



Commentaires de l'Association québécoise de la production médiatique

Consultation sur le Décret donnant des instructions au CRTC  
(cadre réglementaire durable et équitable pour la radiodiffusion)

Publié le 14 juin le 2023 dans la  
Gazette du Canada, Partie 1, vol. 157, n° 23, p.1945

Le 25 juillet 2023



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. L'AQPM souhaite apporter des commentaires dans le cadre de la consultation sur le Décret donnant des instructions au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (cadre réglementaire durable et équitable pour la radiodiffusion).
3. L'AQPM est membre de la Coalition pour la diversité des expressions culturelles (CDEC) et elle partage les principaux commentaires que cette dernière a émis dans le cadre de la présente consultation.

#### **Commentaire général**

4. En 1986, était publié le *Rapport du Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion*<sup>1</sup> co-présidé par Gerald Lewis Caplan et Florian Sauvageau. Ce rapport a servi de pierre d'assise à la *Loi sur la radiodiffusion* de 1991 qui a récemment été amendée par le projet de loi C-11.
5. Le groupe de travail devait y présenter ses « recommandations pour une stratégie industrielle et culturelle visant à régler l'évolution future du système canadien de la radiodiffusion jusqu'à la fin de ce siècle, compte tenu de l'importance que revêt la radiodiffusion dans la vie des Canadiens »<sup>2</sup>.
6. On y reconnaissait déjà la double nature économique et culturelle du système canadien de radiodiffusion.
7. D'ailleurs, les auteurs mettaient en garde contre un point de vue trop mercantile en parlant ainsi de la télévision :

*La télévision peut façonner le village global de plusieurs façons :*

- *Son utilisation à des fins strictement commerciales assurera à coup sûr la domination du modèle culturel américain et de ses clones nationaux;*
- *Une approche plus sociale contribuera d'une manière encore insoupçonnée au maintien des différences culturelles et à une meilleure compréhension entre les peuples*<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1986, 789 p.

<sup>2</sup> *Ibid.*, Mandat du groupe de travail, p. 759.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 33



8. Aujourd'hui, nous sommes appelés à contribuer à la mise en œuvre d'un nouveau cadre réglementaire qui redéfinira pour des décennies à venir l'écosystème de la radiodiffusion canadienne.
9. L'AQPM a appuyé le gouvernement dans sa volonté de moderniser la *Loi sur la radiodiffusion* afin d'y intégrer les entreprises en ligne canadiennes et étrangères qui influencent désormais tous les paramètres du système.
10. Comme à l'époque du rapport Caplan-Sauvageau, alors que le gouvernement voulait contrer l'envahissement des ondes par une culture dominante en assurant la viabilité d'un système de radiodiffusion « marqué d'un certain esprit canadien et contribuant à développer le sens de l'identité canadienne »<sup>4</sup>, il est tout aussi impératif de protéger la souveraineté culturelle du Canada.
11. L'AQPM souhaite que ce même esprit anime le gouverneur en conseil dans le choix des instructions qu'il donnera au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (Conseil ou CRTC).

#### **Résumé de l'étude d'impact de la réglementation**

12. L'AQPM prend note que ce résumé ne fait pas partie du Décret d'instructions au CRTC. Elle souhaite néanmoins émettre quelques commentaires à ce sujet.
13. Elle constate avec plaisir, que le gouvernement distingue entre les investissements sous forme de production étrangère et de services de production et ceux faits au bénéfice de la production de contenu canadien.
14. Par ailleurs, elle note que le gouvernement adhère aux arguments des radiodiffuseurs traditionnels qui allèguent que le régime réglementaire actuel les « empêche d'innover, d'être compétitifs et de servir les communautés ».
15. L'AQPM constate en effet, que le présent régime est inéquitable puisque les entreprises en ligne ne sont soumises à aucune obligation réglementaire, mais elle estime que la preuve reste à démontrer que les exigences actuelles nuisent à l'innovation, la compétitivité et au service à la communauté.
16. Cet argument des entreprises traditionnelles sert souvent de prémisse à un appel à la déréglementation et à un nivellement par le bas de leurs obligations.
17. Rappelons que le ministre du Patrimoine canadien, Pablo Rodriguez a réitéré à plusieurs reprises que ceux qui bénéficient de la diffusion du contenu canadien doivent y contribuer. Le but de la *Loi sur la diffusion continue en ligne* (Loi) est donc d'inclure les nouveaux joueurs dans le système réglementaire et non d'exclure de la réglementation les joueurs actuels.

---

<sup>4</sup> Ibid., p. 13, propos de Graham Spry lors de la Commission Fowler.



18. L'objectif ultime doit être d'accroître de façon importante les investissements dans la création, la production, la diffusion et la mise en valeur de contenus canadiens originaux de grande qualité et il doit guider tant le gouvernement dans la rédaction de son décret d'instruction que le CRTC dans sa mise en œuvre.

