



Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2009-329

Référence au processus :

Avis d'audience publique de radiodiffusion 2008-11

Autre référence :

Avis d'audience publique de radiodiffusion 2008-11-1

Ottawa, le 4 juin 2009

Examen de la radiodiffusion par les nouveaux médias

Dans la présente politique réglementaire, le Conseil énonce ses conclusions quant à l'examen annoncé dans La radiodiffusion canadienne par les nouveaux médias, avis d'audience publique de radiodiffusion 2008-11, 15 octobre 2008. Les principaux points qui ont été débattus sont les suivants :

- *le maintien du statut d'exemption des entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias;*
- *la modification de la définition de l'expression « entreprises de radiodiffusion par les nouveaux médias » de façon à englober les entreprises de télédiffusion mobile point à point;*
- *l'adoption d'exigences de dépôt de rapports et de clauses de préférence induite pour les entreprises de radiodiffusion par les nouveaux médias;*
- *l'appui total à l'élaboration d'une stratégie nationale du numérique.*

De plus, le Conseil indique qu'il s'en remettra à la Cour d'appel fédérale afin de trancher sur la question juridique dont il est question dans la présente instance, à savoir si les fournisseurs de services Internet sont assujettis à la Loi sur la radiodiffusion.

Dans le contexte de cet examen, le Conseil publie également aujourd'hui Appel aux observations sur les modifications proposées à l'Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias, avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2009-330, dans lequel il lance un appel aux observations sur :

- *les modifications proposées à l'ordonnance d'exemption relative aux entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias.*

Une opinion concordante du conseiller Timothy Denton est incluse.

Introduction

1. En 2007, le Conseil a lancé l'Initiative sur les nouveaux médias (l'Initiative) pour étudier les dimensions culturelles, économiques et technologiques de la radiodiffusion par les nouveaux médias. L'Initiative a compilé les recherches et les points de vue des parties intéressées sur la radiodiffusion néomédiatique, et les résultats ont été publiés dans *Perspectives sur la radiodiffusion canadienne par les nouveaux médias*, le 15 mai 2008.

2. En même temps, le Conseil a publié l'avis public de radiodiffusion 2008-44 dans lequel il sollicitait des observations sur la portée d'une prochaine instance dédiée à l'examen des enjeux de la radiodiffusion canadienne par les nouveaux médias. Se fiant aux mémoires reçus, le Conseil a lancé une instance publique le 15 octobre 2008 dans l'avis d'audience publique de radiodiffusion 2008-11 (l'Avis) pour obtenir des avis concernant les six sujets principaux ci-dessous :
 - (i) la définition de la radiodiffusion par les nouveaux médias
 - (ii) la place de la radiodiffusion néomédiatique et son incidence sur le système canadien de la radiodiffusion
 - (iii) la nécessité ou l'intérêt d'instaurer des mesures incitatives ou réglementaires pour favoriser la création et la promotion d'un contenu canadien de radiodiffusion par les nouveaux médias
 - (iv) les problèmes d'accès au contenu de radiodiffusion par les nouveaux médias
 - (v) les autres objectifs de radiodiffusion ou de politique
 - (vi) la pertinence des ordonnances d'exemption relatives aux nouveaux médias
3. Le Conseil a reçu plus de 150 commentaires et 70 mémoires à la suite de la publication de l'Avis. Plus de 50 parties ont été entendues à l'audience.
4. Le dossier écrit et l'audience publique (l'Instance) ont permis de réexaminer l'environnement de la radiodiffusion néomédiatique, sa pertinence au sein du système canadien de radiodiffusion et son rôle dans l'atteinte des objectifs de la politique de radiodiffusion énoncée dans la *Loi sur la radiodiffusion* (la Loi).

Historique

5. Dans l'avis public 1999-84 / avis public télécom CRTC 99-14 (la politique sur les nouveaux médias), le Conseil a notamment conclu que certains services par les nouveaux médias constituaient de la « radiodiffusion » au sens de la Loi, mais que la réglementation de ces services serait sans conséquence sur la poursuite des objectifs énoncés à l'article 3(1) de la Loi.
6. Après la publication de cette politique, le Conseil a publié l'avis public 1999-197 (l'ordonnance d'exemption des nouveaux médias) dans lequel il a exempté en tout ou en partie des exigences de la partie II de la Loi et des règlements applicables les entreprises de radiodiffusion qui fournissaient des services de radiodiffusion distribués et accessibles sur Internet.
7. Dans l'avis public de radiodiffusion 2003-2, le Conseil a éclairci la question de la retransmission sur Internet des services de radiodiffusion abordée dans l'ordonnance. Par la suite, il a publié l'avis public de radiodiffusion 2006-47 dans lequel il a interprété l'ordonnance en y ajoutant les entreprises de télédiffusion mobile en direct. Enfin, dans l'avis public de radiodiffusion 2007-13 (l'ordonnance d'exemption relative aux entreprises

de télédiffusion mobile), il a exempté les entreprises qui fournissaient des services de télédiffusion reçus sur des appareils mobiles.

8. Par l'exemption des entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias en 1999, le Conseil voulait encourager les parties intéressées à exploiter les nouvelles perspectives d'Internet et ainsi favoriser l'innovation. Tenant compte de l'accessibilité croissante de cette technologie, le Conseil avait noté que le contenu canadien était créé pour cette nouvelle plateforme qui connaissait une popularité grandissante. De plus, le Conseil avait conclu que l'incidence des nouveaux médias sur la taille de l'auditoire de la télévision demeurerait limitée jusqu'à l'apparition et la distribution d'une programmation vidéo de grande qualité sur Internet.
9. En décembre 2006, le Conseil a préparé, conformément à l'article 15 de la Loi, un rapport – *L'environnement futur du système canadien de radiodiffusion* (le Rapport sur l'environnement futur) – qui faisait suite à la demande de la gouverneure en conseil qui réclamait un rapport factuel sur le milieu dans lequel le système canadien de radiodiffusion était appelé à évoluer. Le Rapport sur l'environnement futur devait servir de fondement aux futures décisions stratégiques du gouvernement quant à l'avenir de la radiodiffusion au Canada.
10. Le Rapport sur l'environnement futur précise les tendances et les avancées technologiques, présente des recherches et des statistiques sur les tendances des consommateurs et des parties intéressées et suggère la nécessité d'une initiative d'orientation publique au cours des trois à sept ans suivants.
11. Le paysage de la radiodiffusion néomédiatique a beaucoup évolué ces des dix dernières années, depuis l'exemption accordée aux entreprises de radiodiffusion par les nouveaux médias. L'accès résidentiel à l'internet à haute vitesse, aujourd'hui offert à 93 % des foyers canadiens, a été adopté par 48 %¹ d'entre eux. Des technologies de diffusion d'un contenu de radiodiffusion d'excellente qualité sur les plateformes néomédiatiques sont aujourd'hui disponibles dans le commerce. Les Canadiens adoptent régulièrement toutes sortes d'appareils dotés de capacités multimédias et branchés sur Internet et passent de plus en plus de temps à accéder à du contenu sur Internet et par le biais d'appareils mobiles.

Exemption des entreprises de radiodiffusion par les nouveaux médias

Les enjeux

12. Comme mentionné auparavant, le Conseil a conclu en 1999 dans sa politique qu'il était généralement inutile de réglementer les entreprises de radiodiffusion néomédiatique pour faciliter l'atteinte des objectifs de la Loi.
13. Le Conseil a alors indiqué que l'influence attestée de l'environnement néomédiatique sur le public traditionnel de la radio et de la télévision pouvait entre autres justifier le besoin de revoir son approche des nouveaux médias. La majorité des parties associées à l'Instance (les

¹ Le débit est supérieur à 1,5 mbps. Rapport de surveillance des communications du CRTC 2008, section 5.3 <http://www.crtc.gc.ca/fra/publications/reports/policymonitoring/2008/cmr2008.htm>

créateurs de contenu, les radiodiffuseurs ou les entreprises de distribution de radiodiffusion [EDR]) voyaient d'un bon œil la capacité positive des nouveaux médias d'influencer leurs affaires respectives. Selon elles, non seulement les nouveaux médias étaient-ils plus une belle occasion qu'une menace, mais ils complétaient la radiodiffusion traditionnelle en faisant la promotion de programmes et de services et en établissant de nouveaux auditoires.

14. Dans l'ensemble, les parties ont convenu que l'attribution de licences dans l'environnement néomédiatique était une tâche complexe par nature. Elles ont souligné le fait qu'aucun modèle d'affaires viable n'avait encore été conçu malgré leur participation active à la fourniture de radiodiffusion dans les nouveaux médias et soutenu que le Conseil ferait mieux de laisser l'environnement néomédiatique évoluer à l'abri de toute exigence de réglementation puisque les modèles d'affaires n'étaient pas encore définis dans cet environnement.
15. Les radiodiffuseurs ont aussi demandé au Conseil de prendre en considération le caractère environnemental des nouveaux médias et la concurrence internationale des fournisseurs de contenu et des agrégateurs qui veulent offrir un contenu au public tant canadien qu'étranger. Ils ont soutenu qu'il était vital de ne pas réglementer les nouveaux médias pour leur permettre d'affronter efficacement la concurrence internationale et qu'il était dangereux de vouloir transférer à cet environnement le modèle du système canadien de radiodiffusion réglementé, car cette approche nuirait à la souplesse et aux expérimentations requises pour assurer le succès des entreprises de radiodiffusion par les nouveaux médias.
16. Beaucoup de parties ont confirmé que la politique de non intervention du Conseil avait contribué à l'essor prodigieux des nouveaux médias et ajouté qu'il était inutile d'intervenir sur le plan de la réglementation pour stimuler la croissance continue et les innovations propres à l'environnement néomédiatique. La plupart des parties ont cependant approuvé le contrôle exercé par le Conseil sur cet environnement, ainsi que ses effets et l'évolution de son rôle.
17. Toutefois, bien que la majorité des parties aient proposé de conserver les ordonnances d'exemption ou de les assortir de conditions, et d'encourager l'innovation et la créativité qu'exige cet environnement, plusieurs d'entre elles, dont des groupes d'artistes et d'écrivains et des associations connexes, ont affirmé qu'il était temps de les révoquer pour encourager une forte présence canadienne dans les nouveaux médias.
18. Pour ce qui est des possibilités de revenus découlant du contenu de radiodiffusion par les nouveaux médias, plusieurs parties voient la nouvelle entente nationale commerciale de l'Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists (ACTRA) comme une avancée. Pour ces parties, cette entente devrait améliorer la rentabilité de leurs expériences avec les messages publicitaires dans les nouveaux médias – un progrès qui devrait permettre aux radiodiffuseurs de mieux monnayer leurs efforts en matière de nouveaux médias et apporter d'autres avantages à leur participation à l'environnement néomédiatique.
19. En revanche, certaines parties ont mentionné que la réalisation du potentiel des nouveaux médias était actuellement freinée par des contraintes. Les créateurs et les radiodiffuseurs, entre autres, ont mis en lumière des questions de droits numériques qui limiteraient

considérablement l'utilisation croissante des nouveaux médias en tant que plateforme de radiodiffusion. D'un côté, les radiodiffuseurs ont exprimé le désir d'exercer un meilleur contrôle sur les droits auxiliaires à mesure que croît l'importance de la distribution sur toutes les plateformes; de l'autre, les producteurs indépendants se disent désavantagés lorsqu'ils négocient ces droits et affirment que les radiodiffuseurs s'attendent souvent à ce qu'ils cèdent leurs droits numériques gratuitement ou contre une maigre compensation additionnelle – ce qui réduit l'avantage de leur exploitation. Certaines parties soutiennent que cette attitude a nui à la distribution d'un contenu canadien sur de multiples plateformes.

