

Montréal, le 26 mars 2017

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

Objet : Demande de traitement de la demande de la partie 1 du SCFP visant l'Ordonnance d'exemption de radiodiffusion relative aux entreprises de radiodiffusion de médias numériques (CRTC 2012-409) en conformité avec les Règles de pratique et de procédure du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes

Monsieur,

1. Le Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP) demande au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC ou Conseil) d'afficher la demande de la partie 1 déposée par son Conseil provincial du secteur des communications (CPSC), le mois dernier (demande de la partie 1 du SCFP), et de rendre une décision au terme du processus déclenché.
2. Le 13 février 2018, le SCFP déposait en effet auprès du Conseil une demande de réexamen de l'Ordonnance d'exemption de radiodiffusion relative aux entreprises de radiodiffusion de médias numériques en vertu de la partie 1 des Règles de pratique et de procédure du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (Règles).
3. Le 7 mars 2018, soit trois semaines plus tard, un membre du personnel du Conseil informait le SCFP par écrit que ladite demande ne serait pas traitée. Monsieur Scott Hutton, Directeur exécutif, Radiodiffusion, justifiait le rejet de la demande en ces termes :

« Je note que les éléments soulevés par le SCFP dans la présente demande sont semblables à ceux évoqués par le SCFP en réponse à la consultation publique initiée par l'Avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2017-359, *Appel aux observations sur la demande du gouverneur en conseil de faire rapport sur les modèles de distribution de programmation de l'avenir*. Le sujet de la pertinence de maintenir ou de modifier l'Ordonnance a d'ailleurs également été soulevé par divers autres intervenants participant à cette instance.

Il ne semble donc pas approprié pour le Conseil d'initier une instance publique distincte pour considérer votre demande.

Conséquemment, votre demande ne sera pas traitée¹. » [notre soulignement]

4. Cette réponse n'est pas une décision du Conseil. Pour cette raison, le SCFP estime que le dossier est toujours actif et la demande de la partie 1 du SCFP toujours en attente d'un affichage et d'une décision du CRTC.

Le droit

5. Les *Règles de pratique et de procédure du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes* (Règles) prises en application de la *Loi sur la radiodiffusion* stipulent, à l'article 3, que « Le Conseil est saisi d'une affaire au moyen d'une demande ou d'une plainte. » [notre soulignement]
6. Dans la partie 1 de ces mêmes Règles, partie en vertu de laquelle la demande du SCFP a été présentée au Conseil :
 - a) L'article 5 précise que toute personne intéressée peut demander au CRTC d'exercer ses pouvoirs : « Le Conseil peut exercer tout pouvoir prévu par les présentes règles à la demande d'une partie ou d'un intéressé ou de sa propre initiative. » [notre soulignement]
 - b) L'article 23 des Règles prévoit que « Le Conseil affiche sur son site Web toute demande qui respecte les exigences prévues à l'article 22. » [notre soulignement]
 - c) L'article 8 indique que le Conseil a le pouvoir de rejeter une demande déficiente : « Si une demande ou une plainte ne satisfait pas à une règle, le Conseil peut la retourner à son auteur pour qu'il remédie à la situation ou fermer le dossier². » [notre soulignement]
 - d) L'article 9 ajoute que « Le Conseil ne peut rejeter aucune demande ou plainte en raison uniquement d'un vice de forme. » [notre soulignement]
 - e) L'article 10 mentionne que le CRTC a le pouvoir de joindre une instance à une autre, ou encore de l'ajourner et qu'il peut donner l'occasion aux parties de présenter des observations :
 - i. « Le conseil peut, s'il est d'avis que les circonstances ou l'équité le permettent, ajourner l'instance³; »
 - ii. « Le conseil peut, s'il est d'avis que les circonstances ou l'équité le permettent, joindre plusieurs instances⁴; »
 - iii. « Le conseil peut donner l'occasion aux parties de présenter des observations écrites ou orales; »
 - f) L'article 11 prévoit enfin que « ...le Conseil peut soit faire droit à une demande, en tout ou en partie, soit accorder tout redressement qui s'ajoute à celui qui est demandé ou le remplace. »

¹ CRTC, Lettre de Scott Hutton à Nathalie Blais ayant pour objet : *Demande de la partie 1 – Réexamen de l'Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de radiodiffusion de médias numériques*, Ottawa, 7 mars 2018.

² *Règles de pratique et de procédure du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, art. 8.

³ *Ibidem*, art. 10a).

⁴ *Ibidem*, art. 10b).

