Observation des membres du Groupe des sénateurs indépendants (GSI) du comité :

Le terme « émissions canadiennes de langue originale française » est utilisé lorsque le projet de loi fait référence à des émissions canadiennes créées initialement en langue française. Ledit terme n'est pas utilisé de façon uniforme partout dans le projet de loi.

Observations des membres du Groupe des sénateurs canadiens (GSC) du comité :

Les membres du Groupe des sénateurs canadiens qui siègent au comité TRCM ont fait les recommandations suivantes :

1. Que tout futur président du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) comparaisse régulièrement devant le Comité permanent des transports et des communications pour faire le point sur la mise en œuvre de la nouvelle Loi.

2. Que les nouveaux règlements du CRTC relatifs à la Loi, y compris la modification du processus de certification du contenu canadien et du système de points, soient revus et étudiés par ce comité.

3. Que la question de la manipulation algorithmique des plateformes en ligne due à la mise en œuvre de la Loi soit étudiée par ce comité.

4. Que le CRTC formule et publie une définition des termes « contenu canadien » et « découvrabilité » relativement au nouvel environnement de radiodiffusion.

5. Que le CRTC et le gouvernement examinent les conditions économiques et financières des créateurs de contenu canadien évoluant dans l'environnement traditionnel de radiodiffusion.

6. Que la rémunération financière totale du conseil d'administration, de la direction et des autres cadres supérieurs de la SRC soit incluse dans le rapport annuel du CRTC.

Observations des membres du Parti conservateur du comité:

Observations – Éléments clés

Le Comité a entendu des preuves accablantes que les aspects fondamentaux de ce projet de loi créent des problèmes et une confusion considérable dans des domaines importants de la radiodiffusion canadienne. Parmi les témoins qui ont soulevé de sérieuses préoccupations, mentionnons :

- Vanessa Brousseau, Resilient Inuk, créatrice de contenu numérique
- Jay Goldberg, directeur, Ontario, Fédération canadienne des contribuables
- Peter Menzies, ancien vice-président du CRTC
- Jennifer Valentyne, animatrice de télévision, productrice et créatrice de contenu
- Darcy Michael, créateur de contenu

- Vivek Krishnamurthy, directeur de la Clinique d'intérêt public et de politique d'Internet du Canada Samuelson-Glushko, Université d'Ottawa
- Dwayne Winseck, professeur, École de journaliste et de communication, projet Global Media & Internet Concentration Project, Université Carleton
- Patrick Aldous, premier vice-président, Affaires juridiques et commerciales, Nettwerk Music Group Inc.
- Fenwick McKelvey, professeur associé, Université Concordia
- Emily Laidlaw, professeure agrégée et titulaire de la Chaire de recherche du Canada en droit de la cybersécurité, Faculté de droit, Université de Calgary
- Frédéric Bastien Forrest, chroniqueur radio et producteur de contenu
- Stéphane Cardin, directeur, politique publique, Netflix
- Wendy Noss, présidente, Association cinématographique du Canada
- Scott Benzie, directeur général, Digital First Canada
- Morghan Fortier, copropriétaire et présidente directrice générale, Skyship Entertainment
- Oorbee Roy, créatrice de contenu et skateboardeuse
- Monica Auer, directrice exécutive, Forum for Research and Policy in Communications
- Irene Berkowitz, chargée de politiques principales, Audience Lab at The Creative School, Toronto Metropolitan University
- Justin Tomchuk, cinéaste indépendant
- J.J. McCullough, Youtubbeur et chroniqueur
- Steve de Eyre, directeur, politique publique et affaires gouvernementale, Canada TikTok
- Jeanette Patell, dirigeante, affaires gouvernementales et politiques publiques, YouTube
- Patrick Rogers, président directeur général, Music Canada
- Garrett Levin, président et chef de la direction, Digital Media Association
- Tim Denton, président, Internet Society Canada Chapter
- Matthew Hatfield, directeur des campagnes, OpenMedia
- Len St-Aubin, membre du comité des politiques et ancien directeur général, politique des télécommunications, Industrie Canada
- John Lawford, directeur exécutif et avocat général, Centre pour la défense de l'intérêt public
- Michael Geist, titulaire de la Chaire de recherche du Canada en droit de l'Internet et du commerce électronique, Faculté de droit, Université d'Ottawa
- L'honorable Konrad von Finckenstein, ancien président, Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes

<u>Contenu généré par les utilisateurs</u>

De nombreux témoins qui ont comparu devant notre Comité ont fait valoir que, contrairement aux affirmations du gouvernement, le projet de loi inclut le contenu généré par les utilisateurs.
Au moins une douzaine de témoins ont soulevé cette question, dont plusieurs anciens présidents et vice-présidents du CRTC, des témoins représentant les principales plateformes et, bien sûr, de nombreux créateurs numériques.

Le Comité a amendé le projet de loi apparemment pour tenter de rendre plus clairs les paramètres de l'autorité du CRTC. À cet égard, la sénatrice Simons a fait valoir en Comité : « Cet [amendement] n'élimine pas tout l'article 4.2. Il en précise la portée de manière à ce qu'il fasse ce que le gouvernement nous a dit vouloir faire. Il indique **très clairement** que les utilisateurs de médias sociaux ne sont pas inclus. »

Cependant, lorsqu'un amendement de suivi a été proposé par le sénateur Manning simplement pour s'assurer que la législation correspondait à ce que le ministre a dit au Comité, à savoir que : « avec l'exception prévue à l'article 4.2 visant le contenu commercial qui remplit les trois critères. C'est tout. », son amendement a été rejeté.

En tant que telle, cette clause exigeant la prise en compte de divers critères pour délimiter le contenu reste discrétionnaire et non déterminante, laissant ainsi le contenu généré par l'utilisateur vulnérable à la réglementation.

Certains sénateurs s'inquiètent du fait que la majorité nommée par le gouvernement n'a pas tenu compte du très grand nombre de témoins qui ont comparu devant le Comité et que, par conséquent, une incertitude considérable demeure quant à l'application du projet de loi au contenu généré par les utilisateurs.

Question du seuil

Certains sénateurs sont particulièrement préoccupés par le fait que tous les amendements visant à établir un seuil raisonnable pour l'inclusion des contenus générés par les utilisateurs ont été rejetés. De nombreux témoins qui sont de petits acteurs ont comparu devant le Comité et ont fait état de cette grave préoccupation. Cependant, aucun amendement n'a obtenu le soutien de la majorité des membres du Comité.

Ceci malgré le fait qu'un seuil de 150 millions de dollars provenant des abonnements payants et de la publicité intégrée pour les entreprises en ligne ait été recommandé par Timothy Denton, ancien commissaire du CRTC et président de l'Internet Society of Canada. Un amendement incorporant un seuil de 100 millions de dollars (recommandé par l'ancien président du CRTC, Konrad von Finkenstein) a également été rejeté par le Comité. Puis le Comité a rejeté des seuils encore plus bas de 50 millions et 25 millions de dollars.

Certains sénateurs sont extrêmement préoccupés par le fait que cela démontre un mépris choquant pour les préoccupations exprimées par ceux qui représentent les petites entreprises et les petits joueurs.

Découvrabilité et manipulation des algorithmes

Le Comité a entendu des preuves accablantes que les dispositions du projet de loi C-11 relatives à la découvrabilité active auront pour effet d'obliger les plateformes à s'engager dans la manipulation des algorithmes. Lorsque le président du CRTC, Ian Scott, a comparu devant notre Comité, il a déclaré que le

