

**COUR SUPRÊME DU CANADA**

|  |  |
| --- | --- |
| **Référence :** Renvoi relatif à la Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2010‑167 et l’ordonnance de radiodiffusion CRTC 2010‑168, 2012 CSC 68, [2012] 3 R.C.S. 489 | **Date :** 20121213**Dossier :** 34231 |

**DANS L’AFFAIRE intéressant la *Loi sur la radiodiffusion*, L.C. 1991, ch. 11;**

**ET DANS L’AFFAIRE DE la Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2010‑167 du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes et l’ordonnance de radiodiffusion CRTC 2010‑168;**

**ET DANS L’AFFAIRE D’UNE demande introduite sous forme de renvoi à la Cour d’appel fédérale en vertu des par. 18.3(1) et 28(2) de la *Loi sur les cours fédérales*, L.R.C. 1985, ch. F‑7**

**Entre :**

**Cogeco Câble Inc., Rogers Communications Inc.,**

**Société TELUS Communications et Shaw Communications Inc.**

Appelantes

et

**Bell Media Inc. (auparavant CTV Globemedia Inc.), V Interactions Inc., Newfoundland Broadcasting Co. Ltd. et Canwest Television Limited Partnership**

Intimées

- et -

**Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes**

Intervenant

**Traduction française officielle**

**Coram :** La juge en chef McLachlin et les juges LeBel, Deschamps, Fish, Abella, Rothstein, Cromwell, Moldaver et Karakatsanis

|  |  |
| --- | --- |
| **Motifs de jugement :**(par. 1 à 83)**Motifs conjoints dissidents :**(par. 84 à 126): | Le juge Rothstein (avec l’accord de la juge en chef McLachlin et des juges LeBel, Fish et Moldaver)Les juges Abella et Cromwell (avec l’accord des juges Deschamps et Karakatsanis) |

Renvoi relatif à la Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2010-167 et l’ordonnance de radiodiffusion CRTC 2010-168, 2012 CSC 68, [2012] 3 R.C.S. 489

**DANS L’AFFAIRE intéressant la *Loi sur la radiodiffusion*, L.C. 1991, ch. 11**;

**ET DANS L’AFFAIRE DE la Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2010-167 du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes et l’ordonnance de radiodiffusion CRTC 2010-168**;

**ET DANS L’AFFAIRE D’UNE demande introduite sous forme de renvoi à la Cour d’appel fédérale en vertu des par. 18.3(1) et 28(2) de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. 1985, ch. F-7.**

Cogeco Câble Inc., Rogers Communications Inc.,

TELUS Communications Company et Shaw Communications Inc. Appelantes

c.

Bell Media Inc. (auparavant CTV Globemedia Inc.),

V Interactions Inc., Newfoundland Broadcasting Co. Ltd.

et Canwest Television Limited Partnership Intimées

et

Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes Intervenant

**Répertorié : Renvoi relatif à la Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2010-167 et l’ordonnance de radiodiffusion CRTC 2010-168**

2012 CSC 68

No du greffe : 34231.

2012 : 17 avril; 2012 : 13 décembre.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges LeBel, Deschamps, Fish, Abella, Rothstein, Cromwell, Moldaver et Karakatsanis.

en appel de la cour d’appel fédérale

 *Droit des communications — Radiodiffusion — Adoption par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (« CRTC ») d’une politique établissant un régime réglementaire de compensation pour la valeur des signaux basé sur les forces du marché — Politique habilitant les stations privées de télévision locale (« radiodiffuseurs ») à négocier une compensation directe pour la retransmission de leurs signaux par les entreprises de câblodistribution et de communications par satellite (« entreprises de distribution de radiodiffusion » ou « EDR »), et leur conférant le droit d’interdire aux EDR de retransmettre ces signaux en cas d’échec des négociations — Le CRTC a-t-il compétence en vertu de la Loi sur la radiodiffusion pour mettre en œuvre le régime proposé? — Loi sur la radiodiffusion, L.C. 1991, ch. 11, art. 2, 3, 5, 9, 10.*

 *Législation — Conflit de lois — Adoption par le CRTC d’une politique établissant un régime réglementaire de compensation pour la valeur des signaux basé sur les forces du marché — Politique habilitant les radiodiffuseurs à négocier une compensation directe pour la retransmission de leurs signaux par les EDR, et leur conférant le droit d’interdire aux EDR de retransmettre ces signaux en cas d’échec des négociations — Le régime proposé entre-t-il en conflit avec la Loi sur le droit d’auteur? — Cette loi limite-t-elle la discrétion du CRTC lorsqu’il exerce les pouvoirs de prise de règlements et d’attribution de licences que lui confère la Loi sur la radiodiffusion? — Loi sur la radiodiffusion, L.C. 1991, ch. 11, art. 2, 3, 5, 9, 10 — Loi sur le droit d’auteur, L.R.C. 1985, ch. C-42, art. 2, 21, 31, 89.*

 Réagissant à des changements récents survenus dans l’industrie de la radiodiffusion, le CRTC a proposé en 2010 d’établir un régime réglementaire de compensation pour la valeur des signaux basé sur les forces du marché. Suivant ce régime, les stations privées de télévision locale auraient la faculté de négocier une compensation directe pour la retransmission de leurs signaux par des EDR telles les entreprises de câblodistribution et les sociétés de communications par satellite. En vertu de ce nouveau régime, les radiodiffuseurs auraient la possibilité de permettre ou d’interdire aux EDR de retransmettre leurs services de programmation. Les EDR ont contesté la compétence du CRTC pour mettre en œuvre un tel régime, au motif qu’il entre en conflit avec certaines dispositions de la *Loi sur le droit d’auteur*. En conséquence, le CRTC a renvoyé une question touchant sa propre compétence devant la Cour d’appel fédérale. Cette dernière a conclu que le régime proposé relevait de la compétence reconnue par la loi au CRTC, conformément au vaste mandat que lui confère la *Loi sur la radiodiffusion* en matière de réglementation et de surveillance de tous les aspects du système de radiodiffusion canadien, et qu’il n’existait aucun conflit entre le régime proposé et la *Loi sur le droit d’auteur*.

 *Arrêt* (les juges Deschamps, Abella, Cromwell et Karakatsanis sont dissidents) : Le pourvoi est accueilli. Le régime de réglementation proposé excède les pouvoirs du CRTC.

 *La* juge en chef McLachlin et les juges LeBel, Fish, Rothstein et Moldaver : Lorsqu’on les interprète à la lumière de leur contexte global, on ne peut considérer que les dispositions de la *Loi sur la radiodiffusion* ont pour effet d’autoriser le CRTC à mettre en œuvre le régime proposé de compensation pour la valeur des signaux.

 Aucune disposition de la *Loi sur la radiodiffusion* ne confère expressément au CRTC le pouvoir de mettre en œuvre le régime proposé, et il ne suffisait pas à ce dernier de se référer isolément à certains des objectifs de politique énoncés à l’art. 3 et de postuler que le régime proposé de compensation pour la valeur des signaux contribuerait à la réalisation de ces objectifs. La possibilité d’établir l’existence d’un lien — aussi ténu soit-il — entre un règlement projeté et un objectif de politique énuméré à l’art. 3 de la Loi ne saurait constituer un critère suffisantpour donner compétence au CRTC. Des énoncés de politique ne sont pas des dispositions attributives de compétence et ne peuvent pas servir à élargir les pouvoirs de cet organisme à des domaines non précisés par le législateur. De même, une clause générale rédigée en termes larges accordant un pouvoir général de prendre des règlements (al. 10(1)*k*)) ou une disposition conférant à l’organisme de réglementation un pouvoir non défini l’autorisant à délivrer des licences « selon les modalités qu’il précise » (al. 9(1)*h*)) ne peut être interprétée isolément, mais doit être considérée dans le contexte du reste de l’article dans lequel elle se trouve. En l’espèce, aucun des sujets précis et susceptibles d’être réglementés qui sont énumérés au par. 10(1) ne se rapporte à la création de droits exclusifs qui permettraient aux radiodiffuseurs d’autoriser ou d’interdire la distribution de signaux ou d’émissions, ou de contrôler les rapports économiques directs entre les EDR et les radiodiffuseurs. Il ressort d’une interprétation de la *Loi sur la radiodiffusion* qui tient compte du contexte global de celle-ci que la création de tels droits constitue une mesure beaucoup trop éloignée des objectifs fondamentaux visés par le législateur ainsi que des pouvoirs conférés au CRTC par cette loi.

 Même si l’on pouvait trouver dans le texte de la *Loi sur la radiodiffusion* la compétence nécessaire pour mettre en œuvre le régime proposé de compensation pour la valeur des signaux, le régime proposé entrerait en conflit avec certaines dispositions précises édictées par le Parlement dans la *Loi sur le droit d’auteur.* Premièrement, le régime de compensation pour la valeur des signaux entre en conflit avec le par. 21(1) de cette dernière loi, en ce qu’il accorderaitaux radiodiffuseurs le droit d’autoriser ou non la retransmission de signaux par les EDR, droit qui a été refusé aux radiodiffuseurspar le régime établi par la *Loi sur le droit d’auteur*. Le droit exclusif conféré aux radiodiffuseurs par l’al. 21(1)*c*) — à savoir autoriser, ou refuser d’autoriser, un autre radiodiffuseur à retransmettre simultanément ses signaux — n’emporte pas celui de permettre ou d’interdire à une EDR de retransmettre ces signaux de communication. Il ne serait pas logique de la part du législateur fédéral d’instaurer au par. 21(1) un droit de retransmission soigneusement élaboré, qui soustrait explicitement les EDR du champ d’application du droit exclusif des radiodiffuseurs sur la retransmission simultanée de leurs signaux, mais d’habiliter par ailleurs un organisme de réglementation subalterne à créer un droit fonctionnellement équivalent par l’entremise d’un régime connexe. Le régime de compensation pour la valeur des signaux nuirait à la réalisation de l’objectif de la *Loi sur le droit d’auteur* qui consiste à établir un équilibre adéquat entre les droits des créateurs et ceux des utilisateurs, tel qu’il a été exprimé par le législateur au par. 21(1).

 Deuxièmement, le régime de compensation pour la valeur des signaux entre également en conflit avec le droit de retransmission énoncé à l’art. 31, lequel crée une exception écartant la violation du droit d’auteur dans le cas de la retransmission simultanée par une EDR d’une « œuvre » portée par des signaux locaux. Toutefois, suivant le régime de compensation pour la valeur des signaux, les radiodiffuseurs jouiraient du droit d’exiger le retrait de certaines émissions. Ainsi, un radiodiffuseur qui n’arriverait pas à s’entendre avec une EDR sur la compensation payable pour la distribution de ses services de programmation aurait le droit d’exiger de cette EDR qu’elle retire de tous les signaux qu’elle distribue toute émission à l’égard de laquelle le radiodiffuseur aurait acquis les droits exclusifs de diffusion. Le régime de compensation pour la valeur des signaux aurait concrètement pour effet de réduire à néant l’exception prévue par l’art. 31, en accordant aux radiodiffuseurs le droit de contrôler la retransmission simultanée des œuvres, alors que la *Loi sur le droit d’auteur* exclut expressément cette activité du droit de contrôle des titulaires du droit d’auteur, y compris les radiodiffuseurs. Ce faisant, le régime redéfinirait l’équilibre qu’a établi le législateur, dans la *Loi sur le droit d’auteur*, entre les intérêts respectifs des titulaires du droit d’auteur et des utilisateurs. Comme ce régime est incompatible avec l’objet visé par la *Loi sur le droit d’auteur*, il échappe à la compétence conférée au CRTC par la *Loi sur la radiodiffusion* en matière de délivrance de licences et de réglementation.

 L’alinéa 31(2)*b*) — qui précise que, pour que s’applique l’exception écartant la violation du droit d’auteur, la retransmission doit être « licite en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*» — n’est pas non plus une assise suffisante afin de donner au CRTC compétence pour mettre en œuvre le régime réglementaire de compensation pour la valeur des signaux. L’expression générale « licite en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*» ne saurait autoriser le CRTC, lorsqu’il agit en vertu de dispositions attributives de compétence générales, à écarter une prescription précise du législateur dans la *Loi sur le droit d’auteur*. Enfin, le régime de compensation pour la valeur des signaux créerait un nouveau droit permettant à son titulaire d’autoriser et d’interdire la retransmission de signaux, modifiant ainsi concrètement le droit d’auteur conféré par l’art. 21. Ce régime créerait donc un nouveau type de droit d’auteur, sans la loi fédérale requise par l’art. 89.

 *Les* juges Deschamps, Abella, Cromwell et Karakatsanis (dissidents) : Le CRTC ajugé que le nouveau régime était nécessaire pour assurer la survie des stations locales et la réalisation des objectifs de la politique de radiodiffusion énoncée au par. 3(1) de la *Loi sur la radiodiffusion*.Les tribunaux ont systématiquement statué sur la validité de l’exercice par le CRTC des pouvoirs que lui accorde la *Loi sur la radiodiffusion* en se demandant s’il était possible de rattacher l’exercice du pouvoir en cause à l’un des objectifs de politique énumérés au par. 3(1). La vaste compétence reconnue au CRTC découle des pouvoirs que la Loi lui confère en termes généraux pour réglementer et surveiller tous les aspects du système de radiodiffusion canadien, assortir de certaines conditions les licences qu’il délivre et prendre des règlements, de la manière qu’il estime indiquée pour la mise en œuvre des objectifs énoncés au par. 3(1).

 Le régime proposé respecte la compétence du CRTC en matière de réglementation, étant donné qu’il se rattache manifestement à plusieurs des principes directeurs fondamentaux en matière de radiodiffusion énoncés à l’art. 3. Le nouveau régime n’est simplement que le prolongement du régime actuel, lequel impose plusieurs conditions — y compris de nature financière — aux EDR en vue de l’obtention d’une licence de retransmission des signaux des stations locales. Ce large mandat d’assortir les licences de certaines conditions pour favoriser la mise en œuvre de la politique canadienne de radiodiffusion est analogue au large mandat du CRTC en matière d’établissement de tarifs, lequel a été confirmé récemment par notre Cour dans l’arrêt *Bell Canada c. Bell Aliant Communications régionales*, 2009 CSC 40, [2009] 2 R.C.S. 764.

 Le régime proposé ne crée pas de conflit avec la *Loi sur le droit d’auteur*. Il ne confère pas aux stations locales un droit d’auteur à l’égard de la retransmission de leurs signaux de télévision. Les EDR tiennent leur droit de retransmettre des signaux uniquement des licences qui leur sont attribuées en vertu de l’art. 9 de la *Loi sur la radiodiffusion*, et elles doivent satisfaire aux conditions dont le CRTC a assorti leur licence, y compris celles prévues dans le régime proposé. Rien dans l’al. 21(1)*c*) de la *Loi sur le droit d’auteur* ou dans la définition de « radiodiffuseur » n’a pour effet de soustraire les EDR aux exigences établies par le CRTC en matière d’attribution de licences dans le cadre de son mandat relatif à la radiodiffusion.

 L’argument des EDR selon lequel le régime proposé exige le paiement de redevances pour la retransmission de signaux locaux fait dire à l’al. 31(2)*d*) de la *Loi sur le droit d’auteur* quelque chose qu’il ne dit pas. Cet alinéa requiert simplement que les EDR qui retransmettent des « signaux éloignés » versent des redevances aux titulaires des droits d’auteur sur ces signaux. Cette disposition n’a aucun lien avec la question de savoir si les EDR peuvent être requises de verser une compensation aux stations locales pour une autre fin, à savoir pour satisfaire aux conditions assortissant leurs licences de retransmission en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*.

**Jurisprudence**

Citée par le juge Rothstein

 **Arrêts mentionnés :** *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559; *Renvoi relatif à la Loi sur la radiodiffusion*, 2012 CSC 4, [2012] 1 R.C.S. 142; *Barrie Public Utilities c. Assoc. canadienne de télévision par câble*, 2003 CSC 28, [2003] 1 R.C.S. 476; *CKOY Ltd. c. La Reine*, [1979] 1 R.C.S. 2; *Bell Canada c. Bell Aliant Communications régionales*, 2009 CSC 40, [2009] 2 R.C.S. 764; *ATCO Gas and Pipelines Ltd. c. Alberta (Energy and Utilities Board)*, 2006 CSC 4, [2006] 1 R.C.S. 140; *Ontario c. Canadien Pacifique Ltée*, [1995] 2 R.C.S. 1031; *R. c. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 R.C.S. 606; *Théberge c. Galerie d’Art du Petit Champlain inc.*, 2002 CSC 34, [2002] 2 R.C.S. 336; *Mattel, Inc. c. 3894207 Canada Inc*., 2006 CSC 22, [2006] 1 R.C.S. 772; *R. c. Ulybel Enterprises Ltd.*, 2001 CSC 56, [2001] 2 R.C.S. 867; *Pointe-Claire (Ville) c. Québec (Tribunal du travail)*, [1997] 1 R.C.S. 1015; *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 R.C.S. 3; *Toronto Railway Co. c. Paget* (1909), 42 R.C.S. 488; *Lévis (Ville) c. Fraternité des policiers de Lévis Inc*., 2007 CSC 14, [2007] 1 R.C.S. 591; *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Lafarge Canada Inc.*, 2007 CSC 23, [2007] 2 R.C.S. 86; *CCH Canadienne Ltée c. Barreau du Haut-Canada*, 2004 CSC 13, [2004] 1 R.C.S. 339; *Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique c. Assoc. canadienne des fournisseurs Internet*, 2004 CSC 45, [2004] 2 R.C.S. 427; *Société Télé-Mobile c. Ontario*, 2008 CSC 12, [2008] 1 R.C.S. 305; *Canadian Admiral Corp. c. Rediffusion, Inc.*, [1954] R.C. de l’É. 382; *Rogers Communications Inc. c. Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique*, 2012 CSC 35, [2012] 2 R.C.S. 283.

