



Montréal, le 27 juin 2023

Transmis par le formulaire du CRTC

Monsieur Claude Doucet
Secrétaire général
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC)
Ottawa (Ontario) K1A 0N2

Objet : Réplique de l'AQPM aux interventions soumises dans le cadre des appels aux observations CRTC 2023-139 (Projet de règlement sur l'enregistrement des services de diffusion continue en ligne et projet d'ordonnance d'exemption relatif à ce règlement) et CRTC 2023-140 (Examen des ordonnances d'exemption et transition des conditions d'exemption aux conditions de service pour les entreprises de radiodiffusion en ligne)

Monsieur le Secrétaire général,

1. L'Association québécoise de la production médiatique (l'AQPM) représente, conseille et accompagne plus de 160 entreprises québécoises de production indépendante en cinéma, télévision et web. À titre d'entrepreneurs, nos membres sont présents à toutes les étapes de la création d'une œuvre, de son développement à son rayonnement sur le territoire national, à l'international, et sur tous les écrans. Ils permettent ainsi à des milliers de créateurs, d'acteurs et de techniciens d'exercer leurs talents et de partager sur toutes les plateformes, en français et en anglais, des histoires qui reflètent notre identité culturelle.
2. Par la présente, l'AQPM souhaite apporter des commentaires en réplique aux interventions portant sur le projet de règlement sur l'enregistrement des services de diffusion continue en ligne ainsi que le projet d'ordonnance d'exemption relatif à ce règlement (Avis CRTC 2023-139). Cette réplique de l'AQPM portera également sur les observations présentées dans le cadre de l'examen des ordonnances d'exemption et transition des conditions d'exemption aux conditions de service pour les entreprises de radiodiffusion en ligne (Avis CRTC 2023-140).
3. L'AQPM indique par ailleurs qu'elle souhaite participer aux audiences publiques qui se tiendront au sujet de ces deux appels d'observations.
4. La réplique de l'AQPM portera sur les différents ajouts d'exemptions proposés, le processus d'enregistrement et sur la condition de service relative à la soumission de renseignements.

1. Le processus d'enregistrement et les nombreuses propositions d'exemptions (CRTC 2023-139)

5. La lecture des différents mémoires confirme qu'utiliser le même seuil pour déterminer quelles entreprises de radiodiffusion en ligne devraient s'enregistrer et lesquelles devraient être soumises à des obligations réglementaires n'est pas une bonne idée.
6. En effet, dans la crainte de se voir imposer des obligations de contribution, les entreprises en ligne cherchent à se défilier de l'enregistrement en proposant des exemptions élargies basées sur leurs modèles d'affaires.
7. Ainsi, certaines entreprises proposent d'exclure les contenus nichés qui ne font pas compétition avec des services canadiens (UFC), les contenus qui n'ont pas pour but de servir l'intérêt public (MindGeek), les balados (Apple Canada inc., ITI), les livres audio (Apple Canada inc., ITI), les services « thématiques » (Motion Picture Association), les services de mise en forme (Apple Canada inc.), les médias sociaux (ITI), les entreprises non incorporées (FRPC), les entreprises sans but lucratif dont les revenus sont notamment constitués de dons (PBS), les entreprises qui n'ont pas de revenus publicitaires ou d'abonnements (PBS), ou au contraire qui n'ont que des revenus publicitaires (Tubi). On propose également de tenir compte des revenus canadiens de chaque service numérique et non du groupe de propriété (AMC Networks, Tubi, Apple Canada inc., CCSA, Québecor).
8. L'AQPM remarque également la grande diversité de seuils de revenus annuels proposés pour exclure les entreprises de l'enregistrement ou de conditions de service, qui vont de 20 millions (ACR/CAB) à 100 millions \$ (Tubi et Télé-Québec) en passant par 25 millions \$ (Microsoft Corporation) et 50 millions \$ (Roku, Apple Canada inc., CCSA).
9. L'AQPM note qu'un certain nombre de groupes de radiodiffusion, (par exemple AMC, Québecor, Bell) souhaite que le seuil de revenu de 10 millions de dollars s'applique uniquement à chacun des services en ligne et non pas au groupe de radiodiffusion dont il fait partie. Si le seuil est établi à 10 millions de dollars, l'AQPM s'oppose à une telle façon de procéder puisqu'elle aurait pour effet d'exclure un grand nombre de plateformes en ligne, notamment des plateformes appartenant à des groupes de radiodiffusion canadiens. L'AQPM craint également que cela puisse inciter les entreprises à scinder leurs groupes en plusieurs services afin d'éviter d'être soumise à l'enregistrement ou à des conditions de services.
10. Comme le relève le groupe des diffuseurs indépendants dans son intervention, un seuil de revenus de 10 millions de dollars tel que proposé par le CRTC risque fort d'exclure un grand nombre d'entreprises qui sont pourtant susceptibles de répondre aux objectifs de la Politique canadienne de radiodiffusion.

