formellement l'instance publique et annonce la tenue de l'audience publique à compter du 17 février 2009.

95. Dans cet avis, le Conseil réitère clairement que l'objet de l'instance publique vise « à examiner la radiodiffusion par les nouveaux médias afin d'établir la pertinence des ordonnances d'exemption relatives aux nouveaux médias et aux entreprises de télédiffusion mobile en direct ainsi que l'éventuelle nécessité de leur révision. »

96. Ayant pris connaissance des 65 observations en réponse à son appel de consultation du 15 mai, le Conseil sollicite maintenant des réponses en rapport avec les six questions suivantes concernant la radiodiffusion par les nouveaux médias :

- I. Comment définir la radiodiffusion par les nouveaux médias?
- II. Quelle est la place de la radiodiffusion néomédiatique et son incidence sur le système canadien de la radiodiffusion?
- III. Faudrait-il instaurer des mesures incitatives ou réglementaires pour favoriser la création et la promotion d'un contenu canadien de radiodiffusion par les nouveaux médias?

- IV. Existe-t-il des problèmes d'accès au contenu de radiodiffusion par les nouveaux médias?
- V. Quels sont les autres objectifs de radiodiffusion ou de politique?
- VI. Quelle est la pertinence des ordonnances d'exemption relatives aux nouveaux médias?

97. Dans cet avis public du 15 octobre, le Conseil, ne fait toujours pas référence explicite à sa *Politique relative au recours aux ordonnances d'exemption* et aux deux critères qu'elle énonce concernant l'utilisation des ordonnances d'exemption.

98. Toutefois, à la lecture de liste de questions ci-dessus, on notera d'abord que le Conseil, à la suite des suggestions de nombreux intervenants au cours de la consultation, fait référence au deuxième critère de sa *Politique* en posant maintenant explicitement la question de l'incidence des nouveaux médias sur le système canadien de la radiodiffusion (question II).

99. Concernant le premier critère, soit la contribution à la programmation canadienne, on remarquera que le Conseil demande s'il faudrait « instaurer des mesures incitatives ou réglementaires pour favoriser la création et la promotion d'un contenu canadien de radiodiffusion par les nouveaux médias ». Deux remarques à ce propos :

- 1) il faut noter que le Conseil évoque ici explicitement la possibilité d'utiliser des mesures réglementaires pour favoriser la présence du contenu canadien au sein des nouveaux médias;
- 2) toutefois, on notera également le glissement de vocabulaire entre les deux avis publics puisqu'on utilise ici les termes « favoriser la création et la promotion d'un contenu canadien de radiodiffusion par les nouveaux médias », alors que dans l'avis public du 15 mai on utilisait plutôt l'expression « mesures pour s'assurer que tous les éléments de l'environnement de la radiodiffusion par les nouveaux médias favorisent la création et la présentation d'émissions canadiennes »; la référence à d'éventuelles obligations de présentation de contenu canadien est donc disparue ... ce qui n'est pas sans conséquence.

100. Le Conseil reprend ensuite chacune des six grandes questions et pose pour chacune d'entre elles une série de sous-questions plus précises, parmi lesquelles on remarquera notamment les suivantes ayant explicitement rapport aux critères de la *Politique* du Conseil concernant le recours aux ordonnances d'exemption :

- concernant la contribution à la programmation canadienne :

Q.6. Quel est le contenu canadien de radiodiffusion actuellement disponible par le biais des nouveaux médias?

Q.9. Face au volume de contenu canadien de radiodiffusion par les nouveaux médias, faut-il envisager des mesures pour favoriser la création, la promotion et la visibilité du contenu canadien de radiodiffusion néomédiatique?

- concernant l'incidence sur la radiodiffusion traditionnelle :

Q.5. Comment les entreprises canadiennes de radiodiffusion traditionnelle s'adaptent-elles aux nouveaux médias et quelles sont les répercussions sur leurs modèles d'exploitation?