Citée par les juges Abella et Cromwell (dissidents)

 *Lévis (Ville) c. Fraternité des policiers de Lévis Inc.*, 2007 CSC 14, [2007] 1 R.C.S. 591; *R. c. Ulybel Enterprises Ltd.*, 2001 CSC 56, [2001] 2 R.C.S. 867; *CKOY Ltd. c. La Reine*, [1979] 1 R.C.S. 2, conf. (1976), 13 O.R. (2d) 156; *Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes c. CTV Television Network Ltd.*, [1982] 1 R.C.S. 530; *Capital Cities Communications Inc. c. Conseil de la Radio-Télévision canadienne*, [1978] 2 R.C.S. 141; *Syndicat des travailleurs en télécommunications c. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, 2003 CAF 381, [2004] 2 R.C.F. 3; *Assn. for Public Broadcasting in British Columbia c. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, [1981] 1 C.F. 524, autorisation d’appel refusée, [1981] 1 R.C.S. v; *Société Radio-Canada c. Métromédia CMR Montréal Inc.* (1999), 254 N.R. 266; *Ligue de la radiodiffusion canadienne c. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, [1983] 1 C.F. 182, conf. par [1985] 1 R.C.S. 174; *Assoc. canadienne des distributeurs de films c. Associés de Viewer’s Choice Canada*, [1996] A.C.F. no 894 (QL); *Bell Canada c. Bell Aliant Communications régionales*, 2009 CSC 40, [2009] 2 R.C.S. 764; *Barrie Public Utilities c. Assoc. canadienne de télévision par câble*, 2003 CSC 28, [2003] 1 R.C.S. 476; *ATCO Gas and Pipelines Ltd. c. Alberta (Energy and Utilities Board)*, 2006 CSC 4, [2006] 1 R.C.S. 140; *CCH Canadienne Ltée c. Barreau du Haut-Canada*, 2004 CSC 13, [2004] 1 R.C.S. 339; *Théberge c. Galerie d’Art du Petit Champlain inc.*, 2002 CSC 34, [2002] 2 R.C.S. 336.

**Lois et règlements cités**

*Loi d’interprétation*, L.R.C. 1985, ch. I-21, art. 2 “loi”, “texte”.

*Loi de mise en œuvre de l’Accord de libre-échange Canada — États-Unis*, L.C. 1988, ch. 65, art. 61, 62.

*Loi sur la radiocommunication*, L.R.C. 1985, ch. R-2.

*Loi sur la radiodiffusion*, L.C. 1991, ch. 11, art. 2 « émission », « entreprise de distribution », « entreprise de programmation », « entreprise de radiodiffusion », « radiodiffusion », 3, 5, 9, 10.

*Loi sur le droit d’auteur*, L.R.C. 1985, ch. C-42, art. 2 « compilation », « droit d’auteur », « œuvre dramatique », « signal de communication », « radiodiffuseur », « télécommunication », 2.4(1)*b*), 3(1), (1.1), 21(1), 23(1)*c*), 31, 71 à 74, 76(1), (3), 89.

*Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. 1985, ch. F-7, arts. 18.3, 28(2).

*Loi sur les télécommunications*, L.C. 1993, ch. 38, art. 27.

*Règlement sur la définition de signal local et de signal éloigné*, DORS/89-254, art. 1, 2.

**Traités et autres instruments internationaux**

*Accord de libre-échange entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d’Amérique*, R.T. Can. 1989 no 3.

**Doctrine et autres documents cités**

Canada. Chambre des communes. Sous-comité sur la révision du droit d’auteur du Comité permanent des communications et de la culture. *Une charte des droits des créateurs et créatrices : Rapport du Sous-comité sur la révision du droit d’auteur*. Ottawa : Chambre des communes, 1985.

Canada. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. *Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2010-167*. Ottawa : Le Conseil, 2010.

Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto : Butterworths, 1983.

Handa, Sunny, et al. *Communications Law in Canada* (loose-leaf ed.). Markham : LexisNexis, 2000 (Including Service Issues 2012).

McKeown, John S. *Fox on Canadian Law of Copyright and Industrial Designs*, 4th ed. Toronto : Thomson/Carswell, 2009 (loose-leaf updated 2012, release 3).

Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 5th ed. Markham, Ont. : LexisNexis, 2008.

Vaver, David. *Intellectual Property Law : Copyright, Patents, Trade-marks*, 2nd ed. Toronto, Ont. : Irwin Law, 2011.

 POURVOI contre un arrêt de la Cour d’appel fédérale (les juges Nadon, Sharlow et Layden-Stevenson), 2011 CAF 64, 413 N.R. 312, 91 C.P.R. (4th) 389, [2011] A.C.F. no 197 (QL), 2011 CarswellNat 6332. Pourvoi accueilli, les juges Deschamps, Abella, Cromwell et Karakatsanis sont dissidents.

 *Neil Finkelstein*, *Steven G. Mason* et *Daniel G. C. Glover*, pour l’appelante Cogeco Câble Inc.

 *Gerald L. Kerr-Wilson* et *Ariel Thomas*, pour les appelantes Rogers Communications Inc. et TELUS Communications Company.

 *Kent E. Thomson*, *James Doris* et *Sarah Weingarten*, pour l’appelante Shaw Communications Inc.

 *Benjamin Zarnett*, *Robert Malcomson*, *Peter Ruby* et *Julie Rosenthal*, pour les intimées Bell Media Inc. (auparavant CTV Globemedia Inc.), V Interactions Inc. et Newfoundland Broadcasting Co. Ltd.

 Personne n’a comparu pour l’intimée Canwest Television Limited Partnership.

 Personne n’a comparu pour l’intervenant.

 Version française du jugement de la juge en chef McLachlin et des juges LeBel, Fish, Rothstein et Moldaver rendu par

 Le juge Rothstein —

I. Introduction

1. Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (« CRTC ») possède, en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*, L.C. 1991, ch. 11, le pouvoir de réglementer et de surveiller le système canadien de radiodiffusion. En 2010, le CRTC a proposé d’établir un régime réglementaire de compensation pour la valeur des signaux basé sur les forces du marché. Suivant ce régime, les stations privées de télévision locale (également appelées « radiodiffuseurs » dans les présents motifs) auraient la faculté de négocier une compensation directe pour la retransmission de leurs signaux par des entreprises de distribution de radiodiffusion (« EDR ») telles les entreprises de câblodistribution et les sociétés de communications par satellite. En vertu de ce nouveau régime, les radiodiffuseurs auraient la possibilité de permettre ou d’interdire aux EDR de retransmettre leurs services de programmation. La question soumise par renvoi dans le présent pourvoi est celle de savoir si le CRTC a compétence pour mettre en œuvre le régime proposé.
2. La *Loi sur la radiodiffusion* confère au CRTC de vastes pouvoirs discrétionnaires l’autorisant à prendre des règlements et à attribuer des licences en vue de mettre en œuvre la politique canadienne de radiodiffusion énoncée dans la *Loi sur la radiodiffusion.* Lorsqu’il exerce ces pouvoirs, le CRTC doit toutefois respecter le cadre législatif établi par la *Loi sur la radiodiffusion*, ainsi qu’un cadre plus vaste comprenant diverses lois interreliées. La *Loi sur le droit d’auteur*, L.R.C. 1985, ch. C-42, est un élément de ce régime : *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559, par. 44-52. En tant qu’organisme de réglementation subalterne, le CRTC ne peut prendre de règlements ou assortir de conditions les licences qu’il délivre en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*,si ces règlements ou conditions entrent en conflit avec les dispositions d’une autre loi connexe.
3. À mon avis, c’est exactement ce que fait le régime de compensation pour la valeur des signaux et, par conséquent, il est *ultra vires*.

II. Faits et historique procédural

1. Les radiodiffuseurs acquièrent, créent et produisent des émissions de télévision. Le CRTC leur délivre des licences les autorisant à desservir une région donnée à l’intérieur de la portée de leur émetteur respectif. Des EDR, par exemple des entreprises de câblodistribution et des sociétés de communications par satellite, captent les signaux diffusés en direct par les radiodiffuseurs et les retransmettent à leurs abonnés moyennant certains frais. Même si les signaux des radiodiffuseurs peuvent être captés gratuitement par toute personne disposant d’un téléviseur et d’une antenne, plus de 90 p. 100 des Canadiens et des Canadiennes reçoivent ces signaux dans le cadre de leurs services de câblodistribution (transcription, p. 2).
2. Les EDR doivent obtenir du CRTC une licence délivrée conformément à l’art. 9 de la *Loi sur la radiodiffusion*. Suivant le modèle de réglementation actuel, le CRTC oblige les EDR à offrir aux radiodiffuseurs certains avantages, notamment la distribution obligatoire de certains signaux et une contribution à un fonds pour l’amélioration de la programmation locale auquel ont accès certaines stations de télévision locale. Toutefois, les radiodiffuseurs ne reçoivent pas directement des EDR des droits pour la distribution de leurs signaux.
3. Comme l’a souligné la Cour d’appel fédérale (« CAF »), 2011 CAF 64 (CanLII), par. 6, le CRTC a estimé que le modèle de réglementation existant ne permet pas de répondre adéquatement aux récents changements survenus dans l’industrie de la radiodiffusion, changements par suite desquels les revenus publicitaires des radiodiffuseurs ont baissé, alors que les revenus des EDR augmentaient. Ainsi que l’a fait observer la CAF, le CRTC a conclu que cette situation s’est traduite par un changement important de la position respective des parties sur le marché et par une crise financière pour les radiodiffuseurs.
4. À titre de solution, le CRTC a proposé l’adoption de ce qu’il appelle un « régime de compensation pour la valeur des signaux ». Ce régime permettrait aux radiodiffuseurs de négocier avec les EDR les conditions auxquelles ces dernières peuvent redistribuer leurs signaux. Voici les principales caractéristiques du régime proposé :

- Les radiodiffuseurs auraient le droit, tous les trois ans, de choisir soit de négocier avec les EDR une entente fixant la contrepartie payable par celles-ci pour le droit de retransmettre les services de programmation des radiodiffuseurs, soit de continuer à appliquer le régime de réglementation existant.

- Le radiodiffuseur qui adhérerait au régime de compensation pour la valeur des signaux renoncerait à toutes les protections réglementaires existantes, par exemple la distribution obligatoire de ses signaux dans le cadre du service télévisuel de base offert par les EDR, ainsi que le droit d’obliger les EDR à retirer une émission non canadienne et à la remplacer par une émission canadienne comparable du radiodiffuseur lorsque les deux émissions sont diffusées simultanément et retransmises par l’EDR.

- Le CRTC n’interviendrait dans la négociation des ententes fondées sur le régime de compensation pour la valeur des signaux que dans les cas où les parties ne négocieraient pas de bonne foi ou lui demanderaient d’agir comme arbitre.

- Si aucune entente n’intervenait entre le radiodiffuseur et l’EDR au sujet de la valeur de la distribution des services de programmation de télévision locale, le radiodiffuseur pourrait obliger l’EDR à retirer de tous les signaux distribués par celle-ci dans le marché du radiodiffuseur toute émission appartenant au radiodiffuseur ou pour laquelle ce dernier a acquis les droits contractuels exclusifs de diffusion.

Le régime proposé est décrit en détail dans la *Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2010-167* (2010) (« Politique de 2010 ») (d.a., vol. II, p. 1).

1. Les EDR ont contesté la compétence du CRTC pour mettre en œuvre un tel régime, au motif qu’il entre en conflit avec certaines dispositions de la *Loi sur le droit d’auteur*. En conséquence, le CRTC a renvoyé la question suivante devant la CAF :

 Le Conseil a-t-il la compétence, en vertu du mandat que lui confère la *Loi sur la radiodiffusion*, pour établir un régime permettant aux stations privées de télévision locale de choisir de négocier avec les entreprises de distribution de radiodiffusion une juste valeur en échange de la distribution des services de programmation diffusée par ces stations de télévision locales?

A. *Cour d’appel fédérale — la juge Sharlow (avec l’appui de la juge Layden-Stevenson)*

1. S’exprimant au nom de la majorité, la juge Sharlow a conclu que le régime proposé relevait de la compétence reconnue par la loi au CRTC. Elle a estimé que la *Loi sur la radiodiffusion* confère au CRTC un vaste mandat en matière de réglementation et de surveillance de tous les aspects du système de radiodiffusion canadien. La juge Sharlow a rejeté l’argument des EDR suivant lequel le régime proposé entrait en conflit avec la *Loi sur le droit d’auteur*. Elle a estimé que le par. 21(1) de la *Loi sur le droit d’auteur* reconnaît aux radiodiffuseurs un droit d’auteur à l’égard des signaux qu’ils émettent et que ce droit d’auteur comporte le droit exclusif d’autoriser une EDR à retransmettre ces signaux (par. 33). À son avis, bien que le par. 31(2) précise que l’EDR ne viole pas le droit d’auteur reconnu à la station privée de télévision locale par l’art. 21 lorsque l’EDR retransmet les signaux locaux de cette station, l’al. 31(2)*b*) exige que la retransmission soit « licite en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*» (par. 38). Elle a conclu qu’« en assujettissant les droits de retransmission accordés aux EDR par le paragraphe 31(2) de la *Loi sur le droit d’auteur* à l’alinéa 31(2)*b*), le législateur donne préséance aux objectifs de la politique canadienne de radiodiffusion » (par. 40).

B. *Cour d’appel fédérale — le juge Nadon (dissident)*

1. Le juge Nadon a exprimé l’avis que le régime de compensation pour la valeur des signaux proposé excède la compétence du CRTC, parce qu’il est incompatible avec « l’énoncé clair du législateur à l’alinéa 31(2)*d*) de la *Loi sur le droit d’auteur* selon lequel des redevances ne doivent être payées que pour la retransmission des signaux éloignés, et non pour la retransmission des signaux locaux » (par. 49). Selon le juge, l’intention déclarée du législateur de traiter différemment les signaux locaux et les signaux éloignés vient limiter le pouvoir du CRTC d’imposer des conditions en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion* (par. 73). De l’avis du juge Nadon, vu l’exhaustivité du cadre législatif concernant le droit d’auteur, le régime proposé excède la compétence du CRTC (par. 85).

III. Analyse

1. La portée de la compétence conférée au CRTC par la *Loi sur la radiodiffusion* doit être analysée suivant la méthode moderne d’interprétation législative qu’a formulée le professeur Elmer A. Driedger et que notre Cour a adoptée à maintes reprises :

 [traduction] . . . il faut lire les termes d’une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s’harmonise avec l’esprit de la loi, l’objet de la loi et l’intention du législateur.

(Voir, p. ex., *Bell ExpressVu*, par. 26, le juge Iacobucci, citant l’ouvrage d’E. A. Driedger, *Construction of Statutes* (2e éd. 1983), p. 87.)

1. De plus :

 . . . lorsque la disposition litigieuse fait partie d’une loi qui est elle-même un élément d’un cadre législatif plus large, l’environnement qui colore les mots employés dans la loi et le cadre dans lequel celle-ci s’inscrit sont plus vastes.

 (*Bell ExpressVu*, par. 27)

Le contexte global d’une disposition s’entend donc non seulement de son contexte immédiat, mais aussi de tout autre texte législatif susceptible d’en éclairer le sens (R. Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes* (5e éd. 2008), p. 411).

1. À mon humble avis, lorsqu’on les interprète à la lumière de leur contexte global, on ne peut, et ce pour deux raisons, considérer que les dispositions de la *Loi sur la radiodiffusion* ont pour effet d’autoriser le CRTC à mettre en œuvre le régime proposé de compensation pour la valeur des signaux. Premièrement, l’interprétation contextuelle des dispositions de la *Loi sur la radiodiffusion* révèle qu’elles ne visent pas à autoriser le CRTC à créer, en faveur des radiodiffuseurs, des droits exclusifs habilitant ces derniers à contrôler l’exploitation de leurs signaux ou de leurs œuvres par retransmission. Deuxièmement, le régime proposé entrerait en conflit avec certaines dispositions précises édictées par le Parlement dans la *Loi sur le droit d’auteur.*

A. *Compétence conférée au CRTC par la Loi sur la radiodiffusion*

1. Dans la question faisant l’objet du renvoi, on demande si le CRTC a compétence pour mettre en œuvre le régime de compensation pour la valeur des signaux proposé. Pour répondre à cette question, il faut interpréter les pouvoirs qui sont conférés au CRTC par la *Loi sur la radiodiffusion* et décider si la *Loi sur le droit d’auteur* limite la discrétion dont jouit le CRTC lorsqu’il exerce ses pouvoirs de réglementation et d’attribution de licences. Les articles applicables de la *Loi sur la radiodiffusion* et de la *Loi sur le droit d’auteur* sont reproduits à l’annexe jointe aux présents motifs.
2. Il est incontestable que le CRTC dispose de vastes pouvoirs en matière de réglementation et d’attribution de licences. Aux termes de la *Loi sur la radiodiffusion*, le CRTC a pour mission de réglementer et de surveiller « tous les aspects du système canadien de radiodiffusion en vue de mettre en œuvre la politique canadienne de radiodiffusion » (par. 5(1)).
3. Les pouvoirs reconnus au CRTC sont énoncés aux art. 9 et 10 de la *Loi sur la radiodiffusion*. Le CRTC tient ses pouvoirs en matière d’attribution de licences de l’art. 9, qui lui permet notamment d’établir des catégories de licences, d’attribuer des licences et d’obliger les titulaires de licences à accomplir certains actes « dans l’exécution de sa mission ». Aux termes de l’al. 9(1)*b*), le CRTC peut assortir les licences des conditions « qu’il estime indiquées pour la mise en œuvre de la politique canadienne de radiodiffusion ».
4. L’article 10 confère au CRTC le pouvoir d’établir des règlements. Cet article l’autorise en effet à prendre des règlements « dans l’exécution de sa mission », en plus d’énumérer 10 aspects précis pouvant être réglementés. À première vue, il s’agit principalement de questions comme l’élaboration de normes régissant les émissions, d’attribution de temps d’antenne à différents types de contenus et de distribution de certains services de programmation par des entreprises de diffusion. L’alinéa 10(1)*k*) constitue toutefois une clause générale accordant au CRTC le pouvoir résiduel de « prendre toute autre mesure qu’il estime nécessaire à l’exécution de sa mission ».
5. Le paragraphe 3(1) de la *Loi sur la radiodiffusion* expose en détail la politique canadienne de radiodiffusion, que notre Cour a résumée ainsi dans le *Renvoi relatif à la Loi sur la radiodiffusion*, 2012 CSC 4, [2012] 1 R.C.S. 142 (« *Renvoi sur les FSI* »), au par. 4 :

 . . . les objectifs énoncés au par. 3(1) de la Loi s’attachent au contenu (enrichissement culturel du Canada, promotion du contenu canadien, offre d’une programmation originale de haute qualité, variété de la programmation, etc.).