« 10. Many existing Canadian services, licensed, exempted and online, operate under the \$10 million annual revenue threshold. This includes online third-language services, Indigenous services, community services and smaller English- or French-language independent broadcasters. Under the proposed \$10 million threshold (for broadcast ownership groups or individual undertakings), these services would not be included within the threshold. It seems problematic from a policy perspective to exclude these smaller undertakings from registration – not only due to the potential unintended consequences, discussed above, but also due to the fact that the Commission will then have very little ability to collect information or even to recognize their existence.

11. Looked at from another perspective, non-Canadian online services that have a large impact on Canadian broadcasting policy objectives – such as third-language services available online – would similarly not be required to register if their Canadian revenue is below \$10 million. Yet, by not

registering and not providing the de minimus information requested by the Commission, they would be "out of sight" and "out of mind". This could become a concern, for example, in circumstances involving the Commission enforcing an "undue preference/disadvantage" procedure or determination."

11. L'AQPM réitère qu'à l'étape de l'enregistrement, le CRTC doit recueillir des données probantes (basées sur les revenus et d'autres variables comme le nombre d'abonnés et d'utilisateurs) obtenues d'un grand nombre d'entreprises en ligne actives au Canada pour ensuite être en mesure d'établir les seuils déterminant les entreprises devant être soumises à des conditions de service. Comme l'ont relevé de nombreux intervenants, le CRTC dispose actuellement de trop peu d'information sur les plateformes en ligne actives au Canada pour déterminer de tels seuils et ne peut selon nous appuyer son évaluation, comme c'est le cas actuellement, sur des estimations.
12. Il nous semble primordial que le CRTC précise les objectifs visés par l'enregistrement et qu'il s'assure à ce stade de ne pas exempter trop d'entreprises de l'obligation de s'enregistrer afin de pouvoir obtenir une vue d'ensemble des entreprises en ligne œuvrant dans l'écosystème de la radiodiffusion.
13. L'AQPM appuie donc l'intervention de la CPSC/SCFP qui estime, dans les termes suivants, qu'en ciblant la quasi-totalité des exploitants en ligne, le CRTC réalisera sa mission de surveillance et sera davantage proactif sur le plan réglementaire :

«32. Le CPSC est d'avis que l'enregistrement des entreprises en ligne prévu à l'article 10(1)i)14 de la Loi doit ultimement servir la mission de réglementation du Conseil, mais qu'il doit en premier lieu permettre au CRTC de réaliser sa mission de surveillance de « ...tous les aspects du système canadien de radiodiffusion en vue de mettre en œuvre la politique canadienne de radiodiffusion »¹.

33. La quasi-totalité des exploitants d'entreprises en ligne devraient donc a priori être tenus de s'enregistrer et de fournir les informations de bases demandées afin de systématiser la surveillance du Conseil sur ce pan du système canadien de radiodiffusion qu'il connaît peu².

34. En procédant de cette façon, le CRTC sera mieux outillé. Il disposera des renseignements nécessaires pour agir proactivement sur le plan réglementaire lorsqu'une catégorie d'entreprises ou que des acteurs émergents commenceront à avoir un impact important sur le système canadien de radiodiffusion.

35. Exempter un trop grand nombre d'exploitants en amont de l'enregistrement pourrait limiter la portée de la surveillance du Conseil et conduire à un contournement de la réglementation au détriment de l'atteinte des objectifs de la politique canadienne de radiodiffusion.

