



Montréal, le 6 juillet 2009

Monsieur Robert A. Morin  
Secrétaire général  
CRTC  
Ottawa (Ontario) K1A 0N2

Par le formulaire d'intervention du CRTC

**Objet : 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)**

Monsieur le Secrétaire général,

1. L'ADISQ, qui représente les producteurs de disques, de spectacles, de vidéoclips et d'émissions de variétés télévisées et dont les membres sont responsables d'environ 95 % de la production de disques, de spectacles et de vidéoclips d'artistes canadiens d'expression francophone, a pris connaissance des modifications proposées par le Conseil à l'Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias et souhaite par la présente soumettre ses commentaires sur celles-ci.
2. Les modifications proposées dans l'appel aux observations (Avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2009-330) concernent l'élargissement de la définition d'une entreprise de radiodiffusion par les nouveaux médias de manière à englober tous les services de radiodiffusion sur Internet et sur plateforme mobile point à point. Le CRTC préconise aussi la mise en place d'une interdiction de préférence induite aux entreprises de radiodiffusion par les nouveaux médias de même que l'introduction d'une exigence pour les entreprises de radiodiffusion par les nouveaux médias de faire rapport au Conseil sur leurs activités lorsque celui-ci leur en fait la demande. Pour ce faire, le Conseil propose de remplacer la dernière phrase de l'Ordonnance de 1999 par les alinéas suivants:

*1) L'entreprise fournit des services de radiodiffusion, conformément à l'interprétation du terme « radiodiffusion » établie dans Nouveaux médias, avis public radiodiffusion CRTC 1999-84/avis public télécom CRTC 99-14, 17 mai 1999, qui sont :*

*a) distribués et accessibles par Internet; ou*

*b) distribués au moyen de la technologie point à point et captés par des appareils mobiles.*

*2) L'entreprise ne doit pas accorder de préférence indue à quiconque, y compris elle-même, ni causer à quiconque un désavantage indu. Lors d'une instance devant le Conseil, il incombe à la titulaire qui a accordé une préférence ou fait subir un désavantage d'établir que la préférence ou le désavantage n'est pas indu.*

*3) L'entreprise fournit de l'information sur les activités de l'entreprise en matière de radiodiffusion par les nouveaux médias ou tout autre type d'information requis par le Conseil dans le but de surveiller l'évolution de la radiodiffusion par les nouveaux médias, sous la forme et dans les délais prescrits périodiquement par le Conseil.*

3. Avant de commenter ces modifications proposées, l'ADISQ souhaite exprimer sa déception quant à la décision du Conseil de maintenir l'Ordonnance d'exemption. Tel que l'ADISQ l'a fait valoir au Conseil lors du dernier examen de la radiodiffusion sur les nouveaux médias, nous étions plutôt d'avis que le CRTC devait accomplir un premier pas dans le monde numérique en retirant de son exemption certaines entreprises ayant déjà démontré leur viabilité et leur capacité à être soumises à la réglementation du Conseil. L'ADISQ est d'avis que la nécessité d'assurer l'intégration harmonieuse de la radiodiffusion par les nouveaux médias dans le cadre des objectifs de la politique canadienne de radiodiffusion requerrait du Conseil une vision proactive plutôt qu'une vision attentiste.
4. Ceci étant dit, l'ADISQ espère que la position du Conseil à l'égard de la radiodiffusion par Internet ne compromettra pas les opportunités d'assurer un développement de ces nouvelles formes de radiodiffusion qui soit en harmonie avec les exigences de la politique canadienne de radiodiffusion.
5. Malgré cette réserve, l'ADISQ appuie les modifications proposées à l'Ordonnance d'exemption. L'ADISQ note que pour l'instant, le Conseil estime que l'exemption conditionnelle constitue le moyen approprié afin de promouvoir l'atteinte des objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion*. Les modifications proposées témoignent d'un souci d'assurer un suivi actif de l'évolution de la radiodiffusion sur Internet de manière à être en mesure, le cas échéant, de prendre en temps opportun, les décisions appropriées. Rappelons que le CRTC a annoncé dans sa nouvelle politique sur les nouveaux médias qu'il s'attendait à revoir son approche au cours des cinq prochaines années. L'ADISQ estime donc que les modifications proposées sont un pas dans la bonne direction.