Les faits

7. Le 13 février 2018, le SCFP déposait auprès du Conseil une demande de réexamen de l'ordonnance d'exemption CRTC 2012-409 en vertu de la partie 1 des Règles. Le site Web du CRTC a instantanément confirmé réception de la demande (voir Annexe 1). Les versions française et anglaise de cette demande, initialement présentée uniquement en français, sont disponibles sur le site Internet du SCFP : (<http://scfp.qc.ca/memoires-du-scfp/>).
8. Une semaine plus tard, deux discussions téléphoniques avec des membres du personnel du CRTC – le 20 et le 21 février 2018 – confirmaient également que le Conseil avait reçu la demande de la partie 1 du SCFP et qu'elle était en analyse. L'appel du 21 février précisait que le SCFP serait informé de la suite des choses par écrit dans les prochains jours ou les prochaines semaines.
9. Le 7 mars 2018, Monsieur Scott Hutton, Directeur exécutif, Radiodiffusion du CRTC, accusait également réception de la demande de la partie 1 du SCFP dans une lettre envoyée par courriel à sa représentante, Madame Nathalie Blais. La lettre indique que la demande de révision de l'ordonnance d'exemption ne sera pas traitée, car le même sujet est abordé dans un autre processus du Conseil⁵ :

« Je note que les éléments soulevés par le SCFP dans la présente demande sont semblables à ceux évoqués par le SCFP en réponse à la consultation publique initiée par l'Avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2017359, *Appel aux observations sur la demande du gouverneur en conseil de faire rapport sur les modèles de distribution de programmation de l'avenir*. Le sujet de la pertinence de maintenir ou de modifier l'Ordonnance a d'ailleurs également été soulevé par divers autres intervenants participant à cette instance.

Il ne semble donc pas approprié pour le Conseil d'initier une instance publique distincte pour considérer votre demande.

Conséquemment, votre demande ne sera pas traitée⁶. » [notre soulignement]

10. À ce jour, la demande de la partie 1 du SCFP n'a toujours pas été affichée sur le site Web du Conseil, même si elle a été signifiée au CRTC selon les paramètres de l'article 22 des Règles.

Contravention aux Règles de pratique et de procédure

11. Le fait de ne pas afficher la demande de la partie 1 du SCFP contrevient aux Règles de pratique et procédure du CRTC. Cette omission empêche la mise en place du processus public et des délais prévus pour ce processus dans les Règles⁷, étapes qui doivent mener à une décision du Conseil⁸.

⁵ CRTC, Lettre de Scott Hutton à Nathalie Blais ayant pour objet : *Demande de la partie 1 – Réexamen de l'Ordonnance d'exemption relative aux entreprises de radiodiffusion de médias numériques*, Ottawa, 7 mars 2018.

⁶ Idem.

⁷ *Règles de pratique et procédure du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, art. 24 et suivants de la partie 1.

⁸ *Loi sur la radiodiffusion*, art. 20.

12. La réponse de Monsieur Scott Hutton constitue également une pratique irrégulière, puisqu'elle dispose de la demande de la partie 1 du SCFP d'une manière et pour des raisons qui ne sont pas prévues par les Règles et qui, en plus, traitent le SCFP de façon inéquitable.
13. D'abord, la lettre ne confirme pas que le Conseil lui-même est arrivé à la conclusion que la demande de la partie 1 du SCFP était inappropriée. Elle n'identifie pas non plus qui a fait ce constat : « Il ne semble donc pas approprié pour le Conseil d'initier une instance publique distincte pour considérer votre demande. » [notre soulignement]. La lettre ne retourne pas la demande de la partie 1 au SCFP pour qu'elle soit amendée et n'indique pas que le dossier est fermé⁹. La lettre ne mentionne pas prévoir ajourner l'instance, ni la joindre à une autre¹⁰.
14. Monsieur Hutton invoque en revanche dans sa lettre que « ...les éléments soulevés par le SCFP dans la présente demande sont semblables à ceux évoqués par le SCFP en réponse à la consultation publique initiée par l'Avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2017-359... [...] Le sujet de la pertinence de maintenir ou de modifier l'Ordonnance a d'ailleurs également été soulevé par divers autres intervenants participant à cette instance. » C'est sur ces arguments que repose la conclusion de la lettre voulant que la demande de la partie 1 du SCFP soit inappropriée.
15. Or, comme nous l'expliquons plus loin, la consultation publique CRTC 2017-359 et la demande de la partie 1 du SCFP sont deux processus distincts qui mènent à des résultats différents. Par ailleurs, il n'est prévu nulle part dans les Règles qu'une demande de la partie 1 puisse être refusée au motif qu'elle aborde une question déjà traitée dans un autre processus du Conseil et rien n'empêche une partie ou un intervenant de se prononcer sur le même sujet au cours de deux instances distinctes du Conseil.

