Copyright Board Canada



Commission du droit d'auteur Canada

Date 2005-03-29

Référence Dossier: Veille médiatique 2000-2005

Régime Veille médiatique

Loi sur le droit d'auteur, article 70.15

Commissaires M. Stephen J. Callary

Me Sylvie Charron Me Brigitte Doucet

Tarif des redevances à percevoir par la CBRA pour la fixation et la reproduction d'œuvres et de signaux de communication, au Canada, par les entreprises de veille médiatique pour les années 2000 à 2005 et les services non commerciaux de veille médiatique pour les années 2001 à 2005

Motifs de la décision

Le 29 mai 1999, la Commission du droit d'auteur publiait dans la *Gazette du Canada* un projet de tarif de redevances déposé par l'Agence des droits des radiodiffuseurs canadiens (la *Canadian Broadcasters Rights Agency* ou CBRA) conformément à l'article 70.13 de la *Loi sur le droit d'auteur* (la «*Loi*»). Ce projet se rapportait à l'utilisation des émissions et signaux de communication des radiodiffuseurs privés par les moniteurs médiatiques (ci-après «les entreprises de veille médiatique») pour la période allant de 2000 à 2002. Le 13 mai 2000, la Commission publiait un projet visant l'utilisation du même répertoire par les moniteurs non commerciaux (ci-après «les services non commerciaux de veille médiatique») en 2001 et 2002. D'autres projets concernant les années 2003 à 2005 ont été publiés le 11 mai 2002. Dans chaque cas, la Commission a informé les utilisateurs éventuels de leur droit de s'opposer aux projets.

Nielsen Media Research, Ad-Watch Inc., Ashworth Associates, Broadcast Monitoring Services Ltd. et Bowdens Media Monitoring se sont opposées au tarif visant les entreprises, comme l'a fait l'Association canadienne des moniteurs médiatiques, une coalition formée de Réseau Caisse, Chartier et associés, Mediascan, J&A Media Services, NewsWatch, l'Opéra de Québec, BDDS Shandwick, la Corporation de gestion des marchés publics de Montréal, la Compagnie Pétrolière Impériale Ltée et Intermedia. AC Nielsen a obtenu l'autorisation d'intervenir. Les gouvernements de la Colombie-Britannique, de l'Ontario, de la Saskatchewan, de l'Alberta et du Manitoba se sont opposés au tarif visant les services, comme l'a fait le procureur général du Canada au nom d'un certain nombre de ministères et organismes fédéraux. La Société Radio-Canada est intervenue dans les deux affaires, mais n'a pas vraiment participé au processus.

À deux reprises, la CBRA a fait une demande de tarif provisoire. Ces demandes ont été refusées le 3 mai 2001 et le 11 juin 2003.

Au fil du temps, la CBRA a conclu des ententes avec dix entreprises de veille et trois services non commerciaux. Leux qui avaient déposé des oppositions les ont mises en veilleuse, comme l'ont fait deux opposants qui ont été achetés par des entreprises qui avaient signé des ententes. Par conséquent, seule la CBRA a participé à l'audience d'une journée tenue le 27 avril 2004 sur cette affaire.

Pour prendre sa décision, la Commission a tenu compte des commentaires déposés par les opposants avant qu'ils se retirent de l'instance, notamment de certaines observations de fond présentées par l'Association canadienne des moniteurs médiatiques dans le cadre de son opposition à la demande de tarif provisoire présentée en 2001 par la CBRA. La Commission a également tenu compte de deux lettres de commentaires qu'elle a reçues au début de 2004. La première provenait de M. Guy Boivin, directeur des acquisitions de biens et services, Secrétariat du Conseil du trésor, gouvernement du Québec, et la deuxième, de J&A Media Services, qui avait conclu [TRADUCTION] «non sans réticence» une entente avec la CBRA, mais qui espérait toujours que la Commission prête l'oreille à ses préoccupations.

Deux témoins ont comparu pour la CBRA : Me Grant Buchanan, associé chez McCarthy Tétrault, président de la CBRA depuis sa fondation et directeur général depuis l'an 2000, et Me Diana Cafazzo, alors associée chez McMillan Binch, et conseillère juridique de la CBRA depuis le début. Ils ont donné à la Commission un aperçu de la façon dont la CBRA s'est engagée dans ce marché, de la façon dont le marché a évolué et des motifs qui sous-tendent les nombreuses modifications apportées, au fil du temps, aux modalités des licences. Ils ont aussi aidé à la résolution d'un certain nombre de questions, juridiques ou autres, dont certaines ont été abordées dans des observations écrites déposées le 17 mai 2004.

La plus grande partie du dossier se compose d'éléments de preuve et d'arguments concernant les entreprises de veille médiatique. Nous aborderons donc le tarif de ces entreprises en premier lieu. Les questions relatives aux services non commerciaux seront examinées par la suite, dans la mesure où elles diffèrent de celles soulevées à l'égard des entreprises de veille.

¹ Voir l'annexe A.

² Bowdens, NewsWatch, J&A Media Services, la Colombie-Britannique, l'Ontario et l'Alberta ont signé des ententes, mais seule l'Ontario, à l'instar du Manitoba (qui avait déposé une opposition tardive), a retiré formellement son opposition. ACNielsen, Nielsen Media Research et le Canada ont conclu des ententes de principe tout juste avant le début de l'audience.

³ Mediascan (achetée par Bowdens) et Réseau Caisse Chartier et associés (achetéepar Transcriptions Verbatim).

⁴ Ad-Watch Inc., Ashworth Associates, l'Opéra de Québec, BDDS Shandwick, la Corporation de gestion des marchés publics de Montréal, la Compagnie Pétrolière Impériale Ltée, Intermedia et Broadcast Monitoring Services Ltd. n'ont pas participéà l'audience ou ont cessé de répondre aux avis de la Commission.

I. LE TARIF DES ENTREPRISES DE VEILLE MÉDIATIQUE

A. CONTEXTE

En vertu de l'article 3 de la *Loi*, les radiodiffuseurs ont des droits sur certaines émissions, y compris le droit de les reproduire. Selon l'article 21 de la *Loi*, les radiodiffuseurs ont également des droits sur leurs signaux de communication, y compris le droit de les fixer.