101. Enfin, concernant la pertinence ou la non-pertinence des ordonnances d'exemption actuelles, le Conseil précise qu'il « faut établir si, dans le cadre des ordonnances d'exemption actuelles relatives aux nouveaux médias, l'environnement de la radiodiffusion néomédiatique contribue suffisamment à l'atteinte des objectifs de politique en radiodiffusion prévus par la Loi et si elle continuera à le faire. » :

Q.19. Les ordonnances d'exemption relatives aux entreprises de radiodiffusion par les nouveaux médias et aux entreprises de télédiffusion mobile sont-elles toujours pertinentes? Pour quelles raisons? Quelles mesures ou modifications à la réglementation, le cas échéant, sont nécessaires en vue de garantir que l'environnement de la radiodiffusion néomédiatique contribue de façon appropriée à l'atteinte des objectifs de politique en radiodiffusion énoncés dans la Loi?

IV. Le CRTC a-t-il déjà conclu d'avance que les ordonnances d'exemption des nouveaux médias sont toujours pertinentes et doivent donc être maintenues?

A. L'objet formel de l'instance : l'examen de la pertinence ou la non-pertinence de l'Ordonnance d'exemption des nouveaux médias et l'Ordonnance d'exemption de la télédiffusion mobile

102. En annonçant le 15 mai 2008, le lancement d'une instance publique visant à « faire le point sur la contribution des nouveaux médias à l'atteinte des objectifs de la politique sur la radiodiffusion », le Conseil avait donc clairement spécifié l'objet de cette instance :

- « déterminer si l'Ordonnance d'exemption des nouveaux médias et l'Ordonnance d'exemption de la télédiffusion mobile sont toujours appropriées et
- dans quelle mesure ces ordonnances doivent, le cas échéant, être révisées. »

103. L'avis public du 15 mai établissait clairement que le Conseil se devait d'arriver à la fin du processus à l'une ou l'autre des conclusions suivantes :

- ou les ordonnances sont toujours appropriées et le Conseil continue donc d'exempter les nouveaux médias de la réglementation prévue par la Loi :
« (...) Si le Conseil devait conclure que ces plateformes sont conformes aux objectifs de la Loi, les exemptions existantes continueraient à s'appliquer. »
- ou, au contraire, les ordonnances doivent être révisées et le Conseil se doit donc de réglementer, d'une façon ou d'une autre, les nouveaux médias afin que ces derniers puissent apporter une contribution significative à l'atteinte des objectifs de la Loi :
« Si de nouvelles mesures s'avéraient nécessaires, le Conseil chercherait des façons de soutenir le contenu canadien numérique grâce à des outils qui engloberaient l'innovation et la créativité issues de ce nouvel environnement. »

104. En un mot donc : réglementer, d'une façon ou d'une autre, ou ne pas réglementer; imposer, ou ne pas imposer de mesures réglementaires.

105. Et d'ailleurs le Conseil soulevait clairement l'hypothèse d'imposer des mesures réglementaires aux entreprises de radiodiffusion des nouveaux médias dans son avis du 15 mai, en posant notamment aux intervenants les questions suivantes concernant la contribution des nouveaux médias à la programmation canadienne :

« Faudrait-il des mesures incitatives ou réglementaires pour créer et promouvoir le contenu canadien de la radiodiffusion par les nouveaux médias? »

- « Des mécanismes de soutien nouveaux ou améliorés sont-ils nécessaires pour stimuler la création et la production du contenu canadien de radiodiffusion par les nouveaux médias? Si oui, sous quelle forme? »
- « Faut-il prévoir de nouvelles mesures pour s'assurer que tous les éléments de l'environnement de la radiodiffusion par les nouveaux médias favorisent la création et la présentation d'émissions canadiennes? »

B. La haute direction du CRTC a affirmé clairement à plusieurs reprises que le Conseil n'a aucune intention de réglementer les nouveaux médias

106. Le 15 mai 2008, le jour même où le CRTC publiait son avis public annonçant le lancement d'une instance publique visant à établir s'il fallait réglementer ou non les nouveaux médias, s'il fallait maintenir les exemptions ou au contraire imposer des mesures réglementaires, le président du Conseil, M. Konrad von Finckenstein semblait pour sa part avoir déjà tranché la question :

« Il incombe au Conseil de s'assurer que le système de radiodiffusion puisse atteindre les objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion* aujourd'hui et dans l'avenir », a déclaré Konrad von Finckenstein, c.r., président du CRTC. « Les nouvelles technologies et plateformes numériques ont fait naître des occasions pour la diffusion de contenu canadien produit de manière professionnelle, occasions qui n'existaient pas il y a quelques années. Notre intention n'est pas de réglementer les nouveaux médias, mais plutôt d'accroître notre compréhension de cet environnement et, au besoin, de proposer des mesures à l'appui des efforts permanents consacrés à l'atteinte des objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion*. » (Communiqué de presse du CRTC, *Le CRTC amorce une consultation sur la radiodiffusion dans les nouveaux médias pour une audience future*, 15 mai 2008)