20. À cette critique, les producteurs ont plaidé en faveur de l'établissement de modalités qui prévoiraient une clause de préemption. Par exemple, il incomberait au radiodiffuseur qui aurait acquis des droits numériques de démontrer qu'il a utilisé ces droits dans un laps de temps préalablement fixé. Si ce n'est pas le cas, celui-ci devrait les restituer au producteur ou peut-être payer un montant supplémentaire pour les renouveler. Les producteurs soutiennent qu'une telle entente favoriserait la prolifération de contenu sur les plateformes néomédiatiques puisqu'ils seraient libres de trouver un autre créneau de distribution pour la programmation non exploitée par les radiodiffuseurs dans les délais prescrits.

Décisions du Conseil

21. Le Conseil note que l'examen actuel de la politique met en évidence l'importance croissante qu'accordent les Canadiens à la radiodiffusion par les nouveaux médias ainsi que les perspectives et défis liés à la définition du modèle d'affaires devant permettre de tirer profit de cette nouvelle plateforme.
22. Le Conseil estime que la radiodiffusion par les nouveaux médias offre au système de radiodiffusion des possibilités de mieux servir la population canadienne et félicite les parties de leur enthousiasme à intégrer ce nouvel environnement. Se fiant au dossier de l'Instance, le Conseil ne croit pas que la radiodiffusion néomédiatique menace la capacité des titulaires de licences traditionnelles à faire face à leurs obligations. En fait, de nombreux radiodiffuseurs utilisent aujourd'hui les nouveaux médias comme complément à leurs activités, par exemple pour permettre à leur auditoire de voir des émissions qu'ils ont manquées, pour annoncer des offres de radiodiffusion ou pour bâtir la fidélité à leur marque. À ce titre, le Conseil est d'avis que les radiodiffuseurs ont les outils nécessaires pour relever le défi du changement technologique et la motivation requise pour intégrer les nouvelles formules et plateformes à leurs modèles d'affaires.
23. À la lumière de ce qui précède, le Conseil conclut que les cadres de réglementation de la radiodiffusion traditionnelle ne devraient pas être imposés à l'environnement néomédiatique tant que rien ne prouve la nécessité d'une telle initiative. Le Conseil estime que les parties en faveur de l'abrogation des ordonnances d'exemption n'ont pas démontré que l'attribution de licences dans l'environnement néomédiatique favoriserait concrètement la mise en œuvre de la politique de radiodiffusion énoncée dans la Loi. Le Conseil maintient sa position énoncée dans l'ordonnance d'exemption des nouveaux médias, à savoir que l'exemption des entreprises de radiodiffusion par les nouveaux médias encouragera la croissance et le développement continus des industries des nouveaux médias au Canada, contribuant ainsi à la poursuite des objectifs de la politique de radiodiffusion, notamment l'accessibilité à ces

services. La position du Conseil se fonde largement sur sa conclusion qu'il n'existe encore aucun modèle commercial capable de baliser la radiodiffusion par les nouveaux médias.

24. Par conséquent, le Conseil conclut que les exemptions applicables aux entreprises de radiodiffusion par les nouveaux médias sont toujours appropriées. Des détails précis concernant les propositions de modifications à l'ordonnance en vigueur sont discutés plus bas.
25. Quoi qu'il en soit, le Conseil note qu'il est important de résoudre les questions liées aux droits numériques pour que le système canadien de radiodiffusion puisse tirer pleinement parti de l'environnement des nouveaux médias. Le Conseil s'attend donc à ce que les secteurs de la radiodiffusion et de la production élaborent des cadres de réglementation appropriés qui serviront de base aux négociations individuelles concernant la propriété et l'exploitation des droits numériques. À long terme, ces modalités éclairciront la situation et stabiliseront l'industrie, faciliteront la distribution d'un contenu canadien original sur de multiples plateformes, permettront aux Canadiens d'accéder au contenu de la plateforme de leur choix et stimuleront la présence canadienne dans l'environnement néomédiatique. Non seulement ces effets avantageront-ils le public canadien, mais ils profiteront à tous les segments du système de radiodiffusion.
26. Plus la place des nouveaux médias croît dans le système canadien de la radiodiffusion, plus il convient de s'assurer que ceux-ci bénéficieront d'un traitement réglementaire approprié. L'avis public 1996-59 (la politique relative au recours aux ordonnances d'exemption du Conseil) précise que les ordonnances d'exemption doivent normalement être révisées cinq ans après la date de publication de l'ordonnance en question, selon la procédure publique normale du Conseil. Compte tenu de la rapidité de l'évolution de l'environnement des nouveaux médias et conformément à la politique en vigueur, le Conseil s'attend à ce que le prochain examen relatif à la radiodiffusion dans l'environnement des nouveaux médias ait lieu dans cinq ans, ou au moment le plus opportun.

Définition de la radiodiffusion par les nouveaux médias

Enjeux

27. Dans sa Politique, le Conseil a conclu que les services des nouveaux médias se composaient principalement de textes alphanumériques et que ceux qui accordaient une place importante au contenu personnalisable ne comprenaient pas la transmission d'émissions destinées au public et ne constituaient donc pas de la radiodiffusion. Toutefois, le Conseil a aussi conclu que certains de ces nouveaux services se classaient sous les définitions « d'émission » et de « radiodiffusion » énoncées dans la Loi.
28. Dans l'ordonnance, le Conseil a défini les entreprises de radiodiffusion par les nouveaux médias comme des entreprises qui fournissaient des services distribués et accessibles sur Internet.
29. Dans l'ordonnance d'exemption applicable aux entreprises de télédiffusion mobile, le Conseil a distingué les entreprises de télédiffusion mobile des entreprises de radiodiffusion par les nouveaux médias en définissant les premières comme « des entreprises qui fournissaient des services de télédiffusion mobile reçus par des appareils mobiles, dont des

téléphones cellulaires et des assistants personnels numériques, à l'aide d'une technologie point à point ».

30. Pour mieux concevoir la radiodiffusion dans les discussions sur les nouveaux médias devant être lancées dans l'Instance, le Conseil a annoncé dans l'Avis que l'expression « nouveaux médias » engloberait tant le moyen par lequel le contenu est distribué et accessible sur Internet que le moyen par lequel le contenu est reçu sur des appareils mobiles par la technologie point à point. Personne ne s'est opposé à cette définition.

Décisions du Conseil

31. Le Conseil reconnaît que certaines parties en présence sont en désaccord avec la conclusion énoncée dans sa politique, mais il affirme, s'appuyant sur les raisons déjà invoquées dans cette politique, qu'il y a « radiodiffusion » au sens de la Loi dans les nouveaux médias.
32. En outre, le Conseil admet que la radiodiffusion par les nouveaux médias est disponible sous de nombreuses formes différentes, mais maintient qu'il ne compte réglementer d'aucune façon le contenu, la qualité ou la disponibilité du contenu créé par des Canadiens à titre personnel.
33. Bien que seules les entreprises de *télédiffusion* mobile bénéficient à l'heure actuelle d'une exemption dans l'environnement de la radiodiffusion mobile point à point, le Conseil estime que la distinction entre programmation vidéo et audio n'est plus pertinente. Le fait d'étendre l'ordonnance à toutes les entreprises de radiodiffusion mobile point à point étayera l'objectif déclaré de neutralité technologique du Conseil puisque toutes les entreprises de radiodiffusion mobile seront traitées sur le même pied, qu'elles utilisent la technologie point à point ou l'Internet. Le Conseil entend donc modifier sa définition d'entreprises de radiodiffusion par les nouveaux médias afin qu'elle englobe désormais toutes les entreprises qui fournissent des services de radiodiffusion distribués et accessibles sur Internet ou reçus sur des appareils mobiles grâce à la technologie point à point. Par conséquent, dans l'avis de consultation de radiodiffusion 2009-330, également publié aujourd'hui, le Conseil propose des modifications à la définition d'entreprise de radiodiffusion par les nouveaux médias.

Le financement du contenu de radiodiffusion des nouveaux médias canadiens

Enjeux

34. De nombreuses parties à l'Instance se sont tout particulièrement intéressées à la proposition, avancée par des groupes culturels, de créer un fonds réservé à la création et à la diffusion d'un contenu canadien de radiodiffusion par les nouveaux médias et prévoyant les sources de ce financement.
35. De nombreuses parties en faveur de la création d'un tel fonds ont souligné l'insuffisance du financement dédié à la création d'un contenu de radiodiffusion canadien par les nouveaux médias professionnel et de grande qualité. À l'appui de cette affirmation, des groupes de création ont fait remarquer que certains fonds, dont le Fonds de la radiodiffusion et des

nouveaux médias de Bell, ne suffisaient régulièrement pas à la demande. D'autres parties en faveur d'un tel fonds estiment qu'un tel financement pourrait servir à nourrir une réflexion appropriée sur la diversité culturelle du Canada, plus précisément sur une programmation capable de refléter la dualité linguistique du Canada et la place particulière des peuples autochtones.