1. En substance, le régime de compensation pour la valeur des signaux réglementerait les relations économiques entre les EDR et les radiodiffuseurs. Sa principale caractéristique est le fait que le CRTC accorderait à chaque radiodiffuseur le droit exclusif d’exiger le retrait des émissions dont il a acquis les droits de diffusion de tous les signaux émis par une EDR. Ce droit d’exiger le retrait d’émissions se veut un moyen d’accorder aux radiodiffuseurs l’influence nécessaire pour exiger une compensation des EDR.
2. Aucune disposition de la *Loi sur la radiodiffusion* ne confère expressément au CRTC le pouvoir de mettre en œuvre le régime proposé. Cependant, les radiodiffuseurs soutiennent que les al. 9(1)*b*) et 9(1)*h*) habilitent le CRTC à dicter aux radiodiffuseurs et aux EDR les modalités de distribution des signaux pour favoriser la réalisation des objectifs de la politique canadienne de radiodiffusion (m.i., par. 65). Les radiodiffuseurs prétendent que le pouvoir d’instaurer un tel régime découle aussi de l’al. 10(1)*g*), lequel autorise le CRTC à prendre des règlements pour « régir la fourniture de services de programmation — mêmes étrangers — par les entreprises de distribution », et de l’al. 10(1)*k*), qui lui permet de « prendre toute autre mesure qu’il estime nécessaire à l’exécution de sa mission ».
3. Dans sa Politique de 2010, le CRTC tire la conclusion suivante :

 . . . afin d’atteindre les objectifs de politique énoncés à l’article 3(1) de la Loi, il faut corriger ce système pour permettre aux télédiffuseurs privés de négocier avec les EDR une juste valeur pour le produit qu’ils offrent aux EDR. [par. 163]

Le CRTC a mentionné de façon expresse uniquement les al. 3(1)*e*) et *f*) de la *Loi sur la radiodiffusion* (voir le par. 152 de la Politique de 2010). Dans leur mémoire, les radiodiffuseurs ajoutent les al. 3(1)*g*), *s*) et *t*), ainsi que les art. 9 et 10 (m.i., par. 63-65, 69, 74-79 et 87). Le CRTC n’a pas fait état des dispositions attributives de compétence figurant aux art. 9 et 10.

1. Les énoncés de politique telle la déclaration relative aux objectifs de la politique canadienne de radiodiffusion que l’on trouve au par. 3(1) de la *Loi sur la radiodiffusion* ne sont pas des dispositions attributives de compétence. Ces énoncés expliquent les objectifs que poursuit le Parlement en édictant la loi en question et, ce faisant, ils circonscrivent le pouvoir discrétionnaire qui est accordé à un organisme de réglementation subalterne (Sullivan, p. 387-388 et 390-391). Les déclarations de principes ne peuvent donc pas servir à élargir les pouvoirs de cet organisme à des domaines non précisés par le législateur dans les dispositions attributives de compétence.
2. Pour que le CRTC soit justifié de conclure qu’il avait compétence, il ne lui suffisait pas à mon avis de se référer isolément à certains des objectifs de politique énoncés à l’art. 3 et de postuler que le régime proposé de compensation pour la valeur des signaux contribuerait à la réalisation de ces objectifs. Comme l’a déclaré le juge Gonthier, au nom de la majorité, dans l’arrêt *Barrie Public Utilities c. Assoc. canadienne de télévision par câble*, 2003 CSC 28, [2003] 1 R.C.S. 476 :

 . . . les cours de justice et les tribunaux administratifs doivent avoir recours aux énoncés d’intention pour établir, et non pas pour contrecarrer l’intention du législateur. À mon avis, le CRTC s’est fondé sur les objectifs de politique pour écarter l’intention du législateur qui ressort clairement du sens ordinaire du par. 43(5), de l’art. 43 dans son ensemble et de la Loi considérée comme un tout. [par. 42]

Il est par conséquent nécessaire d’examiner la compétence qui est conférée au CRTC par les art. 9 et 10 de la Loi et qui l’autorise à assortir les licences de certaines conditions et à prendre des règlements.

1. Les radiodiffuseurs soutiennent que le critère applicable pour décider si le CRTC a compétence pour prendre un règlement donné en vertu de l’art. 10 de la *Loi sur la radiodiffusion* consiste à se demander si, objectivement, le règlement en question se rattache à l’un des objectifs énumérés à l’art. 3. Ils s’appuient à cet égard sur l’arrêt *CKOY Ltd. c. La Reine*, [1979] 1 R.C.S. 2, dans lequel notre Cour à la majorité a déclaré ce qui suit, sous la plume du juge Spence, à la p. 11 :

 . . . pour déterminer la validité de règlements établis en vertu de l’art. 16 [maintenant l’art. 10], il faut décider s’ils portent sur une catégorie de sujets mentionnée à l’art. 3 de la Loi, et que, ce faisant, le tribunal examine les règlements d’un point de vue objectif.

1. À mon avis, l’arrêt *CKOY* ne permet pas d’affirmer que la possibilité d’établir l’existence d’un lien — aussi ténu soit-il — entre un règlement projeté et un objectif de politique énuméré à l’art. 3 de la Loi constitue un critère *suffisant* pour donner compétence au CRTC. Un tel raisonnement irait à l’encontre du principe suivant lequel des énoncés de politique ont pour effet de circonscrire le pouvoir discrétionnaire conféré à un organisme de réglementation subalterne.
2. La différence entre, d’une part, des dispositions générales permettant de prendre des règlements et d’attribuer des licences et, d’autre part, de véritables dispositions attributives de compétence est évidente lorsqu’on compare la présente espèce avec l’arrêt *Bell Canada c. Bell Aliant Communications régionales*, 2009 CSC 40, [2009] 2 R.C.S. 764. Dans cette affaire, notre Cour était appelée à décider si la création et l’utilisation de certains comptes de report relevaient du pouvoir explicite du CRTC de déterminer si les tarifs fixés par les entreprises de télécommunications sont justes et raisonnables. La compétence en matière de fixation de tarifs dont dispose le CRTC en vertu de l’art. 27 de la *Loi sur les télécommunications*, L.C. 1993, ch. 38, précise que les tarifs doivent être justes et raisonnables. Cet article habilite de façon précise le CRTC à déterminer si cette condition est respectée et, à cette fin, lui accorde le pouvoir exprès d’« utiliser la méthode ou la technique qu’il estime appropriée » (par. 27(5)).
3. Dans *Bell Aliant*, la vaste compétence expresse ainsi attribuée au CRTC lui permettait de créer et d’utiliser les comptes de report en litige. Cette situation se distingue nettement du présent cas et des dispositions invoquées par les radiodiffuseurs en l’espèce, à savoir le pouvoir général de prendre des règlements prévu à l’al. 10(1)*k*) et le large pouvoir d’attribution de licences prévu à l’al. 9(1)*b*)(i). Une disposition attributive de compétence n’est pas analogue à une disposition accordant un pouvoir général de prendre des règlements ou d’attribuer des licences. En effet, alors que par le premier type de dispositions le législateur accorde expressément une compétence précise, par le second il confère un pouvoir général qui doit être interprété de manière à éviter de reconnaître un pouvoir discrétionnaire illimité que n’envisagent pas les dispositions attributives de compétence de la loi en cause.
4. Il s’agit là de l’aspect fondamental.  Si la seule limite restreignant les pouvoirs conférés au CRTC par le par. 10(1) était l’obligation que le règlement concerné favorise la réalisation d’un des objectifs de politique énoncés au par. 3(1), la seule limite à laquelle serait assujetti le pouvoir de réglementation du CRTC serait sa propre appréciation de l’opportunité du règlement proposé à la lumière de l’un ou l’autre des objectifs en question, ce qui reviendrait à lui reconnaître un pouvoir discrétionnaire illimité. Au contraire, l’organisme

 doit [. . .] exercer [son pouvoir discrétionnaire] en respectant le cadre législatif et les principes généralement applicables en matière de réglementation, dont le législateur est présumé avoir tenu compte en adoptant ces lois.

 (*ATCO Gas and Pipelines Ltd. c. Alberta (Energy and Utilities Board)*, 2006 CSC 4, [2006] 1 R.C.S. 140, par. 50, le juge Bastarache)

1. Une clause générale rédigée en termes larges, par exemple l’al. 10(1)*k*), ou encore un pouvoir non défini autorisant l’organisme de réglementation à délivrer des licences « selon les modalités qu’il précise » (al. 9(1)*h*)) ne peuvent être interprétés isolément : *ATCO*, par. 46. Au contraire, « [l]e contenu d’une disposition “est enrichi par le reste de l’article dans lequel il est situé” » (*Ontario c. Canadien Pacifique Ltée*, [1995] 2 R.C.S. 1031, par. 64, le juge Gonthier, citant l’arrêt *R. c. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 R.C.S. 606, p. 647-648; voir également Sullivan, p. 228-229). À mon avis, aucun des sujets précis et susceptibles d’être réglementés qui sont énumérés au par. 10(1) ne se rapporte à la création de droits exclusifs qui permettraient aux radiodiffuseurs d’autoriser ou d’interdire la distribution de signaux ou d’émissions, ou de contrôler les rapports économiques directs entre les EDR et les radiodiffuseurs.
2. Cependant, les radiodiffuseurs affirment que l’al. 10(1)*g*), aux termes duquel le CRTC peut, par règlement, « régir la fourniture de services de programmation — même étrangers — par les entreprises de distribution », ainsi que l’al. 9(1)*h*), qui permet au CRTC d’obliger les titulaires de licences d’exploitation d’entreprises de distribution « à offrir certains services de programmation selon les modalités qu’il précise », conjugués aux dispositions générales que sont les al. 10(1)*k*) et 9(1)*b*), habilitent le CRTC à [traduction] « dicter les modalités des rapports entre les radiodiffuseurs et les EDR en ce qui concerne la fourniture des services de programmation » (m.i., par. 65). Par conséquent, le CRTC aurait, de l’avis des radiodiffuseurs, compétence pour mettre en œuvre le régime proposé.
3. Je ne partage pas cet avis. À première vue, les al. 9(1)*h*) et 10(1)*g*) pourraient, par exemple, permettre au CRTC d’obliger les EDR à distribuer aux Canadiens certains types d’émissions, au motif que celles-ci seraient considérées importantes pour la structure culturelle du Canada. Toutefois, cela n’équivaut pas vraiment à conclure que, conjugués aux al. 10(1)*k*) et 9(1)*b*), les alinéas susmentionnés autorisent le CRTC à conférer aux radiodiffuseurs des droits de contrôle exclusifs.
4. Cette interprétation s’accorde avec une lecture de la Loi qui prend en compte le contexte global de celle-ci. La *Loi sur la radiodiffusion* vise des objectifs principalement culturels. Les autres pouvoirs énumérés au par. 10(1) portent sur des questions telles la répartition du temps d’antenne et l’élaboration de normes régissant les émissions. De plus, si on les considère globalement, les objectifs énoncés au par. 3(1) de la *Loi sur la radiodiffusion* « s’attachent au contenu (enrichissement culturel du Canada, promotion du contenu canadien, offre d’une programmation originale de haute qualité, variété de la programmation » (*Renvoi sur les FSI*, par. 4). Bien que de telles déclarations de principes ne puissent être considérées comme des attributions distinctes de pouvoirs, il faut leur accorder la valeur qui leur revient lors de l’interprétation de dispositions précises d’une loi : Sullivan, p. 388 et 390-391. Il faut présumer que le Parlement a donné au CRTC le pouvoir d’agir en vue de réaliser les objectifs culturels en question; toutefois, les moyens de réglementation mis à la disposition du CRTC pour réaliser ces objectifs ne vont pas jusqu’à lui permettre de créer des droits de contrôle exclusifs.
5. En somme, il n’est fait mention nulle part dans la Loi de la création de droits de contrôle exclusifs sur les signaux ou les émissions. Il ressort d’une interprétation de la *Loi sur la radiodiffusion* qui tient compte du contexte global de celle-ci que la création de tels droits constitue une mesure beaucoup trop éloignée des objectifs fondamentaux visés par le législateur et des pouvoirs conférés au CRTC par la *Loi sur la radiodiffusion.*

B. *Cadre législatif* *plus large — Conflit avec la Loi sur le droit d’auteur*

 (1) Liens entre la *Loi sur la radiodiffusion* et la *Loi sur le droit d’auteur*

1. Même si l’on pouvait trouver dans le texte de la *Loi sur la radiodiffusion* la compétence nécessaire pour mettre en œuvre le régime proposé de compensation pour la valeur des signaux, cela ne réglerait pas la question posée dans le présent renvoi, car la *Loi sur la radiodiffusion* s’inscrit dans un cadre législatif plus large qui englobe la *Loi sur le droit d’auteur* et la *Loi sur les télécommunications.*  Comme l’expliquent Sunny Handa et autres, la *Loi sur les télécommunications* et la *Loi sur la radiocommunication*, L.R.C. 1985, ch. R-2,sont les principales lois en matière de distribution de signaux, et la *Loi sur la radiodiffusion* porte pour sa part sur le contenu des signaux, lequel constitue [traduction] « l’objet de la “distribution” » (S. Handa et autres, *Communications Law in Canada* (éd. feuilles mobiles), §3.21). Dans l’arrêt *Bell ExpressVu*, par. 52, alors qu’il interprétait une disposition de la *Loi sur les radiocommunications*, le juge Iacobucci a également examiné la *Loi sur le droit d’auteur*,soulignant qu’il existait « un lien entre cette loi et celle sur le droit d’auteur ». Étant donné que la *Loi sur la radiodiffusion* et la *Loi sur la radiocommunication* font clairement partie du même régime législatif, il s’ensuit selon moi qu’il existe aussi un lien entre la *Loi sur la radiodiffusion* et la *Loi sur le droit d’auteur*. Ces trois lois (ainsi que la *Loi sur les télécommunications*)sont des éléments d’un régime de mesures interreliées.
2. D’ailleurs, la *Loi sur la radiodiffusion* régit les « émissions » qui sont « diffusées » et destinées à être reçues par le public canadien (voir, au par. 2(1), la définition des termes « radiodiffusion » et « émission »), en vue de mettre en œuvre la politique canadienne de radiodiffusion énoncée au par. 3(1) de la Loi. De façon générale, [traduction] « [l]a *Loi sur la radiodiffusion* s’intéresse principalement au contenu de la programmation diffusée au public au moyen d’ondes radio ou d’autres moyens de télécommunication » (Handa et autres, §5.5).
3. La *Loi sur le droit d’auteur* vise à la fois à encourager la créativité et à permettre aux créateurs de jouir raisonnablement du fruit de leur travail de création. La concrétisation de ces objectifs est favorisée par l’existence d’un régime soigneusement équilibré qui confère des droits économiques exclusifs à différentes catégories de titulaires du droit d’auteur sur leurs œuvres ou sur un autre objet protégé, généralement au moyen d’un monopole légal qui interdit à quiconque d’exploiter l’œuvre de certaines façons précises sans le consentement du titulaire du droit d’auteur. Ce régime établit également des droits d’utilisation telles l’utilisation équitable et certaines exemptions précises autorisant le public en général ou des catégories particulières d’utilisateurs à accéder au contenu protégé moyennant le respect de certaines conditions. (Voir, p. ex., *Théberge c. Galerie d’Art du Petit Champlain inc*., 2002 CSC 34, [2002] 2 R.C.S. 336, par. 11-12 et 30; *Mattel, Inc. c. 3894207 Canada Inc*., 2006 CSC 22, [2006] 1 R.C.S. 772, par. 21; D. Vaver, *Intellectual Property Law : Copyright, Patents, Trade-marks* (2e éd. 2011), p. 34 et 56.) Parmi les catégories d’objets protégés par le droit d’auteur, mentionnons les droits des radiodiffuseurs sur les signaux de communication (voir la définition de « droit d’auteur » à l’art. 2, ainsi que l’art. 21 de la *Loi sur le droit d’auteur*). Qui plus est, les « émission[s] » au sens de la *Loi sur la radiodiffusion* se présentent souvent sous forme de contenu original préenregistré susceptible de constituer une œuvre protégée, à savoir des « œuvre[s] dramatique[s] » ou des « compilation[s] » de telles œuvres au sens de la *Loi sur le droit d’auteur*:voir, p. ex., l’analyse dans J. S. McKeown, *Fox on Canadian Law of Copyright and Industrial Designs* (4e éd. (feuilles mobiles)), par. 15:3(a).
4. Bien que les deux lois visent des objectifs différents, les sujets dont elles traitent se recoupent inévitablement. Comme le législateur est présumé avoir voulu « l’harmonie, la cohérence et l’uniformité entre les lois traitant du même sujet » (*R. c. Ulybel Enterprises Ltd.*, 2001 CSC 56, [2001] 2 R.C.S. 867, par. 52; Sullivan, p. 325-326), on donnera effet suivant leur libellé à deux dispositions s’appliquant aux mêmes faits, dès lors qu’elles n’entrent pas en conflit l’une avec l’autre.
5. Par conséquent, lorsqu’une disposition se prête à plusieurs interprétations, la présomption de cohérence exige que, afin d’*éviter* les conflits, les lois en cause soient interprétées ensemble. Dans l’arrêt *Pointe-Claire (Ville) c. Québec (Tribunal du travail)*, [1997] 1 R.C.S. 1015, par. 61, le juge en chef Lamer a écrit ce qui suit :

 Certes, selon le principe de la présomption de cohérence des lois qui portent sur des sujets analogues, l’interprète doit chercher l’harmonisation entre ces lois plutôt que leur contradiction . . .