107. On comprend donc que le Conseil a déjà décidé que ces « mesures à l'appui des efforts permanents consacrés à l'atteinte des objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion* », auxquelles fait référence le président du CRTC dans le communiqué cité ci-dessus, excluent a priori toutes formes de mesures réglementaires, et ce, avant même d'avoir pris connaissance des interventions des parties, avant même qu'on en débâte à l'audience.

108. Par ailleurs, le vice-président, Radiodiffusion du CRTC, M. Michel Arpin a réitéré publiquement à plusieurs reprises - et de façon encore plus catégorique - l'affirmation du président von Finckenstein à l'effet que le Conseil n'a aucunement l'intention de réglementer les nouveaux médias :

- « Il est encore trop tôt pour émettre des hypothèses sur l'issue de cette instance. Toutefois, ce que je peux vous dire, c'est que nous ne sommes nullement intéressés à réglementer les nouveaux médias. Le contenu produit de manière professionnelle représente une infime partie du matériel disponible dans Internet, et c'est tout ce qui nous intéresse. Au besoin, nous proposerons des mesures en vue de continuer à appuyer les objectifs que poursuit la *Loi sur la radiodiffusion*. » (Allocution au International Aboriginal Film & Television Festival, Edmonton (Alberta), le 5 juin 2008)
- « Certaines personnes pourraient avoir l'impression que nous voulons réglementer les nouveaux médias. Or, il n'en est rien. Nous voulons plutôt nous assurer que notre ordonnance d'exemption est toujours appropriée. » (Allocution au congrès annuel de la Western Association of Broadcasters, Kananaskis (Alberta), le 7 juin 2008)
- « Nous publierons prochainement un avis d'audience publique qui établira les questions précises à être examinées. Toutefois, je peux vous affirmer aujourd'hui que le Conseil n'a aucunement l'intention de réglementer les nouveaux médias. » (Allocution à l'occasion de la Conférence et de l'assemblée générale annuelle de la Canadian Cable Systems Alliance, Mont-Tremblant (Québec), le 22 septembre 2008)

- « Certains craignent que cette instance pourrait amener le CRTC à réglementer Internet et les nouvelles technologies. Laissez-moi vous dire que cette hypothèse ne saurait être plus loin de la vérité. Le CRTC s'intéresse avant tout au contenu de radiodiffusion de grande qualité. De même, nous voulons mieux comprendre la radiodiffusion dans les nouveaux médias et son rôle dans le système canadien de radiodiffusion. » (Allocution à l'occasion du déjeuner organisé par l'Association des radiodiffuseurs de l'Ontario, Toronto (Ontario), le 7 octobre 2008)

109. Les déclarations du président von Finckenstein et du vice-président Arpin ne sont évidemment pas passées inaperçues. Un certain nombre d'intervenants y ont même fait référence dans leurs interventions déposées en juillet en réponse à l'appel d'observations lancé par le Conseil le 15 mai 2008.

110. Ainsi, Astral, citant le discours du 5 juin du vice-président Arpin mentionné ci-dessus, prend note du fait que le Conseil n'a pas l'intention de réglementer les nouveaux médias : « Astral acknowledges the the Commission's intent not to regulate the Internet generally but to focus on professionally-produced broadcasting content available on the Internet. »

111. De son côté, l'association canadienne des radiodiffuseurs (ACR), tout en y allant d'une grande tirade libertaire en affirmant que « (...) many Canadians remain concerned about the need for and potential outcome of this proceeding and its impact on the freedoms they currently enjoy as Internet users », se réjouit des déclarations des dirigeants du Conseil :

« The CAB also acknowledges that, at the time the Notice was issued and on a number of occasions since, the Commission has publicly stated that its intent for the new media broadcasting proceeding is not to regulate the Internet generally or to apply traditional broadcasting-style regulation to Internet content. Rather, the CAB understands from the Commission's public statements that the intent of the upcoming proceeding is to explore means other than direct regulation of the Internet which the Commission might employ to contribute to the ability of Canadians to take advantage of the opportunities presented by the Internet for the creation, distribution and accessing of high-quality professional Canadian content. » (intervention non disponible en français)

