



MÉMOIRE ÉCRIT PUBLIC DU CRTC AU GROUPE D'EXAMEN DU CADRE LÉGISLATIF

ISSN : 978-0-660-29144-4

N° de cat. : BC92-102/2019F-PDF

À moins d'avis contraire, il est interdit de reproduire le contenu de cette publication, en totalité ou en partie, à des fins de diffusion commerciale sans avoir obtenu au préalable la permission écrite de l'administrateur du droit d'auteur du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC). Si vous souhaitez obtenir du gouvernement du Canada les droits de reproduction du contenu à des fins commerciales, veuillez demander l'affranchissement du droit d'auteur de la Couronne en communiquant avec :

Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC)

Ottawa (Ontario)

Canada

K1A 0N2

Tél. : 819-997-0313

Ligne sans frais : 1-877-249-2782 (au Canada seulement)

<https://applications.crtc.gc.ca/contact/fra/librairie>

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, 2019. Tous droits réservés.

Also available in English

Mémoire public du CRTC

Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) est un tribunal administratif indépendant chargé de la supervision et de la réglementation de plusieurs des activités des secteurs de la radiodiffusion et des télécommunications, en vertu de leurs lois respectives. Plus précisément, le rôle du CRTC est d'assurer et de faciliter l'accès aux meilleurs services de communication et au meilleur contenu possible par et pour les Canadiens.

Tel que souligné dans *Adaptation à un nouvel environnement : Appel aux observations*, le CRTC a récemment publié un rapport intitulé [Emboîter le pas au changement : L'avenir de la distribution de la programmation au Canada](#), sur instruction du gouverneur en conseil, qui fait état de nombreux points de vue du CRTC et devrait être lu conjointement avec les présents commentaires. Même si ce rapport est axé sur des questions liées à la radiodiffusion, étant donné le lien étroit entre la radiodiffusion et les télécommunications au Canada, plusieurs sections du rapport concernent les deux secteurs.

Plus particulièrement, les auteurs du rapport ont mis l'accent sur le fait qu'à mesure que l'environnement des communications change, la législation et la réglementation doivent aussi changer. Avoir des marchés nationaux de communication dynamiques dans l'avenir nécessitera l'élaboration de systèmes et d'approches qui offrent un environnement dans lequel les services qui profitent aux Canadiens prospèrent et permettent d'innover, tandis que les occasions en matière de création et l'économie fondée sur le savoir sont maximisées.

Aujourd'hui, certains de nos pouvoirs législatifs et de nos approches de réglementaires actuels accusent un retard même par rapport aux réalités sociales et technologiques. Les outils élaborés pour l'avenir doivent être assez souples pour être *continuellement* adaptés aux changements imprévus qui seront la norme. Le point de vue général du CRTC est que la législation future portant sur les communications doit :

1. offrir une orientation claire quant aux résultats précis visés;
2. créer les outils nécessaires à l'atteinte de ces résultats;
3. donner aux organismes de réglementation la discrétion et la souplesse leur permettant d'adapter leurs approches afin qu'elles conviennent le mieux à l'environnement.

Orientation claire

Le CRTC met en œuvre des politiques du gouvernement fédéral tel que stipulé dans la législation établie par le législateur. Les éléments clés de ces politiques sont énoncés dans les objectifs apparaissant au début de la *Loi sur la radiodiffusion* et de la *Loi sur les télécommunications*. Le présent examen offre l'occasion de revoir et d'affiner les objectifs afin de préciser les résultats visés que la législation permettra d'atteindre dans le nouvel environnement changeant des communications. Le CRTC ne se prononce pas quant à savoir s'il devrait y avoir une législation

distincte ou combinée pour les télécommunications, la radiodiffusion ou la radiocommunication. Cependant, quelle que soit la forme que prendra la législation, certains principes devraient être appliqués pour veiller à ce qu'elle offre une orientation claire.

En règle générale, tout nouvel objectif législatif devrait énoncer des résultats clairement définis, ils ne devraient pas se chevaucher indûment et ils ne devraient pas être prescriptifs. Par exemple, ils ne devraient pas préciser le type de service ou de technologie au moyen duquel les résultats devraient être atteints ni envisager des hypothèses à cet égard. L'introduction d'une disposition de déclaration d'objet claire et simple, fixant le contexte de toute législation élaborée sur les communications, pourrait être utile. Toute série d'objectifs ou de résultats serait ensuite lue et interprétée compte tenu de cette disposition, sans imposer de restrictions indues sur la manière dont ces résultats sont produits.

En ce qui concerne les télécommunications, une grande partie du cadre législatif actuel continue de démontrer son efficacité dans le nouvel environnement des communications; toutefois, certains ajustements seraient utiles pour améliorer cette efficacité dans l'avenir. Par exemple, la législation actuelle est axée sur l'ouverture à la concurrence dans ce qui était un environnement des communications largement caractérisé par des monopoles régionaux réglementés. Avec l'ouverture à la concurrence à différents niveaux sur la plupart des marchés de télécommunication, la nouvelle législation devrait plutôt mettre l'accent sur les résultats qui profiteront aux Canadiens à une époque d'hyperconnectivité en optimisant la concurrence, en facilitant l'offre de services abordables et novateurs et en proposant ces services et les installations nécessaires pour y accéder à l'échelle du pays.

En ce qui concerne la radiodiffusion, les changements nécessaires pour l'avenir sont plus fondamentaux. Dans son rapport, le CRTC a déjà établi trois principes qui pourraient être intégrés à la nouvelle législation dans le cadre d'une disposition de déclaration d'objet ou en tant que résultats précis. Les auteurs du rapport ont proposé que les futures approches législatives et réglementaires quant au contenu et à sa distribution :

1. Mettent l'accent sur la production et la promotion de contenu représentatif, informatif ou divertissant de haute qualité de Canadiens, qui peut être découvert par les Canadiens et le reste du monde.
2. Reconnaissent les responsabilités sociales et culturelles associées à l'exploitation au Canada et veillent à ce que tous les acteurs et les Canadiens s'impliquent de façon appropriée et équitable – sans nécessairement être identique – pour profiter aux Canadiens et au Canada.
3. Soient agiles, novatrices et toujours en mesure de s'adapter au changement.

Outils nécessaires

Les résultats escomptés ne peuvent pas être atteints sans les outils nécessaires. De nombreux outils actuels, en particulier en ce qui a trait à la radiodiffusion, sont fondés sur la capacité à contrôler les entrées sur le marché, c.-à-d. permettre ou non l'exploitation d'un service. Dans

l'environnement des communications sur Internet, le contrôle des entrées sur le marché a considérablement diminué. La future législation devrait miser davantage sur d'autres systèmes sophistiqués de mesures, d'incitations et d'obligations plus complexes visant à atteindre des résultats spécifiques de manière plus précise et reposant moins sur le contrôle des entrées sur le marché. De même, en ce qui a trait au secteur de la radiodiffusion, des outils d'application plus précis doivent aussi être offerts, comme les sanctions administratives pécuniaires (SAP) qui existent pour le secteur des télécommunications.

En plus des outils d'application, d'autres outils efficaces existants devraient aussi être harmonisés dans l'ensemble de la législation sur les communications. En bref, les Canadiens devraient s'attendre à pouvoir obtenir un contenu et des services comparables répondant à leurs besoins, quelles que soient les circonstances. Et lorsque ce contenu ou ces services ne répondent pas à ces besoins, les Canadiens devraient avoir des moyens de plainte et de recours simples, ainsi que l'occasion de participer aux efforts visant à les améliorer. De même, une harmonisation devrait permettre à tous les acteurs de l'industrie d'avoir accès à des mécanismes de médiation ou de règlement des différends, le cas échéant, quel que soit le type de services qu'ils offrent.

Les outils harmonisés doivent toutefois être toujours adaptés à différentes circonstances. Plus particulièrement, la nécessité d'élaborer des approches uniques mieux adaptées aux marchés de langue française et anglaise du Canada existera toujours. Les peuples autochtones, les Canadiens handicapés, les communautés de langue officielle en situation minoritaire et les autres communautés multiculturelles diverses du Canada continueront aussi à nécessiter des considérations précises.

Approches souples

Enfin, l'environnement changeant des communications nécessite que les organismes de réglementation adaptent leurs approches pour convenir au mieux à cet environnement en tout temps. La législation actuelle est demeurée quelque peu pertinente, car elle a été rédigée de manière largement « neutre sur le plan technologique ». Toutefois, les rédacteurs n'auraient pas pu prévoir la manière dont les technologies employées changeraient ou la manière dont les services par Internet estomperaient les différences entre, par exemple, ce qu'est un service de télécommunication, un service de programmation ou un service de distribution.