1. De plus, « [n]ormalement, la loi fédérale doit l’emporter sur le texte réglementaire incompatible » (*Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 R.C.S. 3, p. 38). En conséquence, comme il ne serait pas permis au CRTC, en tant qu’organisme de réglementation subalterne, de mettre en œuvre un texte réglementaire qui entre en conflit avec une autre loi fédérale, les dispositions attributives de compétence de nature générale de la *Loi sur la radiodiffusion* ne peuvent être interprétées de manière à permettre au CRTC de créer des conflits avec la *Loi sur le droit d’auteur*.
2. Il est donc nécessaire de décider tout d’abord s’il y a conflit.

 (2)Types de conflits

1. En matière d’interprétation des lois, la notion de conflit est définie étroitement. Il a été jugé que des dispositions qui se chevauchent seront appliquées suivant leur libellé, à moins qu’elles [traduction] « ne puissent coexister » (*Toronto Railway Co. c. Paget* (1909), 42 R.C.S. 488, p. 499, le juge Anglin).
2. Dans l’affaire *Lévis (Ville) c. Fraternité des policiers de Lévis Inc*., 2007 CSC 14, [2007] 1 R.C.S. 591, la Cour s’est penchée sur l’incompatibilité de dispositions de deux lois émanant du même législateur. S’exprimant au nom de la majorité, le juge Bastarache a défini comme suit la notion de « conflit », au par. 47 :

 Le critère à appliquer pour déterminer si un conflit est inévitable est clairement énoncé par le professeur Côté dans son traité d’interprétation des lois :

 Selon la jurisprudence, deux lois ne sont pas en conflit du simple fait qu’elles s’appliquent à la même matière : il faut que l’application de l’une exclue, explicitement ou implicitement, celle de l’autre.

 (P.-A. Côté, *Interprétation des lois* (3e éd. 1999), p. 443)

 Ainsi, une loi prévoyant que le passager d’un train qui ne paye pas son passage doit être expulsé n’est pas en conflit avec une autre loi prévoyant uniquement l’imposition d’une amende, parce que l’application d’une loi n’exclut pas l’application de l’autre loi (*Toronto Railway Co. c. Paget* (1909), 42 R.C.S. 488). Par contre, il y a conflit inévitable lorsque deux lois sont directement contradictoires ou que leur application concurrente donnerait lieu à un résultat déraisonnable ou absurde. Par exemple, la loi qui autorise la prorogation du délai de dépôt d’un appel uniquement avant l’expiration du délai est en conflit direct avec une autre loi qui autorise l’acceptation d’une demande de prorogation après l’expiration du délai (*Massicotte c. Boutin*, [1969] R.C.S. 818). [Je souligne.]

1. On entend également par résultat absurde les situations où une loi aurait concrètement pour effet d’aller à l’encontre de *l’objet* de l’autre loi (*Lévis*, par. 54; Sullivan, p. 330).
2. Cette conception n’est pas incompatible avec la notion de conflit retenue par la jurisprudence sur le fédéralisme. Pour l’application de la doctrine de la prépondérance des lois fédérales, notre Cour a reconnu l’existence de deux types de conflits. Il y a conflit d’application lorsqu’il est *impossible de se conformer* aux deux dispositions en même temps. L’autre type de conflits concerne les cas d’incompatibilité d’objets. Dans les conflits de ce deuxième type, il n’y a pas impossibilité de se conformer à la lettre des deux lois; le conflit découle plutôt du fait que l’application d’une disposition s’opposerait à l’*objet* qu’entend réaliser le Parlement dans une autre. Voir, p. ex., *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Lafarge Canada Inc*., 2007 CSC 23, [2007] 2 R.C.S. 86, par. 77 et 84).
3. Les décisions dans lesquelles les tribunaux ont appliqué la doctrine de la prépondérance fédérale présentent certaines similitudes dans la mesure où l’on y définit les conflits comme des conflits d’application ou d’objets (*Friends of the Oldman River Society*, p. 38). Ces définitions de la notion de conflits de lois sont donc utiles pour interpréter deux lois émanant du même législateur. Le pouvoir du CRTC de prendre des règlements et d’assortir de certaines conditions les licences qu’il délivre doit être considéré comme assujetti aux limites découlant de chaque type de conflits. Autrement dit, en vue de réaliser sa mission, le CRTC ne peut choisir des moyens qui entraînent un conflit d’application avec des dispositions précises de la *Loi sur la radiodiffusion*, de la *Loi sur la radiocommunication*,dela *Loi sur les télécommunications* ou de la *Loi sur le droit d’auteur*,ou encore qui seraient incompatibles avec l’objet de ces diverses lois.

 (3) Droits attribués par la *Loi sur le droit d’auteur*

 a) *Article 21*

1. Les EDR affirment que le régime de compensation pour la valeur des signaux proposé par le CRTC entre en conflit avec les régimes de retransmission expressément établis à l’al. 21(1)*c*) et au par. 31(2) de la *Loi sur le droit d’auteur.*
2. Il est nécessaire de décrire de manière assez détaillée les régimes prévus par la *Loi sur le droit d’auteur*. À mon humble avis, cette description fera ressortir le caractère problématique de l’analyse de la *Loi sur le droit d’auteur* effectuée par les juges majoritaires de la CAF.
3. Les EDR soutiennent tout d’abord que le par. 21(1) de la *Loi sur le droit d’auteur* entre en conflit avec le régime de compensation pour la valeur des signaux. Cette disposition accorde aux radiodiffuseurs un droit d’auteur limité sur les signaux qu’ils diffusent en direct. Ce droit d’auteur confère au radiodiffuseur le droit exclusif, à l’égard du signal de communication qu’il émet ou de toute partie importante de celui-ci, d’accomplir ou d’autoriser l’un des quatre actes suivants :

 *a*) de le fixer;

 *b*) d’en reproduire toute fixation faite sans son autorisation;

 *c*) d’autoriser un autre radiodiffuseur à le retransmettre au public simultanément à son émission;

 *d*) d’exécuter en public un signal de communication télévisuel en un lieu accessible au public moyennant droit d’entrée.

 Il a aussi le droit d’autoriser les actes visés aux alinéas *a*), *b*) et *d*).

1. L’aspect pertinent pour les besoins du présent pourvoi est celui prévu à l’al. *c*). Aux termes de cet alinéa, le radiodiffuseur a le droit exclusif d’autoriser un autre *radiodiffuseur* à retransmettre simultanément un signal de communication. Le mot « radiodiffuseur » est défini comme suit à l’art. 2 de la *Loi sur le droit d’auteur* :

 Organisme qui, dans le cadre de l’exploitation d’une entreprise de radiodiffusion, émet un signal de communication en conformité avec les lois du pays où il exploite cette entreprise; est exclu de la présente définition l’organisme dont l’activité principale, liée au signal de communication, est la retransmission de celui-ci.

1. Le passage souligné de la définition réfère aux EDR. Ces dernières ne sont pas des « radiodiffuseurs » au sens de la *Loi sur le droit d’auteur*, parce que leur principale activité en ce qui concerne les signaux de communication consiste à les retransmettre. Par conséquent, le droit conféré aux radiodiffuseurs par l’al. 21(1)*c*) — à savoir autoriser, ou refuser d’autoriser, un autre radiodiffuseur à retransmettre simultanément ses signaux — ne peut être opposé aux EDR. En d’autres termes, suivant l’art. 21 de la *Loi sur le droit d’auteur*, le droit exclusif des radiodiffuseurs n’emporte pas celui de permettre ou d’interdire à une EDR de retransmettre leurs signaux de communication.

 b) *Article 31*

1. Outre les droits que leur reconnaît l’art. 21 en matière de signaux de communication, les radiodiffuseurs peuvent détenir d’autres droits de retransmission en vertu de la *Loi sur le droit d’auteur*. Comme il a été expliqué précédemment, une *émission* de télévision préenregistrée fait souvent l’objet d’un droit d’auteur qui peut être protégé en tant qu’« œuvre dramatique » originale ou « compilation » de telles œuvres (art. 2 de la *Loi sur le droit d’auteur*). À titre de personne morale, le radiodiffuseur peut être titulaire du droit d’auteur sur l’émission préenregistrée ou la compilation d’émissions qu’il diffuse en qualité d’employeur de l’auteur de l’œuvre en question ou de cessionnaire du droit d’auteur de l’auteur original.
2. La *Loi sur le droit d’auteur* vise à régir les droits économiques sur les signaux de communication, ainsi que la retransmission des œuvres par les EDR. Celles-ci affirment que le régime de compensation pour la valeur des signaux entrerait en conflit avec le régime de retransmission des œuvres prévu à l’art. 31 de la *Loi sur le droit d’auteur*. Le régime proposé permettrait aux radiodiffuseurs de contrôler la retransmission simultanée d’*émissions* en leur reconnaissant le droit d’exiger le retrait de toute *émission* à l’égard de laquelle ils détiennent ou contrôlent le droit d’auteur de tous les signaux distribués par l’EDR, si aucune entente n’est conclue sur la compensation à verser pour la retransmission simultanée des services de programmation du radiodiffuseur.
3. L’alinéa 3(1)*f*) de la *Loi sur le droit d’auteur* accorde au titulaire du droit d’auteur sur une œuvre le droit exclusif de communiquer celle-ci au public par télécommunication. Cet alinéa est rédigé ainsi :

 **3.** (1) Le droit d’auteur sur l’œuvre comporte le droit exclusif . . .

. . .

 *f*)  de communiquer au public, par télécommunication, une œuvre littéraire, dramatique, musicale ou artistique;

. . .

Le mot « télécommunication » est défini largement à l’art. 2 de la Loi et il s’entend notamment de

 toute transmission de [. . .] renseignements de toute nature par fil, radio, procédé visuel ou optique, ou autre système électromagnétique.

1. Ces termes généraux semblent à première vue conférer au titulaire du droit d’auteur, y compris à un radiodiffuseur agissant en cette qualité, le droit de contrôler la retransmission des œuvres sur lesquelles il détient un droit d’auteur. Toutefois, le par. 31(2) de la *Loi sur le droit d’auteur* circonscrit de façon détaillée le droit des titulaires du droit d’auteur de contrôler la *retransmission* des œuvres littéraires, dramatiques, musicales ou artistiques portées par les signaux. Pour l’application du par. 31(2), le mot « signal » s’entend de : « [t]out signal porteur d’une œuvre transmis à titre gratuit au public par une station terrestre de radio ou de télévision » (voir le par. 31(1)). Au paragraphe 31(1), le terme « retransmetteur » est défini comme suit : « [p]ersonne, autre qu’un retransmetteur de nouveaux médias, dont l’activité est comparable à celle d’un système de retransmission par fil ».
2. Voici le texte du par. 31(2) :

 **31.** . . .

 (2) Ne constitue pas une violation du droit d’auteur le fait, pour le retransmetteur, de communiquer une œuvre au public par télécommunication si, à la fois :

 *a*) la communication consiste en la retransmission d’un signal local ou éloigné, selon le cas;

 *b*) la retransmission est licite en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*;

 *c*) le signal est retransmis, sauf obligation ou permission légale ou réglementaire, simultanément et sans modification;

 *d*) dans le cas de la retransmission d’un signal éloigné, le retransmetteur a acquitté les redevances et respecté les modalités fixées sous le régime de la présente loi;

 *e*) le retransmetteur respecte les conditions applicables, le cas échéant, visées à l’alinéa (3)*b*).

1. Considérés ensemble, les par. 31(1) et 31(2) créent une *exception* au droit exclusif des titulaires du droit d’auteur sur des œuvres littéraires, dramatiques, musicales ou artistiques de contrôler la communication de leurs œuvres au public par télécommunication. L’exception, ou droit de l’utilisateur, permet en fait aux EDR de retransmettre les œuvres en question sans le consentement du titulaire du droit d’auteur, lorsque les conditions énumérées aux al. *a*) à *e*) sont réunies. L’alinéa *b*) précise que la retransmission doit être licite en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*. Je reviendrai plus loin sur le sens de cette condition particulière.
2. Dans le cas des œuvres portées uniquement par des signaux éloignés, la disposition en question confère aux titulaires du droit d’auteur le droit de percevoir des redevances pour la retransmission simultanée de ces œuvres par une EDR. Ces redevances sont fixées par la Commission du droit d’auteur, en fonction des tarifs proposés par des sociétés de gestion, conformément au régime décrit en détail aux art. 71 à 74 de la *Loi sur le droit d’auteur*. Suivant le par. 31(2), les œuvres portées par des signaux locaux ne donnent droit à aucune redevance lorsqu’elles sont retransmises conformément à toutes les conditions énumérées à cette disposition. Le gouverneur en conseil a défini le terme « signal local » comme étant le signal d’une station terrestre de radio ou de télévision rejoignant tout ou une partie de la zone de desserte d’un retransmetteur. Constitue un « signal éloigné » tout signal qui n’est pas un signal local.  Voir les art. 1 et 2 du *Règlement sur la définition de signal local et de signal éloigné*, DORS/89-254.
3. Il convient de souligner que, dans le cas des œuvres portées à la fois par des signaux locaux et par des signaux éloignés, le titulaire du droit d’auteur *n’a pas le droit d’interdire* la retransmission simultanée de ces œuvres; son recours se limite à recevoir, par l’intermédiaire d’une société de gestion, la redevance prescrite, mais uniquement pour la retransmission simultanée des œuvres portées par des signaux éloignés (par. 76(1) et 76(3) de la *Loi sur le droit d’auteur*). D’une part, le titulaire du droit d’auteur se voit reconnaître un droit général de retransmettre l’œuvre. Ce droit de retransmission fait partie du droit que lui reconnaît l’al. (3)(1)*f*) de communiquer l’œuvre au public par télécommunication. D’autre part, le droit général de retransmission du titulaire du droit d’auteur est limité par l’exception prévue au par. 31(2) de la *Loi sur le droit d’auteur*, qui confère effectivement deux droits de retransmission à une catégorie particulière de retransmetteurs. Le premier de ces droits autorise ces utilisateurs à retransmettre simultanément, sans avoir à verser de redevances, des œuvres portées par des signaux locaux. Le second droit permet aux utilisateurs de retransmettre simultanément des œuvres portées par des signaux éloignés, sous réserve uniquement du paiement de redevances en vertu d’une sorte de régime de licences obligatoires (*Loi sur le droit d’auteur*, al. 31(2)*a*) et *d*)). Sous réserve du par. 31(2), ces deux droits reconnus aux utilisateurs échappent au contrôle du titulaire du droit d’auteur.
4. En résumé, suivant les régimes de retransmission prévus par la *Loi sur le droit d’auteur* à l’égard des signaux de communication et des œuvres :

- les radiodiffuseurs possèdent un droit exclusif limité sur leurs *signaux* (art. 21);

- les radiodiffuseurs ne possèdent pas, à l’égard des *signaux*, un droit exclusif opposable aux EDR;

- les EDR ont le droit de retransmettre simultanément des *œuvres* portées par des signaux locaux sans avoir été autorisées à le faire par le titulaire du droit d’auteur et sans verser à celui-ci de contrepartie à cet égard;

- les titulaires du droit d’auteur sur les œuvres en question, y compris les radiodiffuseurs agissant en cette qualité, n’ont pas le droit de bloquer la retransmission de signaux locaux ou éloignés portant leurs œuvres;

- la Commission du droit d’auteur a compétence pour évaluer les redevances relatives aux licences obligatoires pour la retransmission simultanée d’œuvres portées par des signaux éloignés.