Atteinte à l'équité procédurale et à la règle de droit

16. Refuser d'afficher sur son site Web la demande de la partie 1 du SCFP parce qu'elle traite d'une question déjà abordée dans un autre processus du CRTC (CRTC 2017-359) soulève aussi un grave problème d'équité procédurale et, plus largement, d'application de la règle de droit.
17. L'Avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2017-359, initié par un décret du gouverneur en conseil, invitait le public à se prononcer sur les trois points suivants :
 - Le ou les modèles de distribution de programmation susceptibles d'exister à l'avenir;
 - La façon dont les Canadiens accèderont à cette programmation et l'intermédiaire par lequel ils pourront y accéder;
 - La mesure dans laquelle ces modèles pourront garantir un marché intérieur dynamique capable de soutenir en continu la création, la production et la distribution d'une programmation canadienne, dans les deux langues officielles, y compris une programmation originale dans les domaines du divertissement et de l'information¹¹.

⁹ Règles de pratique et procédure du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, art. 8.

¹⁰ *Ibidem*, art. 10.

¹¹ CRTC, *Appel aux observations sur la demande du gouverneur en conseil de faire rapport sur les modèles de distribution de programmation de l'avenir*, Avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2017-359, 12 octobre 2017.

18. C'est dans ce contexte que le SCFP et d'autres intervenants ont mentionné l'importance de revoir l'*Ordonnance d'exemption de radiodiffusion relative aux entreprises de radiodiffusion de médias numériques* (CRTC 2012-409).
19. Le processus CRTC 2017-359 ne mènera toutefois pas le Conseil à revoir l'ordonnance d'exemption en elle-même, puisque le décret du gouvernement ne prévoit que la production d'un rapport d'ici le 1^{er} juin 2018¹². Le SCFP a donc déposé une demande de la partie 1 distincte pour obtenir du CRTC l'initiation d'une instance publique de révision de l'*Ordonnance d'exemption de radiodiffusion relative aux entreprises de radiodiffusion de médias numériques* (CRTC 2012-409) menant à une décision du Conseil quant à la pertinence de modifier ou d'abolir cette ordonnance. Il s'agit d'une demande qui est en droite ligne avec la mission de surveillance et de réglementation du Conseil inscrite à l'article 5 de la *Loi sur la radiodiffusion*.
20. Par ailleurs, le SCFP note que pendant et après la période d'observation ouverte de l'Avis de consultation CRTC 2017-359 (soit du 12 octobre 2017 au 13 février 2018), le Conseil a publié au moins deux demandes de la partie 1 reliées à des sujets abordés par cette instance :
- a) Le 30 janvier 2018, le CRTC a publié sur son site Internet une demande de la partie 1 déposée par *Asian Television Network International Limited* au nom de la coalition Franc-Jeu Canada. Cette demande, datée du 29 janvier 2018, porte sur des éléments similaires à ceux abordés par le gouverneur en conseil, notamment :
 - i. les modèles de distribution de la programmation;
 - ii. la façon dont les Canadiennes et Canadiens accèdent à cette programmation et;
 - iii. l'impact de ces modèles sur la création, la production et la distribution de programmation canadienne.
 - b) Le 28 février 2018, le Conseil a affiché sur son site Web une demande de la partie 1 de la *Canadian Cable Systems Alliance Inc.* datée du 22 février 2018. Cette requête demande au CRTC de permettre à un des plus grands systèmes de distribution de programmation canadiens de lancer de nouveaux services facultatifs et de modifier des assemblages de services facultatifs. Les éléments soulevés par cette demande sont similaires à certains de ceux qui sont abordés par l'avis de consultation CRTC 2017-259, soit :
 - i. Les modèles de distribution de la programmation, et;
 - ii. L'accès des Canadiennes et Canadiens à cette programmation.
21. Comme la demande de la partie 1 du SCFP n'a pas été affichée sur le site Web du Conseil, contrairement aux demandes citées ci-dessus, on peut en déduire que le CRTC traite de façon inéquitable certains demandeurs en rejetant leurs demandes, alors que d'autres demandes abordant aussi des sujets visés par l'avis de consultation CRTC 2017-359 ont été affichées sur son site Web.

¹² Décret du gouverneur en conseil, C.P. 2017-1195, 22 septembre 2017, p. 2.