112. Tenant donc pour acquis que la réglementation éventuelle des nouveaux médias n'est effectivement pas à l'ordre du jour de l'instance publique, l'ACR insiste toutefois fortement que le Conseil accorde beaucoup plus d'importance dans le cours de l'instance aux questions concernant « (...) the relationship between new media and linear broadcasting and, in particular, (...) the impact of recent new media developments on all aspects of the business of television and radio licensees. »

C. Pour certaines parties, l'instance doit porter sur l'examen de l'impact négatif des nouveaux médias sur la radiodiffusion traditionnelle et donc sur la nécessité d'alléger la réglementation qui lui est imposée

113. Il apparaît déjà évident, à ce stade du processus, que deux approches diamétralement opposées concernant la réglementation appropriée des entreprises de radiodiffusion des nouveaux médias s'affronteront dans le cadre de cette instance, deux approches divergentes notamment sur la question cruciale du traitement réglementaire équitable à l'égard de tous les éléments du système de radiodiffusion :

- D'une part certaines parties, notamment les groupes représentant les milieux culturels, feront valoir :
 - qu'il est impératif de régler les nouveaux médias afin que ces entreprises puissent contribuer à l'atteinte des objectifs de la Loi, notamment l'obligation imposée à tous les éléments du système canadien de contribuer à la création et la présentation d'une programmation canadienne
 - que seule l'imposition aux entreprises de radiodiffusion des nouveaux médias de mesures réglementaires appropriées, mais du même ordre et de la même nature que les obligations imposées aux entreprises de radiodiffusion traditionnelle, permettront un traitement équitable entre ces deux catégories d'entreprises
 - que, de plus, une approche de dérèglementation des nouveaux médias donnera forcément prétexte aux radiodiffuseurs pour réclamer à leur tour la dérèglementation en invoquant le principe du traitement équitable.
- D'autre part, bon nombre de grandes entreprises de radiodiffusion traditionnelle, services de programmation ou services de distribution de radiodiffusion, soutiendront :
 - qu'il n'est pas souhaitable ou pas possible de régler les nouveaux médias
 - que de toute façon la réglementation des entreprises des nouveaux médias n'est pas nécessaire puisqu'elles contribuent déjà suffisamment à l'atteinte des objectifs de la Loi, notamment à la création et la présentation d'une programmation canadienne
 - que, par ailleurs, ces entreprises de nouveaux médias connaissent une croissance phénoménale de leurs audiences et de leurs publicitaires
 - qu'elles livrent donc de plus une très vive concurrence aux entreprises de radiodiffusion traditionnelle
 - que les entreprises de radiodiffusion traditionnelle se retrouvent désavantagées dans cette concurrence puisque les nouveaux médias bénéficient de l'avantage d'être dérèglementés
 - que par conséquent la seule solution pour rétablir un traitement équitable entre les deux catégories d'entreprises ... est de dérèglementer les entreprises de radiodiffusion traditionnelle, ou à tout le moins d'alléger significativement leur « fardeau réglementaire » afin qu'elles puissent livrer concurrence aux nouveaux médias sur un pied d'égalité!

114. Certains penseront peut-être que nous caricaturons ici la position de ces grandes entreprises de radiodiffusion traditionnelle. Au contraire, nous croyons que nous présentons une description tout à fait réaliste de leurs positions. Pour s'en convaincre, il suffit d'ailleurs de jeter un coup d'œil sur les extraits suivants de l'intervention du CTV en réponse à l'avis public du 15 mai dernier :

“(…) in 1999, the Commission concluded that new media had not yet had a material impact on conventional radio and television audiences (…)

Since the Commission issued that determination over nine years ago, new media has developed into a material competitor – both for our audiences' time and for advertising clients' dollars.(…)

Regulated players now routinely compete with unregulated players for audiences but more importantly, they do not share the same regulatory obligations (…)

The effect of this is two-fold – our clients are now spending less on traditional media and are actively seeking to draw our viewers and listeners away from radio and television and toward their (often foreign-based) web presence.(…)

Recalibrating the Contributions Required of Licensed Undertakings

Since regulating Canadian, or non-Canadian, players in the new media space seems impracticable, we need to consider the competitive imbalance facing the players in the regulated space. (…)

The contributions of traditional broadcasters to the objectives of the *Act* are numerous and well documented, and includes the provision of priority programming, local programming and support to the independent production community. (…)

Given that traditional broadcasters are now competing directly with new media broadcasters, CTVgm considers that it is also relevant to inquire what the obligations of traditional broadcasters, specifically those of conventional broadcasters, should be in response to this new environment.(…)

Central to this review should be an examination of the material impact new media is having on traditional media and how the regulatory framework for traditional media needs to be recalibrated to ensure Canadian broadcasters can thrive going forward.”