La future législation devrait non seulement être neutre sur le plan technologique, mais aussi soigneusement éviter les hypothèses concernant l'environnement des communications du futur. Elle ne devrait établir que des règles claires (c.-à-d. faire des distinctions précises entre les technologies, les plateformes ou tout type ou catégorie de services, ou faire référence à ces éléments) que lorsque c'est essentiel. Il est nécessaire que la législation distingue les services, plateformes ou technologies qu'elle doit viser de ceux qu'elle ne doit pas viser. Toutefois, des problèmes se poseront inévitablement si l'on établit que l'utilisation des pouvoirs législatifs ou des approches réglementaires s'appliquera ou se limitera à certains services prévus par la législation. Les organismes de réglementation exigent plutôt une large gamme d'outils flexibles

pouvant être adaptés pour convenir à l'environnement à mesure qu'il évolue. Un cadre rigide nécessitant un changement législatif pour s'adapter aux nouvelles conditions ne serait pas souhaitable.

En vertu d'une législation adéquatement souple, les approches réglementaires peuvent être adaptées afin de demeurer au fait de ces changements tout en continuant de mettre en œuvre les objectifs établis dans cette législation. Idéalement, la nouvelle législation devrait établir les nouveaux objectifs et laisser aux organismes de réglementation la discrétion de déterminer la meilleure façon d'utiliser les outils fournis par la législation pour atteindre ces objectifs. En vertu de cette législation, le CRTC continuerait de permettre aux services et aux marchés d'exercer leurs activités sans intervention directe, à moins qu'il y ait des preuves de déficience du marché ou qu'un objectif imposé par la loi ne puisse être réalisé sans intervention réglementaire.

Les sections suivantes présentent des observations plus détaillées sur chacun des thèmes relevés dans l'appel aux observations. Certaines questions soulevées dans ce document n'ont pas obtenu de réponse. Ces observations portent plutôt sur des secteurs pour lesquels le CRTC estime pouvoir offrir un point de vue plus utile à ce stade du processus d'examen.

A. Réduction des obstacles à l'accès aux réseaux de télécommunications évolués par tous les Canadiens

Historiquement, les services de télécommunication au Canada étaient fournis par les compagnies de télécommunication régionales titulaires qui avaient le monopole dans leurs zones de desserte respectives. Pendant les années 1990, le CRTC a commencé à ouvrir différents marchés des télécommunications réglementés à la concurrence.

Depuis, les progrès technologiques et les changements apportés aux politiques de réglementation pour faciliter la concurrence ont radicalement transformé le marché canadien des télécommunications. Aujourd'hui, divers fournisseurs de services se font concurrence dans les marchés résidentiels et commerciaux des télécommunications dans la grande majorité des communautés du Canada.

La manière dont les Canadiens accèdent aux services de télécommunications a aussi considérablement changé depuis l'adoption de la *Loi sur les télécommunications* en 1993. Bien que les services téléphoniques mobiles aient d'abord été utilisés en complément des services filaires, aujourd'hui 88 % des ménages canadiens sont abonnés à des services téléphoniques mobiles par rapport à seulement 67 % pour les services téléphoniques filaires. En ce qui a trait à l'accès Internet, même si les connexions par ligne commutée à faible vitesse étaient le moyen standard de connexion à Internet dans les années 1990, 98 % des ménages canadiens avaient accès à un service Internet à large bande fixe en 2017. De plus, 84 % des Canadiens avaient accès aux vitesses cibles du CRTC de téléchargement de 50 mégabits par seconde (Mbps) et de téléversement de 10 Mbps avec une offre de service proposant une allocation de données illimitées.

Dans la majeure partie du Canada, les télécommunications en sont maintenant à une phase très concurrentielle et avancée sur le plan technologique (à l'exception de nombreuses régions rurales ou reculées), marquée par une augmentation des options pour les clients en ce qui concerne les fournisseurs de services de télécommunication, ainsi que les manières dont ces services sont offerts et accessibles. L'émergence de nouvelles technologies et d'innovations va se poursuivre, comme l'accès accru par fibre optique directement offert aux résidences et aux entreprises, de meilleures connexions Internet dans les collectivités rurales et éloignées utilisant des satellites en orbite basse terrestre, et le déploiement de la technologie 5G sur les réseaux sans fil. De nouvelles préoccupations et de nouveaux défis verront également le jour, comme les vitesses et volumes inégalés de bande passante qui seront nécessaires pour répondre aux besoins des Canadiens qui passent de la radiodiffusion traditionnelle aux services en ligne, utilisent des services de diffusion en continu aux formats de résolution supérieurs (p. ex. 4K et plus), explorent les réalités augmentées, connectent plus d'appareils à l'Internet des objets¹ et obtiennent des services indispensables en ligne, comme l'apprentissage électronique, la télémédecine et les services gouvernementaux.

Il est donc vital que de nouveaux outils législatifs permettent au CRTC de répondre efficacement au marché en constante évolution et à l'incidence que ces changements auront sur le secteur canadien des télécommunications et les Canadiens, sans avoir à apporter d'autres modifications législatives.

Accès à une infrastructure passive

En vertu de l'actuelle *Loi sur les télécommunications*, le CRTC a une compétence directe limitée sur les structures de soutien, les lieux publics et les bâtiments privés. Par le passé, le CRTC a pu donner accès aux fournisseurs de service aux bâtiments à logements multiples en utilisant les pouvoirs conférés par les conditions de commercialisation aux termes de l'article 24 de la *Loi sur les télécommunications*, ainsi que l'accès aux terrains municipaux suite à un jugement de la Cour fédérale². Toutefois, il ne jouit actuellement pas des pouvoirs explicites de régler les différends, d'ordonner l'accès ou d'établir des directives quant à l'ensemble des structures de soutien dans les lieux publics ou des bâtiments privés (résidentiels ou commerciaux) pour faciliter les télécommunications.

Au lieu de cela, les responsabilités liées à l'accès à une infrastructure passive sont actuellement partagées entre plusieurs organismes et ordres de gouvernement, ce qui présente des défis pour le déploiement efficace et efficient du réseau. Un accès inefficace à une infrastructure passive comme des poteaux, des tours et des droits d'accès, pour le déploiement de l'infrastructure de

¹ L'Internet des objets fait référence à l'interconnexion, par Internet, aux appareils informatiques incorporés dans les objets du quotidien leur permettant d'envoyer et de recevoir des données. Ces appareils comprennent les voitures, les appareils électroménagers, les systèmes d'alarme et les distributeurs automatiques.

² *Edmonton (Ville) c. 360Networks Canada Ltd.*, 2007 CAF 106

télécommunication peut considérablement accroître le coût du déploiement ou l'empêcher complètement.

L'absence actuelle d'un seul organisme de réglementation doté de pouvoirs explicites sur l'ensemble des structures de soutien, des lieux publics et des bâtiments privés posera probablement plus problème avec l'émergence des nouvelles technologies. Par exemple, de nombreuses applications de l'Internet des objets nécessitent qu'un large éventail de petits et gros appareils demeurent connectés en tout temps. Cette connectivité omniprésente nécessitera l'installation d'équipements à encore plus d'emplacements, comme des tours de téléphonie cellulaire, des feux de circulation, des poteaux d'électricité réglementés à l'échelle provinciale et même des canalisations publiques pour l'eau, les égouts et le gaz. L'incidence sur les propriétaires fonciers publics et privés de ces infrastructures partout au Canada et les préoccupations de ceux-ci devront être prises en compte dans ces exigences en matière d'équipements.

Compte tenu des responsabilités partagées liées à l'infrastructure passive, il est tout à fait probable que l'un des organismes ou ordres de gouvernement concernés puisse rendre des décisions en contradiction avec celles d'un autre organisme, ou qui entravent ou même empêchent le déploiement de réseaux et de nouvelles technologies. Ce scénario s'est déjà produit dans d'autres pays³. Octroyer un pouvoir accru à un seul organisme dans le cadre du règlement de différends ou exiger que les propriétaires de tous types d'infrastructures partagent l'accès à ces infrastructures peut également entraîner une baisse des coûts de déploiement des réseaux et éviter les investissements redondants.

Réduire la redondance de l'infrastructure aiderait davantage à répondre à la résistance grandissante de collectivités qui, bien qu'elles soient en faveur du déploiement de nouveaux réseaux et technologies, sont opposées au nombre croissant d'infrastructures installées bien en vue dans des quartiers résidentiels, des parcs publics, des terres agricoles ou à proximité d'écoles.

La question de l'accès à l'infrastructure passive préoccupe l'industrie des télécommunications depuis plus de dix ans. En 2006, le Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications a recommandé, dans son rapport définitif, de modifier la *Loi sur les télécommunications* pour donner au CRTC le pouvoir de résoudre les différends et de prononcer des ordonnances d'accès aux biens publics de toutes sortes. Tel que présenté plus haut, l'émergence de nouvelles technologies rend cette question encore plus importante aujourd'hui.