### **La portée de l'intervention à l'égard de la radiodiffusion par les nouveaux médias**

6. Il importe de rappeler les faits afin de dissiper certaines ambiguïtés cultivées par certains au sujet de la radiodiffusion par Internet. Ces ambiguïtés semblent être à la source de la perception reflétée notamment dans l'opinion concordante du conseiller Timothy Denton dans « Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2009-329 ». Assimiler les démarches d'application des principes prévus par les lois aux situations prenant place sur Internet à « la réglementation d'Internet » dans sa globalité est une tactique argumentative

fort discutable. Cette tactique est souvent utilisée afin de discréditer ceux qui souhaitent assurer que les principes valables à l'égard des activités hors ligne trouvent application lorsque ces activités se déroulent en ligne. En accusant ceux qui souhaitent l'application des exigences des lois aux activités sur Internet de vouloir « régler Internet », on fait dériver le débat. Le Conseil devrait clairement saisir toutes les occasions de rappeler qu'il y a une très grande différence entre « régler Internet » et encadrer l'exploitation des entreprises de radiodiffusion néomédiatiques.

7. Internet est un réseau à vocation universelle : il est possible d'y réaliser toutes sortes d'activités dont plusieurs sont assujetties à des conditions prévues par les lois. Par exemple, sur Internet, certains vendent des médicaments qui au Canada ne sont censés être disponibles que sur ordonnance médicale : est-ce que la réglementation de santé interdisant de telles ventes sur Internet équivaut à « régler Internet » ? De la même façon, les éventuelles mesures visant à assurer l'accomplissement des objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion* lorsque les émissions sont disponibles sur Internet n'équivalent pas à « régler Internet » mais plutôt à encadrer la radiodiffusion sur Internet.
8. Aux États-Unis, la législation sur les valeurs mobilières a été intensément utilisée afin de combattre certaines pratiques impliquant des informations relatives à des produits financiers proposés au public. Entre 1995 et 2006, la Commission américaine des valeurs mobilières, la *Security and Exchange Commission*, a intenté plus de 500 poursuites judiciaires relativement à des activités se déroulant sur Internet, dont plusieurs visaient les polluposteurs ou autres activités de fausses représentations effectuées via Internet<sup>1</sup>. Cet exemple met en lumière qu'il est possible d'appliquer les réglementations d'intérêt public aux activités réglementées se déroulant sur Internet. Au Canada, la décision *In the Matter of World Stock Exchange* de la Commission des valeurs mobilières d'Alberta confirme que la législation canadienne trouve application dès lors qu'il existe un lien substantiel avec le territoire canadien<sup>2</sup>.
9. On peut convenir que certains types de réglementation qui s'appliquent présentement à la radiodiffusion conventionnelle ne peuvent se transposer comme tels dans l'environnement d'Internet. Mais il est essentiel de partir du postulat que les objectifs publics qui prévalent à l'égard des entreprises de radiodiffusion doivent trouver application même si l'activité est réalisée en tout ou en partie sur Internet. La *Loi sur la radiodiffusion* comporte un ensemble de moyens, pas uniquement le mécanisme d'attribution de licence, afin d'assurer l'accomplissement des objectifs qu'elle identifie.
10. Le temps n'est plus à se demander si les nouveaux médias ont de l'influence sur le système canadien de radiodiffusion - ils ont déjà une influence majeure sur les façons d'envisager l'avenir, notamment dans plusieurs milieux de la création, de la production et de la diffusion - mais plutôt le temps d'assurer l'intégration harmonieuse des nouveaux médias dans le système de radiodiffusion.