V. Les travaux réalisés à ce jour par le CRTC ne lui permettent pas de conclure que les ordonnances d'exemption sont toujours pertinentes

115. Formellement, l'objet de l'instance publique en cours sur les nouveaux médias demeure toujours celui qui avait été prévu initialement : le CRTC doit évaluer la pertinence ou la non-pertinence des ordonnances d'exemption sur les nouveaux médias et sur les services de télévision mobiles. Il doit en principe trancher :

- ou ces deux ordonnances sont maintenues, avec ou sans nouvelles conditions ;
- ou elles sont annulées et les entreprises actuellement couvertes par ces ordonnances devront dès lors obtenir une licence d'exploitation et se soumettre à une réglementation appropriée qui leur permette de contribuer à l'atteinte des objectifs de la Loi sur la radiodiffusion, notamment être soumises à des obligations appropriées de contribution à la création et la présentation de programmation canadienne.

116. Cette évaluation de la pertinence ou la non-pertinence des ordonnances d'exemption s'appliquant aux entreprises de radiodiffusion des nouveaux médias, le CRTC ne peut la faire qu'en vertu des paramètres établis à l'article 9 (4) de la Loi et en suivant les critères de sa propre *Politique relative au recours aux ordonnances d'exemption* (CRTC 1996-59). Par conséquent, avant de pouvoir conclure qu'il n'est toujours pas nécessaire aujourd'hui d'imposer des mesures réglementaires aux nouveaux médias et que les exemptions peuvent et doivent donc être maintenues, le Conseil doit d'abord établir clairement que :

1. la contribution des entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias à la création et la présentation de programmation canadienne est déjà significative, au point où « il est manifeste pour le Conseil que l'attribution de licence et la réglementation dans le cas de cette catégorie d'entreprises ne se traduiront pas par une contribution beaucoup plus grande au système canadien de radiodiffusion » ;
à l'inverse, si cette contribution n'est pas significative, le Conseil se doit d'imposer des obligations appropriées à ces entreprises, puisque tous les éléments du système ont l'obligation, en vertu de la Loi, d'apporter une contribution à la création et la présentation de programmation canadienne.
2. les niveaux d'écoute et de recettes publicitaires accaparées par ces entreprises sont faibles, au point où les nouveaux médias ne représentent pas une concurrence significative pour les radiodiffuseurs traditionnels, de telle sorte qu'il « est manifeste pour le Conseil que les entreprises exploitées en vertu de l'ordonnance d'exemption n'auront pas d'incidences indues sur la capacité des entreprises autorisées de satisfaire à leurs exigences réglementaires » ;
à l'inverse, si on constate que l'impact des nouveaux médias, bénéficiant de l'avantage indu de la non-réglementation, a provoqué - ou est susceptible de provoquer à court terme - une baisse significative des niveaux d'écoute et de recettes publicitaires des médias traditionnels réglementés, au point d'avoir une incidence sur la capacité de remplir leurs obligations réglementaires, le Conseil se doit alors d'imposer aux nouveaux médias une réglementation appropriée, afin de rétablir un équilibre adéquat entre les nouveaux

médias et les médias traditionnels et de permettre ainsi aux deux catégories d'entreprises de contribuer l'une et l'autre à l'atteinte des objectifs de la Loi.

117. À cet égard, après avoir pris connaissance de l'ensemble des recherches initiées par le CRTC dans le cadre de son *Initiative sur les nouveaux médias*, et notamment de la synthèse de ces recherches présenté dans le document du Conseil intitulé *Perspectives sur la radiodiffusion canadienne par les nouveaux média*, nous soumettons que les données recueillies et les analyses réalisées à ce jour par le CRTC ne lui permette pas de trancher sur la pertinence ou la non-pertinence des ordonnances d'exemption.