Bien que par le passé, l'accès à une infrastructure passive ait été principalement une question en vertu de la *Loi sur les télécommunications*, il pourrait y avoir d'autres questions liées aux

³ À titre d'exemple, le 6 septembre 2018, la ville de Mill Valley, en Californie, a adopté une ordonnance d'urgence pour réglementer les petites tours de téléphonie cellulaire, craignant que les entreprises de téléphonie souhaitent accroître leurs réseaux 5G et installer de nouveaux équipements. L'ordonnance prévoit des normes visant à limiter ou à interdire les installations d'équipement dans les quartiers résidentiels.

entreprises de services dotées d'installations exerçant ses activités en vertu de la législation sur la radiodiffusion, p. ex. les entreprises désignées comme des entreprises de distribution de radiodiffusion aux termes de la *Loi sur la radiodiffusion*. Les organismes de réglementation ne devraient pas éprouver de difficultés à régler les problèmes de télécommunication liés à l'accès à une infrastructure passive, même si de telles entreprises sont assujetties à une législation sur la radiodiffusion distincte, lorsque cela appuie les objectifs de la législation sur les télécommunications.

La nouvelle législation devrait donner à un seul organisme de réglementation, comme le CRTC, le pouvoir direct de résoudre les différends, de prononcer une ordonnance d'accès et d'établir des lignes directrices (s'il y a lieu) concernant l'ensemble de l'infrastructure passive détenue par les services publics (électricité, gaz, eau) et les autorités locales. Ce pouvoir additionnel devrait aussi s'appliquer aux structures non traditionnelles, pour lesquelles l'accès sera essentiel au déploiement efficace de nombreuses technologies futures. Cela inclurait des poteaux d'éclairage, des ponts, des tours d'eau, du mobilier urbain et des bâtiments privés tels que des gratte-ciels et des tours de bureaux.

Élargissement de certains pouvoirs pour une application directe aux revendeurs

Le marché des télécommunications est de plus en plus concurrentiel, et de nombreux types de fournisseurs offrent des services aux Canadiens. Cependant, la compétence du CRTC en vertu de la *Loi sur les télécommunications* se limite surtout à la réglementation des « entreprises canadiennes » (ou entreprises de télécommunication)⁴ et la définition de ce terme exclut les fournisseurs qui ne possèdent ni n'exploitent leurs propres installations de transmission. Un fournisseur de ce genre revend des services obtenus auprès d'autres entreprises de télécommunication.

Les revendeurs de services de télécommunication ne font pas partie des entreprises de télécommunication et sont plutôt considérés comme des « fournisseurs de services de télécommunication » (ce qui comprend également les entreprises de télécommunication). De nombreux articles de la *Loi sur les télécommunications* ne s'appliquent pas directement aux revendeurs puisque l'on fait précisément référence aux « entreprises canadiennes » et non aux « fournisseurs de services de télécommunication ».

À l'heure actuelle, dans des situations où la *Loi sur les télécommunications* ne lui donne pas de pouvoir législatif direct à l'égard des revendeurs, le Conseil ordonne aux entreprises sous-jacentes qui fournissent les services aux revendeurs d'inclure des obligations réglementaires précises dans les tarifs et les ententes contractuelles dont elles conviennent avec ces revendeurs. Cette approche indirecte n'est pas la plus efficace, puisqu'elle s'appuie largement

⁴ Une entreprise canadienne est une entreprise de télécommunication relevant de la compétence fédérale. Une entreprise de télécommunication est le propriétaire ou l'exploitant d'une installation de transmission grâce à laquelle sont fournis par lui-même ou une autre personne des services de télécommunication au public moyennant contrepartie.

sur un tiers (c.-à-d. l'entreprise sous-jacente), plutôt que sur le CRTC pour faire respecter les obligations du revendeur.

Les revendeurs représentent une part grandissante du marché canadien des télécommunications, et leurs clients s'attendent à bénéficier des mêmes niveaux de service et de protection (p. ex. sécurité publique, neutralité du Net) que les clients des entreprises canadiennes. Toutefois, l'approche de réglementation indirecte adoptée par le Conseil a donné lieu à de nombreux cas de revendeurs qui ne respectaient pas certaines obligations réglementaires importantes (p. ex. service 9-1-1).

En 2014, l'article 24.1 de la *Loi sur les télécommunications* a été modifié pour permettre au CRTC d'imposer directement des conditions de service à « toute autre personne qu'une entreprise canadienne » (ce qui comprend les revendeurs). Cependant, cet article demeure une exception puisque plusieurs dispositions clés de la *Loi sur les télécommunications* ne s'appliquent toujours pas directement aux revendeurs.

Beaucoup plus d'articles de la *Loi sur les télécommunications*, sinon tous, devraient s'appliquer directement aux revendeurs de services de télécommunication. Par exemple, deux articles de la Loi portent sur le concept de neutralité du Net, mais s'appliquent directement aux entreprises canadiennes (ou entreprises de télécommunication) seulement; il s'agit du paragraphe 27(2) (Discrimination injuste)⁵ et de l'article 36 (Neutralité quant au contenu)⁶.

La *Loi sur les télécommunications* devrait, autant que possible, s'appliquer directement et de la même façon aux différents types de fournisseurs de services de télécommunication. L'atteinte de certains objectifs techniques et sociaux importants de la réglementation (y compris la neutralité du Net) nécessite l'application d'une approche réglementaire cohérente aux activités des fournisseurs de services qui n'entrent pas dans la définition des entreprises de télécommunication.

La nouvelle législation devrait faire en sorte que les articles clés de la nouvelle législation relative aux télécommunications s'appliquent directement et de la même façon aux entreprises de télécommunication et aux revendeurs de services de télécommunication.

⁵ « Il est interdit à l'entreprise canadienne, en ce qui concerne soit la fourniture de services de télécommunication, soit l'imposition ou la perception des tarifs y afférents, d'établir une discrimination injuste, ou d'accorder — y compris envers elle-même — une préférence induue ou déraisonnable, ou encore de faire subir un désavantage de même nature. »

⁶ « Il est interdit à l'entreprise canadienne, sauf avec l'approbation du Conseil, de régir le contenu ou d'influencer le sens ou l'objet des télécommunications qu'elle achemine pour le public. »

Neutralité du Net

Le CRTC définit la neutralité du Net comme le concept voulant que tout le trafic sur Internet soit traité sur un pied d'égalité par les fournisseurs de services Internet, avec une manipulation minimale ou aucune manipulation, aucune discrimination ou préférence. Ce principe important est inscrit aux articles 27(2) et 36 de la version actuelle de la *Loi sur les télécommunications*, décrits ci-dessus.

Le CRTC a été l'un des premiers organismes de réglementation au monde à mettre en œuvre une approche visant à maintenir la neutralité du Net, et a rendu trois décisions qui, ensemble, forment le cadre réglementaire actuel pour la neutralité du Net au Canada. Ces trois décisions forment un cadre permettant de vérifier que les pratiques de gestion du trafic Internet soient conformes à la *Loi sur les télécommunications*⁷, une décision ordonnant à certains fournisseurs de services sans fil d'arrêter d'offrir des services sans fil mobiles exemptant leurs propres services de télévision mobile des frais mensuels standard d'utilisation de données de leurs clients⁸, ainsi qu'un cadre concernant les pratiques de différenciation des prix pour déterminer si l'approche d'un fournisseur de services Internet donné est ou non conforme à l'article 27(2) de la *Loi sur les télécommunications*⁹.

Dans un avenir proche, avec l'évolution de l'Internet des objets, des millions d'appareils seront interconnectés et communiqueront entre eux en tout temps. Il sera ainsi possible d'offrir de nouveaux services avancés, comme les applications de santé en ligne (p. ex. supervision à distance de la fréquence cardiaque), la domotique (p. ex. contrôle à distance du chauffage, de l'éclairage et des électroménagers), les véhicules autonomes et les compteurs électriques intelligents. Le cadre législatif actuel permet au CRTC de défendre le principe de neutralité du Net en interdisant la discrimination injuste ou la préférence induite et sera suffisant pour continuer de protéger et d'appliquer la neutralité du Net dans l'environnement changeant de l'Internet des objets.

Tel qu'il a été recommandé plus haut dans la section « *Élargissement de certains pouvoirs pour une application directe aux revendeurs* », la nouvelle législation devrait faire en sorte que les articles clés s'appliquent directement et de la même façon aux entreprises de télécommunication et aux revendeurs de services de télécommunication. Ce changement serait nécessaire afin de s'assurer que le cadre actuel pour la neutralité du Net s'applique directement à tous les fournisseurs de services Internet, y compris les revendeurs.

⁷ *Examen des pratiques de gestion du trafic Internet des fournisseurs de services Internet*, politique réglementaire de télécom CRTC 2009-657, 21 octobre 2009

⁸ *Plainte contre Bell Mobilité inc. et Québecor Média inc., Vidéotron Itée et Vidéotron s.e.n.c. alléguant une préférence et un désavantage induit et déraisonnables concernant les pratiques en matière de facturation de leurs services de télé mobile Télé mobile de Bell et illico.tv*, décision de radiodiffusion et de télécom CRTC 2015-26, 29 janvier 2015

⁹ *Cadre d'évaluation des pratiques de différenciation des prix des fournisseurs de services Internet*, politique réglementaire de télécom CRTC 2017-104, 20 avril 2017

La législation actuelle, avec des modifications élargissant certains pouvoirs afin de l'appliquer directement aux revendeurs, donnerait au CRTC le pouvoir nécessaire pour faire respecter le principe de neutralité du Net pour tous les services de télécommunication.