---

<sup>1</sup> John REED STARK et Carolyn E. KURR, "Using the Securities and Exchange Commission's Statutory Weaponry to Combat Spam", [2006] 37 *University of Toledo Law Rev.*, 271-305, p. 282.

<sup>2</sup> *In the Matter of World Stock Exchange*, (2000) 9 ASCS 658, < <http://www.albertasecurities.com/Search/Results.aspx?k=%22World%20stock%20exchange%22> >

11. Il est encore plus déplacé de se mettre à proclamer que la Loi que l'on est chargé d'appliquer « nuit à la compréhension des enjeux ». Il faut au contraire faire l'effort d'imaginer comment assurer l'application des principes de la Loi. Il faut agir proactivement pour ne pas se retrouver avec un système qui ne ferait que relayer du contenu – parfois licite, parfois piraté - sans retombées sur la capacité des Canadiens de créer et de vivre de leurs créations.

### **Ce qui est visé par l'exemption modifiée**

12. L'exemption porte sur les entreprises de radiodiffusion sur Internet. Il est nullement question de réglementer Internet en tant que tel ni de se mettre à réglementer les sites individuels, y compris les sites à contenu généré effectivement par les usagers. Il s'agit d'encadrer certains types d'entreprises décrites ainsi dans le projet de modification :

*L'entreprise ... « qui fournit des services de radiodiffusion conformément à l'interprétation du terme 'radiodiffusion' établie dans 'Nouveaux médias'*

*et ces services de radiodiffusion sont « distribuées et accessibles par Internet ou distribués au moyen de la technologie point à point et captés par des appareils mobiles.*

13. D'ailleurs, la *Loi sur la radiodiffusion* régit l'exploitation des entreprises de radiodiffusion et non les activités individuelles menées par des personnes en dehors d'un contexte organisationnel. Il n'est donc pas question de viser ici les individus qui diffusent des « émissions » sur leur site personnel. Ce type d'activités devient assujéti à la *Loi sur la radiodiffusion* uniquement lorsqu'elle est accomplie dans le cadre de l'exploitation d'une « entreprise ». L'entreprise de radiodiffusion est définie à l'article 2 de la *Loi sur la radiodiffusion* au moyen d'une définition ouverte. Le Parlement a défini l'expression « entreprise de radiodiffusion » de la façon suivante :

*“broadcasting undertaking” includes a distribution undertaking, a programming undertaking and a network;*

*“entreprise de radiodiffusion” s'entend notamment d'une entreprise de distribution ou de programmation, ou d'un réseau.*

14. La définition est non limitative. L'article 2 indique que l'expression « entreprise de radiodiffusion » s'entend notamment d'une entreprise de distribution ou de programmation, ou d'un réseau. Pierre-André Côté explique que « lorsque le mot n'est pas défini de manière exhaustive, il conserve, dans la loi, son sens courant »<sup>3</sup>. Le caractère non limitatif de la définition d'« entreprise de radiodiffusion » révèle l'intention du Parlement de viser toutes les entreprises ayant pour objet la transmission, soit l'émission et la réception d'« émissions » par tout moyen de télécommunication, destinées à être reçues par le public.

---

<sup>3</sup> Pierre-André CÔTÉ, *Interprétation des lois*, 3e édition, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1999, p. 78.

15. Comme le mentionne le CRTC dans sa décision de radiodiffusion CRTC 2006-615 *Distribution de services de radio par satellite par abonnement par des entreprises de distribution par satellite de radiodiffusion directe*:

*Le terme « notamment » employé dans la définition d'une « entreprise de radiodiffusion » implique que les entreprises énumérées dans la liste ne sont pas les seules à être tenues pour des entreprises de radiodiffusion. Qui plus est, le Conseil estime, au même titre que CSR, qu'il a toute autorité pour créer une nouvelle catégorie d'entreprises et pour leur attribuer des licences. Ceci est conforme à l'article 5(2)(c) de la Loi qui stipule que « la réglementation et la surveillance du système devrait être souple et à la fois : [...] pouvoir aisément s'adapter aux progrès scientifiques et techniques » . [au paragraphe 28]*

16. Ainsi, dès qu'une entreprise exerce des activités de radiodiffusion, c'est-à-dire qui contribuent à l'acheminement d'émissions vers le public, elle constitue une entreprise de radiodiffusion au sens de la *Loi sur la radiodiffusion*.

