

Copyright Board
Canada



Commission du droit d'auteur
Canada

Date 2014-08-08

Référence Dossier : Veille médiatique 2011-2016

Régime Gestion collective relative aux droits visés aux articles 3, 15, 18 et 21
Loi sur le droit d'auteur, paragraphe 70.15(1)

Commissaires L'honorable William J. Vancise
M^e Claude Majeau
M^e J. Nelson Landry

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 commerciales et par les services non commerciaux de veille médiatique pour les années 2011 à 2016

Motifs de la décision

I. INTRODUCTION

[1] Le 30 mars 2010 et le 28 mars 2013, conformément à l'article 70.13 de la *Loi sur le droit d'auteur*¹ (la « *Loi* »), l'Agence des droits des radiodiffuseurs canadiens (CBRA) a déposé des projets de tarifs des redevances pour la fixation et la reproduction d'œuvres et de signaux de communication, au Canada, par les entreprises et les services non commerciaux de veille médiatique, pour les années 2011 à 2013 et 2014 à 2016 respectivement. Les projets de tarifs ont été publiés dans les éditions du 7 août 2010 et du 6 juin 2013 de la *Gazette du Canada*. Les utilisateurs éventuels et leurs représentants ont été avisés par la Commission du droit d'auteur de leur droit de s'opposer aux projets.

[2] En septembre 2010, *J&A Media Services* s'est opposée au projet de tarif visant les entreprises commerciales de veille médiatique pour les années 2011 à 2013.

[3] En octobre 2010, les provinces de l'Alberta, de l'Ontario et de la Saskatchewan se sont opposées au projet de tarif visant les services non commerciaux de veille médiatique pour les

¹ L.R.C. 1985, ch. C-42.

années 2011 à 2013. Deux d'entre elles, soit l'Alberta et l'Ontario, ont retiré leurs oppositions après avoir conclu une entente avec la CBRA au début de l'année 2011. La Saskatchewan a aussi retiré son opposition en mars 2012 sans avoir signé d'entente avec la CBRA. La CBRA a par ailleurs informé la Commission qu'elle avait conclu une entente avec la Colombie-Britannique en janvier 2011, quoique cette province ne se fût pas opposée au tarif applicable aux services non commerciaux de veille médiatique.

[4] En novembre 2010, le gouvernement du Canada a demandé l'autorisation d'intervenir, avec pleins droits de participation, dans l'affaire du tarif applicable aux services non commerciaux de veille médiatique pour les années 2011 à 2013. Le gouvernement a retiré sa demande en avril 2012. La CBRA a conclu des ententes avec cinq ministères ou organismes fédéraux : deux avec le Bureau du Conseil privé (une avec la Direction des services ministériels en avril 2012 et l'autre avec la Direction des communications en mai 2012), une avec la Bibliothèque du Parlement en mai 2012, une avec le ministère de la Défense nationale en août 2012, une avec le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile en décembre 2012 et une avec la Gendarmerie royale du Canada en janvier 2013.

[5] En avril 2012, il ne restait plus aucun opposant ou intervenant dans le dossier des services non commerciaux de veille médiatique. Par conséquent, le projet de tarif visant les services non commerciaux de veille médiatique ne fait maintenant plus l'objet de contestations.

[6] Aucune opposition n'a été déposée au regard des projets de tarifs visant les entreprises commerciales et les services non commerciaux de veille médiatique pour les années 2014 à 2016.

[7] Pour rendre notre décision, nous avons tenu compte des projets de tarifs présentés par la CBRA, des observations formulées par les opposants et des contrats de licence entre la CBRA et les services non commerciaux de veille médiatique déposés auprès de la Commission. Nous avons également tenu compte des réponses des parties aux questions que nous leur avons posées.