B. Soutien à la création, à la production et à la découvrabilité du contenu canadien

Les bases de la *Loi sur la radiodiffusion* et le cadre réglementaire dans lequel opère désormais le CRTC sont fermement ancrés dans un environnement de radiodiffusion linéaire, exploité et géré dans un ensemble d'univers locaux et régionaux cloisonnés, avec l'appui d'un cadre national de financement et d'une infrastructure nationale, et où la distribution aux Canadiens se fait à l'aide d'une technologie dont la portée et la capacité sont limitées. Dans cet environnement, les Canadiens ont bénéficié de la croissance des principaux acteurs nationaux qui œuvrent dans les deux langues officielles, d'un large éventail de petits radiodiffuseurs indépendants, d'une pléthore de services et de contenus médiatiques qui reflètent les peuples autochtones, les communautés multiculturelles et les communautés de langue officielle en situation minoritaire, ainsi que des secteurs canadiens diversifiés et bien financés du secteur de production et du secteur musical.

C'est ainsi que se présentait l'environnement de radiodiffusion au moment de l'adoption de la *Loi sur la radiodiffusion* en 1991, avant la création de grandes entités internationales en ligne, avec lesquelles l'industrie canadienne de la radiodiffusion est désormais en concurrence et avant même qu'il existe une concurrence entre les entreprises de radiodiffusion canadiennes, comme les entreprises de câble et de satellite. Le législateur n'aurait pas pu prendre en compte le déploiement rapide et à grande échelle d'Internet et des technologies de communication mobiles ni savoir que cette infrastructure de communication deviendrait aussi essentielle à la vie des Canadiens.

L'évolution de la technologie a des répercussions sur les modèles traditionnels de distribution du contenu. Les modèles d'affaires nouveaux et émergents se développent et occuperont une place de choix parmi les choix offerts aux Canadiens en matière d'information et de divertissement, tandis que les secteurs traditionnels du système canadien de radiodiffusion, bien qu'ils soient encore viables actuellement, sont contraints de s'adapter en raison des changements aux moyens dont le contenu est utilisé et distribué, ce qui a entraîné une stagnation, voire même une diminution des revenus générés par les modèles d'affaires. Bien que les répercussions n'aient pas été les mêmes dans les différents marchés régionaux et linguistiques, ce cycle de perturbation et d'adaptation a eu une influence positive sur les choix offerts aux Canadiens et sur la diversité du contenu auquel ils sont exposés, et force désormais les législateurs et les organismes de réglementation à revoir la façon d'atteindre les objectifs de la politique publique à l'avenir.

Un cadre réglementaire entravé

Agissant conformément au cadre législatif conçu et fourni par le législateur, le CRTC a accompli pendant la majeure partie des trois dernières décennies un travail de réglementation qui a permis le développement d'un système de radiodiffusion diversifié. Les Canadiens ont profité de la croissance des principaux acteurs nationaux dans les deux langues officielles, du financement adéquat et de la diversité du secteur canadien de la production et de la musique, ainsi que de la disponibilité du contenu sur diverses plateformes. Des défis de taille ont dû être relevés, mais notre système de radiodiffusion est parvenu à offrir des nouvelles et de l'information, des drames, des comédies, des émissions axées sur le mode de vie et les sports aux Canadiens de tous âges, aux peuples autochtones et à nos communautés multiculturelles diverses.

Le contenu canadien doit de plus en plus rivaliser avec un contenu non canadien abondant, attrayant et bien financé. Les priorités des Canadiens quant au contenu qu'ils consomment et aux manières dont ils décident de l'obtenir ont changé radicalement. Les Canadiens consacrent plus de temps que jamais aux sources de contenu non canadiennes. La réorientation de leurs priorités s'accompagne d'une réorientation de leurs dépenses.

Les pouvoirs d'attribution de licence du CRTC reposent sur la réglementation de faibles ressources exploitées sur un spectre et des réseaux aux capacités limitées. Ces pouvoirs supposent que les joueurs seront des opérateurs canadiens exerçant la totalité de leurs activités dans le cadre du système juridique, du système de financement et du système culturel du Canada, et que le législateur peut assurer la conformité en exerçant un contrôle de l'accès au marché, c'est-à-dire en octroyant ou en retirant des licences.

Comme l'a déterminé le CRTC dans son rapport intitulé [*Emboîter le pas au changement : L'avenir de la distribution de la programmation au Canada*](#), ce cadre, qui a permis pendant de nombreuses années aux Canadiens la création et la distribution de contenu, a atteint ses limites en matière d'adaptabilité. La législation actuelle rend les services en ligne non canadiens moins sensibles aux pressions réglementaires, puisque leur viabilité ne dépend ni de ces faibles ressources ni du marché canadien. Il est donc de plus en plus difficile d'appuyer de façon significative les objectifs de la politique de radiodiffusion du législateur dans un environnement qui ne ressemble plus à la conception et la vision qu'avait le législateur en 1991.

L'idée même d'octroyer des licences et d'accorder des exemptions selon un système dans lequel le CRTC a le dernier mot quant à savoir qui peut avoir accès au marché canadien est dépassée. Un système réglementaire qui s'appuie sur des frontières nationales infranchissables pour atteindre ses objectifs ne peut y parvenir efficacement lorsque les contenus sont reçus et échangés à travers ces réseaux mondiaux interconnectés.

Le maintien d'un système réglementaire qui accorde une place disproportionnée aux acteurs nationaux et à leurs activités nationales exercera des pressions croissantes sur ces acteurs. Cela ne permettra ni à l'autorité de réglementation ni au système de radiodiffusion canadien

d'atteindre les objectifs de la politique publique du législateur puisqu'il ne tient pas compte de tous les effets (positifs et négatifs) des fournisseurs de services non traditionnels.

Le CRTC a besoin d'un ensemble d'outils réglementaires à jour pour pouvoir s'adresser aux nouveaux acteurs exerçant des activités au Canada, quelle que soit leur nationalité, afin de maintenir la force et la variété du système de radiodiffusion canadien dans le but de servir le mieux possible les Canadiens, que ce soit à titre de citoyens, consommateurs et de créateurs. Une telle approche doit inclure toutes les entités qui exploitent du contenu audio et vidéo sur le marché canadien et qui en tirent des revenus, peu importe la plateforme ou la nationalité de l'entité.

Le rapport du CRTC intitulé [Emboîter le pas au changement : L'avenir de la distribution de la programmation au Canada](#) a présenté des politiques publiques que le gouvernement pourrait envisager. Parmi les possibilités abordées, une nouvelle législation pourrait remplacer le cadre actuel d'attribution de licences, qui est strict et rigide, par une [approche](#) plus flexible, complète et obligatoire s'appliquant à tous les acteurs du système de radiodiffusion et incluant des mesures incitatives pertinentes pour mieux s'assurer que chacun contribue au système de façon efficace et équitable.

Une approche comme celle-ci devrait accorder une importance nouvelle à la promotion et à la découvrabilité du contenu canadien dans toutes les composantes du système. Qu'il s'agisse de musique, de baladodiffusions, de courts métrages, de séries dramatiques d'une heure, de longs métrages ou d'autres types de contenu, et quelle que soit la plateforme sur laquelle le contenu est proposé, tous les intervenants devraient être contraints et incités à promouvoir le contenu canadien et à le rendre visible, y compris en cas d'appui financier du gouvernement. Le gouvernement devrait également contribuer à cet effort en accordant du financement et des aides fiscales pour la promotion et la découvrabilité.

Il faudrait aussi continuer d'adapter les nouvelles approches afin de tenir compte des caractéristiques et des besoins des collectivités régionales et des communautés linguistiques du Canada. Par exemple, tel qu'il est indiqué dans le rapport intitulé *Emboîter le pas au changement*, pour s'assurer que tous les acteurs contribuent efficacement et équitablement au système, il faut notamment s'assurer que ceux qui mènent leurs activités sur les marchés de langue française apportent une contribution sur ces marchés précisément.