Une entreprise de veille médiatique surveille systématiquement les sources d'information dans le but de fournir à ses clients des informations qui les intéressent. Elle fournit des copies de documents imprimés, ce qui n'est pas pertinent à l'égard de la présente instance. Elle offre également des extraits, des transcriptions et d'autres formes d'information concernant des émissions de radio et de télévision, surtout des émissions de nouvelles, d'information et d'affaires publiques. Pour ce faire, elle reproduit les émissions et fixe les signaux de communication qui les transportent. Dans les deux cas, elle doit obtenir une licence.

La CBRA a vu le jour comme société de gestion du droit de retransmission en 1989. Elle est maintenant l'agent exclusif, pour le marché de la veille médiatique, de la vaste majorité des radiodiffuseurs et télédiffuseurs privés canadiens, qu'il s'agisse de diffusion conventionnelle ou par câble.⁵ À ce titre, la CBRA est régie par les articles 70.1 à 70.6 de la *Loi*, que l'on qualifie parfois de régime général. Elle peut soit négocier des ententes individuelles, soit faire homologuer un tarif s'appliquant à tous les utilisateurs autres que ceux qui ont signé des ententes. Elle a choisi de faire les deux : après avoir déposé son projet de tarif, elle a entrepris des négociations avec plusieurs entreprises de veille. Elle a conclu sa première entente avec Bowdens, la plus importante entreprise dans le domaine; cette entente a pris effet en août 2000.⁶ Elle s'est maintenant entendue avec dix entreprises détenant au moins 95 pour cent du marché canadien.⁷

La CBRA veut octroyer aux entreprises de veille tous les droits nécessaires pour pouvoir poursuivre leurs pratiques commerciales actuelles, mais pas davantage. Les projets qui ont été publiés dans la *Gazette du Canada* (le projet de tarif initial) étaient fondés sur certaines hypothèses concernant la façon dont ces entreprises exercent leurs activités, ce qu'elles fournissent à leurs clients et les droits dont elles ont besoin pour pouvoir le faire. Plusieurs de ces hypothèses se sont révélées non fondées et ont dû être écartées. Par conséquent, les modalités des licences que la CBRA a accordées jusqu'à présent diffèrent nettement du projet de tarif initial. Voici quelques exemples qui illustrent cette affirmation.

Premièrement, le projet de tarif initial ne permettait pas de reproduire plus de cinq minutes d'une

⁵ La CBRA ne représente pas la Société Radio-Canada, les radiodiffuseurs éducatifscomme TVO ou Télé-Québec, les radiodiffuseurs étrangers ou les titulaires dedroits qui ne sont pas des radiodiffuseurs privés.

⁶ À l'époque, Rogers, membre de la CBRA, apeut-être détenu une participation importante dans Bowdens. Ce n'était manifestement plus le cas au moment de l'audience.

⁷ Dans une lettre adressée à la Commission endate du 16 mars 2001, la CBRA a estimé qu'au moment où elle a signé sa première entente, et avant qu'elle eût absorbé Mediascan, Bowdens détenait [TRADUCTION] «la majeure partie du marchécanadien».

œuvre donnée et de fixer plus d'une heure d'un signal de communication par période de 24 heures. En réalité, les entreprises de veille enregistrent les émissions sans interruption; ce n'est qu'ainsi qu'elles peuvent produire les extraits qu'elles fournissent à leurs clients. Une licence ou un tarif qui ne permet pas l'enregistrement ininterrompu ne leur est d'aucune utilité. C'est pourquoi les licences accordées jusqu'à ce jour permettent de reproduire les émissions et de fixer les signaux de communication en entier ⁸ et de reproduire deux extraits d'au plus dix minutes par émission (et même parfois plus).⁹

Deuxièmement, le projet de tarif initial permettait à une entreprise de veille de vendre, louer, mettre à la disposition ou exploiter par d'autres moyens commerciaux les reproductions et les fixations. Les licences sont plus précises quant aux utilisations permises. L'entreprise peut vendre ou louer des copies d'extraits. Elle peut permettre à certains clients d'écouter par téléphone des enregistrements sonores d'extraits ou de recevoir des extraits vidéo. Elle peut tenir une base de données d'extraits à laquelle les clients ont accès. Les conditions afférentes aux différentes utilisations permises en vertu de la licence sont également exposées de façon plus détaillée. L'accès à une base de données d'extraits est soumis à des contrôles rigoureux. Les entreprises doivent diminuer la qualité vidéo des extraits qu'elles fournissent, probablement pour que ceux-ci ne puissent se substituer à l'émission comme telle.

Troisièmement, l'assiette tarifaire ne comprenait à l'origine que les sommes payées en liaison avec la vente, la location, la mise à disposition ou l'exploitation par d'autres moyens commerciaux du répertoire de la CBRA. Cependant, les entreprises de veille tirent une partie importante de leurs revenus en utilisant des copies d'émissions et de signaux de communication d'une manière qui ne requiert pas de licence. Un client peut payer un tarif régulier pour être tenu informé de ce qui se dit sur une question donnée sans jamais recevoir d'extrait d'émission. Les clients reçoivent des sommaires¹⁰ et des survols;¹¹ même si ces documents ne constituent pas des œuvres des radiodiffuseurs, ils ne peuvent être préparés sans qu'on ait fixé au préalable leurs émissions et leurs signaux. Pour tenir compte de cette activité, les licences prévoient désormais que des redevances doivent être payées à l'égard de tous les revenus tirés de l'utilisation des œuvres ou des signaux de la CBRA, même si l'utilisation ne requiert pas en elle-même une licence de la CBRA.¹²

Quatrièmement, les licences imposent certaines restrictions à l'utilisation des extraits qui n'étaient pas prévues dans le projet de tarif initial. On restreint la durée pendant laquelle une entreprise de veille peut conserver les copies et les extraits. Les radiodiffuseurs peuvent imposer un embargo à l'égard de certains documents. Les entreprises ne peuvent faire affaire qu'avec des sociétés et des organisations qui ont accepté de se conformer à certaines conditions minimales d'utilisation.¹³ La CBRA voit dans ces conditions additionnelles la conséquence logique du fait

⁸ La CBRA ne prétend pas accorder de licences à l'égard d'émissions qui ne fontpas partie de son répertoire.

⁹ Voir articles 4 et 5 du tarif pour la veillecommerciale.

¹⁰ Définies comme étant «un sommaire écrit etdétaillé d'une émission».

¹¹ Définies comme étant «une brève description écrite d'une émission».