### **Projet de réglementation**

#### **Définitions et interprétation**

19. À l'article 1, le décret définit « **Créateur pour les médias sociaux** » comme une « Personne qui crée des émissions principalement destinées à être distribuées en ligne en tant qu'émissions téléversées par des utilisateurs au moyen de services de médias sociaux ».
20. La loi vise à réglementer les plateformes de médias sociaux dans la mesure où elles agissent comme des entreprises de radiodiffusion et à exclure le « contenu créé et téléversé par les utilisateurs ordinaires (communément appelé contenu généré par les utilisateurs) »<sup>5</sup>.
21. La définition proposée soulève des ambiguïtés. Un diffuseur traditionnel pourrait-il être inclus dans la définition lorsqu'il crée du contenu original pour une plateforme de média social ? Le créateur peut-il être distinct de la personne qui téléverse ? Cela vise-t-il des personnes physiques et morales ?
22. L'AQPM propose donc d'apporter des précisions à la définition pour refléter plus clairement les intentions du gouvernement. Elle suggère le libellé suivant :  

**« Créateur pour les médias sociaux »** : « **Personne physique qui téléverse sur une plateforme de média social une émission qu'il a créée et qui est destinée** à être distribuée en ligne en tant qu'émission téléversées par des utilisateurs au moyen de services de médias sociaux ».
23. La définition précise qu'il s'agit d'une personne physique qui a elle-même créé et téléversé le contenu généré sur les médias sociaux.

### **Dispositions générales**

#### **Soutien de la programmation canadienne**

Art. 4. Il est ordonné au Conseil d'imposer aux entreprises de radiodiffusion des exigences faisant en sorte que le système canadien de radiodiffusion — qui doit être, effectivement, la propriété des Canadiens et sous leur contrôle et qui comprend des entreprises de radiodiffusion étrangères qui fournissent également de la programmation aux Canadiens — contribue fortement au soutien d'une très large programmation canadienne et des créateurs canadiens. Ces exigences, financières et autres, doivent être équitables compte tenu de la taille et de la nature des entreprises de radiodiffusion et doivent également

---

<sup>5</sup> Voir la description dans l'étude d'impact.



être équitables entre les entreprises en ligne étrangères et les entreprises de radiodiffusion canadiennes

24. Cet appel à l'équité entre les entreprises en ligne étrangères et celles qui sont canadiennes est interprété par les diffuseurs traditionnels comme un encouragement à la dérèglementation. L'AQPM a déjà souligné que cela était contraire à l'intention première annoncée par les représentants gouvernementaux qui est d'inclure les radiodiffuseurs en ligne dans un écosystème réglementé. D'ailleurs, n'a-t-on pas fait miroiter des contributions financières de ces nouveaux joueurs basées sur les obligations actuelles des diffuseurs traditionnels ?
25. Le décret devrait donc préciser que cette équité ne doit pas se faire à coût nul ou à coût moindre, c'est-à-dire que les contributions financières découlant des entreprises en lignes ne doivent pas venir compenser des exigences financières moindres pour les entreprises déjà réglementées. Elles doivent au contraire être conformes aux promesses du gouvernement à cet égard.
26. L'AQPM recommande donc de faire la modification suivante à l'article 4 :

Il est ordonné au Conseil d'imposer aux entreprises de radiodiffusion des exigences faisant en sorte que le système canadien de radiodiffusion — qui doit être, effectivement, la propriété des Canadiens et sous leur contrôle et qui comprend des entreprises de radiodiffusion étrangères qui fournissent également de la programmation aux Canadiens — contribue fortement au soutien d'une très large programmation canadienne et des créateurs canadiens. Ces exigences, financières et autres, doivent être équitables compte tenu de la taille et de la nature des entreprises de radiodiffusion et doivent également être équitables entre les entreprises en ligne étrangères et les entreprises de radiodiffusion canadiennes. **Le Conseil doit s'assurer que ces exigences permettront d'augmenter rapidement et de façon significative les investissements dans la création, la production, la diffusion et la mise en valeur de contenus canadiens originaux de grande qualité afin d'en accroître le nombre, la diversité, la compétitivité, le rayonnement et la découverte.**

## Réglementation

### Découvrabilité et mise en valeur

Art. 6. Il est ordonné au Conseil de tenir compte à la fois des moyens établis et émergents de découvribilité et de mise en valeur pour promouvoir un large éventail d'émissions canadiennes. Il est ordonné au Conseil, dans la prise de règlements ou l'imposition de conditions liés aux exigences de découvribilité et de mise en valeur, de favoriser une approche axée sur les résultats qui réduit la nécessité pour les entreprises de radiodiffusion de modifier leurs algorithmes informatiques qui ont un effet sur la présentation des émissions.