36. Le CRTC doit absolument éviter de répéter les erreurs du passé. La Loi sur la radiodiffusion nouvellement sanctionnée inclut les entreprises en ligne pour la première fois dans le système

¹ Loi sur la radiodiffusion, art. 5(1).

² CRTC, Appel aux observations – Projet de règlement sur l'enregistrement des services de diffusion continue en ligne et projet d'ordonnance d'exemption relatif à ce règlement, Avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2023-139, Ottawa, 12 mai 2023, par. 7.

canadien de radiodiffusion, et ce, 24 ans après leur première exemption³ et douze ans après leur dernière qui est toujours en vigueur⁴ »

14. Comme l'affirme la CMPA dans son intervention, les conditions établissant les entreprises devant s'enregistrer et celles devant être soumises à des conditions de services devraient être réalisées séparément.

“7. In our submission, the two purposes noted above (i.e. registration and contribution) should be treated separately. In addition to a contribution threshold, the Commission should also consider the establishment of a different level for registration purposes only (one with a lower revenue threshold). Such a lower revenue threshold would ensure that more online undertakings are required to register with the Commission. While these exempt undertakings would not be required to contribute to the Canadian broadcasting system, their registration would allow the Commission, and the industry as a whole, to get a much clearer picture of the types of online undertakings operating in Canada at that lower revenue threshold. Moreover, registration information for these additional online undertakings would provide a much better context within which to assess and evaluate the contribution exemption threshold to be set by the Commission.”

15. De plus, l'AQPM remarque au sujet des exemptions proposées par le Conseil, que la vaste majorité des intervenants sont d'avis qu'on ne devrait pas exclure les entreprises dont l'activité et l'objectif uniques consistent à fournir des transactions uniques. Une position quasi-unanime qui rejoint tant les entreprises en ligne représentées par la Motion Picture Association, que les radiodiffuseurs (ACR/CAB) que de nombreuses organisations du secteur culturel notamment la CMPA, l'ADISQ et l'APFC.

16. Si le CRTC devait tout de même maintenir cette exemption, nous nous opposons formellement à ce que le Conseil adopte la suggestion de certains intervenants comme Cogeco ou l'ARC/CAB à l'effet d'exempter les services de vidéo sur demande (VSD) transactionnels des entreprises de distribution de radiodiffusion (EDR) qui sont déjà soumis à ce titre à des exigences de contributions financières destinées aux FPIC :⁵

« 21. Par souci d'équité, Cogeco soumet que si le Conseil confirme bel et bien vouloir exempter ce genre d'entreprises, il devrait en faire de même pour les entreprises de vidéo sur demande (« VSD ») transactionnelles, qui font concurrence à ces entreprises en ligne et qui, de surcroît, sont assujetties à des exigences de présentation et de promotion de contenu canadien, ainsi qu'à des exigences liées au financement du contenu canadien.

22. Assujettir les entreprises de VSD liées à des entreprises de radiodiffusion traditionnelles à des obligations réglementaires onéreuses parce que leurs services sont distribués par le biais d'un réseau privé, alors que les entreprises en ligne leur livrant concurrence en offrant des produits vidéo par le biais de transactions uniques échapperaient à toute réglementation du Conseil, constituerait une injustice flagrante qui perpétuerait l'asymétrie réglementaire que la Loi sur la diffusion continue en ligne vise à éliminer. Cogeco recommande donc que ces entreprises soient ou

³ CRTC, *Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias*, Avis public CRTC 1999-197, Ottawa, 17 décembre 1999.

⁴ CRTC, *Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de radiodiffusion de médias numériques*, Annexe à l'Ordonnance de radiodiffusion CRTC 2012-409, Ottawa, 26 juillet 2012.

⁵ [Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2015-355](#) et [Ordonnance de radiodiffusion CRTC 2015-356](#)

bien toutes les deux assujetties aux Règlement, ou bien qu'elles en soient toutes les deux exemptées. Il ne peut y avoir de « deux poids, deux mesures ».