¹² Voir la définition de «revenu brut CBRA» dans le tarif des entreprises de veille.

¹³ Le but de cette disposition, qui est reprise au paragraphe 11(2) du tarif, est de faire en sorte que les entreprises de veille ne traitent qu'avec des personnes capables de respecter les conditions qui sont implicitement imposées aux

de permettre des utilisations qui n'étaient pas visées dans le projet de tarif initial. Par exemple, si on limite désormais la durée de conservation des copies et des extraits, c'est parce que les licences permettent un enregistrement ininterrompu.

Essentiellement, après avoir mieux compris comment les entreprises de veille exercent leurs activités, la CBRA a pu élaborer, avec l'aide de celles-ci, des modalités de licence qui répondent beaucoup mieux aux besoins du marché que le projet de tarif initial n'aurait jamais pu le faire. La CBRA demande maintenant à la Commission de l'aider à franchir une autre étape. Lors du dépôt de sa preuve, la CBRA a soumis un nouveau projet de tarif. Étant donné qu'il reprend en grande partie les modalités des licences accordées jusqu'à présent, il est très différent du projet de tarif initial. L'importance de ces différences sera abordée plus loin.

B. ANALYSE

La situation que la Commission est appelée à examiner est inhabituelle. La CBRA s'est entendue avec des utilisateurs représentant pratiquement l'ensemble du marché concerné. Ces ententes existent depuis suffisamment longtemps pour que la CBRA puisse raisonnablement soutenir qu'elles fonctionnent. Hormis les commentaires reçus de personnes qui ne participent plus au processus, personne ne conteste les modalités du nouveau projet de tarif. Il a incombé à la Commission de soulever plusieurs des questions qui sont examinées dans le reste des présents motifs, dont certains pour consultation future puisqu'il serait déplacé ou impossible de les trancher maintenant. En dépit des importants efforts de la CBRA pour expliquer la nature du marché auquel le tarif doit s'appliquer, la Commission a néanmoins en bout de ligne l'impression qu'elle homologue un tarif fondé sur une vision des pratiques commerciales et des besoins des entreprises de veille qu'elle ne juge pas pleinement satisfaisante.

C. QUESTIONS JURIDIQUES

La Commission a soumis plusieurs questions juridiques à la CBRA. Seules deux d'entre elles méritent d'être abordées dans les présents motifs.

D. Ultra petita

Le nouveau projet de tarif est sans doute plus exigeant pour certains que le projet de tarif initial. La Commission a demandé à la CBRA de traiter de l'applicabilité du principe de l'*ultra petita* dans les circonstances.

Lorsque l'ultra petita s'applique, le décideur ne peut accorder plus que ce qui a été demandé à moins que la réclamation soit amendée. La CBRA soutient que le principe n'est pas pertinent à l'égard de la présente instance. Les modifications proposées relèvent avant tout de la procédure et ne causent aucun préjudice sérieux aux utilisateurs. Plusieurs modifications découlent de ce que le tarif permet davantage d'utilisations; le fait d'attacher de nouvelles conditions aux utilisations ajoutées ne peut être considéré comme un fardeau additionnel. Enfin, les ententes

clients en vertu des modalités de la licence accordée par la CBRA. Cela étant dit, il semble que, de toute façon, les entreprises de veille ne fassent affaire qu'avec des personnes morales.

intervenues avec les utilisateurs démontrent que le nouveau projet de tarif est équitable.

Ces arguments sont valables. Toutefois, un examen moins contextuel du principe de l'*ultra petita* est nécessaire.

La Commission a toujours considéré qu'il était possible d'établir des tarifs plus élevés si cela pouvait se faire équitablement comme, par exemple, lorsque tous les utilisateurs concernés peuvent être mis au courant de cette possibilité. Il existe des motifs convaincants de ne pas appliquer le principe de l'*ultra petita* aux instances tarifaires en général, et aux instances introduites devant la Commission en particulier.

L'ultra petita renforce le postulat selon lequel les parties sont maîtres des questions en litige, de l'instruction, de la preuve, des prétentions et des moyens recherchés dans l'instance. ¹⁴ Moins les parties contrôlent le processus, moins le principe de l'ultra petita est pertinent. La Commission a le pouvoir d'homologuer des tarifs; ce faisant, une partie du contrôle qui aurait autrement été exercé par les titulaires de droits ou les utilisateurs lui est transféré. Appliquer le principe de l'ultra petita irait à l'encontre de ce transfert.

Appliquer le principe de l'*ultra petita* soulève encore plus de difficultés pour l'établissement de modalités que pour la détermination des redevances à être payées pour l'utilisation d'un répertoire. La Commission peut modifier une formule tarifaire de façon radicale. Dans une large mesure, cette formule dicte les modalités appropriées; une condition qui s'impose selon une formule peut devenir absurde selon une autre.

Dans la présente instance, adhérer au principe de l'*ultra petita* entraînerait la Commission à homologuer un tarif sans relation avec les pratiques d'affaires des entreprises de veille. Il faut encourager les tarifs qui correspondent aux modèles d'entreprise des utilisateurs.

Reste la question de savoir ce qui serait équitable dans les circonstances. L'équité n'exige pas qu'on rouvre une instance tarifaire si rien d'utile ne peut être ajouté. Un tarif est un texte réglementaire. L'obligation d'agir équitablement est plus aisément satisfaite dans une instance tarifaire que dans une affaire traitant de droits individuels. Dans la plupart des cas, il convient de donner une forme quelconque d'avis des modifications envisagées; il existe néanmoins des situations, comme en l'espèce, où il est tout à fait inutile de le faire.

Dans une décision rendue le 14 décembre 2004, la Cour d'appel fédérale disposait d'une demande de révision judiciaire de la plus récente décision de la Commission en matière de copie privée. On contestait entre autres le fait d'avoir fixé des redevances plus élevées que ce que les titulaires de droits avaient demandé. La Cour a conclu que dans les circonstances, la Commission pouvait agir ainsi. Telle que libellée, la décision vise uniquement le régime de copie privée; elle semble néanmoins souscrire dans une certaine mesure à l'analyse qui précède.

 $^{^{14}}$ Au Québec, c'est ce qu'on appelle le «contrat judiciaire» : Droit de la famille -871, [1990] R.J.Q. 2107, 2108 (C.A.).