### **Les FSI sont-ils visés ?**

17. La portée des modifications proposées par le CRTC à l'ordonnance comporte une ambiguïté : est-ce qu'elles visent les fournisseurs d'accès internet ? Dans « Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2009-329 – Examen de la radiodiffusion par les nouveaux médias », le Conseil estime qu' « *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.* <sup>4</sup> »
18. Le CRTC indique également dans cette politique qu'il demanderait à la Cour d'appel fédérale de trancher cette question.
19. Il convient de lever l'ambiguïté à cet égard car en l'état actuel du libellé, il serait possible de soutenir que les fournisseurs de services Internet tels que définis dans l'Ordonnance de 1999<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2009-329, paragraphe 67

<sup>5</sup> *FSI (fournisseur de services Internet) – Compagnie ou autre organisme qui offre l'accès à Internet à ses clients au moyen d'une ou de plusieurs lignes commutées (semblables au service téléphonique), de câble coaxial (câblodistributeurs), du RNIS, de lignes d'abonnés numériques ou d'autres lignes spécialisées. L'exemple le plus courant est celui d'un utilisateur à domicile qui paie des frais pour être branché au serveur d'un FSI. Le branchement se fait par un « modem » qui permet de transmettre les données électroniques de l'ordinateur de l'utilisateur à domicile par une ligne téléphonique. Les données sont acheminées sur les installations de la compagnie de téléphone tout comme un appel téléphonique normal. L'« appel » est reçu par le FSI qui « achemine » les demandes d'information de l'utilisateur au serveur qui « héberge » les données désirées. Nota : L'ordinateur d'un client d'un FSI n'est ordinairement jamais vraiment « en direct »; tout simplement, il envoie des demandes d'information et reçoit de l'information au moyen des serveurs et routeurs du FSI.*

ne sont pas visés par la modification proposée ce qui aurait pour conséquence de les soustraire à la portée de l'exemption. Soustraits à la portée de l'exemption, il faudrait alors se demander s'ils sont visés par la *Loi sur la radiodiffusion* et par conséquent assujettis au régime réglementaire général prévu par cette loi.

20. L'ADISQ comprend que le Conseil souhaite attendre la décision des tribunaux afin de déterminer si les fournisseurs de services internet sont visés par la *Loi sur la radiodiffusion*. Mais est-ce une raison pour exclure toute supervision à l'égard de ces entreprises ?
21. Si les FSI sont visés par la *Loi sur la radiodiffusion* et par conséquent, constituent une « entreprise de radiodiffusion » au sens de cette loi, ils seraient visés par l'exemption. Toutefois, jusqu'à ce que les tribunaux se soient prononcés sur cette question de droit, il conviendrait de prévenir les situations pouvant donner lieu à de la confusion. En indiquant clairement que les FSI sont visés par l'exemption, le Conseil ne préjugerait pas de la décision des tribunaux mais appliquerait une politique claire d'exclusion conditionnelle de ces entités.
22. L'imposition des conditions de l'Ordonnance aux FSI permettra au Conseil de garantir un fonctionnement équitable de la radiodiffusion sur Internet et de disposer dès maintenant de données plus complètes sur les évolutions d'Internet et de la radiodiffusion. Étant donné les délais habituels du type de recours judiciaire auquel a fait appel le CRTC, délais s'échelonnant souvent sur quelques années, le Conseil évitera ainsi de se priver d'informations importantes alimentant sa réflexion en vue du prochain examen des nouveaux médias.
23. Le doute quant à l'application de la *Loi sur la radiodiffusion* aux FSI, n'est pas un motif valable pour s'abstenir de tout encadrement à leur égard. Il paraît évident que si les FSI ne sont pas visés par la *Loi sur la radiodiffusion*, ils sont assurément assujettis à la *Loi sur les télécommunications*. Par conséquent, l'ADISQ est d'avis que le Conseil dispose à tout le moins de l'autorité en vertu de cette Loi d'imposer des exigences aux FSI, notamment par le truchement d'une ordonnance conditionnelle d'exemption.