36. D'autres parties, dont les fournisseurs de services internet (FSI), ont toutefois argumenté qu'un tel fonds ne jouerait aucun rôle dans l'aide au contenu canadien de radiodiffusion néomédiatique. Ces parties ont souligné la nature complémentaire de la radiodiffusion par les nouveaux médias par rapport aux sources traditionnelles. Elles ont précisé que la stimulation du marché favorise le remaniement du contenu télévisuel traditionnel de grande qualité pour alimenter les canaux de distribution mobiles et en ligne, ainsi que la création d'un contenu accessoire à distribuer sur ces canaux pour faciliter la commercialisation de la programmation télévisuelle.
37. Pour ce qui est des sources de financement nécessaires à la création d'un tel fonds, certaines parties, dont des syndicats de créateurs, des guildes et des producteurs, ont affirmé que les FSI et les fournisseurs de services sans fil sont un rouage important du système canadien de radiodiffusion dans la mesure où ils distribuent un contenu de radiodiffusion. Ces parties estiment que les FSI et les fournisseurs de services sans fil devraient, en leur qualité de distributeurs, être tenus d'épauler la création et la diffusion d'une programmation canadienne.
38. Les FSI soutiennent qu'ils ne sont pas assujettis à la Loi et que le Conseil n'a pas le pouvoir d'imposer des droits sur leurs revenus pour des fins de radiodiffusion.
39. De leur côté, l'Office national du film du Canada (ONF) et l'Alliance interactive canadienne, entre autres, réclament une plus grande contribution directe du gouvernement canadien.

Décisions du Conseil

40. Le Conseil estime qu'il n'a entendu aucun argument permettant d'affirmer qu'un nouveau financement à la création et à la diffusion d'un contenu canadien de radiodiffusion par les nouveaux médias favoriserait la poursuite des objectifs de la Loi. Par ailleurs, certains fonds, dont le Fonds de la radiodiffusion et des nouveaux médias de Bell et le Fonds Quebecor, continuent à financer des projets liés aux nouveaux médias.
41. Le Conseil note également que l'absence de modèles d'affaires viables et établis, capables de baliser la radiodiffusion par les nouveaux médias, donne à penser qu'il est trop tôt pour envisager la création d'un nouveau fonds.
42. Le Conseil note que le ministre du Patrimoine a annoncé, le 9 mars 2009, la mise sur pied du Fonds des médias du Canada (FMC) qui sera créé par la fusion du Fonds canadien de télévision (FCT) et du Fonds des nouveaux médias du Canada (FNMC). Le FMC, qui devrait être en place d'ici avril 2010, aura pour mandat d'assurer la production d'un contenu canadien de qualité et sa diffusion sur de multiples plateformes.

43. Le Conseil croit que la création du FMC est une étape charnière dans la reconnaissance du fait que le paysage de la radiodiffusion évolue au-delà de l'écran de télévision traditionnel. Le Conseil est d'avis que le FMC, en concomitance avec les programmes de financement existants, stimulera la croissance et le développement de l'environnement des nouveaux médias.

Promotion du contenu canadien de radiodiffusion

Enjeux

44. Donner de la visibilité au contenu canadien de radiodiffusion et en faire la promotion dans l'environnement global des nouveaux médias constituent des défis évidents.
45. Les parties ont fourni peu de détails sur la façon dont ils envisagent la promotion de la radiodiffusion canadienne par les nouveaux médias. Certaines suggèrent que les services qui sélectionnent des émissions pour les offrir à leurs abonnés, notamment les services sans fil, soient tenus de distribuer et de promouvoir un contenu canadien. Pour leur part, les représentants de l'industrie du sans fil affirment que ces forfaits (généralement surnommés « jardins murés ») n'ont pas eu tellement de succès et que l'industrie se dirige rapidement vers un modèle de libre accès à Internet, selon lequel les utilisateurs mobiles accèdent au contenu de leur choix en passant par Internet.
46. Bon nombre de parties affirment que, si l'on veut assurer la présence canadienne dans un environnement apparemment illimité, le contenu canadien doit être placé en position avantageuse et bien visible dans l'offre de contenu des fournisseurs de service. Dans son étude sur la question, Rogers Communications Inc. propose un portail vidéo sur large bande grâce auquel elle pourra offrir davantage d'émissions dans les nouveaux médias et donner une meilleure visibilité à la programmation canadienne. À ce sujet, Quebecor Média inc. explique que ses propres plans pour favoriser l'accès au contenu canadien incluent un projet de portail similaire.
47. Enfin, pour ce qui est des solutions techniques visant à assurer la promotion du contenu canadien, quelques parties suggèrent d'obliger les FSI à employer une technique de filtrage ou autre, qui donnerait priorité au contenu canadien sans pour autant interdire l'accès au contenu étranger. Beaucoup de parties s'opposent cependant à l'idée de donner priorité au contenu canadien en faisant valoir qu'Internet doit rester accessible de manière égalitaire à toutes les sources d'information. Plusieurs font remarquer que l'idée même d'accorder la priorité est impensable sur le plan pratique.

Décisions du Conseil

48. Le Conseil est d'avis que la promotion et la visibilité du contenu canadien dans les nouveaux médias sont des considérations importantes pour la mise en œuvre de la politique de radiodiffusion énoncée dans la Loi. Il constate que beaucoup d'entreprises de nouveaux médias s'affairent actuellement à développer de nouvelles approches originales et novatrices pour promouvoir le contenu canadien sur les plateformes néomédiatiques. Le Conseil estime qu'il est encore trop tôt pour songer à des mesures spécifiques visant à assurer la visibilité et la promotion du contenu canadien dans les nouveaux médias.

Mesures

Enjeux

49. La façon de mesurer le volume de contenu canadien accessible et consommé sur les plateformes néomédiatiques a été discutée à plusieurs reprises au cours de l'Instance. Les parties ont parlé de mesurer deux types de données, différentes mais complémentaires : les données internes et les données externes. Les premières, celles que mesure elle-même toute entreprise de radiodiffusion par les nouveaux médias et qui concernent le contenu qu'elle offre sur les plateformes néomédiatiques, pourraient comprendre la liste exhaustive des émissions proposées, le nombre de fois où elles ont été regardées, ainsi que les revenus et les dépenses engendrés. Les discussions entourant les données externes, c'est-à-dire les données concernant les activités de radiodiffusion offertes sur l'ensemble des plateformes néomédiatiques, ont soulevé des problèmes de faisabilité quant à la capacité de retracer et de mesurer des données de ce genre.
50. Les intervenants n'étaient pas tous du même avis quant à l'efficacité des outils de mesure existants pour surveiller et rapporter les activités de radiodiffusion dans les nouveaux médias. Alors que certaines parties n'avaient pas une grande confiance dans la précision des mesures utilisées pour recueillir les données internes, les radiodiffuseurs ont reconnu qu'ils surveillaient ce type d'information en dépit des limites perçues.
51. Si bon nombre de parties appuient l'idée d'obliger les entreprises de radiodiffusion par les nouveaux médias à faire rapport régulièrement au Conseil sur leurs activités néomédiatiques, d'autres déplorent qu'une nouvelle obligation de rapport fasse encore augmenter le fardeau de la réglementation.

Décisions du Conseil

52. Le Conseil estime nécessaire de mesurer et de surveiller le contenu canadien de radiodiffusion pour vérifier d'une part l'importance de la radiodiffusion par les nouveaux médias et d'autre part son incidence sur le système canadien de radiodiffusion. Le Conseil reconnaît les limites des outils qui servent actuellement à mesurer les données, mais n'en croit pas moins utile de recueillir les meilleures informations possibles. Ces données sur le contenu de radiodiffusion fourniront au Conseil une base de référence plus complète sur laquelle s'appuyer au moment de revoir et d'affiner les politiques de radiodiffusion dans cet environnement en pleine évolution.
53. Le Conseil conclut en outre, puisque les entreprises de radiodiffusion par les nouveaux médias recueillent déjà ce genre d'information sur le contenu de radiodiffusion pour leur propre compte, que les obliger à faire rapport sur ces données n'alourdira pas tellement le fardeau réglementaire.

54. En conséquence, dans l'avis de consultation de radiodiffusion 2009-330, le Conseil propose des modifications à l'ordonnance d'exemption des nouveaux médias en vue d'obliger les entreprises de radiodiffusion par les nouveaux médias à déposer des rapports détaillés sur leurs activités de radiodiffusion dans les nouveaux médias, pouvant inclure leurs offres de contenu de radiodiffusion et l'utilisation qui en est faite, leurs revenus et leurs dépenses, tel que demandé par le Conseil.
55. Pour plus de clarté, compte tenu des problèmes que posent les outils de mesure et les normes servant à surveiller et à consigner les activités de radiodiffusion par les nouveaux médias, le Conseil amorcera, à une date ultérieure, une instance de suivi afin de recueillir les observations des parties intéressées sur les exigences de rapport qu'il propose à l'égard des entreprises de radiodiffusion par les nouveaux médias. L'instance de suivi sera l'occasion d'examiner en détail les exigences proposées pour ce rapport, de déterminer quelles entreprises sont assujetties à l'obligation de faire rapport et possiblement d'établir jusqu'à quel point on peut envisager de cerner et de mesurer le contenu de radiodiffusion dans les nouveaux médias.

Préférence induite

Enjeux

56. De nombreux fournisseurs de contenu font valoir que malgré la liberté d'accès promise par les nouveaux médias, on retrouve dans l'environnement des nouveaux médias des contrôleurs d'accès qui ont le pouvoir d'accorder à certains fournisseurs de contenu l'accès préférentiel à leurs plateformes et à leur bassin d'abonnés. Au cours de l'Instance, cette question a été reprise le plus souvent dans le contexte des fournisseurs de sans fil qui proposent des jardins murés dans leurs forfaits de divertissement mobile.
57. Comme mentionné précédemment, les représentants de l'industrie du sans fil prétendent que le modèle du jardin muré cède graduellement la place au libre accès à Internet, grâce à une nouvelle génération d'appareils mobiles sophistiqués qui intègrent des navigateurs et l'accès à des applications de tierces parties que l'utilisateur peut télécharger. Ils maintiennent que rien n'empêche les abonnés des services filaires d'avoir le même accès au même contenu de leur choix sur Internet que les abonnés des services sans fil.
58. Plusieurs parties soutiennent que les craintes de voir s'exercer une préférence induite dans l'environnement des nouveaux médias sont hypothétiques et ne méritent pas que le Conseil s'y attarde. D'autres parties estiment toutefois essentiel d'assujettir les entités qui contrôlent la distribution du contenu de radiodiffusion par les nouveaux médias à une clause interdisant la préférence induite.