27. La *Loi sur la radiodiffusion* ne définit pas le terme « découvrabilité ». À l'article 3(1)r), elle parle de « mettre en valeur », de « recommander » de la programmation canadienne et de générer des « résultats permettant sa découverte » alors qu'à l'article 9.1 (1) e), on emploie les termes « mise en valeur » et « découverte ».
28. Dans son appel de projets pour la découvrabilité des contenus culturels francophones, le gouvernement du Québec indique que *la découvrabilité d'un contenu dans l'environnement numérique désigne sa disponibilité en ligne et sa capacité à être repéré parmi un vaste ensemble d'autres contenus, notamment par une personne qui n'en faisait pas précisément la recherche*<sup>6</sup>.
29. Cette notion inclut donc des initiatives visant la mise en valeur, le repérage et la découverte de contenus, réduire le tout à de la simple « promotion » comme il est fait mention à l'article 6 du décret semble particulièrement réducteur.
30. Par ailleurs, une approche axée sur les résultats mise en œuvre par des mesures concrètes et mesurables semble tout à fait indiquée pour permettre la découvrabilité d'un large éventail d'émissions canadiennes.
31. Puisque justement, le gouvernement favorise une approche axée sur les résultats, le choix des moyens à mettre en œuvre pour les atteindre devrait être celui des entreprises de radiodiffusion et non celui du gouvernement.
32. Le CRTC ne devrait pas être forcé de sélectionner certains moyens au détriment d'autres puisqu'il sera alors facile pour les entreprises de prétendre que seules des modifications aux algorithmes pourront assurer les résultats escomptés. Argument d'autant plus facile à invoquer que le fonctionnement de ces algorithmes est opaque et qu'il deviendra difficile de réfuter l'argument.
33. D'ailleurs la Loi précise déjà que le Conseil n'est pas autorisé « à prendre une ordonnance qui exige l'utilisation d'un algorithme informatique ou d'un code source particulier » (art. 9.1 (8)).
34. Rappelons aussi que l'article 7 de la *Loi sur la radiodiffusion* stipule qu'un décret ne permet au gouverneur en conseil que de donner des instructions d'application générale au CRTC, conséquemment lui dicter une ligne de conduite de façon aussi pointue semble outrepasser la finalité permise.
35. L'AQPM recommande donc de modifier l'article 6 du Décret afin de laisser toute la latitude aux entreprises de radiodiffusion quant aux moyens à utiliser et au CRTC, toute la latitude de définir les résultats attendus.

---

<sup>6</sup> <https://www.quebec.ca/culture/aide-financiere/decouvrabilite-contenus-culturels-francophones/programme-complet>



36. Nouvel article 6 proposé:

Il est ordonné au Conseil de tenir compte à la fois des moyens établis et émergents **afin de mettre en valeur, de recommander et de favoriser la découverte** d'un large éventail d'émissions canadiennes. Il est ordonné au Conseil, **de favoriser une approche axée sur les résultats** dans la prise de règlements ou l'imposition de conditions **à cet effet**.

**Cadre réglementaire flexible et adaptable**

Art 8. Afin de promouvoir la flexibilité et l'adaptabilité de son cadre réglementaire, il est ordonné au Conseil :

- a) de réduire au minimum le fardeau réglementaire sur le système canadien de radiodiffusion;
- b) d'éviter les perturbations aux émissions et aux entreprises auxquelles la Loi ne s'applique pas;
- c) de respecter le choix du public et, lorsque possible, d'accroître les choix offerts au public;
- d) d'utiliser, lorsqu'il est opportun de le faire, des outils fondés sur des incitatifs et des résultats;
- e) d'utiliser, lorsqu'il est opportun de le faire, des outils et des solutions numériques;
- f) de tenir compte des autres régimes réglementaires – canadiens ou étrangers – touchant les entreprises en ligne.

37. L'AQPM appuie la demande de la CDEC à l'effet de préciser que la flexibilité et l'adaptabilité souhaitées ne se fassent pas au détriment des objectifs de la Politique canadienne de radiodiffusion prévus à l'article 3 de la Loi. Elle recommande donc d'ajouter une précision à cet égard :

Afin de promouvoir la flexibilité et l'adaptabilité de son cadre réglementaire **tout en veillant à ce que cela ne contrevienne pas à l'atteinte des objectifs énoncés dans la Politique canadienne de radiodiffusion**, il est ordonné au Conseil :

38. L'AQPM déplore que le gouverneur en conseil juge approprié d'ordonner au Conseil de réduire au minimum le fardeau réglementaire sur le système canadien de radiodiffusion tel qu'il le fait à l'**alinéa a)** de l'article 8.

39. En ce sens, le gouverneur en conseil dévie du texte de la Loi qui utilise plutôt à l'article 5 (2) g) l'expression « fardeau administratif ».

40. L'AQPM souligne également que l'expression « fardeau réglementaire » peut être interprétée de façon très large et inclusive. Déjà, on remarque l'impact d'un tel message du gouvernement sur les radiodiffuseurs traditionnels qui demandent de modifier, avant leur échéance, les exigences réglementaires des licences qui les encadrent, y compris leurs obligations de dépenses en émissions d'intérêt national pour certains. L'effet se fait aussi



sentir sur les entreprises en ligne étrangères qui, dans leurs commentaires en réponse à l'Avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2023-138, demandent dans les faits, que l'on ne leur impose rien d'autres que ce qu'elles font déjà.

41. L'utilisation de l'expression « réduire au minimum le fardeau réglementaire » entre en contradiction avec ce qui est écrit dans l'étude d'impact où l'on parle plutôt de « minimiser le fardeau réglementaire ». « Minimiser » veut plutôt dire diminuer et non réduire au minimum, ce qui constitue une distinction importante.
42. Les contributions financières font partie des obligations réglementaires des diffuseurs et nul doute que certains les considèrent comme un fardeau. Pourtant dans les explications précédant le décret, on distingue nettement entre les questions d'équité qui incluent le niveau de contributions financières et la flexibilité de même que l'adaptabilité du cadre réglementaire qui comprennent les solutions numériques, les incitatifs et les approches axées sur les résultats. Ces points sont d'ailleurs repris dans les sous-paragraphes d) et e).
43. Et comme le mentionne la CDEC : « Opérer dans un marché réglementé ne constitue pas, en soi, un fardeau. Nous croyons que de demander au CRTC d'être sensible à ce que représente la réglementation qu'il met en place en termes de charge administrative est plus raisonnable et permettra d'atteindre un meilleur équilibre ».
44. L'AQPM propose de resserrer le texte du sous-paragraphes a) et d'ordonner au Conseil :
  - a) d'être sensible au fardeau administratif qui peut découler du cadre réglementaire relatif au système canadien de radiodiffusion;
45. L'AQPM soumet respectueusement que l'alinéa b) tel que rédigé est plutôt incompréhensible.
46. Il semble que l'objectif selon l'étude d'impact soit « éviter les impacts involontaires sur l'innovation technologique » ce qui constitue un facteur assez flou pour lequel aucune explication n'est fournie surtout que l'alinéa b) recommande de ne pas créer de perturbations sur des émissions ou des entreprises auxquels la Loi ne s'applique pas. On peut s'interroger sur les réels dangers d'une telle éventualité.
47. À défaut de contextualisation ou d'explication claires, l'AQPM suggère d'abolir simplement l'alinéa b).
48. L'alinéa c) ordonne au CRTC de respecter le choix du public, ce qui est paradoxal car ce n'est pas le Conseil qui propose des choix de contenus au public.
49. Aucune partie prenante n'a jamais non plus demandé que l'on force le public à écouter des contenus contre son gré.