A. Les données concernant la contribution à la présentation de contenu canadien

118. Nous soutenons que le CRTC ne dispose pas des données et analyses lui permettant de conclure qu'il existe une présence réellement significative de contenu canadien sur les nouveaux médias et encore moins de mesurer sa progression depuis l'adoption de l'ordonnance d'exemption des nouveaux médias en 1999, sans parler de mesures permettant d'évaluer le poids relatif du contenu canadien par rapport au contenu étranger.

- L'étude commandée par le CRTC *Des canaux en évolution: la distribution parallèle de contenu télévisuel* comporte effectivement une masse significative d'informations sur le contenu télévisuel, y compris le contenu canadien, disponible sur des plates-formes de nouveaux médias au Canada. Mais cette étude s'en tient presque essentiellement, comme son titre l'indique, à la distribution parallèle sur les nouveaux médias de contenu télévisuel provenant et diffusé par les médias traditionnels. Et encore, cette étude ne présente aucune analyse ou données d'ensemble permettant d'évaluer le poids relatif de l'offre de contenu canadien par rapport au contenu étranger sur ces plates-formes.
- Les recherches du CRTC ne comportent aucune analyse de l'offre de contenu télévisuel spécifique aux nouveaux médias et encore moins de l'offre relative de contenu canadien de ce type. On s'y contente de mentionner quelques exemples de ce type de programmation. De plus, on ignore pratiquement le marché francophone.
- Les documents du CRTC ne traitent pratiquement que de la télévision et ne comporte pratiquement aucune donnée ou analyse de l'offre de services radio ou autres services sonores sur les nouveaux médias et du contenu, canadien et étranger, disponible sur ces services, notamment du contenu musical canadien.
- Le CRTC n'a accordé pratiquement aucune importance dans ses études et analyse à l'offre spécifique de contenu francophone sur les nouveaux médias.

B. Les données concernant la contribution à la création de contenu canadien

119. Nous soutenons que le CRTC ne dispose d'aucune donnée et analyse lui permettant de conclure qu'il existe un niveau substantiel de contribution à la création de contenu canadien susceptible d'être diffusé sur les nouveaux médias.

- Le document *Perspectives* se contente de faire une énumération d'un certain nombre de fonds ou de programme d'aide à la création ou à la production de contenu susceptible d'être diffusé sur les nouveaux médias. Le CRTC n'a réalisé ou commandé aucune étude de la disponibilité globale de fonds appropriés ou présentant un bilan de leurs réalisations.
- Les recherches et analyses du CRTC ne comportent aucune analyse, même sommaire, du niveau des contributions à la création ou à la production de contenu canadien par les entreprises canadiennes offrant ou distribuant des services radiodiffusion de nouveaux médias.

C. Les données concernant l'impact sur les médias traditionnels de l'écoute et des revenus publicitaires des services de radiodiffusion des nouveaux médias

120. Nous soutenons que le CRTC ne dispose pas des données et analyses lui permettant de conclure que la croissance des entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias ait provoqué à ce jour, ou provoquera à court terme, une baisse significative de l'audience et des recettes publicitaires des médias traditionnels. Cependant, certains indicateurs laissent croire que cette situation pourrait survenir à moyen ou long terme.

- Les recherches et analyses du CRTC comportent une quantité de données démontrant effectivement la forte croissance de la fréquentation générale des nouveaux médias, notamment de l'Internet, au cours des dernières années, ainsi que le très fort taux de croissance des recettes publicitaires accaparées par les nouveaux médias.
- Il n'existe toutefois pas de données mesurant spécifiquement l'ampleur et la croissance de l'écoute / fréquentation de la programmation vidéo ou sonore de qualité professionnelle, ainsi que l'impact à la baisse sur l'écoute des médias traditionnels qu'aurait provoqué cette écoute croissante de la programmation vidéo ou sonore de qualité professionnelle diffusée par les nouveaux médias.
- Le CRTC ne dispose pas non plus de données mesurant spécifiquement l'ampleur et la croissance de recettes publicitaires liées à la diffusion de la programmation vidéo ou sonore de qualité professionnelle, ainsi que l'impact à la baisse sur les recettes publicitaires des médias traditionnels qu'aurait provoqué ces recettes publicitaires liées à la croissance de la programmation vidéo ou sonore de qualité professionnelle diffusée par les nouveaux médias. À cet égard, il faut évidemment distinguer entre l'impact de la très forte croissance des revenus publicitaires des services spécialisés et l'impact des nouveaux médias.