Décisions du Conseil

59. Le Conseil ne se prononce pas à savoir s'il y a eu ou non incidence de préférence induite en rapport avec le contenu de radiodiffusion dans l'environnement des nouveaux médias. Le Conseil estime néanmoins que la structure de propriété qui prévaut dans l'industrie canadienne du sans fil incite à redouter la possibilité d'un traitement préférentiel indu par

que cette industrie regroupe des sociétés intégrées verticalement et des distributeurs qui détiennent des intérêts chez les fournisseurs de contenu.

60. Malgré les assurances de l'industrie du sans fil à l'effet que les jardins murés cèdent la place au libre accès à Internet, le Conseil remarque que les services fermés sont la norme qui prélude à l'adoption généralisée d'appareils plus sophistiqués. Comme tel, le processus qui consiste à sélectionner le contenu pour ces services ne devrait pas soumettre les entreprises de programmation non affiliées à un désavantage indu si elles veulent atteindre des auditoires mobiles.
61. En ce qui a trait aux autres entreprises de radiodiffusion par les nouveaux médias, le Conseil est d'avis qu'il n'y a pas lieu de craindre la préférence indu. Toutefois, il est conscient que les choses peuvent changer à mesure que changent les modèles d'affaires de ceux qui compilent des offres de contenu. Le Conseil en conclut donc qu'une clause pour interdire la préférence indu s'avère appropriée.
62. Par conséquent, dans l'avis de consultation de radiodiffusion 2009-330, publié également aujourd'hui, le Conseil propose des modifications à l'ordonnance d'exemption des nouveaux médias pour interdire aux entreprises de radiodiffusion par les nouveaux médias d'accorder une préférence à elles-mêmes ou à une autre personne, ou au contraire de faire subir à une autre personne un désavantage indu.
63. Pour suggérer comment se présente une situation susceptible d'entraîner une préférence indu dans l'environnement des nouveaux médias, le Conseil cite l'exemple d'une entreprise de radiodiffusion par les nouveaux médias qui s'adonne à la distribution de programmation et qui se procurerait du contenu fourni par une entreprise de programmation affiliée soit en exclusivité et aux dépens d'une entreprise de programmation non affiliée, soit à des conditions plus favorables à l'entreprise affiliée qu'à l'entreprise de programmation non affiliée.
64. Selon le Conseil, les allégations de préférence indu dans l'environnement de la radiodiffusion par les nouveaux médias devraient pouvoir bénéficier d'une clause sur le renversement du fardeau de la preuve comme cela se fait ailleurs dans le système de radiodiffusion. La partie soupçonnée de partialité est généralement la mieux placée pour fournir l'information qui la concerne. Si le plaignant réussit à établir l'existence d'une préférence ou d'un désavantage, le fardeau doit être transféré à la partie soupçonnée d'une infraction, à qui il incombe de prouver que ses actions n'étaient pas indues.
65. Le Conseil est également d'avis que les parties à un différend portant sur une préférence ou un désavantage indu et impliquant la radiodiffusion par les nouveaux médias devraient pouvoir bénéficier des infrastructures du Conseil pour la médiation et la résolution de différends.

Applicabilité de la *Loi sur la radiodiffusion* aux fournisseurs de services Internet

Enjeux

66. Savoir si les FSI (filaire ou sans fil) sont assujettis à la Loi lorsqu'ils fournissent aux utilisateurs finaux le moyen d'accéder à la radiodiffusion par Internet a été le sujet d'une controverse lors de l'Instance. Alors qu'une part des parties affirme que les FSI sont assujettis à l'ordonnance d'exemption des nouveaux médias, l'autre soutient qu'elles ne font pas partie du type d'entreprise visé par cette ordonnance. Plus précisément, les opinions étaient polarisées et s'appuyaient sur de solides arguments juridiques. Par exemple, les FSI affirment qu'ils ne font pas de la radiodiffusion comme telle et que leurs activités se résument à la télécommunication. En contrepartie, les groupes culturels prétendent que les FSI jouent un rôle crucial dans le système canadien de radiodiffusion et qu'ils exploitent des entreprises de radiodiffusion assujetties à la Loi.

Décisions du Conseil

67. Si la question de l'applicabilité de la Loi aux FSI a été soulevée, c'est que les groupes culturels participant à l'Instance proposaient la constitution d'un fonds à partir des prélèvements perçus auprès des FSI pour financer la création et la présentation d'un contenu canadien de radiodiffusion par les nouveaux médias. Bien que le Conseil ait conclu que le financement (et par conséquent les prélèvements) n'était ni nécessaire ni justifié pour l'instant, il voit l'importance d'élucider la question à savoir si les FSI sont régis ou non par la Loi. Dans l'affirmative, ils sont touchés par l'ordonnance d'exemption des nouveaux médias, puisque l'ordonnance est censée englober toutes les entreprises de radiodiffusion dont les services sont distribués et accessibles par Internet. Il faut donc obtenir une certitude légale en ce qui a trait au statut juridique des FSI devant la Loi afin de déterminer si les FSI sont assujettis ou non à l'ordonnance d'exemption des nouveaux médias et, ainsi, visés par les modifications proposées pour cette ordonnance afin d'imposer des exigences de rapport et des clauses de préférence indues aux entreprises de radiodiffusion par les nouveaux médias.
68. Le Conseil note qu'en vertu de l'article 4(4) de la *Loi sur la radiodiffusion*, une entreprise de télécommunication, telle que définie dans la *Loi sur les télécommunications*, lorsqu'elle agit uniquement en cette capacité, n'est pas assujettie à la *Loi sur la radiodiffusion*. De même, selon l'article 4 de la *Loi sur les télécommunications*, ce statut ne s'applique pas quand il s'agit des activités de radiodiffusion d'une entreprise de radiodiffusion. La question de droit à savoir si les FSI sont assujettis à la *Loi sur la radiodiffusion* entraîne une question de fond concernant la distinction à faire, aux fins de la *Loi sur la radiodiffusion* et de la *Loi sur les télécommunications*, entre entreprise de télécommunication et entreprise de radiodiffusion.
69. Dans les circonstances présentes, le Conseil estime, en vertu des articles 18.3 et 28(2) de la *Loi sur les Cours fédérales*, qu'il convient d'en référer à la Cour d'appel fédérale (la Cour) pour qu'elle décide si les FSI, quand ils fournissent l'accès à un contenu de radiodiffusion, doivent ou non être considérés comme des entreprises de radiodiffusion au sens où l'entend la *Loi sur la radiodiffusion* et, par conséquent, être assujettis à l'ordonnance d'exemption des nouveaux médias.

70. Le Conseil fera les démarches nécessaires pour saisir la Cour de cette affaire à brève échéance. Le Conseil s'attend à recevoir des directives de la Cour quant à la procédure à suivre. Les directives sur la procédure seront disponibles à la Cour, et l'on pourra aussi en obtenir copie auprès du Conseil sur demande.

Stratégie nationale de numérisation

Enjeux

71. L'ONF suggère que les répercussions politiques, sociales, économiques et culturelles de la révolution numérique sont comparables à celles qu'a engendrées la révolution industrielle à la fin du 18^e et au début du 19^e siècle. L'ONF insiste pour que le Gouvernement du Canada élabore une stratégie nationale de numérisation pour voir à ce que les diverses composantes des nouveaux médias fassent partie d'un projet national bien orchestré.
72. La ministre de la Culture de l'Ontario, la Société de développement de l'industrie des médias de l'Ontario, Astral Media inc., Bell Canada/Bell Aliant, l'Association canadienne de production de films et de télévision, Corus Entertainment Inc. et Quebecor Média inc. sont parmi les parties qui ont appuyé le développement d'une stratégie nationale de numérisation. Ces parties ont exprimé l'opinion qu'une stratégie nationale encouragerait les fortes compagnies canadiennes aptes à mener une compétition mondiale et contribuerait à assurer que le Canada possède une économie axée sur le savoir de premier rang en ce 21^e siècle.
73. Plusieurs parties ont soulevé des questions entourant les nouveaux médias qui outrepassent les limites de l'Instance et les pouvoirs du Conseil en vertu de la Loi. Il s'est agi entre autres de la loi sur le droit d'auteur, de respect de la vie privée, de politique fiscale, des infrastructures de la large bande, de la gestion du spectre, de l'archivage numérique des œuvres culturelles et de la convergence de la législation entourant la radiodiffusion et les télécommunications. Ces sujets ont alimenté la discussion plus générale sur les enjeux des nouveaux médias qui méritent d'être portés à l'attention du public.

Décisions du Conseil

74. Le Conseil signale que plusieurs pays, conscients du bien-fondé d'une stratégie nationale de numérisation, ont conçu, pour l'avenir de leurs citoyens et de leurs économies, des plans qui répondent aux difficultés perçues en même temps qu'ils saisissent les occasions inouïes que présente l'ère numérique. Des rapports comme The Digital Britain Review en Grande-Bretagne, France numérique 2012, Digital Strategy 2.0 en Nouvelle-Zélande, iD2010 en Allemagne et Digital Economy Future Directions Paper en Australie, tout en tenant compte avant tout des priorités nationales, envoient un message clair sur l'importance d'une approche holistique dans cet environnement.