50. De plus, la Loi prévoit déjà que « le système canadien de radiodiffusion devrait (...) refléter les préférences et intérêts de publics variés et y être réceptif » (art. 3(1) d) (iii.7) (v)).
51. Par ailleurs, l'accroissement des choix offerts au public devrait devenir plus qu'une possibilité puisque l'un des buts de la loi est de permettre la découverte et la mise en valeur de contenus canadiens tout en soutenant les créateurs.
52. L'AQPM propose que l'alinéa c) soit modifié ainsi :

c) d'être réceptif envers les intérêts du public tout en accroissant la diversité des contenus canadiens qui lui sont offerts;
53. L'alinéa d) recommande « lorsqu'il est opportun de le faire, des outils fondés sur des incitatifs et des résultats » alors que dans la version anglaise on utilise le terme « appropriate »
54. Ces adjectifs n'ont pas la même signification, le mot « opportun » désigne plutôt des occasions à saisir lorsqu'on peut le faire. L'AQPM demande donc que le mot « approprié » soit utilisé dans la version française du décret.
55. Un ordre du gouverneur en conseil au CRTC d'utiliser des mesures axées sur les résultats et les outils comme des incitatifs, soulève de nombreuses inquiétudes car il peut être interprété comme un appel à la déréglementation.
56. Son application soulève aussi des ambiguïtés. Est-ce qu'une demande à un diffuseur de dépenser en émissions d'intérêt national 20 % de ses dépenses en émissions canadiennes est considérée comme un résultat à atteindre ? En quoi alors ce résultat se distingue-t-il d'une norme réglementaire ?
57. Par ailleurs, dans le cas de mesures visant la mise en valeur ou la découverte, il peut être tout à fait approprié de fixer des résultats à atteindre en laissant à l'entreprise le choix des mesures à mettre en place. Encore faut-il que ces résultats soient mesurables pour permettre une reddition de comptes appropriée.
58. Le recours aux incitatifs n'a pas nécessairement fait ses preuves dans le passé. Il a été souvent décrié par les CLOSM. De plus, les incitatifs occasionnent souvent une baisse des sommes réellement investies en contenu canadien puisqu'un dollar dépensé vaut pour plus que cette somme selon la hauteur de l'incitatif. Il faut utiliser cette mesure avec parcimonie.
59. L'AQPM recommande donc :

d) d'utiliser, lorsqu'il est approprié de le faire pour atteindre les objectifs de la Politique canadienne de radiodiffusion, des outils fondés sur des incitatifs et des résultats mesurables;
60. L'AQPM n'a aucun commentaire à formuler sur les alinéas e) et f) de l'article 8.



## Appel aux ressources humaines canadiennes

Art. 9. Il est ordonné au Conseil dans le cadre de sa réglementation du secteur de la radiodiffusion de veiller à ce que ce secteur fasse appel au maximum aux ressources humaines canadiennes — créatrices et autres — pour la création, la production et la présentation de programmation dans le système canadien de radiodiffusion et de tenir compte des incidences des entreprises de radiodiffusion — y compris les entreprises en ligne — sur les occasions économiques et la rémunération des créateurs.

61. L'AQPM accueille avec satisfaction cet article dans le Décret qui semble répondre à certaines critiques faites à l'égard des articles 3 (1) f et 3(1) f.1 de la Loi. Mais comme on y parle, tout comme dans le présent article 9, de ressources humaines canadiennes, il serait bon d'ajouter l'adjectif « canadiens » à la fin de l'article afin de confirmer que l'on parle toujours des créateurs canadiens.
62. L'utilisation du terme « système » en matière de radiodiffusion semblerait plus approprié car il englobe différents secteurs et il tient compte d'un ensemble d'éléments agissant les uns avec les autres, ce qui reflète mieux la réalité de la radiodiffusion au Canada.
63. De plus, la référence aux « occasions économiques » porte à confusion. Y réfère-t-on toujours aux opportunités économiques que cela représente pour ces mêmes créateurs ou vise-t-on plus largement toutes les retombées économiques engendrées par les entreprises de radiodiffusion ?
64. Comme l'article traite des ressources humaines créatrices canadiennes, il semble que simplement se référer à la rémunération des créateurs dissipe l'ambiguïté puisque toute opportunité économique pour les créateurs aura des incidences sur leur rémunération.
65. Nouvel article proposé :

Art. 9. Il est ordonné au Conseil dans le cadre de sa réglementation du **système de** radiodiffusion de veiller à ce **qu'il** fasse appel au maximum aux ressources humaines canadiennes — créatrices et autres — pour la création, la production et la présentation de programmation dans le système canadien de radiodiffusion et de tenir compte des **impacts** des entreprises de radiodiffusion — y compris les entreprises en ligne — **sur la rémunération des créateurs canadiens**.