CRTC ne modifierait pas les algorithmes (il a fait remarquer que cela est interdit par la Loi), mais il a dit que les politiques et les objectifs du CRTC pour le secteur pourraient effectivement obliger les plateformes à modifier leurs algorithmes afin de mettre en œuvre les objectifs fixés par le CRTC.
Au moins 25 témoins qui ont comparu devant le Comité ont soulevé cette question comme un sujet de grave préoccupation. Jeanette Patell, chef des affaires gouvernementales et des politiques publiques du Canada chez YouTube, a déclaré au Comité : « L'alinéa 9.1(1)e) donne explicitement à un organisme de réglementation gouvernemental le pouvoir de déterminer quel contenu est priorisé et comment et où le contenu est présenté aux Canadiens, ce qui donne au CRTC le pouvoir de décider qui gagne et qui perd. Nous sommes d'avis que cette approche va en fait à l'encontre des créateurs mêmes qu'elle tente de soutenir. Bâtir et développer un public aujourd'hui, c'est se connecter avec le plus grand nombre d'admirateurs qui aimeront votre contenu, qu'ils soient au Canada ou dans le monde entier. … La promotion excessive du contenu auprès du public en raison de l'endroit où il vit plutôt que de ses intérêts conduit le public à se désintéresser — et ces signaux entraînent finalement nos systèmes à rétrograder ce contenu pour les téléspectateurs du monde entier. Une telle approche affecterait le cœur même du succès des créateurs canadiens ainsi que leurs recettes."

Matthew Hatfield, directeur des campagnes, OpenMedia, a parlé au nom de nombreux témoins lorsqu'il a averti : « Le projet de loi C-11 ne doit pas permettre au CRTC de manipuler les résultats des algorithmes sur les plateformes. Jamais nous ne tolérerions que le gouvernement édicte des règles indiquant quels livres doivent être disposés dans les vitrines de nos magasins ou le genre d'articles qui doivent figurer en première page de nos journaux. Mais c'est exactement ce que fait le paragraphe 9.1(1) sur le plan de la découvrabilité actuellement. Cette approche dictatoriale n'est ni nécessaire ni appropriée. L'élimination des mentions de découvrabilité dans ce paragraphe et le maintien des passages demandant aux plateformes de mettre en valeur le contenu canadien constitueraient un compromis raisonnable. Cette modification pourrait permettre aux utilisateurs d'explorer facilement le contenu culturel canadien quand ils le souhaitent, sans que leurs choix ne soient remplacés par le contenu choisi par le gouvernement partout où ils vont en ligne. »

Justin Tomchuk, cinéaste indépendant, a déclaré à notre Comité le 27 septembre : « Si le projet de loi C-11 nuit à la découvrabilité des créateurs canadiens à l'échelle mondiale, je peux imaginer un scénario où certaines entreprises ayant peu de liens physiques quitteront le pays purement et simplement afin de pouvoir continuer de travailler sans être gênées par ces obligations agressives. »

Certains sénateurs s'inquiètent du fait qu'en dépit de ces témoignages répétés, toutes les tentatives de clarifier cette question par des amendements raisonnables ont été repoussées par la majorité nommée par le gouvernement. Le témoin Scott Benzie, directeur général de Digital First Canada, a demandé au Comité : « L'article 9.1 doit indiquer clairement que les modifications dynamiques des algorithmes sont exclues, car les modifier, c'est compromettre les entreprises canadiennes et l'accès à leur public. » Certains sénateurs sont très inquiets que ce message ait été ignoré par la majorité nommée par le gouvernement.

Un autre aspect troublant de ce projet de loi est la mise en échec des tentatives visant à garantir que les fonds collectés auprès des services de médias sociaux soient remis aux créateurs numériques qui utilisent ces plateformes. Alors que les amendements visant à atteindre cet objectif ont été rejetés, des

amendements similaires visant à allouer des fonds supplémentaires aux médias traditionnels en difficulté ont été inclus.

Certains sénateurs craignent en outre que le Canada ne soit désormais à l'avant-garde d'une approche politique qui risque non seulement de nuire aux créateurs numériques (les témoignages ont été très clairs sur ce point), mais aussi de rendre la politique culturelle canadienne hautement protectionniste. Ce protectionnisme met en péril les énormes gains économiques que notre pays a réalisés, et les formidables opportunités qui ont été générées pour tant d'entreprises et de créateurs. Nous risquons non seulement d'émousser le succès des créateurs canadiens à l'étranger d'un point de vue technique, sur la base de la rétention des audiences et du déclin du classement mondial, mais aussi en raison de la réciprocité possible dans d'autres juridictions. Et il y a aussi la menace de mesures de rétorsion en vertu de l'ACEUM qui pourraient affecter d'autres secteurs de l'économie canadienne.