[La nouvelle législation devrait donc donner au CRTC un pouvoir législatif explicite ainsi que des outils souples pour réglementer les services nationaux et internationaux, y compris les fournisseurs de services en ligne, qui offrent des services audio ou vidéo au Canada et profitent des avantages d'exercer leurs activités sur le marché canadien, d'un point de vue culturel, économique et social. Une approche de ce type contribuerait à faire en sorte que tous les acteurs participent efficacement et équitablement à l'atteinte des objectifs de la politique publique établis pour la nouvelle législation, y compris la promotion et la découvrabilité du contenu canadien.](#)

Données

La version actuelle de la *Loi sur la radiodiffusion* confère au CRTC les pouvoirs d'une cour supérieure et lui donne explicitement la possibilité d'établir des règlements afin d'obliger les titulaires à fournir des renseignements concernant leurs émissions et leur situation financière lorsque nécessaire afin d'atteindre les objectifs de la Loi. Le CRTC a aussi le pouvoir de vérifier ou d'examiner les registres et les livres de comptes des titulaires. Le CRTC élargit ses pouvoirs à cet égard à d'autres entités qui relèvent de sa compétence, par exemple les services exemptés.

Cependant, les pouvoirs du CRTC à l'égard de certains services exemptés exploités au Canada ne sont pas toujours reconnus par ces services. Bien que la *Loi sur la radiodiffusion* confère au CRTC de vastes pouvoirs qui lui permet d'examiner les pratiques commerciales et de vérifier la conformité réglementaire des entités relevant de sa compétence, dans les faits, ces pouvoirs reposent sur un régime d'application limité.

Le CRTC recueille plusieurs types de renseignements en vue d'atteindre ses objectifs tels qu'ils sont décrits dans la Loi en vigueur et de prendre des décisions éclairées. Sans ces renseignements, la capacité du CRTC à atteindre ces objectifs est largement limitée et il doit compter sur des renseignements provenant de tiers qui ne peuvent être facilement vérifiables.

Pour être un organisme de réglementation efficace, le CRTC doit avoir le pouvoir explicite de recueillir de l'information auprès de tous les services exploités au sein du système de radiodiffusion canadien. Il doit également être en mesure de publier certaines données pour permettre au public et aux intervenants de participer activement au processus décisionnel. Essentiellement de la même façon que le CRTC est habilité à le faire conformément à l'article 37 de la *Loi sur les télécommunications* en vigueur, le Conseil devrait être expressément autorisé, en vertu de la loi, à recueillir de l'information auprès de n'importe quelle source pertinente, y compris les entités réglementées, afin d'administrer la nouvelle législation en matière de radiodiffusion. En tant que tribunal spécialisé dans ce domaine, le CRTC doit avoir un niveau approprié de connaissances et de compréhension quant aux entités qui relèvent de sa compétence en vue de, par exemple, mieux comprendre comment elles produisent, achètent ou distribuent du contenu ou répondent aux besoins des populations plus vulnérables.

Pour que le CRTC puisse travailler efficacement avec divers acteurs au sein du système de radiodiffusion, il devrait être expressément autorisé, en vertu de la loi, à recueillir de l'information auprès des acteurs canadiens et non canadiens, afin d'atteindre les résultats stratégiques en matière de diffusion énoncés dans la *Loi sur la radiodiffusion*.

Parallèlement, il est possible que le CRTC soit appelé à recueillir des renseignements commerciaux de nature délicate pour s'acquitter de son mandat. Tout comme le Parlement, qui juge important de tenir compte du caractère confidentiel de tels renseignements aux termes de la *Loi sur les télécommunications* en vigueur, toute législation régissant la radiodiffusion devrait

faire en sorte que les parties soient habilitées à désigner certains renseignements comme étant confidentiels dans un contexte défini. Bref, les parties devraient être assujetties à un traitement uniforme lorsqu'elles sont appelées à se présenter devant le même organisme de réglementation.

Bien qu'elle devrait toujours être fondée sur les principes fondamentaux d'ouverture et de transparence, la nouvelle législation en matière de radiodiffusion devrait autoriser expressément la désignation de certains types de renseignements comme étant confidentiels, qu'ils aient été recueillis dans le cadre d'une instance ou dans le cadre de ses activités courantes, si leur diffusion est susceptible d'occasionner un important préjudice envers des entreprises, des individus ou la sécurité nationale.

Exactitude et indépendance des sources de nouvelles et d'information

Les libertés et droits démocratiques fondamentaux qui sous-tendent les interactions entre les citoyens du Canada et les institutions du pays sont maintenus de façon optimale lorsque ces institutions sont tenues responsables de façon vérifiable, ouverte et transparente. Le système de radiodiffusion canadien, y compris, notamment, la programmation axée sur les nouvelles et l'information, joue un rôle de premier plan dans ce système de reddition de comptes. Lorsque les éléments de ce système ne sont pas contrôlés et qu'ils fournissent des renseignements faux ou trompeurs aux Canadiens, en l'absence de sources de réfutation solides, exactes, indépendantes et fiables, la capacité des Canadiens à exercer pleinement leurs droits démocratiques en souffre.

Dans la *Loi sur la radiodiffusion* en vigueur, le législateur a cru bon de s'assurer que la programmation fournie par le système de radiodiffusion canadien, qui comprend des nouvelles et d'autres émissions axées sur l'information, devrait informer et éclairer, tout en fournissant de l'information et des analyses concernant le Canada et d'autres pays d'un point de vue canadien. Bien que le CRTC ait pris des mesures pour veiller à l'atteinte de ces objectifs, il n'a jamais cessé de reconnaître qu'il est inapproprié pour un organisme gouvernemental d'exercer une surveillance directe des nouvelles, de l'information, des analyses et opinions.

Adoptant une approche co-réglementaire, le CRTC a collaboré avec des radiodiffuseurs et des journalistes en vue de la mise en œuvre de divers codes de conduite. Les codes, dont le *Code sur la représentation équitable* et le *Code d'indépendance journalistique*, qui ont été élaborés en partenariat avec l'Association canadienne des radiodiffuseurs et ultimement approuvés par le CRTC, sont en grande partie administrés par le Conseil canadien des normes de la radiotélévision, qui est lui-même un organisme indépendant d'autoréglementation de l'industrie qui n'est pas lié au CRTC. Travailler en partenariat avec les éléments privés, publics et communautaires du système de radiodiffusion canadien a permis de veiller à l'existence et au maintien de normes de base pour l'éthique journalistique et à une représentation équilibrée des diverses populations du Canada dans les bulletins de nouvelles.

Les Canadiens se servent déjà de diverses sources pour obtenir du contenu audio et vidéo axé sur les nouvelles et l'information, dont les radiodiffuseurs traditionnels et une vaste gamme de services de contenu en ligne. À l'avenir, il est probable que les Canadiens continueront de se fier à la fois à des sources traditionnelles et en ligne, bon nombre de ces dernières étant peut-être toujours inconnues à ce jour. Dans un tel contexte, les Canadiens auront besoin de moyens pour déterminer les sources qui offrent de l'information et des nouvelles fiables dont l'exactitude est vérifiable et qui sont indépendantes de toute influence politique ou autre. Des efforts de sensibilisation en matière de littératie numérique seront indispensables pour donner aux Canadiens les outils dont ils auront besoin pour déterminer eux-mêmes quelles sont ces sources. Cependant, faire en sorte que les Canadiens aient accès à des sources de nouvelles et d'information exactes, indépendantes et fiables devrait également être un résultat explicite pour le système de radiodiffusion canadien.

Les organismes de réglementation continueront de jouer un rôle important pour ce qui est d'assurer l'accès à de telles sources de nouvelles et d'information, non pas en agissant en tant que contrôleurs, mais en aidant les Canadiens à repérer les sources qui respectent les normes journalistiques appropriées et en les encourageant à les utiliser. Les normes journalistiques telles que celles décrites ci-dessus ont été appliquées aux moyens de radiodiffusion traditionnels depuis leur création, et elles devraient continuer de jouer un rôle pour ce qui est de veiller à ce que les Canadiens aient accès à des sources de nouvelles et d'information exactes, indépendantes et fiables dans l'avenir, et ce, peu importe la plateforme qu'ils choisissent pour obtenir ce contenu. La nouvelle législation devrait continuer de permettre au CRTC d'élaborer des approches co-réglementaires dans le but d'encourager les fournisseurs de contenu, y compris certains services en ligne, à adopter les codes et les pratiques journalistiques.

La nouvelle législation devrait notamment viser à s'assurer que les Canadiens ont accès à des sources de nouvelles et d'information indépendantes, fiables et dont l'exactitude est vérifiable dans le système de radiodiffusion canadien, peu importe la plateforme qu'ils choisissent pour obtenir ce contenu.

C. Amélioration des droits du consommateur numérique

L'Internet et la technologie numérique ont transformé la participation sociale, économique, culturelle et civique des Canadiens, faisant place à un nouveau type de citoyen, un citoyen qui est aussi créateur, consommateur et participant à part entière à la société et à l'économie numériques. Cependant, il continuera d'y avoir des obstacles ou des enjeux plus systémiques qui pourraient limiter ou empêcher la pleine participation à l'économie numérique; il convient de leur accorder une attention particulière. Parmi les personnes touchées, on pourrait retrouver les Canadiens handicapés, les peuples autochtones et les membres de communautés de langue officielle en situation minoritaire. Chacun de ces groupes est examiné ci-dessous.

