



JUIN 2022

LE PROJET DE LOI C-11 SUR LE *STREAMING*, UNE CARTE BLANCHE AU CRTC

Par M^e Samuel Bachand, avec la collaboration de Gabriel Giguère

Le 22 novembre 2021, le gouvernement fédéral déposait à la Chambre des communes le projet de loi C-11, intitulé *Loi sur la diffusion continue en ligne*¹. Ce projet de loi a pour objectif de modifier la *Loi sur la radiodiffusion*² de manière à permettre au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) de régir, par le biais d'ordonnances³, les services de diffusion en ligne (ci-après « streaming »).

Non seulement les Netflix et Disney de ce monde sont-ils dans la mire du gouvernement, mais des plateformes comme Spotify et YouTube le sont aussi et, par la même occasion, indirectement, la quasi-totalité des contenus audio et audiovisuels accessibles par Internet au Canada.

ÉTENDRE L'EMPIRE DU CRTC

La *Loi sur la radiodiffusion* a été conçue dans une optique économiquement dirigiste et politiquement nationaliste⁴, à une époque de rareté de la ressource (le spectre des radiofréquences) qui seule permettait les transmissions⁵.

Dans ce contexte, la *Loi sur la radiodiffusion* a historiquement investi le CRTC de la surveillance, du contrôle et de la réglementation des activités de radiodiffusion⁶. Le CRTC octroie par exemple des licences de radiodiffusion⁷ qui intègrent, avec les exigences réglementaires pertinentes, certaines conditions expresses, notamment de quota de contenus canadiens à diffuser et de contributions obligatoires pour les radiodiffuseurs, servant à subventionner la création de ces contenus⁸.



Dans l'exercice de ses fonctions, le CRTC doit mettre en œuvre la Politique canadienne de radiodiffusion⁹, l'objectif affiché n'étant pas historiquement de contrôler l'ensemble du contenu mais d'assurer que les Canadiens ont entre autres « accès à du contenu créatif attrayant et diversifié sur une variété de plateformes »¹⁰.

Or, les technologies de l'information ont profondément changé depuis : la fibre optique et l'Internet ont permis aux fournisseurs de services de télécommunication de circonvenir le problème de la rareté du médium de transmission. Grâce aux innovations du secteur, les Canadiens ont ainsi accès non seulement au contenu des radiodiffuseurs traditionnels – la raison d'être présumée de la *Loi* et du CRTC – mais à tout un nouvel univers de contenu supplémentaire indépendant, créatif et diversifié.

En 2012, dans sa décision intitulée *Renvoi relatif à la Loi sur la radiodiffusion*¹¹, la Cour suprême du Canada a rejeté l'opinion selon laquelle le CRTC avait une compétence générale à l'égard des contenus en ligne.

Le projet de loi C-11 cherche ainsi à corriger les angles morts de la législation existante et à étendre l'empire du CRTC. S'il était adopté sous sa forme actuelle, les Canadiens pourraient assister à une bureaucratisation massive des espaces de création et d'expression les plus dynamiques de notre époque.

UN CONTRÔLE INDIRECT DU STREAMING

Le projet de loi C-11 vise évidemment les plateformes de diffusion en continu comme Netflix et Disney¹². Ces « entreprises en ligne » (entreprises qui transmettent ou retransmettent des programmes sur Internet pour qu'ils soient reçus par le public)¹³ seraient sous l'autorité du CRTC. Certains groupes d'intérêts, tel l'ADISQ, y voient une occasion pour l'État de prélever des contributions de ces entreprises¹⁴. D'autres s'inquiètent, non sans raison, des conséquences économiques, culturelles et juridiques¹⁵ potentiellement néfastes de l'installation d'un lourd appareil étatique là où la liberté et l'absence quasi totale de réglementation ont fait merveille jusqu'à présent.

Il est raisonnable de croire que l'âge d'or des séries et des documentaires en ligne n'aurait vraisemblablement jamais vu le jour dans un Internet réglementé par un panel de bureaucrates chargés d'appliquer une politique étatique.