Tout le succès dont ont bénéficié les créateurs canadiens grâce à un Internet sans barrière ou à faible barrière est peut-être maintenant menacé et le Canada pourrait devenir un modèle de protectionnisme culturel mondial. Vivek Krishnamurthy, directeur de la Clinique d'intérêt public et de politique d'Internet du Canada Samuelson-Glushko, Université d'Ottawa, a déclaré au Comité : « Qu'on le veuille ou non, d'autres pays nous regardent et suivront notre exemple. Au Canada, si nous pouvons dire que notre politique culturelle qui vise à inciter les Canadiens à exprimer leur opinion est si importante que nous pouvons réglementer tout le contenu en ligne, qu'est-ce qui empêcherait le premier ministre de la Hongrie, Viktor Orbán, ou le premier ministre de l'Inde, Narendra Modi, qui ont leur propre opinion de qui est un Indien et un Hongrois, d'imposer une opinion analogue et de nous citer à titre d'exemple? Tout cela nous incite à être plus prudents. »

Règles relatives au contenu canadien

Les défis posés par la définition actuelle de ce qui constitue le contenu canadien et comment et à qui elle sera appliquée est une autre préoccupation qui demeure pour certains sénateurs sur deux fronts. Le Comité a entendu de nombreux témoignages sur le fait que les règles relatives au contenu canadien sont à la fois rigides et difficiles à appliquer pour les petits acteurs.
Une fois de plus, certains sénateurs s'inquiètent du fait que ce sont les petits créateurs qui risquent de payer le plus lourd tribut. Oorbee Roy, qui, selon sa propre description, est un petit joueur dans le domaine de la création de contenu, a demandé à notre Comité le 28 septembre pourquoi le projet de loi ne s'attaque pas à la question de l'inégalité dans la création de contenu canadien et repousse la question à une décision future lointaine? Mme Roy a été très explicite dans sa critique de la réponse du ministre au cours d'une réunion du Comité de la Chambre pour faire exactement cela. Elle a demandé : « Pourquoi ce projet de loi repousse-t-il les créateurs de contenu numérique canadien dans l'avenir, mais inclut-il maintenant les plateformes de contenu généré par les utilisateurs? Ne sommes-nous pas les personnes que ce projet de loi est censé aider? »

Mme Roy a souligné les obstacles majeurs auxquels se heurtent les petits créateurs de contenu comme elle, pour être approuvés en tant que contenu canadien. Elle a demandé : « Dois-je embaucher mon fils de dix ans pour m'aider à soumettre pour approbation chaque élément de contenu de planche à roulettes à titre de contenu canadien? »

Mme Roy a demandé au Comité de faciliter la qualification de contenu canadien ou alors nous devrions créer une nouvelle catégorie pour les créateurs de contenu numérique.

La créatrice numérique Vanessa Brousseau a exprimé à notre Comité combien il est décourageant pour elle, en tant que femme autochtone, de devoir à nouveau prouver ou attester qu'elle est canadienne. Elle a dit que le fait de devoir le faire pour son passeport et d'autres documents gouvernementaux était une chose, mais que le fait de devoir le faire encore et encore pour pouvoir publier son contenu sur Internet ne facilite pas pour elle, en tant que femme autochtone, la réconciliation.

Certains sénateurs s'inquiètent du fait qu'il n'y a toujours pas de clarté quant à la manière dont les créateurs numériques pourront s'y retrouver dans cette exigence et aux conséquences qu'elle aura sur leurs entreprises.

Les ramifications des exigences de contenu canadien sur les diffuseurs étrangers qui se comportent comme des radiodiffuseurs sont quelque peu différentes et présentent des préoccupations différentes, en particulier lorsqu'il s'agit de s'assurer que ces services de diffusion en continu « paient leur juste part ».