## Créateurs pour les médias sociaux et jeux vidéo

Art. 10. Il est ordonné au Conseil de ne pas imposer d'exigences réglementaires:

- a) aux entreprises en ligne en ce qui concerne les émissions, — notamment les balados — des créateurs pour les médias sociaux;



- b) aux entreprises de radiodiffusion en ce qui concerne la transmission de jeux vidéos.
66. Le gouvernement a toujours énoncé clairement qu'il voulait réglementer les plateformes de médias sociaux relativement à leurs activités de radiodiffusion, mais non leurs utilisateurs.
67. Le Fonds des médias du Canada dans son intervention au CRTC concernant l'Avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2023-139 met en garde le CRTC contre une exemption trop rapide des jeux vidéo de cadre réglementaire à cause de l'évolution technologique qu'il perçoit dans son programme de financement de médias interactifs, notamment en matière de réalité virtuelle.
68. Il nous semblerait mieux indiqué de permettre au CRTC de suivre de près les développements de cette industrie en les gardant dans le champ d'application de la Loi. Rien n'empêchera le CRTC de l'exempter de certaines obligations réglementaires s'il estime que leur exécution ne contribuerait pas de façon importante à la mise en œuvre de la politique canadienne de radiodiffusion (art. 9 (1) (4)).

69. Texte proposé :

Art. 10. Il est ordonné au Conseil de ne pas imposer d'exigences réglementaires **qui entraîneraient des obligations aux créateurs de médias sociaux** ou à leurs émissions, — notamment les balados.

#### **Règlements – article 4.2 de la Loi**

Art. 11. Il est ordonné au Conseil, dans l'exercice de son pouvoir prévu à l'article 4.2 de la Loi, de prévoir des critères clairs, objectifs et facilement vérifiables, notamment des critères qui font en sorte que seules les émissions qui ont été radiodiffusées, en tout ou en partie importante, par une entreprise de radiodiffusion qui est tenue d'être exploitée en vertu d'une licence, ou qui est tenue d'être enregistrée auprès du Conseil et ne fournit pas de service de média social, soient assujetties à la Loi.

70. L'article 11 restreint de façon encore plus importante la régulation des contenus sur les médias sociaux, malgré un encadrement déjà très précis dans la Loi.
71. Dans cet article du Décret, l'AQPM estime que le gouverneur en conseil outrepassa sa juridiction en ordonnant au CRTC de faire quelque chose que la Loi ne lui permet pas de faire.
72. En effet, l'article 4.2 (2) de la Loi prévoit que « le fait que l'émission ait été radiodiffusée, en tout ou en partie, par une entreprise de radiodiffusion qui est tenue d'être exploitée en vertu d'une licence, ou qui est tenue d'être enregistrée auprès du Conseil et ne fournit pas de service de média social » est seulement un des critères que le Conseil peut considérer pour assujettir une émission à de la réglementation. Lorsque le gouverneur en conseil le transforme en un critère obligatoire d'exemption à la Loi, il outrepassa le cadre de la loi habilitante en transformant un critère d'application facultative en un critère non seulement



obligatoire qui doit non seulement être considéré par le Conseil, mais qui doit être appliqué d'une manière dictée par le gouverneur en conseil.

73. L'AQPM soumet qu'il n'est pas dans le pouvoir de l'exécutif d'outrepasser le cadre de la Loi et de dicter la ligne de conduite d'un tribunal administratif indépendant.
74. De plus, l'article 7 de la Loi stipule que le gouverneur en conseil ne peut donner que des instructions d'application générale. Dans le cas présent, le CRTC reçoit des instructions très précises sur l'application d'un article, qui de plus, déroge au libellé de la Loi.
75. Nonobstant les arguments sur l'incapacité du gouverneur en conseil d'agir tel qu'il le formule, l'article 10 du projet de Décret aurait pour effet de soustraire de l'application de la Loi une émission d'une entreprise de diffusion soumise à une licence qui ne fournit pas de service de média social, mais qui choisirait de produire ou de faire produire une émission canadienne originale spécialement conçue pour des plateformes comme YouTube, Facebook ou Tik Tok. Il suffirait que cette émission n'ait pas déjà été diffusée par un diffuseur traditionnel pour être exemptée de la réglementation.
76. Une échappatoire importante serait ainsi créée pour la diffusion sur un service de media social d'une émission canadienne par un diffuseur traditionnel, un comportement inacceptable pour l'AQPM.
77. **L'AQPM propose conséquemment de retirer l'article 11 du décret.**
78. **À défaut, elle recommande de biffer tout le texte après le mot « vérifiables » ce qui donnerait:**

Art. 11. Il est ordonné au Conseil, dans l'exercice de son pouvoir prévu à l'article 4.2 de la Loi, de prévoir des critères clairs, objectifs et facilement vérifiables.