¹⁵ Société canadienne de perception de la copie privée c. Canadian Storage Media Alliance 2004 C.A.F. 424, paras. 169 à 179.

E. UTILISATION ÉQUITABLE

Peu de temps avant l'audience sur la présente affaire, la Cour suprême du Canada a rendu son jugement dans l'affaire *CCH Canadienne Ltée c. Barreau du Haut-Canada.* L'arrêt contient deux conclusions en ce qui a trait à la notion d'utilisation équitable – plus précisément, l'utilisation équitable aux fins de recherche – qui pourraient s'avérer pertinentes quant au présent tarif et à d'autres tarifs. La première veut que la recherche effectuée pour réaliser des profits peut constituer une utilisation équitable, et la deuxième, que la personne qui facilite l'utilisation équitable d'une autre personne peut avoir droit à la même protection en vertu de la *Loi* que cette dernière. Jusqu'à ce que des décisions éventuelles viennent clarifier la portée de l'arrêt CCH, cela laisse entrevoir la possibilité que certaines activités exercées par les entreprises de veille puissent ne pas constituer des utilisations protégées à l'égard desquelles elles devraient obtenir une licence.

La Commission est d'accord avec la CBRA pour dire qu'il ne serait pas utile de tenter de régler cette question dans le cadre de la présente instance. Même s'il a été fait allusion à la question dans certains commentaires, le dossier de la présente instance ne contient aucun élément de preuve permettant à la Commission d'apprécier la mesure dans laquelle, le cas échéant, l'utilisation du répertoire par les entreprises de veille peut constituer une utilisation équitable à des fins de recherche. Cependant, la Commission hésite à faire preuve d'autant de désinvolture que la CBRA à l'égard de la pertinence de l'argument. Il semble à tout le moins défendable que certaines activités de veille puissent constituer de la recherche ou de la facilitation de recherche pouvant constituer, à leur tour, une utilisation équitable. Quoi qu'il en soit, il s'agit d'une question qu'il est préférable de remettre à plus tard.

F. LE TAUX

Au départ, la CBRA visait des redevances égales à 25 pour cent du revenu d'une entreprise de veille pour la reproduction des émissions des radiodiffuseurs et autant pour la fixation de leurs signaux. Il est vite devenu évident que même un taux de 10 pour cent constituerait une pierre d'achoppement. Dans d'autres pays, semble-t-il, les radiodiffuseurs accordent parfois des licences à des entreprises de veille, d'une manière individuelle et ponctuelle, en contrepartie d'une redevance de l'ordre de 8 pour cent. Pour les entreprises, cette pratique est devenue une sorte de point de référence. Par ailleurs, ces dernières ont reconnu les avantages qu'il y aurait à faire affaire avec une société de gestion unique en ce qui concerne une partie importante du répertoire pour lequel elles doivent obtenir une licence, et se sont dits prêts à payer une prime pour la valeur ajoutée que cela représente. On s'est finalement entendu sur un taux de 9 pour cent.

Les commentaires portant que le tarif est beaucoup trop élevé n'étaient fondés sur aucun élément de preuve ou argument. Au contraire, il ressort du dossier que les entreprises occupant la plus grosse part du marché ont été en mesure de payer ce taux. Le dossier tend également à démontrer

¹⁶ [2004] 1 R.C.S. 339.

que pour ce tarif comme pour d'autres, ¹⁷ les charges liées aux redevances sont souvent transférées au client du payeur.

On a soulevé la possibilité que la capacité d'une entreprise de veille de simplement transférer à ses clients les charges liées aux redevances puisse signifier que les entreprises ont agi sans grande conviction dans la négociation des meilleures conditions possibles avec la CBRA. Il s'agit d'une possibilité théorique qu'il ne faut pas oublier. Cependant, compte tenu du dossier de l'instance et de la preuve concernant les pratiques étrangères, la Commission estime que le taux est équitable dans les circonstances.

G. DISPOSITIONS PARTICULIÈRES DU TARIF

Personne ne s'oppose aux dispositions du nouveau projet de tarif; seuls quelques commentaires subsistent. La Commission désire se pencher sur certaines questions concernant l'assiette tarifaire et certaines autres dispositions, soit parce que les commentaires reçus par la Commission s'y rapportent, soit parce qu'elles sont suffisamment inhabituelles pour qu'on s'y attarde.

H. NON-APPLICATION DU TARIF

La CBRA propose un article de non-application du tarif dans certaines circonstances. La Commission retient de cet article l'importance de faire savoir aux entreprises et services non commerciaux de veille qui ont signé une entente avec CBRA, que le tarif ne s'applique pas à eux. L'article 70.191 de la *Loi* prévoit déjà que le tarif homologué ne s'applique pas en cas de conclusion d'une entente si cette entente est exécutoire pendant la période d'application du tarif homologué. Toutefois, par souci de clarté, la Commission accepte d'intégrer au tarif le paragraphe 3(5) qu'elle a ajusté selon le libellé de la *Loi*.

I. INCLUSION D'UTILISATIONS NON PROTÉGÉES DANS L'ASSIETTE TARIFAIRE ET RESTRICTION D'UTILISATIONS QUE LA LOI PERMET

On a fait remarquer que des redevances devraient être payables uniquement lorsque l'utilisation du répertoire de la CBRA est essentielle à la fourniture d'un produit ou service à un client. Cela exclurait, par exemple, les sommaires, les survols, l'accès à des bases de données ou les frais de recherche. Selon la CBRA, dès lors qu'une licence est nécessaire, la détermination de l'assiette tarifaire est une question d'ordre économique, et non juridique. La Commission partage cet avis. Une entreprise de veille ne peut préparer un sommaire, effectuer une recherche ou donner accès à une base de données d'extraits si elle n'a pas reproduit les émissions d'un radiodiffuseur et fixé ses signaux. Il est donc logique d'inclure les revenus provenant de ces activités dans l'assiette tarifaire.