### **L'interdiction de préférence indue**

24. L'exigence proposée a pour but de garantir que le Conseil pourra intervenir si une entreprise a des pratiques qui constituent des préférences indues. Si une telle situation existe, l'entreprise ne sera plus visée par l'exemption et devient du coup assujettie au régime général de la *Loi sur la radiodiffusion*.
25. L'interdiction de préférence indue se comprend bien lorsqu'elle est appliquée à l'égard des fournisseurs de services internet. Mais tant que les fournisseurs de services internet ne sont pas visés par l'Ordonnance, il est prévisible que l'interdiction de préférence indue proposée concerne les décisions des « contrôleurs d'accès » disposant de la capacité à certains fournisseurs de contenu un accès préférentiel à leurs plateformes et à leurs bassins d'abonnés.

26. Comme l'explique le Conseil dans sa *décision de radiodiffusion CRTC 2008-13 Plainte de Avis de recherche inc. v. Vidéotron ltée*, alléguant une préférence indue:

*Lorsqu'il analyse une plainte en vertu de l'article 9 du Règlement, le Conseil cherche d'abord à déterminer si une partie a accordé une préférence à quiconque, ou a assujéti quiconque à un désavantage. Ensuite, le Conseil examine le caractère indu de cette préférence ou de ce désavantage. En étudiant cette deuxième question, il prend en considération le fait que la préférence ou le désavantage ait eu, ou aura vraisemblablement, des incidences négatives importantes sur le plaignant ou toute autre personne. Le Conseil analyse finalement les conséquences que cette préférence ou ce désavantage a eu, ou aura vraisemblablement, sur la réalisation des objectifs de la politique de radiodiffusion établie dans la Loi.*

27. L'introduction d'une interdiction de préférence indue dans l'exemption garantit que le développement d'entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias ne se fera pas à l'encontre des principes de la politique canadienne de radiodiffusion de même que les principes de l'article 5 de la Loi notamment les alinéas « d) favoriser la radiodiffusion à l'intention des Canadiens » et « e) favoriser la présentation d'émissions canadiennes aux Canadiens ».
28. L'ADISQ note que le commentaire du Conseil à l'effet que les pratiques de préférence indue ne sont peut-être pas à craindre au présent stade de développement de la radiodiffusion sur Internet. Mais comme le remarque le Conseil dans Politique règlementaire de radiodiffusion 2009-329- Examen de la radiodiffusion par les nouveaux médias, « *les choses peuvent changer à mesure que changent les modèles d'affaires de ceux qui compilent des offres de contenu.* » (par. 61).
29. L'ADISQ insiste sur l'importance de s'assurer que les FSI, en tant qu'acteurs majeurs de la radiodiffusion sur Internet soient tenus de se conformer aux conditions de l'Ordonnance modifiée sans attendre que les tribunaux se prononcent sur la question de savoir s'ils constituent comme tels des entreprises de radiodiffusion. Si l'Ordonnance ne vise pas les FSI, il est à craindre dans l'état actuel du marché canadien de l'Internet, qu'elle ignore les contrôleurs d'accès exerçant la plus grande influence. Au minimum, il faudrait que l'Ordonnance modifiée vise les FSI en tant qu'exploitants de portails car, à ce titre, ils sont contrôleurs d'accès.
30. L'interdiction de préférence indue s'impose également à l'égard des entreprises de services sans fil proposant des services qui ne sont pas sélectionnés par l'utilisateur mais par le FSI. Dans ce secteur, on demeure encore loin du libre accès à Internet et l'utilisateur est encore largement tributaire des choix imposés par le fournisseur.
31. Aussi, l'approche du Conseil permettra de protéger les producteurs de contenus contre le développement de pratiques qui seraient préjudiciables au développement de la création canadienne originale et indépendante.