La lettre de Monsieur Hutton n'est pas une décision du Conseil

22. Le Conseil a pour mission de réglementer et surveiller « ...tous les aspects du système canadien de radiodiffusion en vue de mettre en œuvre la politique canadienne de radiodiffusion¹³. »
23. Pour y arriver, il a notamment le pouvoir d'attribuer, de modifier, de renouveler, de suspendre ou révoquer des licences, ainsi que d'établir les conditions de ces licences¹⁴ et des règlements¹⁵. Il peut également soustraire : « ...par ordonnance et aux conditions qu'il juge indiquées, les exploitants d'entreprise de radiodiffusion de la catégorie qu'il précise à toute obligation découlant soit de la présente partie [partie II de la *Loi sur la radiodiffusion*], soit de ses règlements d'application¹⁶... »
24. L'article 3 de la *Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes* établit que le CRTC est « ...composé d'au plus treize membres, nommés par le gouverneur en conseil » pour exercer ces pouvoirs¹⁷. Ce sont ces membres, ou des comités composés d'au moins trois de ces conseillers, qui décident des affaires dont le Conseil est saisi¹⁸.
25. Le SCFP note que Monsieur Scott Hutton n'est pas un membre du Conseil. Il n'y a pas de mention de sa nomination dans la Gazette du Canada et il n'apparaît pas parmi les membres du Conseil sur le site Internet du CRTC¹⁹. Il est donc raisonnable de croire que Monsieur Hutton, qui se présente comme Directeur exécutif, Radiodiffusion du CRTC, est un membre du personnel du Conseil.
26. Conséquemment, bien que la lettre de Monsieur Hutton du 7 mars 2018 laisse entendre être porteuse d'une décision du Conseil, il n'en est rien. La Cour d'appel fédérale a en effet déterminé à au moins deux reprises que des lettres provenant du personnel du Conseil ou de membres individuels du CRTC ne sont en aucun cas des décisions du Conseil (*Centre For Research-Action On Race Relations c. Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission*, 2000 CanLII 16685 (CAF); *Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier c. CanWest Media Works Inc.*, 2008 CAF 247 (CanLII)). Fait à souligner, dans *Centre For Research-Action On Race Relations* la lettre faisant l'objet du litige avait été écrite par Jean-Pierre Blais, alors « directeur exécutif de la radiodiffusion au CRTC²⁰ ».
27. Ces décisions de la Cour d'appel fédérale confirment qu'avec une simple lettre administrative et sans décision du Conseil, il est impossible pour le SCFP de recourir à l'article 31 (2) de la *Loi sur la radiodiffusion*, car seules « Les décisions et ordonnances du Conseil sont susceptibles d'appel, sur une question de droit ou de compétence, devant la Cour d'appel fédérale²¹. »

¹³ *Loi sur la radiodiffusion*, art. 5.

¹⁴ *Ibidem*, art. 9.

¹⁵ *Ibidem*, art. 10.

¹⁶ *Ibidem*, art. 9 (4).

¹⁷ *Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, art. 12 (1).

¹⁸ *Loi sur la radiodiffusion*, art. 20 et *Règles de pratique et procédure du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications*, art. 3.

¹⁹ <https://crtc.gc.ca/fra/acrtc/organ.htm>, consulté le 23 mars 2018.

²⁰ *Centre For Research-Action On Race Relations c. Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission*, 2000 CanLII 16685 (CAF), par. 3.

²¹ *Loi sur la radiodiffusion*, art. 31 (2).

28. Puisque la lettre de Monsieur Hutton est non seulement trompeuse, mais également silencieuse sur la procédure à suivre dans les circonstances, le SCFP n'a d'autre choix que de demander une nouvelle fois au Conseil de traiter sa demande de la partie 1 tel que prévu par les Règles.
29. Le Conseil a déjà disposé de près de six semaines pour déterminer la procédure à mettre en place. C'est plus de temps que ce qu'il a pris pour afficher les deux demandes de la partie 1 citées au paragraphe 20 ci-dessus et davantage de temps que ce qui est considéré comme un délai raisonnable par les cours fédérales.
30. En conséquence, il est demandé au Conseil d'afficher sur son site Web la demande de la partie 1 déposée par le SCFP le 13 février 2018, au plus tard à 17 h (heure de l'Est), le jeudi 29 mars 2018, et de rendre une décision au terme du processus déclenché, à défaut de quoi le SCFP prendra les recours juridiques appropriés.

En espérant que le Conseil répondra positivement à cette demande, veuillez recevoir, Monsieur le Secrétaire général, nos salutations distinguées,

[Original signé]

Denis Bolduc
Président, SCFP-Québec