VI. Les prochaines étapes de la démarche du CRTC concernant la réglementation de la radiodiffusion par les nouveaux médias

121. Nous suggérons au Conseil d'entreprendre les démarches suivantes afin de s'assurer que l'instance publique en cours puisse réellement permettre d'arriver à des conclusions étayées et que le Conseil soit ainsi en mesure d'adopter une approche réglementaire appropriée des entreprises radiodiffusion des nouveaux médias, c'est-à-dire une approche qui satisfasse les exigences et correspondent aux objectifs de la Loi sur la radiodiffusion.

A. Clarifier l'objet de l'instance publique en cours dans les plus brefs délais

122. Les déclarations du président et du vice-président, radiodiffusion du CRTC ont soulevé bien des interrogations, auxquelles le Conseil se doit de répondre le plus rapidement possible, par le biais d'une déclaration publique, afin que les intervenants puissent préparer en conséquence leurs interventions à l'audience de février :

- Le CRTC a-t-il vraiment décidé d'avance, avant même la consultation en cours et la tenue de l'audience de février, qu'il n'a aucune intention de réglementer de quelque façon que se soit, les entreprises de radiodiffusion des nouveaux médias ?
- Le CRTC a-t-il donc vraiment décidé d'avance que les deux ordonnances exemptions sur les nouveaux médias et les services de télévision mobile seront reconduites comme telles ?
- Le CRTC mesure-t-il bien que les déclarations de ses dirigeants ont amené plusieurs parties à conclure que l'audience de février portera, en pratique, sur l'impact négatif des nouveaux médias sur la radiodiffusion traditionnelle et, par conséquent, sur la nécessité d'alléger les obligations réglementaires actuellement imposées aux entreprises œuvrant dans ce domaine ?

B. Permettre une participation plus fructueuse des intervenants à l'audience de février

- Le Conseil doit prévoir une phase de réplique aux interventions déposées en réponse à l'avis public du 15 octobre 2008, comme c'est souvent la pratique dans le cas d'audience de politique
- Pour les mêmes motifs, le Conseil doit également permettre aux parties de présenter des interventions de conclusion à la suite de la tenue de l'audience de février

C. Entreprendre de nouvelles recherches beaucoup plus systématiques sur certaines questions clés

Recherches sur la programmation, l'écoute et les revenus publicitaires :

- Une étude visant à mesurer l'offre et la consommation de la programmation professionnelle de radiodiffusion sur les différences plates-formes de nouveaux médias au Canada; mesurer notamment l'ampleur du contenu canadien et son poids relatif par rapport au contenu étranger ; analyser séparément les services télé et les services radio / sonores ; analyser les spécificités du marché francophone / québécois ;

- Une étude portant sur l'ampleur et les types de contribution financière à la création et la production de programmation canadienne de la part des entreprises de programmation et de distribution de radiodiffusion des nouveaux médias ;
- Un bilan analytique des activités et des résultats des différents fonds et programmes (publics et privés) d'aide à la création et la production de programmation canadienne ;
- Une étude visant à mesurer l'écoute/ fréquentation accaparée spécifiquement par la programmation professionnelle de radiodiffusion sur les différences plates-formes de nouveaux médias au Canada; mesurer notamment l'ampleur de l'écoute allant au contenu canadien et son poids relatif par rapport à l'écoute de contenu étranger ; mesurer l'impact de ce type spécifique d'écoute sur l'évolution de l'écoute des médias traditionnels ; analyser séparément les services télé et les services radio / sonores ; analyser les spécificités du marché francophone / québécois ;
- Une étude visant à mesurer les recettes publicitaires liées spécifiquement à la programmation professionnelle de radiodiffusion sur les différences plates-formes de nouveaux médias au Canada; mesurer l'impact de ce type spécifique de recettes publicitaires sur l'évolution des recettes publicitaires des médias traditionnels ; analyser séparément les services télé et les services radio / sonores ; analyser les spécificités du marché francophone / québécois ;
- Une étude comparée sur le développement de la radiodiffusion des nouveaux médias, notamment sur le niveau de contenu de radiodiffusion national diffusé par les nouveaux médias et son impact sur la radiodiffusion traditionnelle dans un nombre limité de pays étrangers clés.