Au cours de la dernière décennie, les contributions des producteurs mondiaux ont représenté 90 % de la croissance de la production cinématographique, télévisuelle et en continu au Canada.

- Les investissements étrangers dans la production au Canada représentent 6 milliards de dollars par an.
- En 2021, les studios de l'Association cinématographique du Canada ont dépensé 2,3 milliards de dollars en biens et services de production locale au Canada.
- Ils ont soutenu plus de 47 000 entreprises au Canada.
- Ils ont soutenu plus de 200 000 travailleurs dans les industries créatives canadiennes.
-

Cependant, ces contributions n'ont pas été comptabilisées dans les exigences de contenu canadien. L'exemple d'émissions comme que *The Handmaid's Tale* a été soulevé par plusieurs témoins. Il s'agit d'une émission diffusée par une plateforme en ligne qui est écrite par un Canadien, tournée au Canada, qui porte en partie sur le Canada, qui emploie des acteurs et des personnes de production canadiens et qui rapporte des millions de dollars au Canada. Pourtant, en vertu des règles sur le contenu canadien, elle n'est pas considérée comme un « contenu canadien » parce que la société de production se trouve être américaine.

De grandes entreprises étrangères ont soulevé cette question comme un sujet de préoccupation. David Fares, vice-président de la politique publique mondiale pour Walt Disney, a souligné l'ampleur des investissements réalisés par son entreprise au Canada. Il a déclaré : « Au cours des trois dernières années, nous avons dépensé environ 3 milliards de dollars pour la production de contenu au Canada. Chacune de ces productions contribue à l'embauche et au développement de talents hautement qualifiés au Canada et à l'infrastructure, ce qui profite en fait à l'ensemble de l'écosystème audiovisuel. Nous travaillons également avec les sociétés de production locales... Nous embauchons des personnes à

mesure que nous développons la production virtuelle. Nous avons besoin d'un régime flexible pour nous permettre de le faire. »

Wendy Noss, présidente de l'Association cinématographique du Canada, qui a comparu devant notre Comité le 4 octobre, a affirmé : « … le CRTC devra être à même de créer une définition moderne et souple de ce qu'est une émission canadienne afin de multiplier les possibilités offertes aux créateurs canadiens, promouvoir le contenu réalisé par les Canadiens, avec eux ou à leur sujet, et faire connaître le contenu canadien dans le monde entier. »

Le Comité a adopté un amendement à l'article 10 pour assurer qu' « aucun facteur particulier ne soit déterminant » lorsque l'organisme de réglementation examinera l'ensemble des objectifs stratégiques pour établir une nouvelle approche quant à la définition de ce qui constitue une émission canadienne. Les sénateurs estiment qu'il s'agit d'un amendement crucial qui reflète la reconnaissance par le ministre de la nécessité d'une définition actualisée, moderne et souple de la programmation canadienne, qui tienne compte de la réalité de la diffusion en continu mondiale dans notre paysage de la radiodiffusion et qui ne soit pas laissée à la discrétion de l'organisme de réglementation. Il incombera au Sénat de défendre cette position lorsqu'il recevra la réponse du gouvernement sur cette question spécifique. Il sera également important pour le Parlement de surveiller attentivement la manière dont le CRTC met en œuvre cette disposition.

Implications en matière d'équité et de commerce

De nombreux témoins ont comparu devant le Comité pour parler de l'impact que ce projet de loi pourrait avoir sur les obligations commerciales internationales du Canada. Konrad von Finkenstein, ancien président du CRTC, a mis en garde contre le fait que, bien que le CRTC ait le pouvoir de prendre des règlements exigeant que les entreprises effectuent des dépenses et des contributions à des fonds pour la production de contenu canadien, le droit aux bénéfices de ces dépenses ne devrait pas être limité à la propriété ou au contrôle canadien des producteurs ou à la propriété canadienne des droits de propriété intellectuelle. Autrement, a prévenu M. von Finkenstein, le Canada risquerait fort de créer un conflit avec les États-Unis, notamment en vertu de l'Accord Canada-États-Unis-Mexique.
Dans ce contexte, certains sénateurs s'inquiètent du fait qu'une majorité d'entre eux n'ont pas accordé suffisamment d'attention aux avantages importants que les investissements internationaux présentent pour le Canada. Plusieurs témoins ont recommandé un libellé reconnaissant que les intérêts des consommateurs et des auditoires devraient être au cœur de la politique canadienne de radiodiffusion. Certains sénateurs sont préoccupés par le fait que les sénateurs nommés par le gouvernement ont rejeté à plusieurs reprises les efforts visant à reconnaître la centralité des intérêts des consommateurs et des forces du marché dans le projet de loi.