75. Au Canada, des projets tels que la Stratégie canadienne sur l'information numérique, entreprise par Bibliothèque et archives canadiennes (BAC), reconnaissent que le Canada occupe une place croissante dans l'économie mondiale de l'information numérique, ainsi que l'importance et la valeur d'adopter les technologies numériques dans la création, la gestion et la conservation des atouts en matière d'information numérique. La stratégie de BAC sur l'information numérique se fonde sur trois grandes occasions : améliorer le contenu, assurer la conservation, et maximiser l'accès et l'utilisation des atouts du Canada en matière d'information, le savoir accumulé et les réalisations intellectuelles et créatives.
76. Même si le Conseil estime avoir réglé la question de la radiodiffusion par les nouveaux médias au meilleur de son habileté dans les limites du mandat que lui confère la Loi, la portée de cette réflexion est limitée lorsque comparée au large éventail de questions découlant des développements que connaît l'ère numérique. Le Conseil reconnaît que les enjeux qui concernent la fiscalité, le droit d'auteur, le respect de la vie privée, la gestion du spectre et la convergence des industries de la radiodiffusion et de la télécommunication, entre autres, sont tous reliés les uns aux autres et justifient une approche concertée.
77. L'environnement numérique modifie rapidement la vie quotidienne des Canadiens et présente des occasions économiques, culturelles et technologiques. Alors que le rythme du changement accélérera avec les avancées technologiques et la prolifération des appareils numériques, les Canadiens auront d'innombrables occasions de choisir la manière dont ils vivront, travailleront et interagiront avec les médias. La capacité du Canada à être compétitif et à prospérer dans cet environnement nécessite un leadership national et plan d'action concerté.
78. Compte tenu de l'ampleur et de la profondeur de ces enjeux, ainsi que de leur importance pour l'avenir du pays, le Conseil reprend l'appel lancé par l'ONF au Gouvernement du Canada, pour qu'il élabore une stratégie nationale de numérisation.

Secrétaire général

Documents connexes

- *Appel aux observations sur les modifications proposées à l'Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias, avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2009-330, 4 juin 2009*
- *La radiodiffusion canadienne par les nouveaux médias – avis de consultation et d'audience, avis d'audience publique de radiodiffusion CRTC 2008-11, 15 octobre 2008, tel que modifié par l'avis d'audience publique CRTC 2008-11-1, 22 janvier 2009*
- *Appel aux observations sur la portée d'une prochaine instance dédiée à la radiodiffusion canadienne par les nouveaux médias – avis de consultation, avis public de radiodiffusion CRTC 2008-44, 15 mai 2008*

- *Perspectives sur la radiodiffusion canadienne par les nouveaux médias*, 15 mai 2008
- *Diversité des voix – politique réglementaire*, avis public de radiodiffusion CRTC 2008-4, 15 janvier 2008
- *Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de télédiffusion mobile en direct*, avis public de radiodiffusion CRTC 2007-13, 7 février 2007
- *L'environnement futur du système canadien de radiodiffusion, un rapport préparé en vertu de l'article 15 de la Loi sur la radiodiffusion*, 14 décembre 2006
- *Cadre réglementaire des services de télédiffusion mobile en direct*, avis public de radiodiffusion CRTC 2006-47, 12 avril 2006
- *Retransmission sur Internet – Rapport au gouverneur en conseil, conformément au décret C.P. 2002-1043*, avis public de radiodiffusion CRTC 2003-2, 17 janvier 2003
- *Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias*, avis public CRTC 1999-197, 17 décembre 1999
- *Nouveaux médias*, avis public de radiodiffusion CRTC 1999-84 / avis public télécom CRTC 99-14, 17 mai 1999
- *Politique relative au recours aux ordonnances d'exemption*, avis public CRTC 1996-59, 26 avril 1996

Le présent document est disponible, sur demande, en média substitut, et peut également être consulté en version PDF ou en HTML sur le site Internet suivant : <http://www.crtc.gc.ca>.

Opinion concordante du conseiller Timothy Denton (Révisée à partir du 8 juillet 2009)

La politique réglementaire annoncée aujourd'hui par le Conseil a mon appui. Le résultat obtenu est le résultat qui convient à une politique publique judicieuse. En fait, c'est le meilleur résultat possible compte tenu des limites de la *Loi sur la radiodiffusion* (la Loi).

Pour beaucoup de Canadiens, dont moi, le problème est que la Loi ne donne pas au Conseil les références appropriées en vue de rendre une décision aussi fondamentale pour l'avenir d'Internet au Canada. À moins de changer le cadre décisionnel, il y a fort à parier que le Conseil se sente plus tard obligé d'étendre le cadre d'attribution de licences de radiodiffusion à certains pans canadiens d'Internet pour tenter de préserver un système obsolète.

Mon jugement se fonde sur ma collaboration à la toute dernière mouture de la Loi, sur mon ancienne fonction de conseiller juridique pour l'Association canadienne des fournisseurs Internet et pour d'autres fournisseurs de services Internet, sur mon travail en matière de noms de domaines Internet et sur les questions que j'ai examinées ces dix dernières années.

1. Cette décision concerne Internet, et notre statut ne nous est d'aucun secours

Cette décision concerne Internet, pas la radiodiffusion. Le Conseil doit envisager les situations dans l'optique de la Loi, mais la question fondamentale qui nous préoccupe ici est de savoir si tel devrait être le cas. Une innovation technique aussi envahissante et révolutionnaire qu'Internet crée une réalité et un ensemble de faits distincts qui ne peuvent être ignorés.

Le Conseil doit appliquer la Loi même si celle-ci est un artefact de l'histoire. La Loi nourrit le débat et guide la pensée du CRTC. Il est donc impossible de débattre raisonnablement d'Internet et de la Loi dans des termes réservés à la Loi. Voilà pourtant ce que les conseillers sont priés de faire.

Les conseillers du CRTC ne devraient pas décider à cinq ans d'intervalle ou moins s'il convient d'assujettir un volume considérable de communications personnelles et commerciales à un régime gouvernemental global d'autorisations préalables. Cette question devrait toujours être soustraite au contrôle du CRTC. Voilà précisément pourquoi nous devons prendre des mesures pour limiter la Loi à la « radiodiffusion », selon le sens habituel de cette activité, et laisser évoluer Internet.

La politique d'exemption confirmée dans la présente politique réglementaire permet d'atteindre ce résultat sur une période de cinq ans ou moins. De toute évidence, le danger qui nous guette est le risque que de futurs conseillers inspirés par les dispositions et les catégories de la Loi ne soient priés d'assujettir une partie d'Internet à la Loi.

Il faut éliminer ce risque. Le Conseil a recommandé deux approches qui ont toutes deux leurs qualités. La première est le renvoi aux tribunaux, la seconde est l'adoption d'une vue d'ensemble d'une stratégie nationale de numérisation. Un examen gouvernemental d'envergure aurait notamment l'immense avantage d'enterrer définitivement cette question – la liberté de chacun de communiquer sur Internet sans avoir à demander des licences d'État.

2. Le dernier tube à vide analogique de la maison

Pour beaucoup de nationalistes culturels et d'intérêts liés à la production de télévision, mais pas pour les télédiffuseurs eux-mêmes, la question porte sur ce besoin apparent d'aligner Internet sur la politique de radiodiffusion canadienne.

Internet commence à rejoindre le téléviseur du foyer autrefois décrit par George Gilder comme « le dernier tube à vide analogique de la maison² ». (À moins que celui-ci ait cédé la place à un écran plat.) L'alternative est donc la suivante : le système juridique qui régit la radiodiffusion doit-il s'adapter à Internet ou bien Internet doit-il s'adapter au système juridique qui régit la radiodiffusion? Beaucoup de Canadiens dont les revenus et les modèles d'affaires dépendent de la Loi ont sérieusement plaidé devant le Conseil que le modèle juridique qui guide la Loi pourrait et devrait être appliqué à Internet – du moins au secteur qui distribue des émissions de télévision. Pareille confiance dans le pouvoir de la réglementation d'État étaye la politique canadienne de radiodiffusion depuis sa création dans les années 1930. Pour les fervents du nationalisme culturel canadien, Internet et ses possibilités sont une nouvelle menace à la souveraineté culturelle qu'une politique gouvernementale clairvoyante devrait arrimer à ses propres desseins.

Ces Canadiens ont plusieurs raisons d'être optimistes puisque toutes les percées technologiques précédentes – télévision par câble, satellites, services payants et spécialisés – ont été soumises au contrôle du CRTC.

En bref, la politique canadienne de radiodiffusion vidéo se fonde sur un système de licences attribuées à des entreprises qui gagnent de l'argent en misant sur l'intérêt des Canadiens pour les émissions américaines importées. Une partie de ces profits est ensuite réinvestie dans le développement de productions canadiennes. (La radio n'est pas assujettie aux mêmes conditions, car une production intérieure est économiquement envisageable.) La valeur de la licence de radiodiffusion se fonde en premier lieu sur la disponibilité des revenus publicitaires dans un marché donné, puis sur les revenus d'abonnement que les différentes chaînes spécialisées peuvent obtenir.

Selon la Loi et aux yeux de ses adeptes, Internet serait une autre innovation liée à la fourniture d'émissions télévisées qui peut et qui doit servir les intérêts de la production d'émissions de télévision canadiennes. La proposition d'une taxe visant les fournisseurs Internet (la question économique au cœur de cette instance) est la solution qui rallie le plus de suffrages pour amasser de quoi investir dans la production d'émissions télévisées. Elle part du principe que le contenu Internet est une menace pour les Canadiens parce qu'il peut les détourner de la télévision canadienne.

² Gilder, George, *Microcosm: The Quantum Revolution In Economics and Technology*, Free Press, juillet 1990

3. La Loi sur la radiodiffusion nuit à la compréhension des enjeux

Internet est bien plus qu'un moyen de regarder des émissions américaines en trompant la vigilance du Conseil. Par ailleurs, je considère que le prisme juridique à travers duquel nous devons évaluer l'importance d'Internet nuit à une bonne compréhension de sa nature et de ses possibilités.

Il est assez simple de voir pourquoi il doit en être ainsi. La Loi est un cadre global qui régleme la transmission et le contenu d'un certain type de discours. Seule parmi les nombreuses sortes de discours offertes aux Canadiens, la radiodiffusion exige une licence de l'État ou, plus précisément, du Conseil. Il n'est pas nécessaire d'obtenir la permission préalable d'un organisme d'État pour parler au téléphone ou publier un ouvrage, mais la « radiodiffusion » est, au sens de la Loi, une activité qui doit être approuvée par l'État. L'absence d'autorisation préalable ouvre la voie à de lourdes sanctions.