 (4)Constatation d’un conflit

1. Le régime de compensation pour la valeur des signaux proposé par le CRTC permettrait aux radiodiffuseurs de négocier la compensation qui leur serait payée pour la retransmission par les EDR de leurs signaux et de leurs services de programmation, et ce, peu importe que ces signaux ou services portent des « œuvres » protégées par le droit d’auteur et indépendamment du fait que les œuvres en question soient portées par des signaux locaux, signaux à l’égard desquels la *Loi sur le droit d’auteur* ne prévoit aucune compensation. Fait important à signaler, contrairement aux régimes de retransmission établis par la *Loi sur le droit d’auteur*, le régime de compensation pour la valeur de signaux que propose le CRTC conférerait à certains radiodiffuseurs, advenant qu’ils choisissent d’être régis par ce régime, le *droit d’interdire* la retransmission simultanée de leurs émissions.
2. Comme il a été mentionné précédemment, la présomption de cohérence des lois fédérales connexes exige d’éviter d’interpréter une disposition d’une manière qui créerait un conflit à l’intérieur du régime établi par ces lois. En l’espèce, si le régime de réglementation proposé par le CRTC a pour effet d’entrer en conflit avec les manifestations expresses de la volonté du législateur dans la *Loi sur le droit d’auteur*, la présomption de cohérence commande que ce régime soit déclaré *ultra vires*. L’article 21 et le par. 31(2) de la *Loi sur le droit d’auteur* sont pertinents.
3. Premièrement, le régime de compensation pour la valeur des signaux entre en conflit avec le par. 21(1) de la *Loi sur le droit d’auteur*, en ce qu’il *accorderait* aux radiodiffuseurs le droit d’autoriser ou non la retransmission de signaux par les EDR, droit qui a été *refusé* aux radiodiffuseurspar le régime établi par la *Loi sur le droit d’auteur*.
4. Si l’on s’en tient à la lettre de cette disposition, l’art. 21 ne traite de manière expresse que des rapports entre radiodiffuseurs et non des rapports entre radiodiffuseurs et retransmetteurs. Par conséquent, il est possible de soutenir que rien dans cette disposition n’empêche un autre organe de réglementation de définir les modalités de la distribution, par une EDR, des signaux de télévision d’un radiodiffuseur, situation qui permettrait au CRTC — à condition qu’il y soit autorisé par la *Loi sur la radiodiffusion* — d’établir un régime de compensation pour la valeur des signaux sans créer de conflit avec l’art. 21.
5. Toutefois, l’art. 21 ne peut être analysé sans tenir compte de son objet. Notre Cour a qualifié l’objet de la *Loi sur le droit d’auteur* en disant que celle-ci visait à établir un équilibre entre les droits des créateurs et ceux des utilisateurs. Le même équilibre s’applique dans le cas des radiodiffuseurs et des utilisateurs. Dans l’arrêt *Théberge*, le juge Binnie a reconnu que la *Loi sur le droit d’auteur*

 est généralement présentée comme établissant un équilibre entre, d’une part, la promotion, dans l’intérêt du public, de la création et de la diffusion des œuvres artistiques et intellectuelles et, d’autre part, l’obtention d’une juste récompense pour le créateur (ou, plus précisément, l’assurance que personne d’autre que le créateur ne pourra s’approprier les bénéfices qui pourraient être générés). [par. 30]

(Voir également *CCH Canadienne Ltée c. Barreau du Haut-Canada*, 2004 CSC 13, [2004] 1 R.C.S. 339, par. 10 et 23.)

1. Ce point a été réitéré dans l’arrêt *Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique c. Assoc. canadienne des fournisseurs Internet*, 2004 CSC 45, [2004] 2 R.C.S. 427*.* Dans cette affaire, la Cour s’est demandé si, pour l’application de la *Loi sur le droit d’auteur*, les fournisseurs Internet « communiquent [des œuvres] au public » lorsque leurs abonnés leur demandent les œuvres en question — et, de ce fait, violent le droit d’auteur sur ces œuvres. La Cour était appelée à interpréter l’al. 2.4(1)*b*) de la *Loi sur le droit d’auteur*, qui est rédigé ainsi :

 . . . n’effectue pas une communication au public la personne qui ne fait que fournir à un tiers les moyens de télécommunication nécessaires pour que celui-ci l’effectue.

1. Rejetant l’argument suivant lequel, du fait que l’al. 2.4(1)*b*) constitue une exception, il devrait être interprété restrictivement, les juges majoritaires ont tiré la conclusion suivante, sous la plume du juge Binnie :

 Dans la *Loi sur le droit d’auteur*, les droits du titulaire du droit d’auteur et les restrictions y afférentes doivent être considérés de pair et recevoir « l’interprétation juste et équilibrée que commande une mesure législative visant à remédier à un état de fait ». [par. 88]

La Cour a reconnu que « [l]’alinéa 2.4(1)*b*) n’est pas une échappatoire, mais un élément important de l’équilibre établi par le régime législatif en cause » (par. 89). Elle a par conséquent confirmé le principe qu’elle avait formulé précédemment dans *Théberge*, à savoir que l’équilibre établi par la *Loi sur le droit d’auteur* est *également* assuré « en accordant l’importance qu’il convient à la nature limitée » des droits des créateurs (*Théberge*, par. 31).

1. À mon avis, le par. 21(1) représente le juste équilibre qui, de l’avis du législateur, doit exister entre les droits des radiodiffuseurs sur leurs signaux de communication et le droit des utilisateurs, y compris les EDR, sur ces mêmes signaux. Il ne serait pas logique de la part du législateur fédéral d’instaurer dans la *Loi sur le droit d’auteur* un droit de retransmission soigneusement élaboré, qui soustrait explicitement les EDR du champ d’application du droit exclusif des radiodiffuseurs sur la retransmission simultanée de leurs signaux, mais d’habiliter par ailleurs un organisme de réglementation subalterne à créer un droit fonctionnellement équivalent par l’entremise d’un régime connexe. Le régime de compensation pour la valeur des signaux nuirait à la réalisation de l’objectif de la *Loi sur le droit d’auteur* qui consiste à établir « un équilibre entre, d’une part, la promotion, dans l’intérêt du public, de la création et de la diffusion des œuvres artistiques et intellectuelles et, d’autre part, l’obtention d’une juste récompense pour le créateur » (*Théberge*, par. 30).
2. Deuxièmement, bien que le conflit entre le régime de compensation pour la valeur des signaux proposé et l’art. 21 soit suffisant pour rendre ce régime *ultra vires*, je suis d’avis que celui-ci entre également en conflit avec le droit de retransmission des *œuvres* énoncé à l’art. 31 de la *Loi sur le droit d’auteur*.
3. Comme il a été expliqué plus tôt, l’art. 31 crée une exception écartant la violation du droit d’auteur dans le cas de la retransmission simultanée par une EDR d’une *œuvre* portée par des signaux locaux. Toutefois, suivant le régime de compensation pour la valeur des signaux, les radiodiffuseurs jouiraient du droit d’exiger le retrait de certaines émissions. Ainsi, un radiodiffuseur qui n’arriverait pas à s’entendre avec une EDR sur la compensation payable pour la distribution de ses services de programmation aurait le droit d’exiger de cette EDR qu’elle retire de tous les signaux qu’elle distribue toute émission à l’égard de laquelle le radiodiffuseur aurait acquis les droits exclusifs de diffusion. Comme il a été signalé précédemment, les « émission[s] » sont souvent des « œuvre[s] » au sens de la *Loi sur le droit d’auteur*. Le régime de compensation pour la valeur des signaux aurait pour effet d’accorder aux radiodiffuseurs le droit de contrôler la retransmission simultanée des œuvres, alors que la *Loi sur le droit d’auteur* exclut expressément ce droit de contrôle dans le cas des titulaires du droit d’auteur, y compris les radiodiffuseurs.
4. Je le répète, bien que l’exception écartant la violation du droit d’auteur prévue à l’art. 31 ne soit pas, à première vue, censée interdire à un autre organisme de réglementation d’imposer, directement ou indirectement, des conditions applicables à la retransmission d’œuvres, il est nécessaire d’aller au-delà de la lettre de cette disposition et de tenir compte de son objet, lequel consiste à établir un équilibre entre les droits des titulaires du droit d’auteur et l’intérêt du public à la diffusion des œuvres. Le régime de compensation pour la valeur des signaux aurait concrètement pour effet de réduire à néant l’exception prévue par l’art. 31 à l’égard du droit de communication reconnu aux titulaires du droit d’auteur par l’al. 3(1)*f*) et de rompre ainsi l’équilibre créé par le législateur.
5. L’historique législatif récent de la *Loi sur le droit d’auteur* permet d’affirmer que le législateur a fait des choix délibérés en ce qui concerne le droit d’auteur et la politique de radiodiffusion. Cet historique témoigne en effet de la volonté du législateur de faciliter la retransmission simultanée des émissions de télévision par câble et de limiter les obstacles que les retransmetteurs doivent surmonter.
6. Au cours de la période qui a précédé la modification, en 1997, de la *Loi sur le droit d’auteur* (projet de loi C-32), par l’insertion notamment de l’art. 21, des radiodiffuseurs ont présenté au Comité permanent sur le patrimoine canadien des mémoires dans lesquels ils réclamaient des droits sur les *signaux*. Les radiodiffuseurs soutenaient qu’on devait leur reconnaître le droit d’autoriser ou de refuser d’autoriser la retransmission de leurs signaux par d’autres personnes, y compris les EDR. En fait, les radiodiffuseurs s’opposaient expressément au droit limité que le législateur a finalement reconnu à l’al. 21(1)*c*). Voir, p. ex., mémoire de CTV au Comité permanent du patrimoine canadien, « Re : Bill C-32 » (30 août 1996) (d.a., vol. VII, p. 68); mémoire du WIC Western International Communications Ltd. (1996) (d.a., vol. VII, p. 15); mémoire de la British Columbia Association of Broadcasters, « Bill C-32, the Copyright Reform Legislation » (28 août 1996) (d.a., vol. VII, p. 20); mémoire de l’Association canadienne des radiodiffuseurs, « Clause by Clause Recommendations for Amendments to Bill C-32 »(27 novembre 1996) (d.a., vol. VII, p. 77). De plus, bien que cet article n’ait pas été modifié depuis 1997, il ressort des consultations en cours entre le Parlement et les radiodiffuseurs que ces derniers continuent de réclamer que la loi leur reconnaisse le droit d’autoriser les retransmissions par les EDR. Voir, p. ex., mémoire de CTVglobemedia, « Re : Government’s 2009 Copyright Consultations » (11 septembre 2009) (d.a., vol. IX, p. 35-37); Association canadienne des radiodiffuseurs, « A Submission to the House of Commons Standing Committee on Canadian Heritage With Respect to A Statutory Review of the *Copyright Act* » (15 septembre 2003) (d.a., vol. IX, p. 28).
7. Malgré les modifications successives apportées à la *Loi sur le droit d’auteur*, le Parlement n’a pas modifié l’art. 21 de la manière réclamée par les radiodiffuseurs. Le silence du législateur n’est pas nécessairement déterminant quant à son intention. Toutefois, compte tenu des demandes pressantes et répétées des radiodiffuseurs, ce silence tend fortement à indiquer qu’il voulait préserver l’équilibre établi par l’art. 21 (voir *Société Télé-Mobile c. Ontario*, 2008 CSC 12, [2008] 1 R.C.S. 305, par. 42, la juge Abella).
8. Cette volonté de mise en équilibre ressort également de l’historique législatif du régime prévu à l’art. 31 en matière de retransmission des *œuvres*. La disposition qu’a remplacée l’actuel al. 3(1)*f*) garantissait aux titulaires du droit d’auteur le droit exclusif de transmettre leurs œuvres au moyen de la *radiophonie*. La jurisprudence a considéré que ce droit à la transmission par la radiophonie excluait les transmissions par *câble* : *Canadian Admiral Corp. c. Rediffusion,* *Inc.*, [1954] R.C. de l’É. 382. L’alinéa 3(1)*f*) a été modifié en 1988 afin de conférer le droit exclusif de « communiquer au public, par télécommunication, une œuvre », et ce, pour tenir compte des obligations contractées par le Canada aux termes de l’*Accord de libre-échange entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d’Amérique*, R.T. Can. 1989 no 3 (voir *Loi de mise en œuvre de l’Accord de libre-échange Canada — États-Unis*, L.C. 1988, ch. 65, art. 61-62; voir également *Rogers Communications Inc. c. Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique*,2012 CSC 35, [2012] 2 R.C.S. 283, par. 36-37 et McKeown, par. 3:2(b)). Par suite du remplacement du terme « radiophonie » par « télécommunication », les entreprises canadiennes de câblodistribution devaient désormais répondre de toute violation du droit d’auteur lorsqu’elles communiquaient au public des œuvres protégées par le droit d’auteur.
9. Toutefois, à la même époque, le législateur s’est expressément penché sur la question de savoir si la retransmission simultanée d’œuvres portées par des signaux de télévision locaux ou éloignés devait être subordonnée à l’obtention du consentement du titulaire du droit d’auteur : il a adopté le régime de licences obligatoires et d’exception prévu à l’art. 31 et aux art. 71-76 de la *Loi sur le droit d’auteur* (*Loi de mise en œuvre de l’Accord de libre-échange Canada — États-Unis*, art. 62). Des études sur la même question avaient été publiées avant l’adoption de ce texte de loi; dans ces études aussi, on considérait qu’il s’agissait d’un enjeu important et on soulignait que les titulaires du droit d’auteur « ne doivent pas avoir le droit d’interdire la retransmission [d’œuvres], parce que cette activité revêt une trop grande importance dans le réseau de communications du Canada » (Comité permanent des communications et de la culture. *Une charte des droits des créateurs et créatrices : Rapport du Sous-comité sur la révision du droit d’auteur* (1985), p. 89 (d.a., vol. III, p. 118); Réponse du gouvernement au Rapport du Sous-comité sur la révision du droit d’auteur (février 1986) (d.a., vol. III, p. 127)).
10. Le régime de compensation pour la valeur des signaux proposé par le CRTC aurait pour effet de redéfinir l’équilibre qu’a établi le législateur, dans la *Loi sur le droit d’auteur*, entre les intérêts respectifs des titulaires du droit d’auteur et des utilisateurs. Comme ce régime est incompatible avec l’objet visé par la *Loi sur le droit d’auteur*, il échappe à la compétence conférée au CRTC par la *Loi sur la radiodiffusion* en matière de délivrance de licences et de réglementation.
11. J’ai dit plus haut que je reviendrais sur l’al. 31(2)*b*) de la *Loi sur le droit d’auteur*. La CAF a conclu à la majorité que, en raison de l’al. 31(2)*b*) de la *Loi sur le droit d’auteur*, il n’y avait pas d’incohérence entre cette loi et le régime de compensation pour la valeur des signaux. Aux termes de l’alinéa en question, pour que s’applique l’exception écartant la violation du droit d’auteur, la retransmission doit être « licite en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*». Les juges majoritaires semblent avoir pensé que cela suffisait afin de donner au CRTC compétence pour mettre en œuvre le régime réglementaire de compensation pour la valeur des signaux.
12. À mon humble avis, la disposition en question ne permet pas au CRTC, lorsqu’il agit en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*, de modifier dans les faits le fondement même de l’équilibre établi par le régime de retransmission prévu au par. 31(2). L’alinéa 31(2)*b*) n’est pas ce qu’on appelle une « clause Henry VIII », qui conférerait au CRTC le pouvoir de promulguer — par voie de règlements ou de conditions assortissant des licences — des dispositions réglementaires qui auraient préséance sur des dispositions législatives (voir Sullivan, p. 342-343). À défaut d’indication précise, on ne peut présumer que le législateur entendait, par l’al. 31(2)*b*), habiliter un organisme de réglementation subalterne à perturber l’équilibre atteint après bien des années et bien des études. L’historique législatif n’appuie pas cet argument; il confirme plutôt la décision de principe délibérée qu’a prise le législateur lorsqu’il a édicté, au par. 31(2), le régime de licences obligatoires et d’exception écartant la violation du droit d’auteur, ou régime relatif aux droits d’utilisation. L’expression générale « licite en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*» ne saurait autoriser le CRTC, lorsqu’il agit en vertu de dispositions attributives de compétence générales, à écarter une prescription précise du législateur dans la *Loi sur le droit d’auteur*.
13. En tout état de cause, le conflit constaté entre le régime de compensation pour la valeur des signaux et l’art. 21 est suffisant. Ce conflit ne pourrait être surmonté, même si l’al. 31(2)*b*) de la *Loi sur le droit d’auteur* était interprété différemment.
14. Il reste une dernière observation à formuler. Cette observation repose sur l’art. 89 de la *Loi sur le droit d’auteur*, qui est rédigé ainsi :

 **89.** Nul ne peut revendiquer un droit d’auteur autrement qu’en application de la présente loi ou de toute autre loi fédérale; le présent article n’a toutefois pas pour effet d’empêcher, en cas d’abus de confiance, un individu de faire valoir son droit ou un tribunal de réprimer l’abus.

L’emploi délibéré des mots « la présente loi ou de toute autre loi fédérale » au lieu de « la présente loi ou de tout autre texte » indique que le droit d’auteur revendiqué doit figurer dans une loi fédérale et non dans un règlement émanant d’un organisme de réglementation. Les mots « loi » et « texte » sont définis ainsi à l’art. 2 de la *Loi d’interprétation*, L.R.C. 1985, ch. I-21 :

« loi » Loi fédérale.

et

« texte » Tout ou partie d’une loi ou d’un règlement.