#### **Règlements et ordonnances – article 11.1 de la Loi**

Art. 12. Il est ordonné au Conseil, dans l'exercice de son pouvoir prévu à l'article 11.1 de la Loi :

- a) de veiller à ce que les exigences concernant les dépenses soient révisées régulièrement, afin de s'assurer qu'elles soient proportionnelles par rapport à leurs objectifs et que ces objectifs soient clairs;
- b) de reconnaître la diversité des services fournis par les entreprises de radiodiffusion;
- c) d'examiner s'il devrait offrir à toutes les entreprises de radiodiffusion de la souplesse pour répondre aux exigences concernant les dépenses;
- d) de tenir comptes des données démographiques – notamment celles sur la participation des Noirs et autres personnes racisées dans le système de radiodiffusion canadien – recueillies auprès de diverses sources, notamment des entreprises de radiodiffusion, des organisations de l'industrie et des renseignements publiés au titre de la Loi sur l'équité en matière d'emploi ;



- e) lorsque cela convient à un modèle d'entreprise et à un ensemble d'objectifs donnés, d'accorder la préférence à l'imposition d'exigences d'effectuer des dépenses, directement pour la création la production et la présentation de programmation canadienne;
  - f) de veiller à ce que les exigences concernant les dépenses soutiennent la création et la disponibilité de programmation :
    - i. par des créateurs autochtones ...
    - ii. par des créateurs issus des communautés noires, d'autres communautés racisées et d'autres groupes en quête d'équité...
    - iii. dans les deux langues officielles, notamment la programmation des créateurs des communautés de langue officielle en situation minoritaire, en tenant compte du contexte minoritaire du français au Canada et en Amérique du Nord, des défis particuliers de la création et la mise à disposition d'une programmation de langue originale française et des entraves auxquels [sic] ces créateurs sont confrontés;
  - g) de tenir compte du besoin de financement durable et prévisible pour soutenir la participation des personnes, des groupements ou des organisations qui représentent l'intérêt public...
  - h) de soutenir les entreprises de radiodiffusion offrant des services de programmation qui revêtent une importance exceptionnelle pour la réalisation des objectifs....
  - i) de tenir compte de l'important d'un soutien durable, offert par le système canadien de radiodiffusion dans son ensemble, à la programmation axée sur les nouvelles...
  - j) de soutenir les activités et les services — notamment les activités de formation et de développement, les conférences, les activités d'organisations représentant les créateurs et le développement d'outils et de solutions numériques et à code source libre — qui appuient les créateurs canadiens d'émissions audio ou audiovisuelles destinées à être radiodiffusées par les entreprises de radiodiffusion, y compris les créateurs pour les médias sociaux.
79. À l'**alinéa c)**, le gouverneur en conseil insiste sur une notion de souplesse qui est déjà incluse dans la Loi. L'article est redondant.
80. **L'AQPM croit donc que l'alinéa c) de l'article 12 devrait être biffé.**
81. Dans l'**alinéa e)** le gouverneur en conseil ordonne au Conseil d'imposer des exigences de « dépenses directement pour la création, la production et la présentation de programmation canadienne » préférablement à tout autre type de contributions.
82. Il revient au Conseil, dans le cadre des consultations qu'il a entamées sur la mise en œuvre du nouveau contexte réglementaire d'évaluer et de déterminer les exigences appropriées pour les entreprises de radiodiffusion, notamment les entreprises en ligne.



83. Rappelons que le Conseil est un tribunal administratif indépendant, on doit donc lui laisser la latitude d'exercer sa juridiction à la mesure de ses pouvoirs réglementaires.
84. En indiquant au Conseil, quel type d'exigences devant être imposé notamment aux entreprises en ligne, le gouverneur en conseil court-circuite le processus démocratique de consultation en cours qui porte justement sur la détermination des obligations des entreprises en ligne envers la programmation canadienne;
85. L'AQPM demande donc au gouverneur en conseil de laisser le processus actuel suivre son cours et de ne pas en dicter l'issue au Conseil.
86. **L'AQPM recommande que l'alinéa e) de l'article 12 soit supprimé.**
87. Dans ses représentations, l'AQPM souligne toujours la situation particulière de la production de langue originale française qu'elle soit québécoise ou issue d'une communauté de langue officielle en situation minoritaire (CLOSM).
88. Alors la référence à l'**alinéa f) iii)** de l'article 12 du Décret au contexte minoritaire du français au Canada et en Amérique du Nord de même que des défis particuliers que cela occasionne « pour la création et la mise à la disposition d'une programmation de langue originale française » est particulièrement appréciée par l'AQPM.
89. En effet, les producteurs établis au Québec doivent composer constamment avec les défis de sous-financement et de mise en valeur des contenus audiovisuels de langue originale française dans un univers extrêmement concurrentiel dominé par une culture anglosaxonne.
90. Alors que les pensées se tournent spontanément vers les CLOSM, on oublie trop souvent que le français décline au Québec et qu'ensemble les francophones du Canada ne représentent qu'une infime partie de la population en Amérique du Nord. Le Conseil ne doit donc pas oublier que ce sont toutes les communautés francophones de créateurs et de producteurs du Canada qui doivent faire l'objet de considérations particulières lorsqu'il s'agit d'établir les exigences relatives aux dépenses des entreprises de radiodiffusion.
91. Alors que les auteurs du rapport Caplan-Sauvageau examinaient les particularités de la radiodiffusion en français dans leur rapport de 1986, ils mentionnaient l'attrait de plus en plus grand chez les francophones pour le contenu en anglais, notamment chez les adolescents. Ils soulignaient que « les pressions qui s'exercent à l'encontre [de la télévision française] menacent non seulement les œuvres mais la langue <sup>7</sup> » et que le mouvement d'acculturation est donc double.
92. Ils recommandaient même « Que la politique canadienne de la radiodiffusion reconnaisse le caractère distinct de la radiodiffusion québécoise, en soi et comme point d'appui de la

---

<sup>7</sup> Voir note 1, p 224.



radiodiffusion en langue française partout au Canada »<sup>8</sup>, soulignant ainsi que si la production originale en langue française déclinait, cela entraînerait sa dégringolade partout au Canada.