Beaucoup ne sont peut-être pas habitués à voir la radiodiffusion comme une forme de discours impliquant un équipement technique, mais j'utilise « discours » dans un sens général qui englobe la forme imprimée, théâtrale ou conversationnelle, enrichie ou non par un système de transmission technique. Le discours diffusé au moyen d'une presse est un enrichissement du mot écrit propre au XV^e siècle, la radio est un enrichissement du discours propre au XX^e siècle et la télévision est, dans son ensemble, un enrichissement du jeu théâtral.

Les raisons pour lesquelles la diffusion du discours – mais non le discours écrit – doit être approuvée par l'État se fondent sur certaines caractéristiques de la technologie de radiodiffusion du début du XX^e siècle dont la plupart sont aujourd'hui dépassées ou éradiquées. Elles sont aussi le reflet de résultats purement accidentels de notre politique constitutionnelle³. La radiodiffusion est assujettie à des licences depuis ses débuts parce que le spectre électromagnétique qu'elle utilise a été déclaré ressource publique. La réglementation technique du spectre est assurée par la *Loi sur la radiocommunication*⁴. L'utilisation du spectre à des fins de transmission de messages importants est régie par la Loi, qui a des objectifs ambitieux et complètement différents et qui renvoie le Conseil à un cadre global de réglementation d'une catégorie de gens appelés « les radiodiffuseurs ».

La Loi telle qu'elle a été pensée définit la vidéo animée ou la musique distribuée au Canada par un fournisseur de communications comme de la « programmation ». Une fois définies comme « programmation », ces activités deviennent de la « radiodiffusion » et doivent obligatoirement être autorisées par l'État. Une analyse juridique dirait peut-être la même chose avec plus de mots et plus de nuances, mais voilà en gros la situation. Je ne prends pas position sur la possibilité que cette opinion soit finalement défendue en Cour suprême si elle devait s'appliquer aux transmissions sur Internet. Il suffit que des esprits juridiques sérieux pensent qu'elle est exacte et qu'elle ait été soumise au Conseil comme une juste interprétation de la loi. (Tous les bureaux d'avocats ne s'entendent pas.)

³ de Sola Pool, Ithiel, *The Technologies of Freedom*, Belknap Press, 1983, Original de l'University of California, numérisé 30 sept. 2008. De Sola Pool a pressenti ces questions de convergence légale de l'impression et de la radiodiffusion en 1983.

⁴ L.R., 1985, ch. R-2, <http://laws.justice.gc.ca/fr/showtdm/cs/R-2//20090602>

Par conséquent, si tel était le cas, l'application de la Loi à Internet implique forcément d'étendre *considérablement* l'octroi d'autorisations d'État à un discours d'un certain genre passant par l'ordinateur. Voilà le nœud de la présente instance.

À l'audience, de nombreuses parties sont venues dire au Conseil d'étendre (d'appliquer, si vous voulez) son autorité sur Internet. Peu se sont inquiétées des effets pratiques d'un tel régime de licences sur la liberté d'expression, la liberté de commerce ou l'intérêt du consommateur. « Allez-y, c'est tout », nous ont dit plusieurs, et nous réfléchissons plus tard aux conséquences. Elles tiennent pour acquis que le Conseil élaborera des règles pour ne pas entraver le droit – pardon, le privilège légal – des gens de communiquer sur Internet.

La Loi elle-même oblige les parties à formuler leurs arguments et considérations selon ses propres termes plutôt qu'en fonction des caractéristiques d'Internet. Lors d'une comparution devant une commission réglementaire, il est judicieux d'adopter les termes dans lesquels les organismes de réglementation eux-mêmes doivent réfléchir. Ici, la loi que le Conseil est obligé d'appliquer déforme considérablement la compréhension précise du phénomène qui doit être réglementé. Bien qu'Internet fonctionne selon des principes radicalement différents de ceux de la radiodiffusion lorsque celui-ci est vu comme un système technique, il n'en est pas moins tordu et coincé dans des catégories créées par une loi qui n'a jamais envisagé son existence. Cette incroyable plateforme d'innovation⁵ devient encore une autre catégorie réglementaire de la Loi qui doit être exemptée, réglementée ou autorisée en fonction des risques ou de l'absence de risques qu'elle présente pour le système canadien de radiodiffusion et pour les secteurs qui en dépendent. La politique canadienne de radiodiffusion est la seule dimension d'Internet que la Loi nous autorise à examiner.

Il est inutile d'essayer de comprendre Internet sous l'angle de sa conformité aux catégories enchâssées dans la Loi. Ce serait comme juger le système copernicien (les planètes tournent autour du soleil) à l'aune de sa conformité à la théorie géocentriste (les planètes et les étoiles tournent autour de la terre). Voilà pourtant le genre d'outils conceptuels que la Loi nous donne en tant que conseillers. Par chance, les conclusions de fait ont été qu'Internet ne mettait actuellement pas la radiodiffusion canadienne en danger. Que serait-il arrivé autrement? Comme toujours, la réponse aurait résidé dans d'autres réglementations et octrois de licences.

4. Une plateforme d'innovation

Nous savons tous qu'Internet a révolutionné l'éventail des possibilités qui s'offrent à nous, mais nous sommes moins nombreux à savoir pourquoi. La nature d'Internet est d'*innover sans permission*. Personne ne doit avoir la permission d'un fournisseur ou d'un organisme de réglementation pour offrir un nouveau produit ou service. L'exemple le plus frappant est l'invention du World Wide Web par Tim Berners-Lee en 1994, un programme gratuit qui a permis la création de *pages web* et avec elles l'apparition de *fureteurs* capables d'ouvrir ces pages et l'instauration d'un *système de noms de domaine* pour fournir des adresses appropriées. Beaucoup confondent aujourd'hui Internet et le World Wide Web parce que la première *application* dont ils ont vu l'utilité a été le web.

⁵ Voir le discours de Lawrence Lessig sur la question (document en anglais seulement) : <http://www.itu.int/wsis/docs/pc2/visionaries/lessig.doc>

Le déclic qui a mené à l'invention d'Internet s'est peut-être produit beaucoup plus tôt, en 1967, lorsque Bob Taylor⁶, alors directeur du bureau des techniques de traitement de l'information de l'Advanced Research and Planning Agency du ministère américain de la Défense, a voulu savoir pourquoi les trois terminaux d'ordinateurs de son bureau ne pouvaient pas être remplacés par un seul terminal relié à trois réseaux d'ordinateurs différents⁷. Cette question a abouti aux protocoles Internet, c'est-à-dire à des langages informatiques qui permettent de relier des ordinateurs indépendamment de leurs systèmes d'exploitation internes. Ces protocoles ont plusieurs fonctions, mais ils sont à la base une sorte d'esperanto informatique. Ce sont des créations voulues par des ingénieurs qui se sont regroupés pour créer des normes. Il faudrait les voir comme une invention de l'esprit humain, de la même façon que nous concevons un sonnet ou un haïku.

Les résultats de la recherche et de la réflexion entreprises dans les laboratoires de science informatique fermés au monde extérieur dans les années 1960 ont abouti à un système qui a su adapter les communications aux caractéristiques des ordinateurs. Les messages ont été scindés en *paquets* envoyés à destination par un genre d'ordinateur particulier appelé *routeur*. Cette commutation par paquets convient tout particulièrement aux ordinateurs qui en reçoivent des rafales à la milliseconde.

Les protocoles Internet ont déclenché une vraie révolution en séparant le contenu des fournisseurs, de telle sorte que le fournisseur ne contrôlait plus et ne pouvait plus contrôler le contenu des paquets.

Pareille innovation aurait été impossible avant l'invention de l'ordinateur numérique. À l'inverse, le réseau téléphonique commuté public, né dans les années 1880, fonctionne toujours selon des notions qui datent d'avant l'ordinateur. Bien que ce réseau ait été informatisé, sa conception de base n'a pas été réécrite en fonction de l'informatique, sauf pour lui permettre de fonctionner plus vite et à moindre coût.

La dissociation de la création de « programmes » ou d'« applications » – le contenu – de la distribution a eu des conséquences capitales. La caractéristique novatrice d'Internet a été décrite par sa capacité à favoriser l'*innovation* non pas à partir du centre des réseaux, mais plutôt de leur *périphérie*.

Système ouvert, normes ouvertes, innovation périphérique : voilà des termes qui attestent un virage technique capital dans la conception de réseaux de communications. Les normes d'Internet sont le fruit de discussions entre ingénieurs et techniciens qui se réunissent volontairement dans des groupes dont le plus important est Internet Engineering Task Force⁸.

⁶ La carrière de Bob Taylor est racontée à [http://en.wikipedia.org/wiki/Robert_Taylor_\(computer_scientist\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Robert_Taylor_(computer_scientist))

⁷ Un résumé officiel concis d'Internet est fourni par ses créateurs à <http://www.isoc.org/internet/history/brief.shtml>.

L'histoire des trois terminaux de Bob Taylor est racontée dans *Nerds: A Brief History of the Internet*, Stephen Segaller, TV Books, New York, 1998, p. 49-50. Son objectif était de réduire les coûts de trop nombreux ordinateurs et de trop nombreux réseaux qui ne communiquaient pas entre eux. Autre récit intéressant sur l'essor d'Internet : John Naughton, *A Brief History of the Future: the Origins of the Internet*, Weidenfeld and Nicolson, Londres, 1999.

⁸ Voir <http://www.ietf.org/>

À l'inverse, la télévision par câble et le système téléphonique sont des réseaux exclusifs, fermés, qui ont leurs propres règles et un système d'extrémité fermé. Bien que celui-ci présente de nombreux avantages, dont l'absence de pourriels, il n'est pas propice à une innovation absolue.

Tableau 1 Principales caractéristiques d'Internet par opposition à celles de la distribution par câble et de la téléphonie

Internet	Distribution par câble et téléphonie
Flou	Précision parfaite
Pair à pair	Maître/esclave
Bout en bout	Points de contrôle de service
Ouvert à des innovations extérieures	Innovation contrôlée par les propriétaires des systèmes
Applications séparées du transport	Applications intégrées au transport
Normes créées dans des tribunes ouvertes	Normes exclusives

Ce tableau résume ces différences sous forme télégraphique. Je ne développerai pas une thèse sur le sujet ici, ce n'est pas l'endroit. Mon but est de souligner qu'Internet reflète une approche de conception de réseau fondamentalement différente de celle des deux autres réseaux que nous avons créés pour distribuer des signaux de télévision et de téléphonie⁹.