L'imposition de restrictions à l'égard d'utilisations que la *Loi* autorise déjà est une toute autre question. Il en va de même de la tentative de restreindre l'utilisation d'objets qui ne font pas

¹⁷ Le tarif de la SOCAN applicable à la musique utilisée lors de réceptions (tarif 8)en est un bel exemple.

partie du répertoire de la société de gestion. La CBRA soutient qu'on peut y arriver dans les modalités du tarif. Les titulaires de droits tentent souvent d'imposer de telles restrictions par contrat. Cette pratique soulève une certaine controverse : au moins un participant s'y est opposé. Sur le plan de la politique publique, la Commission estime que ces restrictions sont à éviter. Elle a déjà rendu des décisions limitant ce à quoi peuvent servir les œuvres obtenues au moyen d'une licence, mais ces limitations ne devraient normalement pas servir à restreindre une utilisation autorisée. Aucune limite ne devrait être imposée non plus à l'utilisation d'un produit de travail qui découle de l'utilisation du répertoire lorsque ce produit ne fait pas partie du répertoire. En l'espèce, par exemple, l'article 3 du tarif stipule que les copies d'extraits ne peuvent être utilisées que de la façon prévue par le tarif, mais ne contient pas de disposition semblable pour les sommaires, qui sont vraisemblablement des œuvres indépendantes créées par les entreprises de veille.

J. RESTRICTIONS QUANT AU NOMBRE ET À LA LONGUEUR DES EXTRAITS ET À LA DURÉE DE CONSERVATION

Les licences que la CBRA a accordées jusqu'à présent permettent de reproduire au plus deux extraits d'au plus dix minutes par émission. Ces limites peuvent être dépassées jusqu'à concurrence de 10 pour cent des extraits produits dans une année. Le nouveau projet de tarif est identique aux licences à cet égard.

Les licences limitent également la durée de conservation des extraits et des transcriptions. Le nouveau projet de tarif prévoyait des délais plus courts à certains égards, mais la CBRA convient maintenant que les limites imposées par le tarif devraient être les mêmes que celles prévues par les licences.

Un participant considère que ces restrictions sont trop exigeantes. La Commission a de la difficulté à comprendre comment une entreprise de veille arrive à se limiter à deux séquences par émission. Les émissions de nouvelles contiennent bien plus que deux items susceptibles d'intéresser certains clients. Cela dit, les entreprises qui ont signé des ententes ont de toute évidence estimé que cet arrangement leur convenait. Aucun autre fondement n'a été offert au soutien des réserves exprimées au sujet de ces limitations ou de la durée de conservation des documents. Par conséquent, les mêmes restrictions sont incluses dans le paragraphe 5(1) du tarif.

K. SOUS-DÉLÉGATION

La Commission ne peut incorporer des dispositions dans les tarifs conférant à une société de gestion un pouvoir discrétionnaire pouvant être assimilé à une sous-délégation des pouvoirs de la Commission. Le nouveau projet de tarif a soulevé plusieurs questions à cet égard; dans la plupart des cas, la CBRA a répondu de façon satisfaisante à ces questions.

Ainsi, il est acceptable de préciser dans un tarif la façon dont une entreprise de veille doit procéder pour obtenir une renonciation. Sous réserve de toute considération liée au droit de la concurrence, la CBRA peut toujours renoncer aux conditions du tarif. Codifier la façon de le faire, comme c'est le cas à l'alinéa 8(2)(iv)b) du tarif, fournit simplement aux utilisateurs éventuels des renseignements additionnels utiles.

Une disposition permettant à un radiodiffuseur d'imposer un embargo sur des œuvres qui font par ailleurs partie du répertoire visé par la licence est plus problématique. À tout le moins, les circonstances dans lesquelles cela peut se faire devraient normalement être énoncées dans le tarif. Cela étant dit, les raisons invoquées par la CBRA à l'appui de cette disposition sont éminemment pratiques et pour ce motif, l'article 13 du tarif le prévoit.

Par contre, tant sur le plan juridique que celui de la politique publique, un tarif ne devrait pas conférer à une société de gestion le pouvoir discrétionnaire d'ajouter aux exigences de rapport imposées aux utilisateurs.

L. CONCORDANCE ENTRE LES ENTENTES ET LES TARIFS

La CBRA affirme que ses efforts ont permis de créer un véritable marché pour les licences de veille médiatique, fournissant ainsi à la Commission un point de repère dont elle peut se servir pour fixer un tarif. La Commission en convient, mais dans une certaine mesure seulement. D'abord, ce marché semble très concentré, surtout depuis la fusion d'entreprises autrefois concurrentes. Ensuite, on pourrait soutenir qu'après avoir déposé sa demande de tarif, la CBRA s'est trouvée en position de force pour traiter avec les entreprises de veille. D'un autre côté, il est vrai que la CBRA a réussi à conclure des ententes pratiquement identiques avec presque tous les acteurs concernés. Dans un tel contexte et pour l'instant, le tarif ne constitue pas tant la norme qu'un cadre qui s'applique par défaut lorsque la CBRA et une entreprise de veille ne parviennent pas à s'entendre.

Dans ces circonstances, les différences entre le tarif et les licences devraient être examinées soigneusement. En outre, dans le cas qui nous occupe, le doute devrait généralement jouer en faveur des utilisateurs. Toutes les ententes signées jusqu'à présent contiennent des clauses de parité permettant aux titulaires de licence de se prévaloir du tarif si celui-ci leur est plus favorable. Par contre, si le tarif est plus exigeant que les ententes, l'entreprise de veille qui n'a pas signé d'entente exercera ses activités dans des conditions moins favorables que celles qui l'ont fait.

On a demandé à la CBRA d'expliquer pourquoi il existait plusieurs différences entre les modalités du nouveau projet de tarif et celles des licences. Au bout du compte, la CBRA a reconnu que le tarif homologué devrait, à quelques exceptions près, reprendre les modalités des licences.

La façon dont une entreprise de veille est informée des modifications apportées à la liste des membres de la CBRA est un bel exemple. Une telle liste, que la CBRA garantit être complète, est annexée à chaque licence. Le nouveau projet de tarif est muet sur cette question. Pourtant, cette information est cruciale lorsqu'il s'agit de déterminer ce qui entre dans l'assiette tarifaire. La Commission est d'accord avec la CBRA pour dire que d'annexer simplement au tarif une liste susceptible de changer au fil du temps n'est pas la solution. La Commission ne pense pas qu'il serait suffisant de s'en remettre à l'article 70.11 de la *Loi*, qui oblige la CBRA à répondre, dans un délai raisonnable, à toutes les demandes de renseignements raisonnables concernant son répertoire. Il semble plus pratique d'exiger, comme le fait l'article 18 du tarif, que la CBRA fournisse de temps à autre une liste à jour ou affiche et tienne à jour une telle liste sur un site Web accessible.