17. Enfin, l'AQPM est plutôt d'accord avec la proposition de TV5 à l'effet qu'une entreprise en ligne qui diffuse des émissions provenant de services traditionnels soit automatiquement tenue de s'enregistrer.

« 8. Réponse a): Les entreprises en ligne devraient être tenues de s'enregistrer si elles contribuent de manière importante à la mise en œuvre de la politique de radiodiffusion énoncée dans la Loi sur la radiodiffusion. TV5 soumet que les plateformes en ligne qui diffusent les émissions des services traditionnels canadiens pourraient de facto être tenues de s'enregistrer auprès du CRTC sans tenir compte d'un seuil monétaire, tel que proposé dans l'Avis de consultation. Nul doute que ces entreprises en ligne contribuent de façon importante à la mise en œuvre de la politique sur la radiodiffusion et un seuil monétaire ne reflète pas nécessairement cette réalité.

D'autre part, il est important de considérer que l'enregistrement des entreprises en ligne auprès du CRTC pourrait éventuellement servir de point de départ pour accéder à des Fonds. L'enregistrement pourrait également servir à déterminer quelles sont les entreprises en ligne qui participeront à un système spécifique de contribution. N'étant pas en mesure de savoir dès le départ à quelles fins l'enregistrement des entreprises de diffusion continue en ligne servira, TV5 soumet qu'un seuil monétaire n'est possiblement pas l'outil le mieux adapté selon la diversité des fins visées. »

2. Condition de service relative à la soumission de renseignement (CRTC 2023-140)

Élargissement des pouvoirs du Conseil en matière de collecte de renseignements

18. L'AQPM souhaite rappeler, comme le fait l'ADISQ dans son intervention, que la *Loi sur la radiodiffusion* actuelle permet au CRTC de colliger un ensemble d'informations que celui-ci estime nécessaires à l'application de la *Loi* et à la surveillance du système de radiodiffusion. Ainsi la *Loi* prévoit actuellement à ce sujet que :

« 9.1 (1) Le Conseil peut, dans l'exécution de sa mission, prendre des ordonnances imposant des conditions — pour l'exploitation des entreprises de radiodiffusion — qu'il estime indiquées pour la mise en œuvre de la politique canadienne de radiodiffusion, notamment des conditions concernant :

n) la communication de renseignements au Conseil par des titulaires de licences ou des exploitants soustraits à l'obligation d'en détenir une en vertu d'une ordonnance prise en application du paragraphe 9 (4), relatifs à :

(i) la propriété, la gouvernance et le contrôle de ces titulaires ou exploitants,
(ii) leur affiliation avec tout affilié qui exploite une entreprise de radiodiffusion ;

o) la communication de tout autre renseignement au Conseil par les exploitants d'entreprises de radiodiffusion qu'il estime nécessaire pour l'exécution de la présente loi, y compris des renseignements :

(i) financiers ou commerciaux,
(ii) sur la programmation,
(iii) sur les dépenses visées à l'article 11.1,

(iv) relatifs à la mesure de l'audience, à l'exclusion des renseignements qui permettraient d'identifier un individu qui fait partie de cette audience ; (nous soulignons)⁶ »

19. L'AQPM souhaite souligner que les renseignements qui sont précisés dans la *Loi* vont bien au-delà de ceux qui sont actuellement demandés par le Conseil aux entreprises en ligne via le Sondage annuel sur les médias numériques⁷.

20. Dans l'avis CRTC 2023-140, le CRTC indique clairement, dans les termes suivants, que la *Loi* actuelle définit un champ d'application plus large pour la collecte de renseignements :

« La Loi sur la radiodiffusion actuelle habilite le Conseil à imposer des conditions aux entreprises de radiodiffusion, y compris les entreprises en ligne, concernant la collecte de renseignements que le Conseil estime nécessaires à l'exécution de la Loi sur la radiodiffusion, y compris des renseignements financiers et des renseignements sur la programmation, les dépenses ou la mesure de l'audience. Il s'agit d'un champ d'application plus large que la disposition relative à la collecte de renseignements figurant au paragraphe 4 de l'OEMN, qui se limite à surveiller l'évolution de la radiodiffusion dans les médias numériques. La condition de service proposée relative à la collecte de renseignements reflète ce champ d'application plus large ».