93. L'article **12 j)** vise très large et permet de divertir des fonds qui devraient prioritairement être dédiés à la création et à la production de contenus canadiens professionnels, vers des activités diverses dont il sera difficile de tenir le compte et d'en estimer les bienfaits. Il faut en baliser l'application et s'en remettre à des Fonds qui assureront une reddition de comptes adéquate.
94. Durant le processus d'adoption du projet de loi C-11, les créateurs pour les médias sociaux ont exprimé très clairement leur volonté d'être exclus de la portée de la réglementation. L'AQPM ne comprend pas pourquoi, tel qu'indiqué à l'**alinéa j)**, ils bénéficieraient d'éventuelles retombées pour produire plus de contenus exclus, sans compter que ces contenus sont créés en marge des contenus professionnels qui doivent respecter les nombreuses ententes collectives négociées qui assurent une rémunération de même que des conditions de travail adéquates aux créateurs.
95. L'AQPM demande donc que soit modifié cet alinéa :  

Art. 12 j) de soutenir, **par le biais de contributions à des Fonds canadiens reconnus**, les activités et les services — notamment les activités de formation et de développement qui appuient les créateurs canadiens d'émissions audio ou audiovisuelles destinées à être radiodiffusées par les entreprises de radiodiffusion.
96. L'AQPM désire qu'un nouvel alinéa visant à reconnaître l'importance des émissions d'intérêt national.
97. Il s'agit souvent d'émissions plus coûteuses à financer, mais qui permettent par ailleurs, d'engager un maximum de ressources créatrices canadiennes. Elles englobent aussi les émissions destinées à la jeunesse qui sont d'une importance capitale si l'on veut intéresser le jeune public aux émissions nationales.
98. Il est donc demandé d'ajouter l'alinéa suivant à l'article 12 :  

**Art. 12 k) de tenir compte de l'importance d'un soutien durable offert par le système canadien de radiodiffusion dans son ensemble, à la programmation axée sur les émissions d'intérêt national.**

---

<sup>8</sup> Ibid., p.170



## Établissement de ce qu'est une émission canadienne

Art 13. Il est ordonné au Conseil, dans l'établissement de ce qui constitue une émission canadienne :

- a) de consulter les Canadiens, les secteurs de la création et de la production et d'autres parties intéressées;
- b) d'appuyer la détention, par des Canadiens, d'un large éventail de postes de création clés, en particulier avec un degré élevé de contrôle créatif ou de visibilité ;
- c) d'encourager la propriété canadienne de propriété intellectuelle;
- d) de reconnaître les distinctions entre les entreprises de radiodiffusion qui distribuent des missions audio et celles qui distribuent des émissions audiovisuelles;
- e) de reconnaître que les entreprises de radiodiffusion étrangères sont régies par la Loi;
- f) de tenir compte, à l'égard de la programmation audiovisuelle , du rôle essentiel des producteurs indépendants canadiens et de celui des ressources créatives canadiennes auxquelles les entreprises de radiodiffusion canadiennes et étrangères font appel;
- g) d'examiner si son exercice de ce pouvoir complémente les autres politiques de contenu canadien applicables au système canadien de radiodiffusion, y compris les politiques liées aux crédits d'impôt pour l'audiovisuel ou au financement accordé par le gouvernement.

99. L'AQPM ne peut qu'appuyer l'obligation faite au Conseil à l'**alinéa a)** de l'article 13 de consulter les créateurs, les producteurs et toute partie intéressée sur la définition de qui constitue une « émission canadienne » puisqu'il s'agit d'une notion centrale dans la mise en œuvre du nouveau cadre réglementaire et dans la réalisation des objectifs de la Politique canadienne de radiodiffusion.

100. À cet égard, l'AQPM juge essentiel qu'aux fins de cette définition, des Canadiens occupent les postes de création clés tel que l'établit l'**alinéa b)**.

101. L'**alinéa c)** demande au Conseil d'encourager la détention de la propriété intellectuelle des émissions par des Canadiens. Effectivement, seule une propriété intellectuelle canadienne permet de distinguer avec certitude une œuvre canadienne d'une œuvre étrangère et d'assurer les retombées économiques des œuvres à des intérêts canadiens.

102. Mais encore faut-il que cette propriété soit détenue par l'entreprise qui en a assuré le développement et la production afin de lui permettre de contrôler l'exploitation des contenus et d'en tirer profit tel que le prévoit l'article 10 (1.1) a) de la Loi.