II. TARIFS DE VEILLE MÉDIATIQUE, 2011-2013

A. PARTIES ET TAUX PROPOSÉS

[8] La CBRA perçoit des redevances pour le compte des stations et réseaux commerciaux de radio et de télévision qui sont titulaires du droit d'auteur sur des émissions et extraits d'émissions. La CBRA a proposé un taux de 14 pour cent du revenu brut lié à une émission ou un signal de la CBRA pour les entreprises commerciales de veille médiatique et un taux de 14 pour cent des dépenses de veille brutes liées à une émission ou un signal de la CBRA pour les services non commerciaux de veille médiatique. Le dernier taux homologué s'élevait à 10 pour cent dans les deux cas. Exception faite des taux, les projets de tarifs sont identiques aux tarifs homologués pour 2009 et 2010.

i. Entreprises commerciales de veille médiatique

[9] Depuis 1989, *J&A Media Services* offre des services de veille médiatique aux sociétés canadiennes ouvertes et fermées, aux gouvernements, aux administrations municipales et aux associations. Estimant que le taux proposé pour les entreprises commerciales de veille médiatique va à l'encontre de l'intérêt public, *J&A Media Services* a soulevé un certain nombre d'objections :

- les redevances ne servent pas à encourager la diffusion d'émissions de nouvelles et d'émissions d'affaires publiques au Canada;
- le taux est supérieur aux taux que paient les radiodiffuseurs au titre de tarifs similaires applicables à la musique;
- l'augmentation de taux sera préjudiciable à l'industrie de veille médiatique, car la hausse sera entièrement assumée par les entreprises de veille médiatique;
- rien ne prouve que les pigistes et les collaborateurs sont rémunérés adéquatement par les radiodiffuseurs;
- la plupart des petites entreprises de veille médiatique indépendantes ont quitté l'industrie, en partie à cause des pressions financières engendrées par le tarif de la CBRA;
- l'augmentation de revenu au détriment d'une autre industrie nuit aux entreprises privées, à l'emploi et à la compétitivité.

ii. Services non commerciaux de veille médiatique

[10] D'après la province de l'Alberta, le taux de redevances proposé ne reflète pas de façon juste ou appropriée la valeur des reproductions effectuées par les employés de l'Alberta et ne tient pas compte du fait que bon nombre des activités de reproduction réalisées par ses employés ne constituent pas une violation du droit d'auteur, font l'objet d'une exception ou sont exclues, comme l'utilisation équitable d'une œuvre aux fins de recherche ou la reproduction d'une partie non importante d'une œuvre. L'Alberta fait valoir que les contraintes énoncées dans le projet de tarif par rapport au nombre de pixels et au nombre d'images complètes par seconde sont déraisonnables et trop strictes. La province s'est aussi opposée aux dispositions proposées concernant les exigences de rapport, la divulgation d'information, les intérêts sur paiements tardifs et les garanties, affirmant qu'elles ne sont pas raisonnables et que la Commission n'a pas compétence pour imposer de telles obligations. De plus, l'Alberta prétend qu'elle n'est pas assujettie à la *Loi* et que certaines des exigences définies dans le projet de tarif sont *ultra vires* des pouvoirs de la Commission du droit d'auteur.

[11] Outre les objections formulées par la province de l'Alberta, la Saskatchewan soutient que la définition de « survol » proposée est déraisonnable et trop générale. D'après cette définition, une description rédigée en même temps que la diffusion sans fixation ou reproduction de l'œuvre serait considérée comme un survol. La Saskatchewan s'est également opposée à l'inclusion des coûts de toute recherche ou activité associée à une émission ou à un signal dans le total des dépenses de veille médiatique engagées.

[12] La province de l'Ontario a affirmé que la hausse de taux de 40 pour cent proposée (de 10 pour cent à 14 pour cent) n'est pas justifiée puisqu'elle ne s'accompagne pas d'un élargissement notable des droits accordés aux services de veille médiatique par la CBRA. L'Ontario est d'avis que la limite de deux extraits d'émissions de la CBRA d'au plus 10 minutes chacun est impossible à gérer. Elle prétend que la disposition selon laquelle les émissions doivent être reproduites ou fixées sur un support matériel est restrictive, difficilement gérable et inefficace. La province croit en outre que les exigences de rapport proposées sont coûteuses et lourdes sur le plan administratif.