Ces définitions confirment que le législateur ne voulait pas qu’un organisme de réglementation subalterne puisse créer un droit d’auteur au moyen de règlements ou de conditions d’attribution de licences

1. Le régime de compensation pour la valeur des signaux aurait pour effet de créer, en contravention de l’art. 89, un nouveau type de droit d’auteur par voie de règlement ou de conditions d’attribution de licences. Les articles 2 et 21 de la *Loi sur le droit d’auteur* précisent que le droit d’auteur comporte le droit exclusif, à l’égard du signal de communication émis par le radiodiffuseur, d’autoriser un autre radiodiffuseur à retransmettre simultanément ce signal au public. Le fait d’autoriser la retransmission simultanée constitue donc un aspect du droit d’auteur, mais la *Loi sur le droit d’auteur* limite cette autorisation à des entités expressément définies, en l’occurrence d’autres radiodiffuseurs. Compte tenu de l’historique législatif examiné précédemment, cette restriction du droit d’auteur semble découler du choix précis du législateur de ne pas modifier l’équilibre établi dans la *Loi sur le droit d’auteur* entre les radiodiffuseurs et les EDR. Le régime de compensation pour la valeur des signaux créerait un nouveau droit permettant à son titulaire d’autoriser la retransmission de signaux (et, corollairement, d’interdire une telle retransmission si aucune entente n’est conclue au sujet de la compensation à verser), modifiant ainsi concrètement le droit d’auteur conféré par l’art. 21. Ce régime créerait donc un nouveau type de droit d’auteur, sans la loi fédérale requise par l’art. 89.
2. Mes collègues affirment qu’il existe des différences fonctionnelles entre le droit d’auteur et le régime réglementaire proposé. Avec égards, les différences qu’ils relèvent ne modifient pas l’équivalence fonctionnelle fondamentale entre le régime proposé et un droit d’auteur. L’article 21 de la *Loi sur le droit d’auteur* habilite les radiodiffuseurs à interdire la retransmission de leurs signaux lorsque certaines conditions sont réunies; le régime de compensation pour la valeur des signaux fait exactement la même chose. Mes collègues ont raison de dire que le CRTC ne peut pas, par l’entremise du régime de compensation pour la valeur des signaux, modifier l’art. 21 de la *Loi sur le droit d’auteur*. Toutefois, c’est précisément ce que fait le régime proposé. Le législateur aurait pu, à l’art. 21, imposer des conditions identiques ou analogues à celles prévues par le régime de compensation pour la valeur des signaux, de la même façon qu’il a, à l’art. 31, imposé des limites au droit d’auteur qu’il a accordé relativement à la retransmission des œuvres, s’il avait voulu que les radiodiffuseurs disposent d’un tel droit. Le fait de qualifier le nouveau droit conféré aux radiodiffuseurs en vertu du régime de compensation pour la valeur des signaux d’ensemble de modifications d’ordre réglementaire n’a pas pour effet de changer le caractère véritable de ce droit. Le fait de ne pas l’appeler « droit d’auteur » ne le soustrait pas au champ d’application de l’art. 89. Si un simple changement d’appellation suffisait, l’art. 89 n’atteindrait pas son objectif, qui consiste à restreindre les droits d’auteur susceptibles d’être revendiqués à ceux accordés en application d’une loi fédérale.

IV. Dispositif

1. Il convient de répondre par la négative à la question faisant l’objet du renvoi. Je suis d’avis d’accueillir le pourvoi avec dépens devant toutes les cours.

 Version française des motifs des juges Deschamps, Abella, Cromwell et Karakatsanis rendus par

1. Les juges Abella et Cromwell (dissidents) — Nous avons pris connaissance des motifs du juge Rothstein, mais, avec égards, nous ne pouvons y souscrire.
2. La licence que le CRTC attribue aux stations locales privées leur permet d’acheter, de créer et de produire des émissions de télévision. Elles desservent des régions géographiques limitées, circonscrites par la portée des signaux qu’elles émettent. Selon le CRTC, les stations locales apportent une contribution essentielle à la réalisation des objectifs du système canadien de radiodiffusion.
3. Les stations locales ont récemment été touchées par une crise financière. Elles dépendent des revenus publicitaires pour financer la création, l’acquisition et la radiodiffusion d’une programmation canadienne de haute qualité. Toutefois, des changements survenus dans le paysage commercial de la radiodiffusion se sont traduits par une chute des revenus publicitaires. Parmi ces changements, mentionnons la création des services de radiodiffusion directe par satellite des ondes télévisuelles, l’arrivée des chaînes spécialisées et l’adoption répandue d’autres supports médias.
4. À l’heure actuelle, les signaux de télévision en direct émis par les stations locales sont retransmis à un large auditoire par les câblodistributeurs (les entreprises de distribution de radiodiffusion ou « EDR »). Les EDR retransmettent ces signaux à leurs propres abonnés moyennant le paiement de droits. Suivant le régime de radiodiffusion actuel, les EDR ne sont pas tenues de négocier avec les stations locales le versement d’une compensation pour la retransmission des signaux de ces dernières à un marché local.  Le CRTC oblige plutôt l’EDR à offrir à la station locale certains avantages, dont la distribution obligatoire de ses signaux dans le marché local de la station, l’alignement des canaux prioritaires et la substitution des publicités diffusées par les chaînes américaines qui transmettent l’émission par celles de la station locale. Sous le régime actuel, les EDR sont également tenues de verser une contribution financière aux stations locales — à savoir 1,5 p. 100 de leurs revenus bruts — à un fonds d’amélioration de la programmation locale.
5. En 2010, le CRTC a publié la *Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2010-167* (« Politique de 2010 ») dans laquelle il conclut à la nécessité d’assurer aux stations locales d’autres sources potentielles de revenus que celles prévues par le régime actuel afin de garantir la viabilité de la programmation locale. Dans le cadre du nouveau régime, les stations locales bénéficieraient, en plus des revenus tirés de la publicité, de la faculté de négocier avec les EDR des ententes leur assurant une compensation pour toute retransmission de leurs signaux. Faute d’entente, une station locale pourrait interdire la retransmission de ses signaux par une EDR. Les EDR négocient déjà avec les stations locales les droits payables à celles-ci pour la retransmission des signaux de ces dernières *hors* de leur marché local respectif, ce qu’on appelle le « signal éloigné ».
6. Le régime proposé s’inspire du type de négociations basées sur le recours aux forces du marché qui caractérisent de plus en plus les autres supports, notamment les services facultatifs tels que les chaînes payantes et les chaînes spécialisées, la vidéo sur demande et les supports en ligne et mobiles permettant la lecture en continu. Selon le CRTC, le régime concorde également avec sa propre approche, qui consiste à adopter des solutions faisant appel aux règles du marché lorsque la situation s’y prête. Fait important, le CRTC a jugé que le nouveau régime est nécessaire pour assurer la survie des stations locales et la réalisation des objectifs de la politique de radiodiffusion énoncée au par. 3(1) de la *Loi sur la radiodiffusion*, L.C. 1991, ch. 11.
7. Bien qu’il ait conclu à la nécessité du nouveau régime pour assurer la viabilité des stations locales, le CRTC a néanmoins reconnu, dans sa Politique de 2010 même, que la *Loi sur le droit d’auteur*, L.R.C. 1985, ch. C-42, risquait de créer un « obstacle » susceptible d’influer sur sa compétence relativement à la mise en œuvre du régime (par. 165). Par conséquent, il a renvoyé la question suivante devant la Cour d’appel fédérale, en vertu de l’art. 18.3 et du par. 28(2) de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. 1985, ch. F-7 :

 Le Conseil a-t-il la compétence, en vertu du mandat que lui confère la *Loi sur la radiodiffusion*, pour établir un régime permettant aux stations privées de télévision locale de choisir de négocier avec les entreprises de distribution de radiodiffusion une juste valeur en échange de la distribution des services de programmation diffusée par ces stations de télévision locales?

1. À l’instar des juges majoritaires de la Cour d’appel fédérale, nous estimons que cette question appelle une réponse affirmative et, en conséquence, nous sommes d’avis de rejeter l’appel (2011 CAF 64, 413 N.R. 312). Selon nous, le nouveau régime n’est simplement que le prolongement du régime actuel, lequel impose plusieurs conditions — y compris de nature financière — aux EDR en vue de l’obtention d’une licence de retransmission des signaux des stations locales. Nous concluons également que rien dans la *Loi sur le droit d’auteur* ne fait obstacle au pouvoir du CRTC de mettre en œuvre le nouveau régime.

Analyse

1. La question précise qui nous est soumise dans le renvoi nous invite à décider si le CRTC a compétence, en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*, pour mettre en œuvre le nouveau régime. Considérée isolément, la loi en question semble conférer cette compétence, ce qui amène à se demander s’il n’y a pas, dans la *Loi sur le droit d’auteur*, quelque disposition révélant l’intention du législateur d’écarter ce pouvoir ou d’en atténuer la portée pour répondre à d’autres considérations d’intérêt public. Autrement dit, il nous faut décider si le fait de considérer que la *Loi sur la radiodiffusion* confère au CRTC la compétence pour mettre en œuvre le régime entraînerait un conflit de lois inévitable. Si c’est le cas, cela tendrait à suggérer une interprétation moins large des pouvoirs de cet organisme. Il y a conflit inévitable uniquement lorsque deux lois sont directement contradictoires et que l’application de l’une exclut l’application de l’autre, ou encore lorsque leur application concurrente donnerait lieu à un résultat déraisonnable ou absurde : *Lévis (Ville) c. Fraternité des policiers de Lévis Inc.*, 2007 CSC 14, [2007] 1 R.C.S. 591, par. 47. En règle générale, la Cour préconise une interprétation qui permet d’éviter ce genre de conflit : *R. c. Ulybel Enterprises Ltd.*, 2001 CSC 56, [2001] 2 R.C.S. 867, par. 30. À notre avis toutefois, il n’existe entre la *Loi sur la radiodiffusion* et la *Loi sur le droit d’auteur* aucun conflit qui empêche de considérer que la première confère au CRTC la compétence pour mettre le nouveau régime en œuvre.
2. Sur le plan de l’analyse, la première question consiste à se demander si le CRTC a compétence, en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*, pour mettre en œuvre le régime proposé. Cet organisme jouit d’un mandat large et souple, qui lui permet de prendre des mesures pour mettre en œuvre la politique canadienne de radiodiffusion. Le paragraphe 3(1) de cette loi énonce les principes directeurs fondamentaux en matière de radiodiffusion, lesquels s’attachent d’abord et avant tout au besoin de soutenir une programmation locale, télévisuelle ou autre, en vue d’enrichir la structure culturelle, politique, sociale et économique du Canada. Les dispositions qui confèrent des pouvoirs au CRTC — que le juge Rothstein appelle dispositions « attributives de compétence » — incorporent explicitement ces objectifs de politique. En effet, aux termes du par. 5(1) de la Loi, le CRTC « réglemente et surveille tous les aspects du système canadien de radiodiffusion en vue de mettre en œuvre la politique canadienne de radiodiffusion ». Le CRTC a compétence pour attribuer des licences aux participants du système canadien de radiodiffusion. Il peut assortir ces licences des conditions « qu’il estime indiquées pour la mise en œuvre de la politique canadienne de radiodiffusion » : al. 9(1)*b*); *CKOY Ltd. c. La Reine*, [1979] 1 R.C.S. 2; voir également *Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes c. CTV Television Network Ltd.*, [1982] 1 R.C.S. 530, p. 545. Le CRTC peut également, en vertu de l’al. 10(1)*k*) de la Loi, « prendre toute autre mesure qu’il estime nécessaire à l’exécution de sa mission ». Suivant le par. 3(2) de la même loi, le système canadien de radiodiffusion constitue un système unique, et la meilleure façon d’atteindre les objectifs énoncés au par. 3(1) consiste à en confier la réglementation et la surveillance à « un seul organisme public autonome » : le CRTC.
3. En tant qu’« entreprise[s] de radiodiffusion » au sens du par. 2(1) de la Loi, les EDR font partie de ce système unique que le CRTC doit surveiller et réglementer en vertu du par. 5(1). Les EDR ne disposent pas d’un droit autonome de retransmission des émissions des stations locales : elles tiennent ce droit *uniquement* de la licence qui leur est attribuée conformément à l’art. 9 de la *Loi sur la radiodiffusion*, sous réserve des conditions dont cette licence est susceptible d’être assortie suivant l’al. 9(1)*b*). À l’heure actuelle, les licences autorisant les EDR à retransmettre les signaux des stations locales les obligent à accorder les avantages énumérés précédemment, notamment à contribuer à un fonds destiné à ces stations. Le régime proposé aurait pour effet d’ajouter aux conditions assortissant les licences des EDR, ou de les modifier, en contraignant ces dernières à négocier directement avec les stations locales le versement d’une compensation.
4. L’étendue du pouvoir discrétionnaire dont dispose le CRTC pour déterminer les mesures nécessaires à la mise en œuvre de la politique canadienne de radiodiffusion a été reconnue par notre Cour dans l’arrêt *CKOY*. Dans cette affaire, il s’agissait de décider si le CRTC avait, en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*, compétence pour prendre un règlement interdisant à une station ou à un réseau de diffuser une conversation téléphonique sans le consentement du participant. S’exprimant au nom des juges majoritaires, le juge Spence a déclaré que « le Parlement a certainement voulu donner au Conseil une grande latitude dans l’exercice de son pouvoir réglementaire pour la mise en œuvre de la politique et des objets pour lesquels il a été créé » (p. 12, citant en les approuvant les propos de la Cour d’appel : (1976), 13 O.R. (2d) 156, p. 162). Le juge Spence a énoncé en ces termes le critère permettant de statuer sur la validité d’un règlement pris par le CRTC :

 . . . pour déterminer la validité de règlements établis en vertu [de la disposition qu’a remplacée l’art. 10], il faut décider s’ils portent sur *une catégorie de sujets mentionnée à l’art. 3* de la Loi, et [. . .], ce faisant, le tribunal examine les règlements d’un point de vue objectif. [Italiques ajoutés; p. 11.]

1. Le juge Spence a conclu que, comme le règlement en question reposait sur plusieurs des principes énoncés à l’art. 3 de la Loi, notamment la nécessité de fournir la possibilité raisonnable et équilibrée d’exprimer des vues différentes et d’offrir une programmation de haute qualité, la prise de ce règlement était autorisée par la *Loi sur la radiodiffusion* : p. 12-14.
2. Suivant ce même raisonnement, le régime proposé en l’espèce respecte la compétence que la *Loi sur la radiodiffusion* reconnaît au CRTC en matière de réglementation, étant donné qu’il se rattache manifestement à plusieurs des principes établis à l’art. 3. Dans sa Politique de 2010, le CRTC a jugé que le nouveau régime est nécessaire pour assurer la réalisation des objectifs de la politique de radiodiffusion énoncés au par. 3(1) de la *Loi sur la radiodiffusion*, tout particulièrement ceux énumérés aux al. 3(1)*e*) et *f*), qui sont reproduits ci-dessous :

 *e*)  tous les éléments du système doivent contribuer, de la manière qui convient, à la création et la présentation d’une programmation canadienne;

 *f*)  toutes les entreprises de radiodiffusion sont tenues de faire appel au maximum, et dans tous les cas au moins de manière prédominante, aux ressources — créatrices et autres — canadiennes pour la création et la présentation de leur programmation . . .;

1. Comme le régime proposé a été conçu pour sauver les stations locales en difficultés financières, il se rattache également au principe énoncé à l’al. 3(1)*s*) :

 *s*)  les réseaux et les entreprises de programmation privés devraient, *dans la mesure où leurs ressources financières et autres le leur permettent*, contribuer de façon notable à la création et à la présentation d’une programmation canadienne tout en demeurant réceptifs à l’évolution de la demande du public;

1. Suivant les règles modernes d’interprétation législative, il faut tenir compte des objectifs de la loi pour déterminer le sens des mots et le mandat de l’organisme concerné. L’application de cette méthode a donné lieu à une jurisprudence abondante et reconnue, qui a invariablement interprété de façon large la compétence du CRTC en matière de réglementation et de surveillance de la radiodiffusion au Canada. Les tribunaux ont fait état dans ces décisions du libellé « très général » des dispositions attributives de compétence de la *Loi sur la radiodiffusion*, et de la « grande portée des matières confiées au Conseil par [la disposition qu’a remplacée le par. 5(1)], qui comprennent la surveillance de “tous les aspects du système de la radiodiffusion canadienne en vue de mettre en œuvre la politique de radiodiffusion énoncée dans l’art. 3 de la présente loi” » : *CKOY*, p. 13-14, citant les propos du juge en chef Laskin dans *Capital Cities Communications Inc. c. Conseil de la Radio-Télévision canadienne*, [1978] 2 R.C.S. 141.
2. De même, la Cour d’appel fédérale a indiqué à maintes reprises que le CRTC « est investi d’une très vaste mission en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion* » et « de pouvoirs définis en termes très larges pour assurer “la réglementation et la surveillance du système de la radiodiffusion canadienne” [. . .] en vue de mettre en œuvre la politique de radiodiffusion énoncée dans l’article 3 de la Loi » : *Syndicat des travailleurs en télécommunications c. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, 2003 CAF 381, [2004] 2 R.C.F. 3 (« *S.T.T.* »), par. 40; *Assn. for Public Broadcasting in British Columbia c. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, [1981] 1 C.F. 524 (C.A.), p. 530, autorisation d’appel refusée, [1981] 1 R.C.S. v. À cause de l’expertise spécialisée du CRTC, « le Parlement [lui] a confié [. . .] de vastes pouvoirs pour assurer la réglementation et la surveillance du système de radiodiffusion canadienne de façon à lui permettre de mettre en œuvre la politique de radiodiffusion énoncée dans l’article 3 de la *Loi sur la radiodiffusion* [. . .] Dans l’exercice de ses pouvoirs d’attribuer ou de révoquer une licence, il est établi qu’il jouit d’une grande discrétion » : *Société Radio-Canada c. Métromédia CMR Montréal Inc.* (1999), 254 N.R. 266 (C.A.F.), par. 2.
3. La vaste compétence dont jouit le CRTC découle des pouvoirs que lui confèrent en termes généraux le par. 5(1) et les al. 9(1)*b*) et 10(1)*k*), ainsi que du pouvoir discrétionnaire dont il est investi d’employer ces pouvoirs de la manière qu’il estime indiquée pour la mise en œuvre des objectifs énoncés au par. 3(1). Les tribunaux ont systématiquement statué sur la validité de l’exercice par le CRTC des pouvoirs que lui accordent ces diverses dispositions en appliquant le critère établi dans l’arrêt *CKOY* : Est-il possible de rattacher l’exercice du pouvoir à l’un des objectifs énumérés au par. 3(1)? Dans cette affaire, le juge Spence s’est penché sur l’exercice du pouvoir de prendre des règlements et il a indiqué que le libellé « très général » de la disposition « autorise la promulgation de règlements visant à mettre en œuvre toute politique énoncée à l’art. 3 dans son ensemble » (p. 13). Dans l’arrêt *Ligue de la radiodiffusion canadienne c. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, [1983] 1 C.F. 182 (C.A.), conf. par [1985] 1 R.C.S. 174, le juge Le Dain, alors juge de la Cour d’appel fédérale, a conclu que le même principe s’applique au pouvoir d’assortir les licences de conditions :

 Ce qu’on a dit au sujet de la validité d’un règlement pris en vertu [de la disposition qu’a remplacée le par. 10(1)] s’applique également, à mon sens, à la validité d’une condition à laquelle est soumise une licence attribuée sous le régime [de la disposition qu’a remplacée le par. 9(1)]. Comme [la disposition qu’a remplacée le par. 10(1)], cet article commence par l’expression « Dans la poursuite des objets du Conseil », et *autorise le comité de direction à soumettre une licence de radiodiffusion aux conditions propres à la situation du titulaire que le comité « estime appropriées pour la mise en œuvre de la politique de radiodiffusion énoncée dans l’article 3 », pouvoir qui est même plus large que celui conféré par [la disposition qu’a remplacée l’al. 10(1)k]*. [Italiques ajoutés; p. 192.]