Accessibilité

En novembre 2018, le projet de loi C-81, *Loi visant à faire du Canada un pays exempt d'obstacles* (la LCA), a été adopté à l'unanimité à la Chambre des communes; depuis, il a été adopté en première lecture au Sénat. L'adoption de la LCA aurait une incidence considérable sur la façon dont les compagnies de communication réglementées par le gouvernement fédéral traitent la question de l'accessibilité du système de communication du Canada et sur la façon dont le CRTC assure une réglementation dans ce domaine. Bien que le CRTC ait déjà un mandat et un cadre juridique en matière d'accessibilité, la LCA aurait pour effet de renforcer les pouvoirs qui lui sont actuellement conférés et d'accroître sa responsabilité publique envers les Canadiens et le gouvernement quant à la concrétisation et au maintien de l'accessibilité du système de communication du Canada.

La LCA propose que le CRTC agisse en tant qu'autorité de réglementation des obligations législatives qui seront imposées aux compagnies réglementées aux termes de la *Loi sur les télécommunications* et de la *Loi sur la radiodiffusion*. Ce faisant, elle propose des modifications corrélatives à ces lois et à la *Loi sur le CRTC*. En outre, dans le cadre de cet examen, il faudrait étudier les pouvoirs conférés au CRTC afin de promouvoir des aspects plus généraux de l'accessibilité, de façon à garantir l'accessibilité du contenu en ligne.

Bien que le CRTC ait été reconnu en tant que chef de file dans le domaine de l'accessibilité et qu'il soit reconnu à l'échelle mondiale pour son approche novatrice à l'égard de l'établissement du service de relais vidéo, un objectif stratégique précis visant à garantir aux personnes handicapées un accès exempt d'obstacles aux services de communications canadiens permettrait au CRTC d'accroître sa capacité à traiter ces enjeux.

La nouvelle législation devrait adopter, pour le système de communication canadien, une approche en matière d'accessibilité qui cadre avec la législation relative aux droits de la personne, qui cherche à obtenir la participation entière et égale des Canadiens handicapés de la société et qui comprend des modifications à la législation en vigueur adoptée en lien avec la LCA. En outre, toute nouvelle législation relative aux télécommunications et à la radiodiffusion devrait inclure un objectif stratégique précis ou un résultat axé sur la création proactive d'un accès exempt d'obstacles au système de communication du Canada pour les personnes handicapées.

Participation des peuples autochtones au sein du système de communication

Les peuples autochtones représentent un segment démographique politique, culturel et linguistique diversifié que l'on retrouve dans toutes les régions du Canada, d'un océan à l'autre. Il ne faut pas sous-estimer l'importance de la participation et de l'accès des Autochtones au système de communication canadien. Que ce soit par la préservation des langues autochtones, la diffusion de nouvelles et d'information d'un point de vue autochtone, la production d'une programmation et les possibilités d'emploi découlant de ces démarches créatives, la création d'autres occasions d'affaires ou l'établissement de liens entre ces communautés et le monde

grâce à Internet, les communautés autochtones et leurs activités au sein du système de communication servent à enrichir et à renforcer le tissu social et économique du pays.

L'accès au système de communication, dans son ensemble, est important puisqu'il permet de répondre aux besoins culturels et aux intérêts de ces collectivités, de même qu'à leurs besoins sur les plans social et économique. Un tel accès permet de créer des emplois et des occasions de formation, tout en contribuant à la préservation des cultures et langues distinctes qui sont des piliers de notre identité nationale commune.

Bien que la *Loi sur la radiodiffusion* en vigueur reconnaisse qu'il est nécessaire d'offrir une programmation tenant compte des cultures autochtones dans le système de radiodiffusion au fur et à mesure que les ressources pour le faire sont disponibles, il est important que toute nouvelle législation reflète une reconnaissance plus respectueuse des besoins des Autochtones et qu'elle vise à faire en sorte que les communautés autochtones du Canada puissent exercer un contrôle sur leurs propres communications et qu'elles soient systématiquement et plus globalement appuyées pour ce qui est de l'accès et de la participation au système de communication à grande échelle. Dans le cadre de cet objectif, des obligations et des incitatifs appropriés devraient être créés pour promouvoir le contenu fait par et pour les peuples autochtones, et le rendre visible. Le gouvernement devrait également contribuer à cet effort en accordant du financement et des aides fiscales pour la promotion et la découvrabilité des contenus.

Le résultat de toute nouvelle législation devrait être de permettre un vaste accès sans équivoque aux peuples autochtones au système de communication du Canada et de refléter leurs besoins dans celui-ci.

Communautés de langue officielle en situation minoritaire

La *Loi sur la radiodiffusion* en vigueur reconnaît également la dualité linguistique du Canada et l'importance, particulièrement pour ce qui est de la programmation offerte par la SRC, des besoins et des circonstances des communautés de langue française et anglaise minoritaires au Canada. Ces communautés, unies grâce à leurs langues respectives, représentent un ensemble de patrimoines et d'identités diversifiés.

Bien qu'elles partagent une langue commune avec des communautés linguistiques majoritaires ailleurs au pays, ces communautés de langue officielle en situation minoritaire sont souvent confrontées à des défis en termes d'accès à une programmation qui tienne compte des circonstances qui leur sont propres, tout en éprouvant certaines difficultés pour ce qui est d'accéder à des plateformes sur lesquelles ils peuvent se faire entendre et où leurs réalités sont prises en compte. Que ce soit au moyen du radiodiffuseur public national ou d'autres participants au sein du système de radiodiffusion canadien, il est essentiel de se rappeler

l'importance de ces communautés et du fait que leurs contributions à l'identité nationale du Canada continuent d'être prises en compte dans ce système.

Toute nouvelle législation en matière de radiodiffusion devrait continuer de reconnaître les besoins et les intérêts distincts des communautés de langue officielle en situation minoritaire au Canada et l'importance d'une programmation qui tienne compte de ces besoins et intérêts.

D. Renouvellement du cadre institutionnel qui régit le secteur des communications

Pouvoirs en ce qui concerne les sanctions administratives pécuniaires et les conditions de service

La *Loi sur les télécommunications* confère au CRTC de nombreux pouvoirs d'application, notamment le pouvoir d'imposer des sanctions administratives pécuniaires¹⁰ (SAP) et le pouvoir d'imposer des conditions quant à l'offre et à la prestation de services de télécommunication par des entreprises canadiennes¹¹ ou d'autres personnes (p. ex. revendeurs).¹² En outre, une décision du CRTC peut être déposée devant la Cour fédérale et appliquée de la même façon qu'une ordonnance du tribunal¹³.

La *Loi sur la radiodiffusion* confère au CRTC une gamme de pouvoirs d'application plus limitée. Ces pouvoirs incluent la capacité à rendre des ordonnances obligatoires en ce qui concerne des obligations réglementaires précises¹⁴ qui peuvent devenir des ordonnances de la Cour fédérale ou d'une cour supérieure provinciale¹⁵. Le CRTC peut également imposer des amendes aux personnes qui assurent une diffusion sans licence ou contrairement aux termes d'une licence, ou qui ne respectent pas une ordonnance, un règlement ou une condition de licence¹⁶.

La *Loi sur la radiodiffusion* prévoit que les conditions de licence se rapportent aux circonstances propres au titulaire et le CRTC ne peut pas modifier une condition de licence de sa propre initiative au cours des cinq premières années d'une période de licence¹⁷. Par conséquent, il y a des doutes quant à la capacité du CRTC à imposer des exigences réglementaires uniformes au moyen de règlements ou de conditions de licence en matière de radiodiffusion. Plus précisément, il n'est pas clair comment s'applique un règlement du CRTC à des conditions de licence préexistantes. Le pouvoir associé à la condition de licence est donc d'une utilité limitée dans l'imposition d'exigences réglementaires uniformes.

¹⁰ *Loi sur les télécommunications*, L.C. 1993, ch. 38, art. 72.001 et 72.01

¹¹ *Loi sur les télécommunications*, L.C. 1993, ch. 38, art. 24

¹² *Loi sur les télécommunications*, L.C. 1993, ch. 38, art. 24.1

¹³ *Loi sur les télécommunications*, L.C. 1993, ch. 38, art. 63

¹⁴ *Loi sur la radiodiffusion*, L.C. 1991, ch. 11, art. 12

¹⁵ *Loi sur la radiodiffusion*, L.C. 1991, ch. 11, art. 13

¹⁶ *Loi sur la radiodiffusion*, L.C. 1991, ch. 11, art. 32 et 33

¹⁷ *Loi sur la radiodiffusion*, L.C. 1991, ch. 11, alinéas 9(1)b) et c)

Les pouvoirs d'application en vertu des lois sont incohérents et complexes sur le plan procédural. Par exemple, il existe deux régimes de SAP dans la *Loi sur les télécommunications* : Sanctions administratives pécuniaires – régime général et Sanctions administratives pécuniaires – télécommunications non sollicitées (applicable aux manquements à l'article 41 portant sur la Liste nationale de numéros de télécommunication exclus et les manquements relatifs au Registre de communication avec les électeurs (conformément à la *Loi électorale du Canada*). Même si chaque régime de SAP a été créé pour promouvoir la conformité, chaque régime a été mis en œuvre à un moment différent avec différents pouvoirs, procédures, exigences et critères pour déterminer le montant d'une sanction. Tandis que chaque régime contribue aux résultats pour lesquels il a été conçu, des incohérences entre les deux régimes de SAP n'ont pas d'explication concrète et créent des défis pour les personnes qui appliquent les régimes. La situation est aggravée par le fait que le CRTC applique aussi la Loi canadienne anti-pourriel qui contient un troisième régime de SAP distinct¹⁸.