On notera toutefois que les porte-parole gouvernementaux n'insistent guère sur cet autre aspect réglementaire encore plus préoccupant : en contradiction avec la décision de 2012 de la Cour suprême, C-11 permettrait au CRTC de se reconnaître une compétence sur tout « programme », c'est-à-dire tout contenu sonore ou audiovisuel unique s'il est soit :

- i) monétisable (génère directement ou indirectement des revenus);
- ii) diffusé par une entreprise titulaire d'une licence; ou

iii) doté d'un identifiant unique en vertu d'un système de normes internationales (par exemple, un contenu musical protégé par droits d'auteur)¹⁶.

Le ministre du Patrimoine canadien et parrain du projet de loi, Pablo Rodriguez, a affirmé à plusieurs reprises que C-11 ne visait pas les utilisateurs ni les créateurs qui publient leur propre contenu¹⁷. Il est vrai qu'un contenu qui ne génère pas, directement ou autrement, de revenus pour la personne qui le téléverse (ou qui en détient les droits) ne peut pas être réglementé en tant que tel. Toutefois, le président du CRTC a avancé qu'il serait possible de réglementer les vidéos maison, contrairement à ce qu'avançait le ministre Rodriguez¹⁸.

L'âge d'or des séries et des documentaires en ligne n'aurait vraisemblablement jamais vu le jour dans un Internet réglementé par un panel de bureaucrates.

Le projet de loi C-11, dans son article 4, accorderait au CRTC le pouvoir de réglementer discrétionnairement les plateformes de streaming, comme YouTube ou TikTok, qui hébergent ce type de contenu.

Par exemple, le CRTC pourrait rendre à l'endroit d'un certain type de plateformes des ordonnances visant à encadrer la diffusion de contenus considérés potentiellement mensongers, trompeurs ou haineux, comme il le fait déjà en matière de télé avec le *Règlement de 1987 sur la télédiffusion*¹⁹. Lesdites plateformes adopteraient vraisemblablement une politique générale et uniforme pour se conformer aux ordonnances, sans égard aux exemptions dont bénéficient certains contenus – notamment des vidéos et balados à caractère politique – en vertu de C-11. On arriverait donc au même résultat par l'intermédiaire de ces plateformes qui pourraient ainsi être contraintes à gérer, de la manière souhaitée par le CRTC, des contenus indépendants autrement exemptés.

MENACES À LA LIBERTÉ D'EXPRESSION

En bref, C-11 contient des failles qui laisseraient une grande marge de manœuvre au CRTC pour contrôler indirectement le contenu généré par les utilisateurs individuels. Il a le potentiel de faire basculer les plateformes de streaming et les médias sociaux vers un environnement fortement réglementé²⁰.

S'il n'a réellement aucune intention de réglementer le contenu indépendant mis en ligne par les citoyens canadiens, le gouvernement devrait fermer cette échappatoire réglementaire.

Une myriade de contenus expressifs (balados, clips, etc.) protégés par la liberté d'expression passeraient sous l'autorité du CRTC ou, à tout le moins, seraient susceptibles de subir les conséquences d'ordonnances rendues par le CRTC à l'égard des plateformes sur lesquelles ils sont hébergés. Cela découle logiquement de l'omniprésence des outils de monétisation des contenus multimédias sur les médias sociaux où se déroule une grande partie des débats intellectuels, sociaux et politiques de notre temps.

Il est difficile de prédire la manière exacte dont le CRTC ferait usage de ces nouveaux pouvoirs, ou même s'il les utiliserait. S'il n'a réellement aucune intention de réglementer le contenu indépendant mis en ligne par les citoyens canadiens, le gouvernement devrait modifier la loi et fermer cette échappatoire réglementaire avant son adoption.