Dans *S.T.T.*, le juge Sexton de la Cour d’appel a rappelé que le critère établi dans *CKOY* s’applique à l’exercice tant du pouvoir de prendre des règlements que du pouvoir d’assortir les licences de certaines conditions. Il a tiré la conclusion suivante :

 . . . le CRTC dispose d’un pouvoir étendu d’imposer des conditions de licence. *La seule restriction faite aux conditions que le CRTC peut imposer réside dans le fait que celui-ci doit estimer les conditions « indiquées pour la mise en œuvre de la politique canadienne de radiodiffusion* . . . ». [Italiques ajoutés; para. 48.]

1. Qui plus est, les tribunaux ont reconnu jusqu’à présent au mandat confié au CRTC par la *Loi sur la radiodiffusion* un caractère à la fois économique et culturel (*S.T.T.*, par. 28), et non « principalement culture[l] », comme le prétend le juge Rothstein (par. 32), et ils ont confirmé la validité de règlements et de conditions établis par le CRTC en vue de favoriser la réalisation des objectifs économiques énumérés dans la *Loi sur la radiodiffusion*, malgré l’absence d’un pouvoir précis à cet égard.
2. Tout comme dans la présente espèce, dans l’affaire *Ligue de la radiodiffusion canadienne* le litige portait sur le pouvoir du CRTC de régir les rapports économiques liant les participants du système de radiodiffusion et, particulièrement, sur la question de savoir si le CRTC était habilité à fixer les frais d’installation ainsi que les tarifs mensuels maximums qu’une EDR pouvait demander à ses abonnés. Le juge Le Dain de la Cour d’appel a conclu que le CRTC était habilité à le faire en vertu *soit* de son pouvoir d’attribuer des licences *soit* de son pouvoir de prendre des règlements, et il a rejeté l’argument selon lequel cet organisme n’avait pas compétence pour réglementer les tarifs et les frais du fait que ce pouvoir ne lui était pas conféré expressément dans la *Loi sur la radiodiffusion*.
3. Le pouvoir du CRTC d’imposer des conditions financières aux participants du système de radiodiffusion a également été confirmé par la Cour d’appel fédérale dans l’affaire *Assoc. canadienne des distributeurs de films c. Associés de Viewer’s Choice Canada*, [1996] A.C.F. no 894 (QL). La Cour d’appel a jugé que le CRTC n’avait pas outrepassé le mandat que lui confie la loi en obligeant le titulaire d’une licence de télévision à la carte à partager les revenus qu’il tirait de la distribution de longs métrages sur une base égale avec le titulaire du droit d’auteur et avec l’entreprise de programmation autorisée ayant assemblé la programmation offerte à la carte. Pour reprendre les propos du tribunal :

 Le renvoi à l’industrie de la distribution des films comme à « un élément important du système de la radiodiffusion » *établit un lien évident* avec la mission confiée au Conseil au paragraphe 5(1) de la *Loi* et la politique de radiodiffusion exposée au paragraphe 3(1). [Italiques ajoutés; par. 6.]

Nous sommes en présence d’un tel « lien évident » en l’espèce.

1. De plus, dans *S.T.T.* le juge Sexton a conclu que le CRTC était habilité à prendre un règlement qui avait essentiellement pour effet de déréglementer les tarifs du service de câblodistribution de base dans les zones où la concurrence est suffisante pour laisser jouer les forces du marché. Selon le juge Sexton, le CRTC a, suivant les objectifs de politique énoncés au par. 3(1), l’obligation d’assurer la fourniture de la programmation à des tarifs abordables et il peut s’en remettre aux forces du marché pour atteindre cet objectif. De même, en l’espèce, le CRTC propose la mise en place d’un régime de libre négociation conforme aux objectifs prévus au par. 3(1).
2. Dans chaque affaire mentionnée précédemment, le CRTC a réglementé un aspect économique du système canadien de radiodiffusion, tantôt en obligeant le partage des revenus, tantôt en fixant les tarifs des services ou en les déréglementant. Or, aucune de ces interventions du CRTC ne se rattachait à un pouvoir précis, expressément conféré par la *Loi sur la radiodiffusion*. Dans chaque instance, le CRTC s’est vu reconnaître la compétence nécessaire en vertu de son pouvoir général de prendre des règlements, de son pouvoir général d’assortir les licences de conditions, ou des deux.
3. La conclusion selon laquelle le régime proposé relève de la compétence du CRTC est conforme à ce vaste mandat, lequel a été confirmé récemment par notre Cour dans l’arrêt *Bell Canada c. Bell Aliant Communications régionales*, 2009 CSC 40, [2009] 2 R.C.S. 764. Il s’agissait dans cette affaire de savoir si le CRTC pouvait exercer le pouvoir de tarification dont il dispose en vertu de la *Loi sur les télécommunications*, L.C. 1993, ch. 38, pour obliger les fournisseurs locaux à utiliser leur compte de report afin d’étendre le service à large bande et de verser un crédit aux consommateurs. La Cour a confirmé que la décision du CRTC relevait entièrement de son mandat :

 . . . les questions soulevées dans les présents pourvois ressortissent donc à l’essence même de l’expertise spécialisée du CRTC. Le fond du différend concerne en fait la méthode d’établissement des tarifs et l’affectation de certains fonds provenant de ces tarifs, *un exercice polycentrique que le législateur a confié au CRTC et pour lequel ce dernier possède une compétence particulière*. . .

. . .

 . . . le vaste pouvoir discrétionnaire conféré au CRTC pour la détermination des tarifs justes et raisonnables exigés par l’art. 27, son pouvoir d’imposer à une entreprise, en vertu de l’art. 37, l’adoption de toute méthode comptable qu’il estime appropriée et l’obligation qui lui est faite par l’art. 47 de veiller à la réalisation des grands objectifs de la politique canadienne de télécommunication énoncés à l’art. 7 indiquent que la *Loi sur les télécommunications* lui donne une *latitude considérable pour établir les comptes de report et approuver l’utilisation qui en sera faite*. [Italiques ajoutés; par. 38 et 55.]

1. Ce large mandat — à savoir l’établissement de tarifs pour favoriser la mise en œuvre de la politique canadienne de télécommunication — est analogue au large mandat qu’il s’est donné dans la Politique de 2010 — à savoir assortir les licences de certaines conditions pour favoriser la mise en œuvre de la politique canadienne de radiodiffusion. Ces deux mandats supposent un « exercice polycentrique », qui exige une compétence conférant « une latitude considérable ».
2. Maintenant que nous avons jugé que la *Loi sur la radiodiffusion* accorde au CRTC le pouvoir de mettre sur pied le nouveau régime, il faut se demander si ce régime créerait avec la *Loi sur le droit d’auteur* un « conflit inévitable » ayant pour effet d’invalider notre conclusion interprétative préliminaire.
3. Les EDR font état de deux conflits inévitables entre le régime proposé et les dispositions de la *Loi sur le droit d’auteur*. Premièrement, elles prétendent que le régime entre en conflit avec l’al. 21(1)*c*). Suivant cette disposition, un « radiodiffuseur » — terme qui s’entend notamment d’une station locale — a le droit exclusif « d’autoriser un autre radiodiffuseur à [. . .] retransmettre [ses signaux] au public ». Toutefois, les EDR sont expressément *exclues* de la définition de « radiodiffuseur » à l’art. 2 de la *Loi sur le droit d’auteur* en tant qu’entités « dont l’activité principale, liée au signal de communication, est la retransmission de celui-ci ». Comme elles sont exclues du champ d’application de la définition, elles font valoir qu’elles n’ont pas besoin d’être « autoris[ées] » par quiconque en vertu de l’al. 21(1)*c*). Par conséquent, cette disposition entrerait en conflit avec le régime proposé, lequel permet aux stations locales non seulement d’autoriser les EDR à retransmettre leurs signaux, mais également d’empêcher complètement la retransmission de ces signaux.
4. À notre avis, il n’existe pas de conflit inévitable avec l’al. 21(1)*c*). Rien dans cette disposition de la *Loi sur le droit d’auteur* ou dans la définition de « radiodiffuseur » n’a pour effet de soustraire les EDR aux exigences établies par le CRTC en matière d’attribution de licences dans le cadre de son mandat relatif à la radiodiffusion. Les EDR tiennent leur droit de retransmettre des signaux uniquement des licences qui leur sont attribuées en vertu de l’art. 9 de la *Loi sur la radiodiffusion*, et elles doivent satisfaire aux conditions dont le CRTC a assorti leur licence, y compris celles prévues dans le régime proposé.
5. L’alinéa 21(1)*c*) traite uniquement de l’étendue du droit d’auteur dont jouit une station locale, à titre de « radiodiffuseur », à l’égard de ses signaux de communication. Il n’a aucune incidence sur les exigences en matière d’attribution de licence établies en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*. Bien que les EDR soient libres de retransmettre des signaux sans permission en vertu de la *Loi sur le droit d’auteur*, cela ne signifie pas qu’elles sont également libres de le faire en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*.
6. Le deuxième conflit invoqué par les EDR concerne l’al. 31(2)*d*) de la *Loi sur le droit d’auteur* :

 **31.**  . . .

 (2) Ne constitue pas une violation du droit d’auteur le fait, pour le retransmetteur, de communiquer une œuvre au public par télécommunication si, à la fois :

 *a*) la communication consiste en la retransmission d’un signal local ou éloigné, selon le cas;

 *b*) la retransmission est licite en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*;

 *c*) le signal est retransmis, sauf obligation ou permission légale ou réglementaire, simultanément et sans modification;

 *d*) dans le cas de la retransmission d’un *signal éloigné,* *le retransmetteur a acquitté les redevances* et respecté les modalités fixées sous le régime de la présente loi;

 *e*) le retransmetteur respecte les conditions applicables, le cas échéant, visées à l’alinéa (3)*b*).

