

Une politique numérique nationale et étrangère cohérente pour le Canada?

Vivek Krishnamurthy
Professeur de droit Samuelson-Glushko
Université d'Ottawa

Introduction

L'ère de la non-intervention en matière de réglementation de la sphère technologique est bel et bien révolue. [Les gouvernements du monde entier s'empressent de réglementer les entreprises du secteur des technologies, grandes et petites](#), ainsi que les effets des produits, services et modèles d'affaires de ces entreprises sur les sociétés qu'ils gouvernent.

Le Canada ne fait pas exception à ces tendances mondiales. Il y a actuellement trois projets de loi importants devant le Parlement canadien qui visent à réglementer le secteur des technologies et ses répercussions : les projets de loi [C-11](#), [C-18](#) et [C-27](#). Par ailleurs, d'autres projets de loi [sont en cours d'élaboration](#). Toutefois, comme nous tenterons de le démontrer dans le présent exposé, il existe d'importantes tensions entre les éléments clés du cadre réglementaire du Canada pour le secteur de la technologie et les objectifs en matière de politique étrangère énoncés par le pays dans la sphère numérique.

Tout d'abord, il sera question de certains des principaux objectifs de la politique étrangère du Canada dans le domaine numérique. Nous décrirons ensuite les tensions entre ces objectifs et le libellé de dispositions clés des projets de loi C-11 et C-18. Nous concluons par quelques réflexions sur la manière dont le Canada peut et doit parvenir à une plus grande cohérence entre les aspects nationaux et extérieurs de l'élaboration de politiques dans la sphère numérique.

Résumé de la politique étrangère du Canada en matière de numérique

À l'international, le Canada est depuis longtemps considéré comme un ardent défenseur des droits de la personne. Même si certain·e·s observateur·rice·s [remettent en question la cohérence de la politique étrangère au pays](#), le Canada jouit d'une [réputation de longue date à l'international en matière de revendications](#) en faveur d'un Internet mondial, libre, ouvert, interopérable, sûr et fiable. La force de l'engagement du Canada se manifeste dans le rôle de chef de file qu'il a joué au sein de la [Freedom Online Coalition](#) (FOC, littéralement « Coalition pour la liberté en ligne »), une coalition multilatérale de 36 gouvernements aux vues similaires qui [travaillent ensemble pour faire progresser la liberté au sein d'Internet dans le monde entier](#). À titre [de président de la FOC en 2022](#), le Canada a dirigé la rédaction du [Programme d'Ottawa](#), un document qui énonce 11 principes clés que les États membres

de la FOC devraient appliquer en matière de politique nationale et extérieure. Trois des principes sont particulièrement pertinents en ce qui nous concerne :

1. Un engagement en faveur d'une « gouvernance inclusive, ouverte et multipartite des technologies numériques, y compris Internet, et d'un dialogue continu avec les parties prenantes externes en ce qui a trait à la communication des connaissances et de l'expertise... » (Principe B);
2. Un engagement à « plaider en faveur d'un Internet mondial, libre, ouvert, interopérable, sécurisé et fiable, à résister à la fragmentation d'Internet et à œuvrer en faveur de sociétés démocratiques responsables, inclusives et réactives... » (Principe D);
3. Un engagement à « mener par l'exemple en défendant nos engagements en tant que membres de la Coalition et à respecter nos obligations en matière de droits de la personne, ainsi que les principes de la primauté du droit, du but légitime, du non arbitraire et d'une surveillance efficace, tout en appelant au renforcement de la transparence et de la responsabilité au sein du secteur privé... » (Principe K).

Malheureusement, certaines dispositions des projets de loi C-11 et C-18 du Canada sont difficiles à concilier avec les principes clés du Programme d'Ottawa de la FOC.

Projet de loi C-11 et réglementation du contenu audiovisuel en ligne

Un premier domaine de tension concerne le traitement du contenu audiovisuel en ligne dans le cadre du projet de loi C-11, en particulier [le contenu généré par les utilisateur·rice·s](#).

Le projet de loi C-11 vise à réformer et à moderniser la [Loi sur la radiodiffusion](#) du Canada, qui a été révisée pour la dernière fois dans les années 1990. Les universitaires et les tribunaux du monde entier spécialisé·e·s dans le domaine de la liberté d'expression considèrent depuis longtemps la réglementation de la radiodiffusion comme un champ juridique exceptionnel, dans lequel une interférence considérable des pouvoirs publics avec les droits à la liberté d'expression ne peut être justifiée que pour deux raisons. La première est la [rareté du spectre électromagnétique pour la radiodiffusion conventionnelle en direct](#), et la deuxième est la [nature « invasive » des signaux de radiodiffusion](#), qui sont « poussés » vers les récepteurs de radio et de télévision situés des résidences privées des citoyen·ne·s. Par conséquent, la législation en matière de liberté d'expression autorise depuis longtemps des restrictions plus importantes sur la radiodiffusion que sur d'autres médias d'expression, comme la presse écrite, le cinéma ou Internet.

Malgré tout, à la suite [du récent rejet par le gouvernement des amendements du Sénat](#), les articles 4.1 et 4.2 du projet de loi C-11 conféraient à l'organisme de réglementation de la radiodiffusion du Canada, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC), le pouvoir d'adopter des règlements qui s'appliqueraient à tout contenu audiovisuel hébergé par un service de réseau social qui « génère des revenus de façon directe ou indirecte ». Ces dispositions ont pour effet de donner au CRTC le pouvoir

de réglementer *tout* le contenu audiovisuel hébergé sur les plateformes de réseaux sociaux conformément à son autorité statutaire. En effet, *l'ensemble* du contenu hébergé par les plateformes de réseaux sociaux génère *indirectement* des revenus par l'augmentation de la participation des utilisateur·trice·s, ce qui est la base sur laquelle repose leur modèle d'affaires.