RÉFÉRENCES

1. Chambre des communes, Débat de la chambre des communes, vol. 151, no 048, 1^{re} session, 44^e Législature, 29 mars 2022.
2. Gouvernement du Canada, *Loi sur la radiodiffusion*, L.C. 1991, ch. 11.
3. Et non de licences, distinction majeure par rapport au régime actuel des radiodiffuseurs et télédiffuseurs traditionnels.
4. Gouvernement du Canada, ministère des Communications, *Cadre de la politique canadienne du spectre*, septembre 1992, p. 2.
5. *Referencere re Regulation and Control of Radio Communication in Canada* [1932] A.C. 304 (Comité judiciaire du Conseil Privé); voir aussi, de la même année, la version de la *Loi canadienne de la radiodiffusion* adoptée par le gouvernement Bennett; Michael Dewing, *La politique canadienne de radiodiffusion*, no 2011-39-F, 23 juin 2014, Parlement du Canada.
6. Gouvernement du Canada, *Loi sur la radiodiffusion*, L.C. 1991, ch. 11, art. 2, 5, 6.
7. Gouvernement du Canada, *Loi sur la radiodiffusion*, L.C. 1991, ch. 11, art. 2.
8. Gouvernement du Canada, *Loi sur la radiodiffusion*, L.C. 1991, ch. 11, art. 3, 5, 9; Gouvernement du Canada, *Contributions au titre du développement du contenu canadien et initiatives admissibles*, consulté le 20 mai 2022.
9. Gouvernement du Canada, *Loi sur la radiodiffusion*, L.C. 1991, ch. 11, art. 3.
10. Gouvernement du Canada, *Notre mandat, mission et ce que nous faisons*, consulté le 20 mai 2022.
11. *Renvoi relatif à la Loi sur la radiodiffusion*, 2012 CSC 4.
12. Marie Woolf, « Heritage minister says Netflix, Disney should contribute more to Canadian culture », CTV News, 16 février 2022.
13. Projet de loi C-11, *Loi sur la diffusion continue en ligne*, Parlement canadien, déposé le 22 novembre 2021, art. 2(1).
14. Association québécoise de l'industrie du disque, du spectacle et de la vidéo (ADISQ), *Dépôt du projet de loi C-11 sur la radiodiffusion : l'ADISQ salue le dépôt d'un projet de loi nécessaire et grandement attendu*, 2 février 2022.
15. John Carpay, « Canada is one step closer to the demise of free speech with Bill C-11 », *Post Millennial*, 21 mai 2022; voir John Carpay, président du Centre juridique pour les libertés constitutionnelles (JCCF.ca).
16. Projet de loi C-11, *Loi sur la diffusion continue en ligne*, Parlement canadien, déposé le 22 novembre 2021, art. 4.
17. Chambre des communes, Débat de la chambre des communes, vol. 151, no 032, 1^{re} session, 44^e Législature, 16 février 2022.
18. Marie Woolf, « Le projet de loi pourrait permettre au CRTC de réglementer les vidéos maison », *La Presse*, 20 mai 2022.
19. Gouvernement du Canada, *Règlement de 1987 sur la télédiffusion*, Dernièrement amendé le 1^{er} septembre 2018, art. 5 (1) b) c) d).
20. Projet de loi C-11, *Loi sur la diffusion continue en ligne*, Parlement canadien, déposé le 22 novembre 2021, art. 4.2(2) a).



Ce Point a été préparé par M^e Samuel Bachand, avocat au sein du cabinet LIS s.a. et principal conseiller juridique externe du Centre juridique pour les libertés constitutionnelles (JCCF.ca) au Québec, en collaboration avec Gabriel Giguère, analyste en politiques publiques à l'IEDM. La **Collection Réglementation** de l'IEDM vise à examiner les conséquences souvent imprévues pour les individus et les entreprises de diverses lois et dispositions réglementaires qui s'écartent de leurs objectifs déclarés.

L'IEDM est un think tank indépendant sur les politiques publiques. Par ses publications, ses apparitions dans les médias et ses services consultatifs aux décideurs politiques, l'IEDM stimule les débats et les réformes des politiques publiques en se basant sur les principes établis de l'économie de marché et sur l'entrepreneuriat. Il ne sollicite ni n'accepte aucun financement gouvernemental.

IEDM 910, rue Peel, bureau 600, Montréal QC H3C 2H8 - T 514.273.0969 iedm.org