1. Il ressort de cette disposition qu’il n’y a pas violation du droit d’auteur si un retransmetteur, par exemple une EDR, retransmet des signaux locaux ou éloignés, si la retransmission est licite en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion* et, lorsqu’il s’agit d’un signal éloigné, si le retransmetteur a acquitté les redevances payables au titre du droit d’auteur. Le principal argument invoqué par les EDR sur le fondement de cette disposition consiste à dire que, même si l’al. 31(2)*a*) mentionne *à la fois* les signaux « locaux » et les signaux « éloignés », l’al. 31(2)*d*) limite à la retransmission des signaux éloignés uniquement l’obligation de payer des redevances. Selon les EDR, la mention des signaux *éloignés* dans cette dernière disposition entre en conflit avec le régime proposé, lequel exige le paiement de redevances pour la retransmission de signaux locaux, c’est-à-dire généralement le type de signaux qu’émettent les stations locales.
2. Leur argument fait dire à l’al. 31(2)*d*) quelque chose qu’il ne dit pas. Même interprété à la seule lumière de la *Loi sur le droit d’auteur*, cet alinéa requiert simplement que les EDR qui retransmettent des « signa[ux] éloigné[s] » versent des redevances aux titulaires des droits d’auteur sur ces signaux. Le sens de cette disposition est clair et rien dans celle-ci n’a pour effet d’*empêcher* concrètement que des redevances puissent être exigées, au titre du droit d’auteur, pour la retransmission de « signa[ux] loca[ux] ». Si le législateur avait voulu interdire de telles redevances en toute circonstance, il l’aurait dit expressément.
3. Toutefois, malgré le libellé clair de l’al. 31(2)*d*), les EDR font valoir que le législateur avait implicitement l’intention d’interdire les redevances pour la retransmission de signaux locaux. Elles invoquent à cet égard un certain nombre de rapports, transcriptions de délibérations de comités et mémoires relatifs à l’historique législatif de la *Loi sur le droit d’auteur* qui, selon elles, démontrent que le législateur a constamment refusé d’accorder de telles redevances. En toute déférence, ces documents n’ont qu’une utilité limitée. Le fait que le législateur ait pu décider de ne pas subordonner la retransmission de signaux locaux au versement de redevances aux titulaires du droit d’auteur sur ces signaux n’a aucun lien avec la question de savoir si les EDR peuvent être requises de verser une compensation aux stations locales pour une autre fin, à savoir pour satisfaire aux conditions assortissant leurs licences de retransmission en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*. Par conséquent, nous ne pouvons accepter l’argument selon lequel l’al. 31(2)*d*) de la *Loi sur le droit d’auteur* crée un conflit inévitable avec le régime proposé.
4. L’absence de conflit ressort également de l’al. 31(2)*b*), qui précise que la retransmission de signaux ne viole pas le droit d’auteur tant que « la retransmission est licite en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion* ». Nous souscrivons à la conclusion des juges majoritaires de la Cour d’appel fédérale selon laquelle l’al. 31(2)*b*) démontre l’intention claire du législateur de donner aux conditions imposées aux EDR en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion* pour la mise en œuvre de la politique canadienne de radiodiffusion priorité sur le droit légal de ces entreprises de retransmettre des signaux conformément au par. 31(2) de la *Loi sur le droit d’auteur*.
5. Cependant, les EDR affirment que le libellé de l’al. 31(2)*b*) est trop général pour écarter le libellé explicite de l’al. 31(2)*d*), lequel limite le paiement de redevances aux seuls « signaux éloignés ». Elles invoquent deux arrêts au soutien de leur argument : *Barrie Public Utilities c. Assoc. canadienne de télévision par câble*, 2003 CSC 28, [2003] 1 R.C.S. 476, et *ATCO Gas and Pipelines Ltd. c. Alberta (Energy and Utilities Board)*, 2006 CSC 4, [2006] 1 R.C.S. 140. Or, aucun de ces arrêts ne porte sur un conflit de lois et ne permet d’affirmer que la seule présence d’un mot donné dans une disposition — par exemple « éloigné » — puisse écarter l’intention par ailleurs claire et expresse du législateur. Dans *Barrie Public Utilities*, il s’agissait uniquement de décider si le par. 43(5) de la *Loi sur les télécommunications* habilitait le CRTC à donner accès aux poteaux électriques d’une entreprise de services publics. L’affaire *ATCO* portait sur la question de savoir si l’office de l’énergie et des services publics de l’Alberta avait compétence pour attribuer le produit de la vente d’un bien aux clients d’un service public en vertu du par. 15(3) de l’*Alberta Energy and Utilities Board Act*, R.S.A. 2000, ch. A-17.
6. En définitive, l’argument des EDR consiste à dire que le régime proposé crée en quelque sorte un nouveau type de droit d’auteur. Elles prétendent que le droit exclusif des stations locales d’autoriser ou d’interdire la retransmission de leurs signaux par les EDR, conjugué à l’obligation imposée à ces dernières de compenser les premières pour la retransmission de ces signaux, a pour effet de créer en faveur des stations locales un droit d’auteur sur la retransmission de leurs signaux. Selon les EDR, cette situation viole l’art. 89 de la *Loi sur le droit d’auteur*, lequel précise que « [n]ul ne peut revendiquer un droit d’auteur autrement qu’en application de la présente loi ou de toute autre loi fédérale ». Elle serait également incompatible avec la conclusion exprimée par la Cour dans l’arrêt *CCH Canadienne Ltée c. Barreau du Haut-Canada*, 2004 CSC 13, [2004] 1 R.C.S. 339, selon laquelle « le droit d’auteur tire son origine de la loi, et les droits et recours que prévoit la *Loi sur le droit d’auteur* sont exhaustifs » (par. 9).
7. Nous ne considérons pas que le régime proposé confère aux stations locales un droit d’auteur à l’égard de la retransmission de leurs signaux de télévision. Aux termes de l’art. 2 de la *Loi sur le droit d’auteur*, le terme « droit d’auteur » s’entend, dans le cas d’un signal de communication, « du droit visé [. . .] à l’article 21 ». La définition exhaustive de ce terme à l’art. 21 ne prévoit pas le droit d’autoriser la retransmission de signaux par une EDR. Selon nous, le régime proposé n’a pas pour effet de *modifier* cette définition — effet qu’il ne peut avoir de toute façon, compte tenu de l’art. 89 —, mais d’instaurer un autre type de réglementation à l’égard d’un aspect de la radiodiffusion que le régime législatif exhaustif en matière de droit d’auteur n’encadre tout simplement pas.
8. Il existe en outre des différences fonctionnelles importantes. Le titulaire du droit d’auteur n’est pas tenu de renoncer à un autre droit pour revendiquer le droit d’auteur. En effet, ce droit s’applique automatiquement au signal de communication pendant 50 ans suivant la fin de l’année civile au cours de laquelle il a été émis : *Loi sur le droit d’auteur*, al. 23(1)*c*). À l’inverse, le régime proposé confère un pouvoir limité aux stations locales, et ce, uniquement à l’égard des EDR. Les stations locales doivent renoncer aux droits offerts par le régime actuel pour participer au nouveau régime. Qui plus est, l’exercice par une station locale du pouvoir d’interdire la retransmission de ses signaux par une EDR est subordonné à l’échec total des négociations avec cette dernière et à l’absence d’entente. Le régime proposé impose d’autres conditions qui ne sont pas exigées des titulaires du droit d’auteur : par exemple, les stations locales doivent dépenser, au titre des émissions canadiennes, environ 30 p. 100 des revenus tirés des ententes négociées, dont 5 p. 100 au titre des « émissions d’intérêt national ». Enfin, contrairement au droit d’auteur, le régime proposé est renouvelable tous les trois ans et fait l’objet de la surveillance continue du CRTC : Politique de 2010, par. 51, 74-75 et 155-164. Par conséquent, les deux régimes sont loin d’être « fonctionnellement équivalents », comme le prétend le juge dissident de la Cour d’appel fédérale (par. 84), et le régime proposé n’a pas pour effet de reconnaître aux stations locales le plein droit d’auteur à l’égard de la retransmission de leurs signaux.
9. Le régime vise à réaliser les objectifs énoncés aux al. 3(1)*e*), *f*) et *s*), dispositions qui, respectivement, invitent tous les éléments du système de radiodiffusion canadien à contribuer à la création et à la présentation d’une programmation canadienne, invitent les entreprises de radiodiffusion à faire appel au maximum aux ressources canadiennes, créatrices et autres, pour la création et la présentation de leur programmation et, enfin, invitent les réseaux privés à contribuer, dans la mesure où leurs ressources financières le leur permettent, à la création et à la présentation d’une programmation canadienne. Le CRTC a entièrement le droit de recourir à des mesures basées sur les règles du marché pour réaliser les objectifs précisés dans la politique canadienne de radiodiffusion. Ces objectifs diffèrent de ceux, plus généraux, que vise le droit d’auteur, soit « la promotion, dans l’intérêt du public, de la création et de la diffusion des œuvres artistiques et intellectuelles et [. . .] l’obtention d’une juste récompense pour le créateur » : *Théberge c. Galerie d’Art du Petit Champlain* *inc.*, 2002 CSC 34, [2002] 2 R.C.S. 336, par. 30. D’ailleurs, comme nous l’avons expliqué précédemment, les EDR sont déjà tenues de verser une contribution financière en vertu du régime actuel et de négocier avec les stations locales les sommes payables à celles-ci pour la retransmission de leurs signaux éloignés.
10. Par conséquent, il n’existe à notre avis aucun conflit inévitable avec la *Loi sur le droit d’auteur* qui priverait le CRTC du pouvoir de mettre en œuvre le régime proposé.
11. Les EDR invoquent également des considérations d’intérêt général.  Elles font valoir que la faculté accordée aux stations locales de bloquer leurs signaux ainsi que la compensation supplémentaire versée à ces dernières feront augmenter les coûts et le nombre d’interruptions de signaux, et qu’en définitive ce sont les consommateurs qui en souffriront. Cet argument ne nous convainc pas. Tout d’abord, à l’heure actuelle, la retransmission de signaux locaux est le *seul* cas où une EDR peut distribuer des signaux sans le consentement préalable du radiodiffuseur. Le CRTC a mis sur pied des régimes de négociation applicables à d’autres services, y compris les chaînes spécialisées, la télévision à la carte et la vidéo sur demande.
12. Facteur plus important toutefois, la question de savoir si le nouveau régime permettra ou non la réalisation des objectifs de la politique de radiodiffusion n’a absolument aucune pertinence pour décider si le CRTC a compétence pour mettre ce régime en œuvre. Toute question concernant l’opportunité du régime relève uniquement du CRTC, en sa qualité de seul organisme chargé de régir la radiodiffusion aux termes du par. 3(2) de la *Loi sur la radiodiffusion*. En tant qu’organisme expert, le CRTC est mieux placé que les tribunaux judiciaires pour décider des mesures nécessaires pour sauver les stations locales de la faillite. Quoi qu’il en soit, si le régime proposé se révélait ultérieurement inapplicable pour une raison ou pour une autre, le CRTC possède tant la compétence que l’expertise nécessaire pour y apporter les changements qui s’imposent.
13. Par conséquent, nous sommes d’avis de rejeter le pourvoi avec dépens.

**ANNEXE**

*Loi sur la radiodiffusion*, L.C. 1991, ch. 11

 2. (1) Les définitions qui suivent s’appliquent à la présente loi.

. . .

 « émission » Les sons ou les images — ou leur combinaison — destinés à informer ou divertir, à l’exception des images, muettes ou non, consistant essentiellement en des lettres ou des chiffres.

. . .

 « entreprise de distribution » Entreprise de réception de radiodiffusion pour retransmission, à l’aide d’ondes radioélectriques ou d’un autre moyen de télécommunication, en vue de sa réception dans plusieurs résidences permanentes ou temporaires ou locaux d’habitation, ou en vue de sa réception par une autre entreprise semblable.

. . .

 « entreprise de programmation » Entreprise de transmission d’émissions soit directement à l’aide d’ondes radioélectriques ou d’un autre moyen de télécommunication, soit par l’intermédiaire d’une entreprise de distribution, en vue de leur réception par le public à l’aide d’un récepteur.

. . .

 « entreprise de radiodiffusion » S’entend notamment d’une entreprise de distribution ou de programmation, ou d’un réseau.

. . .

 3. (1) Il est déclaré que, dans le cadre de la politique canadienne de radiodiffusion :

. . .

 *e*) tous les éléments du système doivent contribuer, de la manière qui convient, à la création et la présentation d’une programmation canadienne;

 *f*) toutes les entreprises de radiodiffusion sont tenues de faire appel au maximum, et dans tous les cas au moins de manière prédominante, aux ressources — créatrices et autres — canadiennes pour la création et la présentation de leur programmation . . .;

 *g*) la programmation offerte par les entreprises de radiodiffusion devrait être de haute qualité;

. . .

 *s*) les réseaux et les entreprises de programmation privés devraient, dans la mesure où leurs ressources financières et autres le leur permettent, contribuer de façon notable à la création et à la présentation d’une programmation canadienne tout en demeurant réceptifs à l’évolution de la demande du public;

 *t*) les entreprises de distribution :

 (i) devraient donner priorité à la fourniture des services de programmation canadienne, et ce en particulier par les stations locales canadiennes,

. . .

 (iii) devraient offrir des conditions acceptables relativement à la fourniture, la combinaison et la vente des services de programmation qui leur sont fournis, aux termes d’un contrat, par les entreprises de radiodiffusion . . .

. . .

 (2) Il est déclaré en outre que le système canadien de radiodiffusion constitue un système unique et que la meilleure façon d’atteindre les objectifs de la politique canadienne de radiodiffusion consiste à confier la réglementation et la surveillance du système canadien de radiodiffusion à un seul organisme public autonome.

 **5.** (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente loi, ainsi que de la *Loi sur la radiocommunication* et des instructions qui lui sont données par le gouverneur en conseil sous le régime de la présente loi, le Conseil réglemente et surveille tous les aspects du système canadien de radiodiffusion en vue de mettre en œuvre la politique canadienne de radiodiffusion.

 (2) La réglementation et la surveillance du système devraient être souples et à la fois:

 *a*) tenir compte des caractéristiques de la radiodiffusion dans les langues française et anglaise et des conditions différentes d’exploitation auxquelles sont soumises les entreprises de radiodiffusion qui diffusent la programmation dans l’une ou l’autre langue;

 *b*) tenir compte des préoccupations et des besoins régionaux;

 *c*) pouvoir aisément s’adapter aux progrès scientifiques et techniques;

 *d*) favoriser la radiodiffusion à l’intention des Canadiens;

 *e*) favoriser la présentation d’émissions canadiennes aux Canadiens;

 *f*) permettre la mise au point de techniques d’information et leur application ainsi que la fourniture aux Canadiens des services qui en découlent;

 *g*) tenir compte du fardeau administratif qu’elles sont susceptibles d’imposer aux exploitants d’entreprises de radiodiffusion.

 (3) Le Conseil privilégie, dans les affaires dont il connaît, les objectifs de la politique canadienne de radiodiffusion en cas de conflit avec ceux prévus au paragraphe (2).

 **9.** (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente partie, le Conseil peut, dans l’exécution de sa mission :

 *a*) établir des catégories de licences;

 *b*) attribuer des licences pour les périodes maximales de sept ans et aux conditions liées à la situation du titulaire qu’il estime indiquées pour la mise en œuvre de la politique canadienne de radiodiffusion, et, dans le cas de licences attribuées à la Société, lui permettant, à son avis, d’offrir la programmation visée aux alinéas 3(1)*l*) et *m*);

 *c*) modifier les conditions d’une licence soit sur demande du titulaire, soit, plus de cinq ans après son attribution ou son renouvellement, de sa propre initiative;

 *d*) renouveler les licences pour les périodes maximales de sept ans et aux conditions visées à l’alinéa *b*);

 *e*) suspendre ou révoquer toute licence;

 *f*) obliger les titulaires de licences à obtenir l’approbation préalable par le Conseil des contrats passés avec les exploitants de télécommunications pour la distribution — directement au public — de programmation au moyen de l’équipement de ceux-ci;

 *g*) obliger les titulaires de licences d’exploitation d’entreprises de distribution à privilégier la fourniture de radiodiffusion;

 *h*) obliger ces titulaires à offrir certains services de programmation selon les modalités qu’il précise.

*. . .*

 **10.** (1) Dans l’exécution de sa mission, le Conseil peut, par règlement :

 *a*) fixer la proportion du temps d’antenne à consacrer aux émissions canadiennes;

 *b*) définir « émission canadienne » pour l’application de la présente loi;

 *c*) fixer les normes des émissions et l’attribution du temps d’antenne pour mettre en œuvre la politique canadienne de radiodiffusion;

 *d*) régir la nature de la publicité et le temps qui peut y être consacré;

 *e*) fixer la proportion du temps d’antenne pouvant être consacrée à la radiodiffusion d’émissions — y compris les messages publicitaires et annonces — de nature partisane, ainsi que la répartition équitable de ce temps entre les partis politiques et les candidats;

 *f*) fixer les conditions d’exploitation des entreprises de programmation faisant partie d’un réseau ainsi que les conditions de radiodiffusion des émissions de réseau et déterminer le temps d’antenne à réserver à celles-ci par ces entreprises;

 *g*) régir la fourniture de services de programmation — même étrangers — par les entreprises de distribution;

 *h*) pourvoir au règlement — notamment par la médiation — de différends concernant la fourniture de programmation et survenant entre les entreprises de programmation qui la transmettent et les entreprises de distribution;

 *i*) préciser les renseignements que les titulaires de licences doivent lui fournir en ce qui concerne leurs émissions et leur situation financière ou, sous tout autre rapport, la conduite et la direction de leurs affaires;

 *j*) régir la vérification et l’examen des livres de comptes et registres des titulaires de licences par le Conseil ou ses représentants;

 *k*) prendre toute autre mesure qu’il estime nécessaire à l’exécution de sa mission.

. . .

*Loi sur le droit d’auteur*, L.R.C. 1985, ch. C-42

 2. Les définitions qui suivent s’appliquent à la présente loi.

. . .

 « droit d’auteur » S’entend du droit visé :

 *a*) dans le cas d’une œuvre, à l’article 3;

 *b*) dans le cas d’une prestation, aux articles 15 et 26;

 *c*) dans le cas d’un enregistrement sonore, à l’article 18;

 *d*) dans le cas d’un signal de communication, à l’article 21.

. . .

 « radiodiffuseur » Organisme qui, dans le cadre de l’exploitation d’une entreprise de radiodiffusion, émet un signal de communication en conformité avec les lois du pays où il exploite cette entreprise; est exclu de la présente définition l’organisme dont l’activité principale, liée au signal de communication, est la retransmission de celui-ci.

. . .

 « signal de communication » Ondes radioélectriques diffusées dans l’espace sans guide artificiel, aux fins de réception par le public.

. . .

 3. (1) Le droitd’auteur sur l’œuvre comporte le droit exclusif de produire ou reproduire la totalité ou une partie importante de l’œuvre, sous une forme matérielle quelconque, d’en exécuter ou d’en représenter la totalité ou une partie importante en public et, si l’œuvre n’est pas publiée, d’en publier la totalité ou une partie importante; ce droit comporte, en outre, le droit exclusif :

. . .

 *f*) de communiquer au public, par télécommunication, une œuvre littéraire, dramatique, musicale ou artistique;

. . .

* Est inclus dans la présente définition le droit exclusif d’autoriser ces actes.

 (1.1) Dans le cadre d’une communication effectuée au titre de l’alinéa (1)*f*), une œuvre est fixée même si sa fixation se fait au moment de sa communication.

. . .

 **21.** (1) Sous réserve du paragraphe (2), le radiodiffuseur a un droit d’auteur qui comporte le droit exclusif, à l’égard du signal de communication qu’il émet ou de toute partie importante de celui-ci :

 *a*) de le fixer;

 *b*) d’en reproduire toute fixation faite sans son autorisation;

 *c*) d’autoriser un autre radiodiffuseur à le retransmettre au public simultanément à son émission;

 *d*) d’exécuter en public un signal de communication télévisuel en un lieu accessible au public moyennant droit d’entrée.

 Il a aussi le droit d’autoriser les actes visés aux alinéas *a*), *b*) et *d*).

. . .

 31. (1) Les définitions qui suivent s’appliquent au présent article.

. . .

 « retransmetteur » Personne, autre qu’un retransmetteur de nouveaux médias, dont l’activité est comparable à celle d’un système de retransmission par fil.

 « retransmetteur de nouveaux médias » Personne dont la retransmission est légale selon les dispositions de la *Loi sur la radiodiffusion* uniquement en raison de l’Ordonnance d’exemption relative aux entreprises de radiodiffusion de nouveaux médias rendue par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes à l’Annexe A de son avis public 1999-197, tel que modifié de temps à autre.

 « signal » Tout signal porteur d’une œuvre transmis à titre gratuit au public par une station terrestre de radio ou de télévision.

 (2) Ne constitue pas une violation du droit d’auteur le fait, pour le retransmetteur, de communiquer une œuvre au public par télécommunication si, à la fois :

 *a*) la communication consiste en la retransmission d’un signal local ou éloigné, selon le cas;

 *b*) la retransmission est licite en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*;

 *c*) le signal est retransmis, sauf obligation ou permission légale ou réglementaire, simultanément et sans modification;

 *d*) dans le cas de la retransmission d’un signal éloigné, le retransmetteur a acquitté les redevances et respecté les modalités fixées sous le régime de la présente loi;

 *e*) le retransmetteur respecte les conditions applicables, le cas échéant, visées à l’alinéa (3)*b*).

 (3) Le gouverneur en conseil peut, par règlement :

 *a*) définir « signal local » et « signal éloigné » pour l’application du paragraphe (2);

 *b*) fixer des conditions pour l’application de l’alinéa (2)*e*) et, le cas échéant, prévoir si elles s’appliquent à l’ensemble des retransmetteurs ou à une catégorie de ceux-ci.

 Pourvoi accueilli avec dépens devant toutes les cours, les juges Deschamps, Abella, Cromwell et Karakatsanis sont dissidents.

 Procureurs de l’appelante Cogeco Câble Inc. : McCarthy Tétrault, Toronto.

 Procureurs des appelantes Rogers Communications Inc. et TELUS Communications Company : Fasken Martineau DuMoulin, Ottawa.

 Procureurs de l’appelante Shaw Communications Inc. : Davies Ward Phillips & Vineberg, Toronto.

 *Procureurs des intimées Bell Media Inc. (auparavant CTV Globemedia Inc.), V Interactions Inc. et Newfoundland Broadcasting Co. Ltd.: Goodmans, Toronto.*

 *Procureurs de l’intimée Canwest Television Limited Partnership : Paliare, Roland, Rosenberg, Rothstein, Toronto.*

 *Procureurs de l’intervenant : Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, Gatineau.*