21. Étant donné ce champ d'application élargi, l'AQPM s'oppose à la proposition de certains intervenants (par exemple, Apple Canada, AMC Networks, Roku, PIAC) que la condition de service ayant trait à la collecte de renseignements ne s'applique qu'aux entreprises en audiovisuel ayant des revenus supérieurs à 50 millions de dollars soit le seuil défini dans le cadre du Sondage annuel sur les médias numériques. Le CRTC explique d'ailleurs clairement dans l'avis CRTC 2023-140 qu'il propose imposer cette condition de service *« aux entreprises en ligne qui atteignent les seuils proposés au paragraphe 22 du présent avis de consultation »*⁸, soit notamment aux entreprises ayant des revenus de 10 millions de dollars et plus.

22. L'AQPM est d'avis que le Sondage annuel sur les médias numériques que le CRTC entend continuer à mener et une éventuelle condition de service relative à collecte de renseignements ne doivent pas être ainsi liés. D'ailleurs l'AQPM rappelle que le CRTC annonce dans l'avis CRTC 2023-140 que dans l'avenir il pourrait *« élargir ou modifier l'obligation de participer au Sondage annuel sur les médias numériques ou le contenu de ce sondage »*. Cet élargissement pourrait signifier que le sondage viserait éventuellement un plus large bassin d'entreprises en ligne.

Confidentialité

23. L'AQPM note qu'un certain nombre d'intervenants dont la Motion Picture Association, Netflix et Apple Canada ont souligné dans leurs interventions que la collecte de renseignements envisagée par le CRTC pourrait soulever d'importants enjeux de confidentialité et qu'ils privilégiaient donc que le CRTC adopte l'approche retenue pour le sondage numérique pour le traitement des données colligées.

“9. Netflix also wishes to underscore that appropriate rules with respect to confidentiality must be established by the Commission as part of this proceeding. In that regard, we echo MPA Canada's comments with respect to the level of confidential treatment that should be accorded to all information collected by the Commission under both the information gathering and the fee

⁶ *Loi sur la radiodiffusion.*

⁷ Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2022-47.

⁸ Avis de consultation de radiodiffusions CRTC 2023-140

return online conditions. The Commission expressly states in the Notice that the determinations⁹ it made in the Annual Digital Media Survey remain in effect¹⁰. As recognized by the Commission in BRP 2022-47, it is critical that commercially-sensitive information submitted by online undertakings be subject to stringent confidentiality requirements.

10. Netflix urges the Commission to adopt the approach taken in BRP 2022-47 and in previous determinations by granting full confidentiality, in advance, by way of a “final and conclusive” decision in advance of any such information being filed with the Commission against any disclosure of individual online undertaking-level data collected pursuant to the Online Condition adopted in this proceeding¹¹.”

24. De son côté, Apple Canada ajoute qu’il s’agit d’un secteur hautement concurrentiel et que pour cette raison les données colligées doivent être traitées avec les plus haut standards de confidentialité.

“Par. 20 (...)”*Given the intensely competitive nature of the industry, it is crucial that information submitted by online undertakings be subject to the highest requirements to protect confidentiality.*”

25. Apple Canada est également d’avis que la condition proposée exigeant d’une entreprise en ligne qu’elle fournisse des informations “concernant les opérations techniques ou les affaires financières de l’entreprise” est trop large et trop générale. Selon Apple Canada, cette condition devrait soit être précisée ou même supprimée dans son intégralité jusqu’à ce que le CRTC ait mis en place le régime de réglementation applicable aux entreprises en ligne :

21. *Apple has the following specific comments regarding the Proposed Conditions relating to information gathering:*

(a) The Proposed Condition requiring an online undertaking to provide broad categories of information such as “information that is required by the Commission in order to monitor the development of online broadcasting” should be limited to information regarding the undertaking itself – i.e., the undertaking should not be required to produce information regarding the market more generally;

(b) The Proposed Condition requiring an online undertaking to provide information “regarding the undertaking’s technical operations or financial affairs” is overbroad and too general. This Condition should either be made more specific (in a manner relevant to the CRTC’s regulatory mandate during the interim period) or deleted in its entirety until the CRTC has made the appropriate determinations regarding the regulatory regime applicable to online undertakings; and

(c) The Condition should include explicit statements to the effect that: o Undertakings are not required to provide information not in their possession; and o Provision of information under this

⁹See, for example, Commission procedural letters dated February 2, 2018 related to Notice of Consultation 2017-359: *Call for comments on the Governor in Council’s request for a report on future programming distribution models*, October 12, 2017.