Recherches sur les mécanismes de réglementation :

- Une étude comparée approfondie de l'approche réglementaire à l'égard de la radiodiffusion des nouveaux médias dans un nombre limité de pays étrangers clés, notamment concernant les mesures envisagées pour s'assurer d'un niveau significatif de contenu de radiodiffusion national sur les nouveaux médias.
- Une étude approfondie faisant le point sur les différents points de vue et les différentes analyses concernant sur la faisabilité de la réglementation de entreprises de radiodiffusion des nouveaux médias, tant sous l'angle juridique que sous l'angle technique.

D. Le Conseil doit prévoir une deuxième phase d'audience publique pour compléter l'audience de février 2009

123. Enfin, nous soumettons au Conseil qu'il serait souhaitable de prévoir, sans doute à la fin de l'automne 2009, une deuxième phase d'audience publique, une phase conclusion qui donnerait l'occasion aux intervenants de faire de nouvelles interventions plus étayées, en ayant pris connaissance des résultats des recherches complémentaires que nous suggérons d'entreprendre, et qui permettrait au Conseil de fonder sa décision finale sur un dossier nettement plus étoffé.

Conclusions

- La Loi canadienne de la radiodiffusion est claire : toutes les entreprises composant le système canadien de radiodiffusion doivent contribuer à la création et à la présentation de production canadienne
- Le CRTC a établi depuis 1999 que les entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias font partie du système canadien de radiodiffusion : elles devraient donc elles aussi être tenues par la Loi de contribuer, comme les entreprises de radiodiffusion traditionnelle, à la création et la présentation de production canadienne
- La CRTC a pour mission de régler les entreprises de radiodiffusion pour qu'elles contribuent à l'atteinte des objectifs de la Loi et plus particulièrement pour qu'elles contribuent à la création et à la présentation de production canadienne
- Le CRTC ne peut exempter les entreprises de radiodiffusion des nouveaux médias de cette obligation sous prétexte que le libre jeu du marché aurait assuré, en l'absence de toute réglementation, une présence significative de contenu canadien de radiodiffusion professionnelle sur les nouveaux médias et une contribution significative de leur part à la création et la production de ce contenu
- Le CRTC ne dispose en effet d'aucune donnée, d'aucune analyse pour arriver à cette conclusion
- Nous croyons au contraire que la simple fréquentation régulière des services de nouveaux médias permet de constater au moins empiriquement un niveau et un poids relatif encore très faible de contenu canadien sur ces plates-formes
- La pratique quotidienne des professionnels du milieu de la télévision permet aussi de constater empiriquement le très faible niveau global de contribution financière des entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias à la création et à la production de ce type de contenu, que ces fonds soient déboursés directement par ces entreprises ou qu'ils proviennent de contributions faites par elles à certains fonds d'aide
- Nous sommes d'ailleurs persuadés que les analyses que nous demandons au CRTC d'entreprendre viendront confirmer ces constatations empiriques
- Nous maintenons les positions déjà exprimées à plusieurs reprises dans le passé par les groupes signataires de cette intervention :
 - le CRTC doit régler les entreprises canadiennes de nouveaux médias en leur imposant des obligations appropriées de contribution à la création et à la présentation de production canadienne, a fortiori aujourd'hui alors qu'elles occupent une place sans cesse croissante et nettement plus importante qu'en 1999 dans le paysage audiovisuel canadien

- ces obligations doivent s'appliquer aux deux grandes catégories d'entreprises de radiodiffusion poursuivant des activités de radiodiffusion de nouveaux médias, soit autant les services de programmation que les entreprises de distribution de ces services que sont en fait les FSI
- notamment, nous soumettons qu'il n'y a aucune raison pour que le CRTC n'impose pas aux services canadiens de programmation de nouveaux médias de taille moyenne et grande les mêmes obligations de contribution à la création, à la présentation et à la promotion de la programmation canadienne qu'il impose aux différentes entreprises traditionnelles de télévision ou de radio, notamment lorsqu'elles ont une programmation similaire
- enfin, nous soumettons qu'il n'y a aucune raison pour que le CRTC n'impose pas aux FSI les mêmes modalités de contribution financière à la création / production de programmation canadienne destinées aux nouveaux médias, basé un pourcentage correspondant de leurs revenus découlant de leurs activités de distributeur de services de radiodiffusion de nouveaux médias.

*** Fin de document ***