Quelle que soit [la justification du rejet des amendements du Sénat](#), une législation qui autorise un organisme gouvernemental à adopter des règlements en vertu d'une loi sur la radiodiffusion qui pourrait s'appliquer à *l'ensemble* du contenu audiovisuel hébergé par les plateformes de réseaux sociaux est problématique du point de vue de la liberté d'expression. [En vertu du droit international applicable en matière de droits de la personne](#), les restrictions juridiques au droit à la liberté d'expression ne sont valables que si celles-ci sont destinées à faire progresser un nombre restreint de buts précis. De plus, ces restrictions doivent être nécessaires et proportionnées à l'accomplissement de ces objectifs. De même, l'octroi à un organisme de réglementation de vastes pouvoirs qui englobent l'ensemble du contenu audiovisuel en ligne n'est pas conforme aux « obligations en matière de droits de la personne », ainsi qu'aux « principes de la primauté du droit, du but légitime [et] du non arbitraire » soulignés dans le Programme d'Ottawa de la FOC.

Le projet de loi C-18 et l'avenir d'Internet

Le texte du projet de loi C-18 proposé par le Canada et les événements récents au sein du comité de la Chambre des communes responsable de ce projet de loi sont le signe que les tensions montent entre la vision du numérique qu'expose le Canada dans sa politique étrangère et son approche actuelle vis-à-vis de sa législation intérieure. L'objectif stratégique du projet de loi C-18 consistant à assurer la viabilité financière des organisations journalistiques canadiennes est louable, mais les moyens employés présentent certaines contradictions avec la vision du Canada en matière de politique étrangère soutenant l'ouverture et l'interopérabilité d'Internet.

Le projet de loi C-18, également connu sous le nom de [Loi sur les nouvelles en ligne](#), vise à exiger des intermédiaires Web, comme les entreprises exploitant des moteurs de recherche ou des plateformes de réseaux sociaux, d'octroyer une compensation financière aux organisations journalistiques du Canada dans les situations suivantes : (1) la facilitation de l'accès aux nouvelles « par tout moyen », y compris un répertoire, une agrégation ou un classement du contenu journalistique; (2) la reproduction « en tout ou en partie » de contenu d'actualité sur leurs services.

La législation proposée pose de nombreux problèmes [qui ont fait l'objet d'analyses et de commentaires approfondis de la part d'une série d'acteur·rice·s](#). En l'état actuel des choses, ce qui est le plus problématique dans cette législation, c'est qu'elle part du principe que la facilitation de l'accès au contenu de nouvelles canadiennes par les moteurs de recherche et les plateformes de réseaux sociaux devrait entraîner le versement d'une compensation financière par ces entreprises numériques aux organisations d'édition de nouvelles. Cette

notion constitue une remise en question fondamentale de la possibilité d'accès à un Internet libre, ouvert et interopérable, en particulier parce que [le concept de facilitation de l'accès est vague et difficile à délimiter](#), englobant même les [hyperliens](#). Si la facilitation de l'accès au contenu Web « par tout moyen » devient conditionnelle à l'octroi d'un paiement aux détenteur·rice·s de droits d'auteur, cela pourrait provoquer d'importantes fissures dans le tissu du Web, qui n'est en fin de compte rien de plus qu'un ensemble de [pages Web hypertextes hyperliées](#).

Ces problèmes sont amplifiés par le fait que le projet de loi C-18 rend les principales limitations et exceptions au droit d'auteur, y compris [l'utilisation équitable, inaccessible aux intermédiaires Web aux fins de la législation](#). Au Canada, l'utilisation équitable fournit la base juridique sur laquelle les moteurs de recherche s'appuient pour indexer et classer le contenu et rendre les résultats de recherche intelligibles pour leurs utilisateur·rice·s. Elle est également essentielle pour garantir que les restrictions à la liberté d'expression qui sont inhérentes à la protection du droit d'auteur sont [compatibles avec la Charte canadienne des droits et libertés](#). La restriction de la capacité des plateformes en ligne visées par le projet de loi C-18 à invoquer les exceptions au droit d'auteur, comme l'utilisation équitable, pour reproduire ou faciliter l'accès à du contenu de nouvelles est donc problématique du point de vue de la liberté d'expression, et ces mesures ne font qu'amplifier les difficultés posées par le projet de loi à l'ouverture et à l'interopérabilité de l'Internet.

Conclusion

Dans le présent exposé de politique, j'ai mis en lumière certaines tensions émergentes entre la puissante défense de la liberté sur Internet par le Canada à l'*internationale* et son approche *intérieure* dans le cadre de l'élaboration de politiques relatives au domaine numérique. L'explication de ces tensions et de ces incohérences dépasse le cadre du présent exposé, même s'il est à noter que le Canada pourrait parvenir à une cohérence stratégique simplement au moyen d'une législation rédigée avec plus de précision en vue de la réalisation de ses objectifs de politique intérieure. Néanmoins, si notre gouvernement veut être pris au sérieux sur la scène internationale par rapport à ces enjeux, il incombe au Canada de poursuivre des initiatives nationales en matière de politiques liées aux technologies qui soient cohérentes avec la vision de l'Internet qu'il énonce dans sa politique extérieure.