La dissociation de l'application et de la distribution a pour effet que des organismes totalement différents peuvent créer un contenu à partir des organismes de distribution des signaux. Le courrier électronique, le World Wide Web¹⁰ et Skype¹¹ ont été inventés par des individus ou par des petits groupes et mis gratuitement ou non sur Internet. Personne n'est intervenu en disant « ce programme ne fonctionnera pas sur mon réseau ». La conception enchâssée dans les protocoles Internet a dissocié la distribution des signaux, et donc le coût des systèmes qui les distribuent, des signaux eux-mêmes.

Le tout est une formidable révolution technologique. Les programmes et les applications (en gros, les logiciels) sont produits à des prix remarquablement moins élevés que le réseau physique lui-même. Les coûts d'un réseau sont encore régis par les prix immuables d'éléments concrets (câblages, tranchées, conduites, pylônes, poteaux, etc.); le reste est régi par la loi de Moore¹² selon laquelle la puissance des ordinateurs double tous les 18 mois environ à prix constant.

⁹ Pour commencer, voir p. ex. « Protocol Interfaces are the New Bottlenecks », Timothy Denton et François Ménard, à <http://www.tmdenton.com/pub/presentations/bottlenecks.pdf>. Une discussion plus complète et plus nuancée qualifierait le débat sur la nature globale du web avec la question des traducteurs des adresses réseau et des techniques de gestion de la circulation. Mais c'est un autre essai.

¹⁰ http://en.wikipedia.org/wiki/History_of_the_World_Wide_Web

¹¹ <http://en.wikipedia.org/wiki/Skype>

¹² http://en.wikipedia.org/wiki/Moore's_law et http://research.microsoft.com/en-us/um/people/gray/moore_law.html

5. L'enjeu est la liberté d'expression, et non d'éventuels dommages au système de radiodiffusion

Selon moi, l'enjeu est la liberté d'expression sur Internet par le biais de l'animation vidéo intégrale, de la musique ou de propos enregistrés, sans menace d'autorisations d'État. La question est plus fondamentale que les éventuels avatars des protections et des modèles économiques des radiodiffuseurs canadiens et autres intérêts inhérents à la politique de radiodiffusion. Il est ici question du droit de parler librement (grâce à une technologie moderne) qui est remis en question chaque fois que le Conseil se penche sur des ordonnances d'exemption des nouveaux médias.

La prédominance du texte écrit délimite la frontière entre la « radiodiffusion » et le reste¹³. Si celui-ci prime, l'activité ne sera vraisemblablement pas assimilée à de la « radiodiffusion ». Si la vidéo animée ou le son prime, on décidera qu'il s'agit de « radiodiffusion » à moins que les tribunaux n'en décident autrement ou que le Parlement modifie la Loi. Plus les Canadiens auront accès à la large bande, plus les communications personnelles se feront sous forme de vidéo animée – et donc plus leurs auteurs seront assujettis à des licences d'État. Certains verront d'un bon œil cette nouveauté. De nombreux autres, dont moi, ne l'apprécieront pas.

Les pouvoirs du Conseil sur les titulaires de licences sont immenses et systématiquement défendus par les tribunaux. Le Conseil exerce son autorité d'une façon visible et transparente dans le respect des règles de la justice fondamentale. Ses décisions sont confirmées ou corrigées par les tribunaux et par le gouvernement fédéral. Il n'est pas inutile de rappeler qu'il n'a pas le projet de réglementer le discours sur Internet. Toutefois, une partie de ses pouvoirs de réglementation et d'attribution de licences touche aux frontières de l'expression. Voilà le sujet que nous devons aborder

Le Conseil régit le discours par des interventions directes et par l'instauration d'un régime de réglementation prévoyant des contrôles indirects. Le Conseil canadien des normes de la radiotélévision (CCNR) est un exemple concret. Le CCNR se définit lui-même ainsi :

[...] le CCNR est l'œuvre des radiotélédiffuseurs privés et il joue un rôle intermédiaire dans la réglementation de la radiodiffusion au Canada. Grâce à l'appui de l'Association canadienne des radiodiffuseurs (ACR) et avec l'approbation du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC), il encourage les radiotélédiffuseurs privés du Canada à s'autoréglementer en matière de programmation, sans toutefois avoir l'effet matraqueur ni le caractère formel de sanctions gouvernementales¹⁴.

Je crois que le CCNR n'existerait pas si l'industrie de la radiotélévision n'était pas réglementée. Pareille autoréglementation n'est nécessaire que si elle éloigne une réglementation plus pénible. Le CCNR a récemment réprimandé un animateur d'émission-

¹³ Voir la définition de « programmation » à l'article 2 de la Loi.

¹⁴ <http://www.cbsc.ca/francais/about/role.php>

débat¹⁵ qui parlait de l'islam dans des termes que le CCNR estimait être méprisants. Le CCNR examine avec soin et rigueur les plaintes déposées contre les radiotélédiffuseurs¹⁶.

Il arrive aussi que le Conseil contrôle le discours directement en choisissant de révoquer ou de ne pas renouveler une licence de radiodiffusion. Par exemple, le Conseil a décidé de ne pas renouveler la licence d'une station de radio de Québec dont l'animateur tenait des propos ostensiblement offensants¹⁷. Par ailleurs, le Conseil intervient directement, par condition de licence, dans la composition des conseils d'administration des titulaires de chaînes à caractère religieux en particulier.

La réglementation visible n'est en quelque sorte que la pointe de l'iceberg. Les pouvoirs du Conseil sur les radiodiffuseurs sont tellement étendus qu'il est facile de faire apparaître une réglementation du discours en un clin d'œil, par des voies officieuses ou en vertu des conditions mêmes des ordonnances d'exemption. Il est parfaitement concevable qu'une telle ordonnance intègre par voie de référence des normes (ou une absence de normes) qui plaisent à la Commission canadienne des droits de la personne ou à tout autre organisme chargé de contrôler le discours. Autrement dit, le droit de chacun à communiquer par Internet pourrait être révoqué par une décision administrative arbitraire ou pour défaut de conformité à un code de langage élaboré par des parties autres que le CRTC si le Conseil en décidait ainsi. Il est tout aussi facile d'imaginer une situation où les « radiodiffuseurs » d'Internet seraient assujettis à certaines règles en vigueur, telles celles qui balisent l'équilibre linguistique, religieux ou politique et qui visent les utilisateurs des « rares » ondes publiques. Imaginons un instant le caustique athée britannique Pat Condell¹⁸ assujetti à la réglementation canadienne de radiodiffusion et obligé d'« équilibrer » ses opinions sur la religion et sur les religions.

La liberté d'expression reflète des valeurs beaucoup plus cruciales que le maintien d'une politique industrielle de radiodiffusion, ce qui est le but de la Loi. L'histoire démontre que les cadres de réglementation – et la censure – ont tendance à étendre leurs ramifications, et ce malgré la sagesse de la décision prise ici par le Conseil.

Tant la droite que la gauche politique, et bien sûr toute personne qui a son blogiciel, peut exprimer sur Internet des opinions qui, pour une raison ou une autre, ne paraissent pas dans les médias officiels. À son tour, Internet a des effets décisifs, car il retire le pouvoir des institutions et l'offre à des individus en leur donnant les moyens de s'organiser.

Toutefois, si la partie canadienne d'Internet pouvait être assujettie à la Loi et si le discours, dont la vidéo ou le son, devenait une activité réglementée, nous reculerions de plusieurs siècles sur le plan constitutionnel, à l'époque des imprimeries autorisées d'avant 1688¹⁹ ou, dans notre cas, de la transmission visiophone ou des utilisateurs d'ordinateurs autorisés. Il a fallu plusieurs révolutions politiques importantes pour assurer la liberté d'expression et de la

¹⁵ <http://www.cbcs.ca/francais/documents/prs/2009/090206a.php>

¹⁶ <http://www.cbcs.ca/francais/decisions/list.php>

¹⁷ http://www.cbc.ca/canada/story/2004/07/13/choi_040713.html (document en anglais seulement)

¹⁸ www.patcondell.com

¹⁹ http://en.wikipedia.org/wiki/Glorious_Revolution

presse, et il serait odieux de gruger cet espace de liberté pour protéger une politique canadienne de radiodiffusion insignifiante en comparaison. Cette possibilité a cependant ses défenseurs.

Sans changement de libellé depuis son adoption en 1991, la portée de la Loi a explosé. Vingt-deux ans se sont écoulés entre sa dernière mise à jour, dans les années 1986-1987, et 2009, année de la présente instance. Depuis, la puissance des ordinateurs a doublé plus de 14 fois, avec des réductions de coûts équivalentes, soit un peu plus de 16 000 augmentations. L'évolution du prix de la mémoire des ordinateurs a augmenté au même rythme. Autrement dit, une vidéo conservée sur un cellulaire personnel peut être téléchargée d'Internet et rejoindre des millions de gens sans passer par un « radiodiffuseur », selon le sens généralement donné à ce terme.

Pourtant, nous sommes habitués à entendre dire que la Loi affirme qu'il s'agit d'une activité assujettie à une autorisation, une autorisation préalable de l'État. Il y a nettement une contradiction entre la Loi, conçue hier pour une époque où les communications par des systèmes techniques étaient rarissimes et extrêmement chères, et la situation actuelle. Le Conseil doit tenir compte de cette réalité, mais la Loi est faite pour que nous l'ignorions.

6. Qui décide?

Le CRTC pourrait bien être l'organisme tout indiqué pour définir la « radiodiffusion », mais les outils que lui donne la Loi pour y réfléchir sont totalement contre-indiqués à cet égard.