Les licences permettent expressément aux clients d'une entreprise de se transmettre un article par divers moyens électroniques. Le nouveau projet de tarif ne le fait pas. La CBRA a expliqué qu'il s'agissait d'un avantage accordé pendant la durée initiale à ceux qui ont signé des ententes. Elle a, semble-t-il, l'intention de réexaminer la question d'une réutilisation subséquente par les clients, et ne souhaite donc pas que l'arrangement profite à ceux qui [TRADUCTION] «se cachent simplement derrière un tarif». La Commission ne voit aucune raison d'imposer une telle restriction à ces entreprises. La CBRA est libre de retirer cette option de ses futures offres de licence et de demander qu'un prochain tarif soit modifié en conséquence à l'avenir.

M. UTILISATION DANS DES INSTANCES JUDICIAIRES

La CBRA souhaite que le tarif indique clairement que les copies faites en vertu de la licence sont destinées à un usage interne seulement et ne peuvent être utilisées dans des instances judiciaires ou autres. Elle ne veut pas que ses œuvres soient utilisées dans une assemblée publique ou perçues comme soutenant un point de vue particulier dans une procédure judiciaire. La disposition pourrait empêcher une entreprise de veille ou ses clients d'utiliser volontairement une séquence dans une instance judiciaire. Il est peu probable qu'elle puisse empêcher une autorité investie du pouvoir d'exiger la production de documents d'ordonner qu'une séquence soit fournie. Cela étant dit, l'alinéa 11(2)(iv) du tarif le prévoira pour le moment, à titre expérimental.

N. DISPOSITIONS REDONDANTES

Le nouveau projet de tarif contient des dispositions qui peuvent être redondantes. C'est le cas de l'article 9, qui permet aux entreprises de créer des survols et des sommaires. Cette permission ne serait nécessaire que s'il s'agissait d'œuvres dérivées, ce qui est pour le moins douteux. Cela étant dit, il semble que les entreprises [TRADUCTION] «apprécient le confort» que procure l'excès de prudence. Par conséquent, cette disposition et d'autres figurent, parfois sous une forme différente, dans le tarif homologué.

O. EXIGENCES EN MATIÈRE DE RAPPORT

Le projet de tarif initial obligeait les entreprises de veille à fournir à la CBRA le nom du destinataire de chaque article fourni. La CBRA se contente maintenant d'exiger des entreprises qu'elles fournissent une liste de leurs clients une fois par année. Des réserves ont été formulées à cet égard pour trois raisons. Premièrement, au moins un membre de la CBRA offre un service qui, selon un participant, fait concurrence au sien. Deuxièmement, les listes de clients sont des renseignements exclusifs qui sont assujettis à certaines dispositions de la législation provinciale et fédérale en matière de protection des renseignements personnels. Troisièmement, ces renseignements ne semblent présenter aucune utilité pour une société de gestion; ils ne sont certainement pas nécessaires à répartir les redevances de façon efficace.

Selon la Commission, il est raisonnable d'exiger d'une entreprise de veille qu'elle fournisse à la CBRA les renseignements que celle-ci demande maintenant. Même s'ils ne sont pas nécessaires aux fins de répartition, ces renseignements lui permettront de mieux comprendre le marché au sein duquel son répertoire est utilisé. Pour ce qui est des préoccupations quant à l'applicabilité de la législation en matière de protection des renseignements personnels, il semble qu'elles soient non fondées : cette législation ne protège que les particuliers, et le paragraphe 11(1) du tarif

prévoit expressément qu'il ne s'applique pas aux transactions qu'une entreprise peut effectuer avec ces derniers.

Les préoccupations exprimées quant à la confidentialité ne sont pas dépourvues de fondement. Les listes de clients constituent souvent des renseignements hautement sensibles et précieux. Le tarif devrait empêcher que ces renseignements puissent servir à des fins autres que celles auxquelles ils ont été fournis. L'article 20 du tarif prévoit donc que la CBRA devra traiter ces renseignements comme confidentiels et ne devra pas les partager, de quelque façon que ce soit avec ses membres, sauf s'ils sont regroupés de manière à empêcher la diffusion de renseignements commercialement sensibles.

La Commission signale qu'à l'instar du nouveau projet de tarif, l'article 26 du tarif prévoit des exigences en matière de rapport moins lourdes pour les entreprises de veille dont les revenus annuels ne dépassent pas 100 000 \$.

P. GARANTIES [ARTICLES 27 ET 28 DU TARIF]

La CBRA demande que le tarif prévoie, comme le font les licences, que l'entreprise de veille indemnisera la CBRA de tous les dommages et autres dépenses qu'elle pourrait engager à la suite d'une violation de l'une ou l'autre des dispositions du tarif. Selon la CBRA, il est [TRADUCTION] «assez courant» dans les licences relatives au droit d'auteur que l'utilisateur indemnise le titulaire du droit d'auteur à l'égard de toutes les conséquences pouvant résulter d'une mauvaise utilisation, par le titulaire de licence ou par ses clients, du matériel visé par la licence. La disposition permet à la CBRA de contourner les limites imposées par les règles relatives à l'absence de lien de droit. La demande de la CBRA est acceptable, mais seulement si une indemnité similaire est prévue en faveur du titulaire de licence à l'égard de tout ce que la CBRA entend accorder. Par exemple, si une entreprise fixe le signal d'un radiodiffuseur qui figure sur la plus récente liste des membres de la CBRA et que ce radiodiffuseur quitte ensuite la société de gestion, la CBRA, et non l'entreprise, devrait en subir les conséquences. Il convient de noter que les licences accordées par la CBRA prévoient une telle indemnité.

Q. INTÉRÊT SUR PAIEMENTS TARDIFS

Les tarifs de la Commission prévoient que les paiements tardifs portent intérêt, calculé quotidiennement, à un taux de un pour cent au-dessus du taux officiel d'escompte de la Banque du Canada et que l'intérêt n'est pas composé. La CBRA demandait que les paiements tardifs portent intérêt à un taux de un pour cent au-dessus du taux préférentiel de la banque Toronto-Dominion et que l'intérêt soit composé mensuellement, conformément à ce qui est prévu dans leurs ententes.

La Commission conclut qu'il ne serait pas approprié d'adopter la clause d'intérêt proposée sans une justification plus poussée. Elle estime également que la question pourrait faire l'objet d'un débat plus large, dans le cadre d'une autre instance qui permettrait d'entendre le point de vue d'autres parties intéressées.