La *Loi sur la radiodiffusion* ne contient aucun régime de SAP. Par conséquent, le CRTC a une marge de manœuvre limitée pour promouvoir la conformité ou remédier à la non-conformité en vertu de la Loi. L'imposition de conditions de licence, les renouvellements de licence de courte durée et les ordonnances exécutoires ne sont pas appropriés pour régler les cas de non-conformité mineure en temps opportun. Des mesures extrêmes comme la suspension ou la révocation de licences n'ont qu'une utilité limitée et peuvent, dans certains cas, être contraires aux objectifs de la Loi visant à garantir que les Canadiens aient accès à une large gamme de contenu. Les régimes de SAP en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*, conformément à un régime harmonisé dans la *Loi sur les télécommunications*, et conçus pour aider l'organisme de réglementation à atteindre les résultats visés par une future législation, amélioreraient la capacité du CRTC à réaliser son mandat efficacement.

L'absence de pouvoir en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion* d'imposer des exigences réglementaires en temps opportun et de façon uniforme crée d'autres obstacles à une réglementation en matière de radiodiffusion efficace. Par exemple, le CRTC a pu imposer un Code sur les services sans fil à tous les fournisseurs de services sans fil à un moment donné en exerçant ses pouvoirs conférés par les articles 24 et 24.1 de la *Loi sur les télécommunications*. En revanche, lorsqu'il établit une réglementation en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*, le CRTC doit largement s'appuyer sur l'ajout ou la modification de conditions de licence sur une période de plusieurs années lorsqu'il réglemente des activités en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*. Le pouvoir d'imposer des conditions de service générales à un moment donné aux entités réglementées aux termes de la *Loi sur la radiodiffusion* permettrait la mise en œuvre d'exigences réglementaires de manière plus uniforme et équitable dans l'ensemble de l'industrie de la radiodiffusion.

¹⁸ *Loi qui vise à promouvoir l'efficacité et la capacité d'adaptation de l'économie canadienne par la réglementation de certaines pratiques qui découragent l'exercice des activités commerciales par voie électronique*, et qui modifie la *Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, la *Loi sur la concurrence*, la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* et la *Loi sur les télécommunications*, L.C. 2010, ch. 23, art. 20

Le CRTC est d'avis que les pouvoirs d'application en vertu des lois pourraient être améliorés par des modifications permettant la mise en œuvre des changements suivants :

a) Harmoniser les régimes de SAP prévus par la *Loi sur les télécommunications*

- Harmoniser le régime général de SAP et le régime de SAP relatif aux télécommunications non sollicitées en un seul régime.
- Simplifier les exigences procédurales d'un régime de SAP harmonisé pour accroître la facilité d'utilisation tout en assurant un traitement équitable des parties se voyant imposer une SAP.

b) Créer un régime de SAP pour la *Loi sur la radiodiffusion*

Mettre en œuvre un régime général de SAP en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*, applicable à toutes les questions de conformité et harmonisé avec un seul régime simplifié en vertu de la *Loi sur les télécommunications*.

c) Pouvoir d'imposer des conditions de service générales pour la *Loi sur la radiodiffusion*

Créer un nouveau pouvoir de réglementation permettant au CRTC d'imposer des conditions de service générales portant sur les questions et les parties de son mandat, comme celui que confèrent les articles 24 et 24.1 de la *Loi sur les télécommunications*.

Appui de la participation du public aux instances du CRTC

Le CRTC rend ses décisions en fonction des éléments de preuve présentés dans le dossier public de ses instances. Les compagnies de communication qui participent aux instances du CRTC disposent généralement de ressources internes importantes et ont les moyens de faire appel à des conseillers externes et à des avocats, ainsi que de commander des recherches pour élaborer leurs demandes, interventions et éléments de preuve lors d'une instance. Les groupes de défense des consommateurs et les organisations d'intérêt public sont habituellement des organisations sans but lucratif gérées par des bénévoles et disposant de ressources financières limitées qui ne leur permettent pas de préparer des présentations aussi complexes.

Pour veiller à ce que le dossier d'une instance accorde une place égale aux éléments de preuve et aux divers points de vue, le CRTC s'est doté des mécanismes suivants pour l'attribution des frais afin de favoriser la participation de ces groupes à ses instances :

- attributions des frais pour les instances de télécommunications
- fonds de participation à la radiodiffusion.

L'article 56 de la *Loi sur les télécommunications* confère au CRTC le pouvoir d'attribuer des frais provisoires ou définitifs lors d'instances de télécommunications. Le CRTC a mis sur pied un processus permettant aux groupes de demander le recouvrement de leurs frais de participation

à une instance. Dans la plupart des cas, les fournisseurs de services de télécommunication qui ont participé à l'instance doivent payer ces frais. Pour qu'une demande d'attribution de frais soit acceptée, le demandeur doit avoir participé de façon responsable à l'instance et avoir contribué à une meilleure compréhension des enjeux examinés par le CRTC. L'attribution des frais favorise une participation plus large du public dans le cadre des instances, améliorant ainsi la qualité des dossiers sur lesquels seront fondées les décisions.

Dans la *Loi sur la radiodiffusion*, il manque un mécanisme législatif pour appuyer la participation des consommateurs et des organisations d'intérêt public aux instances de radiodiffusion. Au lieu de cela, en 2011, lors d'une transaction de propriété entre BCE Inc. et CTVglobemedia, une des conditions d'approbation imposées par le CRTC était l'établissement d'un fonds indépendant de participation à la radiodiffusion pour couvrir les frais engagés par les groupes de défense de l'intérêt public qui participent aux instances de radiodiffusion du CRTC¹⁹. Le financement initial était de 3 millions de dollars et, à la suite de deux autres transactions de fusion et de propriété, 3 millions de dollars supplémentaires ont été ajoutés²⁰. Le Fonds de participation à la radiodiffusion est administré indépendamment du CRTC.

Les formulaires, procédures et barèmes des frais du Fonds de participation à la radiodiffusion sont semblables à ceux du processus lié aux coûts aux termes de la *Loi sur les télécommunications*. Cependant, il existe trois grandes différences :

1. La détermination des coûts est effectuée par le Fonds de participation à la radiodiffusion (une société privée sans but lucratif) et non par le Conseil; elle n'est pas soumise aux principes du droit administratif et n'est susceptible d'aucun recours.
2. Les processus du Fonds de participation à la radiodiffusion sont moins transparents que ceux du Conseil.
3. Le financement du Fonds de participation à la radiodiffusion nécessite actuellement que le Conseil lui attribue une partie des avantages tangibles du secteur de la radiodiffusion.

Les processus actuels d'attribution des frais (conformément à la *Loi sur les télécommunications* et par l'entremise du Fonds de participation à la radiodiffusion) sont basés sur les instances et restreignent la capacité des organisations d'intérêt public d'acquérir une expertise en s'appuyant sur un financement stable. Les enjeux liés au processus actuel d'attribution des coûts en matière de télécommunications et de radiodiffusion sont les suivants :

- **Incertitude** : Les demandeurs ne peuvent connaître à l'avance le montant des coûts qui sera approuvé dans leur demande ni la date du versement. Les coûts sont liés à des

¹⁹ *Modification du contrôle effectif des filiales de radiodiffusion autorisées de CTVglobemedia Inc.*, décision de radiodiffusion CRTC 2011-163, 7 mars 2011

²⁰ 2 millions de dollars supplémentaires à la suite de l'acquisition de BCE-Astral en 2014 (*Les entreprises de radiodiffusion d'Astral – Modification du contrôle effectif*, décision de radiodiffusion CRTC 2013-310, 27 juin 2013) et 1 million de dollars après la modification de la structure de propriété de Sirius XM Canada Inc. en 2018 (*Proposition relative aux avantages tangibles par Sirius XM Canada Inc.*, décision de radiodiffusion CRTC 2018-91, 16 mars 2018).

instances qui pourraient être entamées avec peu de préavis. Il est possible que les participants d'intérêt public n'aient pas les fonds nécessaires pour participer de façon efficace ou retenir les services d'experts appropriés. L'absence de financement stable restreint la capacité des participants d'intérêt public à développer une expertise et une expérience approfondies.