¹⁰ BNC 2023-140, para. 24.

¹¹ As per the approach adopted by the Commission in BRP 2022-47, para. 145. Moreover, as MPA Canada notes in its comments, such an approach would be consistent with new Section 25.3 of the Act.

Condition shall be subject to the confidentiality requirements of Section 25.3 of the Act and Broadcasting Regulatory Policy 2022-47, Annual Digital Media Survey, as may be amended from time-to-time

26. L'AQPM s'oppose vivement à cette proposition d'Apple Canada et à ce que le CRTC traite les renseignements selon les règles qu'il a établies pour le Sondage annuel sur les médias numériques¹².
27. L'AQPM, qui a participé activement au processus public ayant mené à la mise en place de ce sondage, est très déçue du nombre limité d'informations demandées par le CRTC dans le cadre de celui-ci. Elle déplore également que les données qui seront éventuellement rendues publiques se limitent aux revenus des médias numériques audio (étrangers et canadiens combinés) et aux revenus des médias numériques audiovisuels (étrangers et canadiens combinés). Le CRTC a estimé que les autres données recueillies soit les dépenses en émissions canadiennes et le nombre d'abonnements ne seraient pas suffisamment comparables entre les différentes entreprises pour les publier de façon agrégée sans qu'il y ait risque d'interprétations trompeuses.
28. L'AQPM a encore bien du mal à comprendre cette décision du Conseil qui a pourtant l'habitude de recueillir de nombreuses données auprès des entreprises qu'il réglemente, données qu'il compile et diffuse dans différents rapports tels que les relevés financiers¹³ et les rapports sur le marché des communications¹⁴.
29. L'AQPM croit que les principes de transparence et d'intérêt public devraient primer et guider le Conseil et que conséquemment, le recours à la confidentialité des données devrait constituer l'exception et non la règle.
30. Agir avec transparence permet aux différentes parties prenantes de fournir des commentaires éclairés qui s'appuient sur des éléments factuels et qui enrichissent ainsi les processus publics du CRTC. Cela permet également au public de mieux saisir les justifications des décisions du CRTC lorsqu'on en connaît les bases.
31. Enfin, l'AQPM a relevé dans plusieurs interventions provenant de groupes de radiodiffusion que ceux-ci étaient inquiets que cette condition de service amplifie le lourd fardeau administratif que constituerait actuellement la soumission de diverses données et rapports au CRTC.
32. L'AQPM estime que les moyens technologiques actuels en cette ère du numérique et de l'intelligence artificielle ont grandement facilité le traitement de données. En fait, l'exploitation des données représente plus que jamais une façon pour une entreprise d'extraire des informations stratégiques, d'identifier les tendances et d'optimiser les prises de décisions. Plutôt qu'un fardeau, l'AQPM estime que cet exercice s'inscrit dans le cours normal des activités d'une entreprise particulièrement celle évoluant dans une industrie réglementée.
33. Plutôt que de viser à minimiser la quantité d'informations à fournir au CRTC, l'AQPM est d'avis que les entreprises, en collaboration avec le CRTC, devraient plutôt chercher à profiter au maximum de l'évolution des divers outils informatiques à leur disposition afin de parvenir à une plus grande automatisation du traitement des données et des rapports à fournir au Conseil.

¹² Décision de radiodiffusion CRTC 2023-34.

¹³ <https://crtc.gc.ca/fra/industr/fin.htm>

¹⁴ <https://crtc.gc.ca/fra/publications/reports/PolicyMonitoring/>

34. Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Secrétaire général, l'expression de nos sentiments distingués.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "H. Messier" followed by a horizontal line.

Hélène Messier

Présidente-directrice générale

Association québécoise de la production médiatique

****fin du document****