II. LE TARIF DES SERVICES NON COMMERCIAUX DE VEILLE

Certaines institutions impartissent leur veille médiatique; d'autres l'effectuent eux-mêmes. Dès le début de leurs négociations avec la CBRA, les entreprises de veille ont dit craindre que la demande pour leurs services diminue artificiellement si aucun tarif ne s'appliquait aux institutions qui effectuent leur propre veille médiatique. En partie à cause de ces discussions, la CBRA a déposé un projet de tarif de redevances visant ces utilisateurs, projet également révisé lors du dépôt de sa preuve.

Le nouveau projet de la CBRA vise les ministères, organismes et sociétés d'État des deux paliers du gouvernement, le Parlement du Canada et les assemblées législatives, les partis et organisations politiques fédéraux et provinciaux. La CBRA n'a pas demandé de tarif visant les municipalités, les sociétés privées, les associations à but non lucratif ou les organismes de charité. Au moment de l'audience, la CBRA avait conclu des ententes avec trois gouvernements provinciaux et une entente de principe avec une partie du gouvernement canadien. ¹⁸

Le nouveau projet de tarif prête quelque peu à confusion lorsqu'il définit «service de veille», particulièrement aux paragraphes c) et d) de la définition. Elle comprend le personnel des sénateurs, députés, membres d'une assemblée législative provinciale ou territoriale ou de tout parti représenté à la Chambre ou à une assemblée législative mais ne fait aucune mention des membres de ces institutions. Elle vise également les partis enregistrés, les organisations politiques et les bureaux de circonscription électorale.

Selon la Commission, cette définition est répétitive et à la fois trop large et trop restrictive. La Commission est disposée à homologuer un tarif qui s'applique aux membres du Parlement du Canada et des assemblées législatives. Elle homologue également un tarif qui s'applique aux partis enregistrés. Il n'est pas nécessaire de faire mention des partis représentés puisque ces derniers sont également enregistrés. Elle tient pour acquis qu'un tel tarif s'applique également aux actes du personnel de ces institutions et de leurs membres.

La Commission juge également qu'il n'est pas nécessaire de faire mention des bureaux de circonscription électorale, puisque ces bureaux sont dirigés par des députés du Parlement du Canada ou des membres d'assemblées législatives qui sont déjà visés par le tarif.

La Commission n'est pas prête à étendre l'application du tarif à des entités aussi vaguement définies que les organisations politiques. Elle souligne qu'aucun élément de preuve n'a été fourni quant à la pertinence d'un tarif s'appliquant à ces utilisateurs éventuels, et espère en apprendre davantage dans le cadre des prochaines instances. Les définitions de «gouvernement», «service de veille» et «utilisateur gouvernemental» ont donc été remaniées en conséquence.

La CBRA demande que le tarif non commercial ressemble le plus possible au tarif commercial. La Commission est d'accord. Les principales différences concernent l'assiette tarifaire, le but de

¹⁸ Le procureur général du Canada agissait au nom d'un certain nombre de ministères et organismes fédéraux. Il a aussi agi pour la Chambre des communes, le Sénat et la Bibliothèque du Parlement lors des négociations avec la CBRA. Aucune sociétéd'État n'a été représentée par le procureur général à aucune étape du processus.

la veille et l'adaptation des modalités à la situation particulière des services non commerciaux. L'assiette tarifaire, par exemple, doit être différente. Les services non commerciaux ne tirent pas de revenus de leurs activités de veille. On se sert plutôt des coûts bruts de veille.

Les autres différences que la CBRA propose de faire entre le tarif commercial et le tarif non commercial sont plus difficiles à comprendre. C'est le cas des dispositions relatives aux contenus des bases de données électroniques, que la CBRA voudrait plus restrictives dans le tarif non commercial que dans le tarif commercial. Dans ce cas et dans les autres cas où la Commission n'est pas convaincue par les raisons invoquées par la CBRA, aucune distinction n'a été faite.

La CBRA soutient également que certaines différences devraient être établies entre le tarif non commercial et les licences non commerciales. Certaines d'entre elles découlent naturellement des différences qui existent entre une licence et un tarif. Dans une licence, il est possible de clarifier la définition de l'assiette tarifaire ou la détermination des autorisations permises. Cela n'est pas possible dans le cas d'un tarif qui s'appliquera à des situations qu'on ne peut entièrement prévoir.

À tous les autres égards, le tarif homologué a été ajusté pour ressembler le plus possible au tarif commercial et aux licences existantes. Finalement, la Commission tient à souligner qu'une section a été ajoutée, qui prévoit des règles spéciales applicables aux services à faibles dépenses de veille, correspondant aux règles prévues dans le tarif commercial.

Faisant suite à l'entente de principe qu'elle a conclue avec le procureur général du Canada, la CBRA a proposé une autre série de dispositions visant les institutions ou les groupes d'institutions possédant plus de 15 bureaux de veille décentralisés et générant des redevances de moins de 100 000 \$ par année. En contrepartie de leur consentement à payer un taux de 14 pour cent (au lieu de 9), elles auraient le droit de faire autant d'extraits nécessaires par émission se rapportant aux affaires gouvernementales, certains bureaux ne seraient pas obligés de diminuer la qualité des extraits numériques et certaines exigences en matière d'archivage et de rapport seraient abaissées. L'ajout de cette option compliquerait indûment le texte du tarif. De toute façon, la Commission ne voit pas qui d'autre pourrait remplir ces conditions. Par conséquent, le tarif homologué n'offre pas cette option additionnelle.

A. DURÉE DES TARIFS ET MONTANTS GÉNÉRÉS PAR CEUX-CI

Le tarif commercial entre en vigueur le 1^{er} janvier 2000. Le tarif non commercial entre en vigueur le 1^{er} janvier 2001. Il s'agit des dates de prise d'effet des projets de tarifs. C'est ce que la CBRA a demandé. Les entreprises et les services qui n'ont pas signé d'entente doivent avoir accès au répertoire de la CBRA à un prix déterminé, comme ceux qui ont signé des ententes qui ne visent pas toute la période pendant laquelle le tarif sera en vigueur. Les tarifs homologués prévoient des dispositions transitoires qui octroient aux entreprises et services de veille un délai pour se conformer à leurs obligations de rapport et de destruction de matériel pour la période qui précède la publication des tarifs.