- **Équité** : La responsabilité d'assumer les coûts revient généralement aux fournisseurs de services de télécommunication et aux organisations de l'industrie qui participent à une instance donnée. Dans une instance sur une politique générale, il n'est peut-être pas juste de faire reposer le fardeau des frais uniquement sur les compagnies participantes.
- **Processus uniforme** : Il n'existe aucune justification convaincante concernant les différents processus liés aux frais avec diverses procédures et garanties dans le cadre des instances de radiodiffusion et de télécommunication.

Le Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications a reconnu ces enjeux et a déclaré dans son rapport final de 2006:

« [...] [S]i le gouvernement accorde de l'importance à un tel financement, il devrait être fourni sous forme d'une subvention gouvernementale, provenant par exemple du Bureau de la consommation d'Industrie Canada, au lieu de prélever des frais auprès des fournisseurs de services de télécommunications. »²¹

Ceci est l'une des différentes approches déjà utilisées sous diverses formes par les organismes de réglementation au Canada et partout dans le monde. Dans le contexte de la réglementation des communications au Canada, ces approches pourraient prendre l'une des formes suivantes :

- établir un financement d'intérêt public ou un processus lié aux frais unique pour les instances des télécommunications et de radiodiffusion;
- mettre en place des subventions pour les organisations sélectionnées afin de créer un financement pluriannuel stable pour la participation d'intérêt public;
- un financement plus équitable des frais ou des subventions, soit par le CRTC, au moyen des droits de télécommunication et de radiodiffusion, ou grâce aux recettes générales d'un ministère gouvernemental;
- créer un groupe de défense des droits des consommateurs financé publiquement, assorti d'un mandat législatif, au sein du CRTC pour intervenir dans ses instances ou au sein d'un

²¹ Rapport final de 2006 du Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications, section 9-56, page 312 [https://www.ic.gc.ca/eic/site/smt-gst.nsf/vwapi/tprp-final-report-2006-fra.pdf/\\$FILE/tprp-final-report-2006-fra.pdf](https://www.ic.gc.ca/eic/site/smt-gst.nsf/vwapi/tprp-final-report-2006-fra.pdf/$FILE/tprp-final-report-2006-fra.pdf). Voir aussi la recommandation 9-30 du Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications. Que le gouvernement examine la question de la participation des groupes d'intérêt public aux instances réglementaires de télécommunications. Que le financement d'une telle participation provienne d'un engagement gouvernemental pluriannuel en vue de subventionner celle-ci, au lieu de l'adjudication des frais imposée par le CRTC à des fournisseurs individuels de services de télécommunications.

ministère gouvernemental pour intervenir devant plusieurs organismes de réglementation fédéraux dans l'intérêt public²².

Le CRTC recommande l'adoption d'un modèle comprenant un financement public stable et prévisible destiné aux participants d'intérêt public qualifiés pour la participation aux instances et l'acquisition d'une expertise en dehors du contexte d'une instance²³.

Comités consultatifs

En ce qui a trait à la radiodiffusion et les télécommunications, les pouvoirs généraux conférés au Conseil lui permettent d'entendre des témoignages, d'enquêter et de mener des recherches sur les questions qui relèvent de sa compétence. Bien qu'essentiels, ces pouvoirs sont limités dans une large mesure à l'examen de questions en procédant au cas par cas. Pour s'assurer de prendre les meilleures décisions possible dans l'intérêt public, le Conseil aurait également avantage à disposer d'un accès permanent à une expertise et à des conseils sur un large éventail de questions.

Une façon simple et pratique d'atteindre ce but et qui est déjà employée dans d'autres pays²⁴ serait de faire appel aux comités consultatifs. De tels comités seraient composés d'experts et d'autres intervenants dans des domaines pertinents aux travaux du CRTC. Les membres de ces comités seraient nommés par le CRTC, mais ils agiraient de façon indépendante; avec le soutien du personnel du CRTC, ils fourniraient d'autres forums publics pour une participation continue et propre à un enjeu dans le processus réglementaire.

²² Pour obtenir des exemples de défenseurs des droits des consommateurs, voir l'article *La protection du consommateur dans le secteur énergétique de l'Ontario : un nouveau modèle*, Publication trimestrielle sur la réglementation de l'énergie, septembre 2016 – Volume 4, numéro 3 2016
<http://www.energyregulationquarterly.ca/fr/articles/consumer-advocacy-in-ontarios-energy-sector-a-new-model#sthash.aL242Rpl.dpbs>

²³ Le Bureau de la consommation et le commissaire à la protection de la vie privée du Canada offrent des exemples de modèles de financement de recherche pouvant offrir un aperçu des questions de politique émergentes et de nouvelles perspectives sur celles-ci. Voir le *Programme de contributions pour les organisations sans but lucratif de consommateurs et de bénévoles du Bureau de la consommation* http://www.ic.gc.ca/eic/site/oca-bc.nsf/fra/h_ca00175.html et le processus de subventions du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada https://www.priv.gc.ca/fr/mesures-et-decisions-prises-par-le-commissariat/recherche/financement-pour-les-projets-de-recherche-et-d-application-des-connaissances/presentation-d-une-demande-de-financement-au-programme-des-contributions/presentation-d-une-demande-de-financement-en-reponse-a-l-appel-de-propositions-annuel-lance-dans-le-cadre-du-programme-des-contributions/cp_guide/

²⁴ Par exemple, l'organisme de réglementation fédéral au Royaume-Uni, OFCOM, est tenu, en vertu de la *Loi sur les communications de 2003*, chapitre 21, de mettre sur pied des « comités » pour voir aux enjeux liés à la consommation et de portée régionale. Il a également décidé de se servir de son pouvoir pour en créer au moins 10 autres. De même, la Commission fédérale des communications américaine (FCC) reçoit l'apport de 11 comités consultatifs, qui lui offre expertise et conseils sur des sujets comme le déploiement de services à large bande, l'accessibilité et plusieurs autres enjeux de consommation d'ordre général. La plupart de ces comités ont été mis sur pied en vertu d'une autre loi, la *Federal Advisory Committee Act*, Pub. L. 92-463, 86 Stat. 770.

À certains égards, ces comités pourraient ressembler aux groupes de travail du CDCI²⁵ qui abordent certains enjeux de mise en œuvre relatifs aux décisions en matière de télécommunications et aux politiques réglementaires du CRTC. Néanmoins, les comités consultatifs pourraient aborder des questions plus générales touchant la radiodiffusion et les télécommunications, se concentrer sur des points moins techniques, et ils donneraient aux intervenants et aux experts l'occasion de contribuer à établir l'ordre du jour pour le CRTC.

Permettre au CRTC de convoquer un Comité consultatif sur l'accès à une infrastructure passive, par exemple, lui permettrait d'élaborer de façon plus efficiente des politiques appuyant le déploiement efficace d'un réseau de prochaine génération tout en relevant les défis liés aux responsabilités actuellement partagées quant à cette infrastructure. Les conseils et recommandations émanant d'un Comité consultatif sur l'accessibilité amélioreraient l'efficacité et la souplesse de l'établissement de politiques concernant une gamme de questions en matière d'accessibilité. Le CRTC profiterait de pareils comités dans d'autres domaines tels que les préoccupations des peuples autochtones, des communautés de langue officielle en situation minoritaire et des communautés multiculturelles de langue tierce.

Accorder au CRTC le pouvoir de créer des comités consultatifs apporterait de nouveaux forums pour une participation continue du public et l'expertise dans l'élaboration de l'ordre du jour du CRTC, contribuerait de manière efficace et souple à l'établissement de politiques et permettrait la mise en œuvre et la surveillance des décisions.

Conclusion

Les Canadiens devraient continuer de s'attendre à ce qu'il y a de mieux concernant leur système de communication et à ce qu'une législation définissant les objectifs du législateur pour ce système serve leurs besoins et intérêts. De même, l'organisme de réglementation nommé pour surveiller ce système devrait être complètement en mesure d'agir dans l'intérêt public.

Il existe maintenant une possibilité de passer à un modèle de réglementation imposé par la loi, fondé plus clairement et de manière plus directe sur des résultats visés, permettant à l'organisme de réglementation d'adopter une approche souple pour aborder les changements futurs. Bien que certains outils conçus par le législateur il y a plus d'un quart de siècle soient toujours pertinents dans le contexte des communications actuel, il n'est pas certain que cela sera vrai dans l'avenir. À mesure que le système canadien des communications évolue de manière imprévue, l'organisme de réglementation devrait disposer des outils nécessaires et avoir la capacité de continuellement adapter ses approches pour convenir au mieux à l'environnement actuel et futur.

²⁵ Le Comité directeur du CRTC sur l'interconnexion(CDCI) se compose de plusieurs groupes de travail permanents et de nombreux groupes spéciaux grâce auxquels les experts de l'industrie, le personnel du Conseil et les membres du public aident à élaborer les documents d'information, les procédures et les lignes directrices pouvant être nécessaires dans le cadre de certaines activités de réglementation de l'organisme.