## **L'obligation de fournir de l'information**

32. L'obligation de fournir de l'information sur les activités de l'entreprise en matière de radiodiffusion ou tout autre type d'information requis par le Conseil assure que celui-ci disposera des renseignements qui lui permettront d'observer l'évolution de ces entreprises. Ces informations seront aussi précieuses pour le public désireux de mieux comprendre les dynamiques de la radiodiffusion néomédiatique.
33. Il est en effet impossible d'assurer que les conditions qui pourraient justifier d'exempter les entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias des exigences de la Loi seront toujours présentes si l'on ne prend pas les moyens de documenter régulièrement les tendances et évolutions que connaît la radiodiffusion par Internet.
34. De par leur fonction, l'ADISQ est d'avis que les FSI disposent des données les plus globales et complètes dont ne peut se passer le CRTC s'il veut remplir l'objectif visé par l'ajout de cette condition à l'ordonnance.

## **Quelles entreprises sont visées par l'exemption ?**

35. Compte tenu de la diversité des activités se déroulant sur Internet, il est opportun de déterminer à partir de quel moment une entité sera considérée comme constituant une entreprise visée par la Loi et par ricochet, par l'exemption. Les entreprises visées par l'exemption devraient en être activement informées par le Conseil.
36. La radiodiffusion par les nouveaux médias qui est pertinente au regard de l'accomplissement de la Politique de radiodiffusion est celle des entreprises proposant des « émissions » sur le territoire canadien. Ce sont ces entreprises que le CRTC doit encadrer de la manière appropriée. Le recours à la notion d'entreprise afin de fonder une politique réglementaire permet d'exclure les activités d'individus mettant licitement du contenu en ligne à titre purement personnel.
37. L'article 4 de la *Loi sur la radiodiffusion* prévoit que : « La présente loi s'applique aux entreprises de radiodiffusion exploitées — même en partie — au Canada ». Au regard d'Internet, exploiter une entreprise au Canada suppose l'existence d'un lien significatif avec le territoire canadien ou des entités canadiennes. Certains indices peuvent aider à déterminer si une entreprise de radiodiffusion sur Internet est exploitée au Canada. Par exemple, la sollicitation de publicité ou l'obtention de revenus publicitaires du fait de la diffusion au Canada de même que la sollicitation d'abonnements au Canada sont des indices clairs d'une intention d'exploiter une entreprise de radiodiffusion au Canada.
38. La sollicitation de publicité auprès de Canadiens suppose une volonté de tirer des revenus de son activité au Canada. Dès lors qu'une entreprise proposant des émissions sollicite ou obtient autrement des revenus sur le marché publicitaire canadien, elle opère une entreprise de radiodiffusion qui mène des activités identiques à celles des entreprises détentrices de licences.

39. De même, le fait de solliciter des abonnements au Canada constitue l'exploitation d'une entreprise de radiodiffusion au Canada.
40. Par contraste, le seul fait de diffuser licitement des « émissions » sur Internet en dehors du cadre d'une entreprise ne devrait pas mobiliser l'attention du Conseil.
41. Aussi, l'ADISQ demande que le Conseil se dote d'un mécanisme afin de signaler à toute entité qui sollicite ou reçoit des revenus publicitaires de sources canadiennes ou des revenus d'abonnement de sources canadiennes qu'elle constitue une entreprise visée par l'exemption et doit se conformer aux conditions de celle-ci.
42. Toute correspondance peut être acheminée par courriel à l'adresse [grimard@adisq.com](mailto:grimard@adisq.com) ou par télécopieur au 514.842.7762.
43. Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à cette intervention. Veuillez recevoir, Monsieur le Secrétaire général, l'expression de nos sentiments distingués.

La vice-présidente aux affaires publiques et  
directrice générale,



Solange Drouin

\*\*\*Fin du document\*\*\*