Dans ce contexte, le projet de loi ne reconnaît pas non plus de manière adéquate les contributions majeures que les plateformes en ligne apportent à la radiodiffusion canadienne et à la promotion des créateurs canadiens. Garrett Levin, président et chef de la direction de la Digital Media Association, a déclaré à notre Comité : « En moyenne, les services de diffusion en continu audio versent 65 % à 70 % de leurs revenus en redevances. Comme j'en ai discuté avec vos collègues, ces redevances représentent

le coût de l'octroi de licences et de l'utilisation des œuvres. Le coût similaire pour l'octroi de licences et l'utilisation des œuvres par les radiodiffuseurs commerciaux s'élève à environ 8,2 % de leurs revenus. » Certains sénateurs s'inquiètent du fait que le projet de loi n'en tienne pas suffisamment compte. Ces sénateurs croient certainement qu'un principe important pour la radiodiffusion canadienne devrait être que si les entreprises mondiales en ligne « jouent, elles devraient aussi payer » pour bénéficier de la radiodiffusion canadienne.

Cependant, un principe tout aussi important est que si les entreprises de radiodiffusion mondiales « paient », elles devraient également pouvoir « jouer ». Il est inquiétant que le Comité ait rejeté tous les amendements qui auraient assuré un principe de réciprocité dans le projet de loi permettant aux entreprises en ligne obligées de payer pour des émissions canadiennes, de bénéficier également de ces émissions lorsque leurs investissements contribuent aux industries culturelles du Canada et au bien-être du pays.

Ces sénateurs sont particulièrement préoccupés par cette lacune à la lumière des avertissements de nombreux témoins selon lesquels cela viole les obligations commerciales internationales du Canada et provoquera des représailles qui pourraient finir par nuire considérablement aux entreprises et aux emplois canadiens.

L'un des principaux rôles du Sénat du Canada est de parler au nom des minorités politiques lorsqu'il s'agit de l'impact des lois. Lorsqu'un nombre sans précédent de témoins, dont beaucoup sont des Canadiens ordinaires qui, normalement, ne s'engagent pas aussi activement dans le processus politique, se présentent devant un comité sénatorial pour exprimer de sérieuses préoccupations quant à l'impact d'un projet de loi du gouvernement, il incombe aux sénateurs d'entendre et de comprendre ces préoccupations. Les sénateurs conservateurs sont préoccupés par le fait que la majorité des membres du Comité sénatorial des transports et des communications ont manqué à ce devoir. Les conséquences de ce manquement seront graves, non seulement pour la radiodiffusion canadienne, mais aussi pour le Canada lui-même.

Radio Canada International

Le mémoire déposé auprès du Comité par le Comité d'action de RCI soulève des préoccupations considérables concernant à la fois la négligence de Radio Canada International et sa gestion par la SRC. Au cours des 30 dernières années, les problèmes budgétaires nationaux de la SRC se sont traduits par des coupes disproportionnées dans le budget, le personnel, les services et les ressources de RCI, sans que l'on se préoccupe de l'impact sur le service mondial. Certains sénateurs ont été déçus que la majorité des membres du Comité nommés par le gouvernement aient rejeté les amendements visant à résoudre ce grave problème. Le Comité recommande au Sénat d'examiner, soit au Comité des transports et des communications, soit au Comité des affaires étrangères, le rôle de Radio Canada International, son importance pour le Canada et la façon dont elle est gérée.