La CBRA estime que les licences commerciales et non commerciales auront généré près de 2 millions de dollars pour les années 2000 à 2003, soit, en moyenne, 500 000 \$ par année. Les chiffres qu'elle avance à l'égard des années futures sont un peu plus élevés. Compte tenu de la

valeur de l'industrie de veille électronique, estimée à 10 millions de dollars, la CBRA pense que les licences et tarif commerciaux généreront entre 700 000 \$ et 750 000 \$ par année. Au fur et à mesure que la CBRA se servira davantage du tarif comme fondement juridique de la perception de redevances, on peut s'attendre à ce que la partie de ce montant attribuable au tarif augmente avec le temps.

Il est beaucoup plus difficile d'estimer les montants pouvant être générés par le tarif non commercial, en particulier parce que les institutions visées peuvent recourir aux services d'entreprises de veille si elles le désirent. Au bout du compte, cependant, la CBRA s'est dite d'avis que les licences et tarif non commerciaux devraient générer des redevances de l'ordre de $100\,000\,$ \$ à $125\,000\,$ \$ par année.

B. CONCLUSION

La Commission souligne que tout au long de ce processus, la CBRA s'est montrée disposée à prêter l'oreille aux préoccupations des utilisateurs et à répondre consciencieusement aux nombreuses questions de la Commission. La Commission souligne également l'empressement dont a fait preuve le procureur général du Canada pour recueillir et fournir des renseignements qui ont permis de mieux comprendre la façon dont se pratique la veille médiatique au sein du gouvernement fédéral.

Le secrétaire général,

Cloude Majeur

Claude Majeau

Ententes intervenues entre la CBRA et les entreprises de veille médiatique et déposées auprès de la Commission du droit d'auteur en vertu de l'article 70.5 de la *Loi sur le droit d'auteur*

• CBRA - Bowdens Media Monitoring (*Voir note 1*)

Entente intervenue le 14 août 2000

Période: du 14 août 2000 au 31 décembre 2002

Entente révisée intervenue le 21 mars 2002

Période : du 1^{er} novembre 2001 au 31 décembre 2003 (prolongée au 31 décembre 2004, suite à une entente intervenue le 20 octobre 2003)

• CBRA - Transcriptions Verbatim Inc. (*Voir note 2*)

Entente intervenue le 29 novembre 2001

Période : du 1^{er} février 2001 au 31 décembre 2003 (prolongée au 31 décembre 2004, suite à une entente intervenue le 20 octobre 2003)

• CBRA - NewsWatch (*Voir note 3*)

Entente intervenue le 1^{er} novembre 2002

Période : du 1^{er} novembre 2001 au 31 décembre 2003 (prolongée au 31 décembre 2004, suite à une entente intervenue le 31 octobre 2003)

CBRA - Carver Communications

Entente intervenue le 20 août 2002

Période : du 1^{er} novembre 2001 au 31 décembre 2003 (prolongée au 31 décembre 2004, suite à une entente intervenue le 5 décembre 2003)

• CBRA - Communication Demo Inc. (CDI)

Entente intervenue le 21 août 2002

Période : du 1^{er} février 2001 au 31 décembre 2003 (prolongée au 31 décembre 2004, suite à une entente intervenue le 1^{er} décembre 2003)

CBRA - Press News Limited

Entente intervenue le 9 septembre 2002

Période : du 1^{er} février 2001 au 31 décembre 2003 (prolongée au 31 décembre 2004, suite à une entente intervenue le 20 octobre 2003)

CBRA - Medianor Inc.

Entente intervenue le 10 septembre 2002

Période : du 1^{er} février 2001 au 31 décembre 2003 (prolongée au 31 décembre 2004, suite à une entente intervenue le 13 novembre 2003)

CBRA - DNA13 Inc.

Entente intervenue le 25 avril 2003

Période : du 1^{er} novembre 2001 au 31 décembre 2003 (prolongée au 31 décembre 2004, suite à une entente intervenue le 6 novembre 2003)

• CBRA - J&A Media Services Inc. (Voir note 4)

Entente intervenue le 30 mai 2003

Période : du 1^{er} avril 2001 au 31 décembre 2003 (prolongée au 31 décembre 2004, suite à une entente intervenue le 17 novembre 2003)

• CBRA - CNW Group Ltd.

Entente intervenue le 13 décembre 2004

Période: du 1er février 2001 au 31 décembre 2005

- Note 1 : Bowdens Media Monitoring était un opposant au projet de tarif de la CBRA pour les années 2000 à 2002. Bowdens a acheté Mediascan qui était aussi un opposant au projet de tarif de la CBRA pour les mêmes années.
- Note 2 : Transcriptions Verbatim n'est pas un opposant, cependant la firme a acheté Réseau Caisse, Chartier et associés inc. qui était un opposant au projet de tarif de la CBRA pour les années 2000 à 2002.
- Note 3 : NewsWatch était un opposant au projet de tarif de la CBRA pour les années 2000 à 2002.
- Note 4: J&A Media Services était un opposant au projet de tarif de la CBRA pour les années 2000 à 2002 et 2003 à 2005.

Ententes intervenues entre la CBRA et les services non commerciaux de veille médiatique et déposées auprès de la Commission du droit d'auteur en vertu de l'article 70.5 de la *Loi sur le droit d'auteur*

• CBRA - Gouvernement de l'Ontario (*Voir note 1*)

Entente intervenue le 14 juillet 2003

Période: du 1^{er} janvier 2001 au 31 décembre 2005

• CBRA - Gouvernement de l'Alberta (*Voir note 2*)

Entente intervenue le 10 mars 2004

Période: du 1^{er} janvier 2001 au 31 décembre 2005

• CBRA - Gouvernement de la Colombie-Britannique (*Voir note 3*)

Entente intervenue le 10 mars 2004

Période: du 1er janvier 2001 au 31 décembre 2005

- **Note 1 :** Le gouvernement de l'Ontario était un opposant au projet de tarif de la CBRA pour les années 2001 et 2002 et 2003 à 2005.
- Note 2 : Le gouvernement de l'Alberta était un opposant au projet de tarif de la CBRA pour les années 2001 et 2002 et 2003 à 2005.
- **Note 3:** Le gouvernement de la Colombie-Britannique était un opposant au projet de tarif de la CBRA pour les années 2003 à 2005.