Si les conseillers avaient cette fois-ci pris une autre décision, ou si le Conseil arrivait à l'avenir à une autre conclusion, de grands pans de la circulation Internet générée par les Canadiens de compétence fédérale seraient assujettis à des licences fédérales et à un cadre de réglementation importun. Il est inutile de dire que ce contenu généré par les utilisateurs serait exempté, car une exemption sous-entend forcément que la communication exemptée pourrait être réglementée par l'État et que les modalités de l'ordonnance d'exemption en soi sont une forme de réglementation. Toute exemption implique des conditions. Le discours sur Internet ne devrait pas impliquer que l'État accorde des permissions préalables à ceux qui s'expriment. Le discours ne devrait pas plus être autorisé par l'équivalent d'un permis de chasse que contrôlé par l'équivalent d'un permis de conduire. Le discours est un droit. Il n'est pas un privilège légal concédé par l'État. Pourtant, le fait de prendre la parole dans une vidéo animée transmise par un système numérique pourrait être assujetti à l'octroi d'une licence du gouvernement fédéral sous prétexte qu'il pourrait s'agir de « radiodiffusion ».

À la différence du discours, la licence de radiodiffusion est un simple privilège; elle n'est pas un droit²⁰. De la même façon, l'octroi d'une exemption permanente serait un privilège conditionnel, accordé et révoqué par le même organisme de réglementation.

²⁰ Les droits de licence du CRTC se justifient sur cette base. Voir <http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2008-2009/inst/rtc/rtc03-fra.asp>.

Les Canadiens savent aussi que la Loi autorise le Conseil à associer des conditions dérangeantes et d'une grande portée à la production, à la présentation, au contenu et à la communication de toute activité dite de « radiodiffusion ». Quiconque connaît la radiodiffusion canadienne sait qu'il existe toutes sortes d'exigences que le Conseil impose aux radiodiffuseurs et aux entreprises de distribution pour régir la vente d'« émissions » et la consommation de celles-ci par la population canadienne.

5. La Loi sur la radiodiffusion et ses principes fondamentaux contre Internet

Le cadre conceptuel de la Loi réduit tous les phénomènes en les examinant à travers ses filtres. L'expression « nouveaux médias » elle-même n'est qu'une autre façon de plaquer sur Internet des idées produites par la Loi. Les « nouveaux médias » ne sont pas nouveaux, ils sont simplement l'idée que la Loi se fait d'Internet. La Loi voit Internet en fonction d'elle.

Tant que le débat restera dans les limites de la Loi, il sera extrêmement difficile de lutter contre la compression implacable des questions selon ce qui est bon ou mauvais pour la politique canadienne de radiodiffusion.

Il faut affranchir la communication Internet de la menace de licences d'État envisagée dans la Loi. Plusieurs raisons politiques, culturelles et techniques justifient cette nécessité.

Sur le plan politique, l'extension des licences d'État aux internautes qui utilisent la musique ou la vidéo animée est un alourdissement disproportionné de l'autorité gouvernementale en échange d'un gain à long terme minime ou inexistant. En bout de ligne, la politique de la radiodiffusion ne pourra pas être protégée d'Internet. Le Conseil doit réfléchir au poids de la réglementation des télécommunications par rapport aux avantages devant découler de cette même réglementation.

Le même genre de raisonnement devrait s'appliquer à la radiodiffusion. Le Conseil doit « tenir compte du fardeau administratif [que la réglementation et la surveillance du système] sont susceptibles d'imposer aux exploitants d'entreprises de radiodiffusion »²¹ mais, comparé à l'envergure extrêmement envahissante de la Loi qui, dans les faits, modèle toute l'industrie, cet avertissement se fonde dans le cadre global de réglementation. En l'absence d'une orientation statutaire ou politique, le Conseil n'a aucun pouvoir d'ajuster ses empiètements réglementaires à l'aune des avantages pour la société. Ainsi, la Loi ne nous demande pas d'envisager d'éventuels compromis entre la politique de radiodiffusion et la liberté d'expression, par exemple.

En outre, la Loi se fonde sur une série d'hypothèses techniques et culturelles qui sont petit à petit sapées et éliminées par le progrès technologique.

- Aucune éventuelle pénurie de spectre radio ne justifie une réglementation à moins d'en créer une, artificielle, par le biais de la réglementation (de la même façon qu'il n'existe aucune limite de beurre, de minerai de fer ou de tout autre produit concret dont la « rareté » est déterminée par le prix).

²¹ Article 5(2)g) de la Loi, L.R.C.1985, ch. B-9.01

- Il n'existe aucun moyen de limiter les choix des gens sur ce qu'ils veulent regarder ou faire sur Internet, car il n'existe aucune limite pratique au nombre de sources. La version actuelle du protocole Internet compte 4,8 milliards d'adresses; celle qui sera introduite dans les dix prochaines années²² comptera pour chacun des six milliards d'habitants de notre planète autant d'adresses protocole Internet (PI) qu'il y a d'étoiles dans notre galaxie.
- Sur le plan culturel, l'hypothèse voulant que ce que nous faisons dans le domaine des médias électroniques soit une « émission » – c.-à-d. une vidéo destinée à informer, expliquer et divertir – est très influencée par l'offre télévisuelle. D'ici quelque temps, l'« émission » télévisée d'une demi-heure pourrait autant être un artefact de l'histoire qu'un opéra baroque et la production pourrait bien devenir une activité subventionnée par l'élite. La forme que prend la transmission de la culture sur Internet, et qu'il vaut aussi la peine de protéger et de subventionner, n'a pas encore été définie. Les milieux de la production qui ont comparu devant le Conseil ont semblé assumer à bien des égards la continuité de la formule culturelle de la demi-heure d'émission télévisée. Si cette activité culturelle devait être subventionnée, qu'il en soit ainsi. Mais réglementer Internet dans cette optique, c'est assommer une mouche avec un marteau.

Cette discussion pourrait se poursuivre longtemps, mais elle ne changerait pas les faits de base que tout le monde admet.

Le système de télévision tel que nous le connaissons cède le pas à toutes sortes d'autres plateformes et de médias. Il s'intègre à un monde informatisé qui comprend toutes sortes de possibilités axées sur l'ordinateur. Cette réalité est tout aussi évidente pour ceux qui veulent étendre la portée de la Loi que pour ceux qui croient qu'il serait fou de poursuivre dans cette voie. Quelles que soient leurs convictions, les gens raisonnables qui participeraient à une discussion franche et privée sur la direction que prend le monde s'entendraient sur la nature des enjeux que soulève Internet. Ils ne s'entendraient ni sur l'efficacité de l'appareil réglementaire prévu par la Loi pour enrayer la vague, ni sur le bien-fondé d'utiliser des licences d'État pour protéger la politique industrielle canadienne de radiodiffusion. Au fond, l'argument qui justifie l'application de la Loi à Internet est la conviction que l'autorité de l'État est suffisante et efficace, et qu'elle peut être appliquée dans les mêmes proportions à d'autres objectifs politiques pertinents pour sauver du futur le système de radiodiffusion. Surtout, l'exercice de la volonté politique suffit à canaliser l'impact d'Internet selon des schémas suffisamment connus pour éviter à des groupes qui en sont venus à dépendre de l'intervention de l'État pour vivre de devoir s'adapter à Internet.

La télévision évolue, et sa nature et son orientation futures sont floues. L'application de la Loi à certains pans d'Internet dans le champ de compétence canadienne pourrait encore sauver de trois à dix ans de production subventionnée de contenu canadien, mais à quel prix au regard du retard que prendrait le progrès technologique du pays?

²² <http://en.wikipedia.org/wiki/IPv6>

De plus, l'importance des subventions directes accordées à la télévision canadienne par le biais de divers fonds de production indique que nous n'avons pas forcément besoin de réglementer directement les titulaires pour acheminer de l'argent dans la production d'émissions de télévision canadiennes. La plupart de ces subventions sont allouées en-dehors du cadre du CRTC. Il est donc permis de croire que l'extension de l'octroi de licences ne résoudra pas les problèmes d'Internet pour la télévision canadienne. La société qui est la nôtre a besoin d'une discussion plus étendue et subtile, qui transcende la possibilité que telle chose entre ou non dans une définition statutaire de « radiodiffusion » avant d'intervenir ostensiblement dans le droit de chacun à communiquer par Internet.

6. La Loi sur la radiodiffusion fait « tellement XX^e siècle »

Par sa nature, la radiodiffusion offre à certaines personnes des porte-voix : celles, peu nombreuses, qui s'adressent au plus grand nombre grâce à de puissantes machines. Les gouvernements ont jugé nécessaire de contrôler cette forme d'expression au XX^e siècle à cause du pouvoir inégal que ces personnes acquéraient sur la population. Toutes les hypothèses qui sous-tendent le monde envisagé par la Loi – rareté du spectre, canaux limités, manque d'adressabilité, portée géographique réduite, coûts élevés de l'infrastructure de distribution, prix de l'équipement de production se situant au-delà du budget moyen d'une personne – disparaissent. Internet est en voie de triompher des conséquences de ces quelques voix s'adressant au grand public. Il offre à des groupes de plus en plus variés la possibilité de répondre, de dire oui ou non, d'arguer avec les autorités, d'exposer des faits au monde entier. Peut-être signe-t-il aussi la fin de ce caractère fondamental de la seconde moitié du XX^e siècle : la concentration de l'attention humaine sur des nouvelles et du divertissement produits de façon centralisée. Nos descendants seront stupéfaits d'apprendre que nous avons eu accès à des sources aussi réduites d'information et de divertissement – jusqu'à ce que quelqu'un leur explique que nous n'avions pas le choix. Cette absence de choix les choquera encore davantage.

Le modèle de la radiodiffusion est limité dans le temps par la technologie qui l'a inspiré. Nous nous éloignons de cette technologie et de ses limites, et nos lois devraient s'adapter aux problèmes légitimes qui se posent aujourd'hui et non à ceux qui se sont posés en 1958 ou en 1997.

Le droit des Canadiens à s'exprimer et à communiquer par Internet est mille fois trop important pour être assujéti à un cadre d'attribution de licences d'État. Si davantage de Canadiens savaient que le Conseil est passé à un cheveu de réglementer leurs communications, non pas par choix, mais en vertu de lois obsolètes, ils seraient inquiets à juste titre. Le bon sens a heureusement prévalu, et la nécessité d'une intervention n'a pas encore été démontrée. Mais cette convergence des faits ne sera peut-être pas toujours là. Par conséquent, la demande d'une révision d'une stratégie de transition au numérique par le gouvernement est à la fois sage et opportune. Il faut régler la question.