103. C'est pourquoi l'AQPM demande la précision suivante :

Art. 13 c) d'encourager la propriété canadienne de propriété intellectuelle **incluant la possession des droits ou intérêts à l'égard des émissions permettant à des producteurs indépendants canadiens de contrôler l'exploitation de celles-ci et d'en tirer profit.**





104. L'AQPM est extrêmement heureuse de retrouver dans le Décret une mention à l'**alinéa f)** demandant que le Conseil tienne compte, du rôle essentiel des producteurs indépendants canadiens dans la programmation audiovisuelle.
105. Cela fait écho à l'objectif de la Loi de « faire appel de façon notable aux producteurs canadiens indépendants » (art. 3 (1) i) (v)).
106. En effet les entreprises de production indépendantes assurent la diversité des genres à l'écran et l'innovation. De plus, elles investissent dans le développement des talents, notamment les talents autochtones et des communautés racisées.
107. Mais il existe un déséquilibre important lorsque des négociations interviennent entre les producteurs indépendants et les entreprises de radiodiffusion qu'elles soient traditionnelles ou en ligne. Ce rapport de force fait en sorte qu'il devient de plus en plus difficile pour les producteurs de négocier des conditions de licence acceptables et de conserver leurs droits de propriété intellectuelle sur les contenus acquis par les diffuseurs.
108. L'incapacité de bénéficier des retombées économiques met en péril la survie de leurs entreprises et limite du même coup les retombées financières pour les créateurs. De plus, cela les prive de revenus futurs qui servent à consolider leur entreprise, à développer des projets et à investir dans la relève.
109. Une disposition de la Loi souligne l'importance pour les Canadiens, y compris les producteurs indépendants canadiens, de pouvoir bénéficier de manière significative et équitable de l'exploitation des programmes canadiens (art. 10 (1.1) a), le Conseil doit pouvoir trouver les moyens afin de concrétiser cette volonté.
110. Selon la CMPA et l'AQPM, les codes de pratique sont l'outil le plus approprié pour atteindre cet objectif. Ces codes établiraient un ensemble de conditions de base pour garantir que les négociations entre les producteurs indépendants canadiens et les entreprises de radiodiffusion/en ligne puissent être conclues de bonne foi.
111. C'est pourquoi l'AQPM demande d'**ajouter un alinéa à l'article 13** :

**Art. 13 (h) de considérer si le fait d'exiger des codes de pratique entre les producteurs indépendants canadiens et les entreprises de radiodiffusion et en ligne contribuera à garantir que les producteurs indépendants canadiens bénéficient de manière significative et équitable de l'exploitation des programmes canadiens.**



## Mise en œuvre

Art. 19. Il est ordonné au Conseil d'effectuer, dans les deux ans de la date d'entrée en vigueur du présent décret, tout changement nécessaire à son cadre réglementaire pour la mise en œuvre du présent décret. Il est ordonné au Conseil, ce faisant, d'accorder la priorité à la mise en œuvre des articles 13 à 16 et de veiller à ce que ces changements soient effectués aussitôt que possible et sur une base continue au cours de cette période de deux ans.

112. Malgré le fait que le présent Décret fasse l'objet d'une consultation et qu'il ne soit donc pas dans sa forme finale, les entreprises en lignes étrangères dans le cadre de l'Avis de consultation CRTC 2023-138 invoque l'article 19 pour soutenir que le Conseil ne peut leur imposer une contribution initiale de base dans la phase un du processus de consultation de nouveau cadre réglementaire.
113. Elles soutiennent que le Conseil doit au préalable s'acquitter des priorités établies dans le Décret i.e. la mise en œuvre des articles 13 à 16 qui portent notamment sur les consultations et la mobilisation des peuples autochtones, des groupes d'équité et des CLOSM, mais également et surtout selon les intervenants, sur la définition de ce qui constitue une émission canadienne.
114. Cette prétention est tout à fait dénuée de fondement puisque le Conseil avait déjà fait connaître son plan de travail avant la publication du décret. Le gouverneur en conseil en avait donc pris connaissance et n'a pas cru bon de le désavouer.
115. Il est vrai qu'il n'y avait aucune raison de le faire puisque le Conseil a déjà annoncé qu'il procéderait à des premières activités de mobilisation sur la définition du contenu canadien dès cet automne<sup>9</sup> afin de tenir les consultations publiques à cet effet dès l'hiver 2024.
116. Cela interviendra donc peu de temps après l'entrée en vigueur du décret et dès le commencement de la période de deux ans qui a été allouée au Conseil.
117. Mentionnons de plus que le texte du Décret parle « d'accorder la priorité » aux articles 13 à 16 et non de les traiter de façon exclusive, le gouverneur en conseil étant fort conscient que plusieurs consultations doivent être menées en parallèle pour obtenir un nouveau cadre réglementaire le plus tôt possible.
118. L'AQPM croit tout de même qu'une précision serait indiquée afin d'empêcher les débats de s'enliser et de permettre la mise en œuvre par le Conseil des exigences pour une contribution financière initiale de la part des entreprises en ligne le plus tôt possible.

---

9



Art. 19. Il est ordonné au Conseil d'effectuer, dans les deux ans de la date d'entrée en vigueur du présent décret, tout changement nécessaire à son cadre réglementaire pour la mise en œuvre du présent décret. Il est ordonné au Conseil, ce faisant, d'accorder la priorité à la mise en œuvre **des exigences d'une contribution financière initiale significative imposées aux entreprises en ligne conformément à l'article 4 de même qu'à la mise en œuvre** des articles 13 à 16 et de veiller à ce que ces changements soient effectués aussitôt que possible et sur une base continue au cours de cette période de deux ans.

-FIN-