[13] Dans sa demande visant à obtenir l'autorisation d'intervenir dans l'instance, le gouvernement du Canada a mentionné qu'en raison de son modèle de veille médiatique, il ne serait pas en mesure de gérer les restrictions concernant l'utilisation d'extraits et d'enregistrements et les exigences de rapport proposées. Les restrictions sont trop sévères. L'obligation de fixer les signaux sur un support matériel exclut la possibilité plus efficace et plus économique de copier sur un disque dur en format numérique. Restreindre le nombre et la durée des extraits limite l'utilité de la fonction de veille médiatique. Selon le gouvernement du Canada, les dépenses qu'il devrait effectuer pour se conformer aux exigences proposées seraient plus élevées que le montant des redevances à verser. Le gouvernement a aussi mentionné que la hausse de taux ne tient pas compte de l'augmentation des dépenses de veille associée, par exemple, à la hausse des salaires et au renouvellement de l'équipement. La hausse de taux est disproportionnée par rapport à l'inflation et ne s'accompagne pas d'une augmentation de la valeur des œuvres faisant l'objet d'une surveillance.

B. ANALYSE

i. Questions posées par la Commission

[14] Le 1^{er} mai 2013, nous avons demandé à *J&A Media Services* et aux parties ayant signé une entente avec la CBRA de répondre à des questions afin de recueillir de l'information sur l'industrie de veille médiatique, la hausse des taux proposée par la CBRA et la hausse des taux de redevances établis dans les ententes. La CBRA, *J&A Media Services*, la province de l'Alberta et le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile ont répondu à nos questions de façon détaillée. Les portions pertinentes de leurs réponses sont exposées dans les paragraphes qui suivent.

[15] *J&A Media Services* a affirmé qu'un taux fixé à 14 pour cent serait trop élevé et préjudiciable à l'industrie des entreprises commerciales de veille médiatique. Elle n'a présenté aucun élément de preuve ou argument pour étayer son affirmation. Dans un premier temps, la CBRA a expliqué qu'elle a proposé de faire passer le taux applicable aux entreprises commerciales de veille médiatique à 14 pour cent après avoir appris que la Société Radio-Canada (SRC) autorisait l'utilisation de son matériel diffusé moyennant des redevances correspondant à 14 pour cent du revenu des entreprises commerciales de veille médiatique.

Certaines entreprises commerciales de veille médiatique ont donc accepté de verser à la SRC 14 pour cent de leur revenu en échange de droits et d'avantages semblables à ceux proposés dans le tarif de la CBRA. Nous n'avons pas reçu copie de cette entente.

[16] Dans un deuxième temps, les sociétés et les gouvernements confient souvent leurs activités de veille médiatique à des entreprises commerciales. La plupart du temps, les contrats prévoient un budget fixe duquel les entreprises de veille médiatique doivent déduire les redevances. Ces contrats sont accordés au terme d'un processus d'appel d'offres. Dans un environnement concurrentiel, tous les soumissionnaires sont soumis au même taux de redevances, et ajustent tous leur proposition de prix en conséquence. Nous concluons donc que, contrairement à ce qu'affirme *J&A Media Services*, le fardeau des redevances est vraisemblablement partagé entre l'entreprise de veille médiatique et son client.

[17] L'examen des réponses à nos questions nous a amenés à tirer trois conclusions concernant les services non commerciaux de veille médiatique. En premier lieu, la CBRA a proposé un taux de 14 pour cent pour les services non commerciaux de veille médiatique dans le but de maintenir la parité avec le taux applicable aux entreprises commerciales. L'égalité des taux crée un équilibre entre l'internalisation et l'externalisation. En deuxième lieu, comme l'a expliqué la CBRA, l'écart entre les taux établis dans les ententes avec le gouvernement fédéral et les taux établis dans les ententes avec les gouvernements provinciaux, ententes qui sont toutes négociées de façon indépendante, s'explique par le fait que les ministères fédéraux ont négocié plus de droits que les provinces. Par exemple, comparativement aux services de veille médiatique des provinces, les services de veille médiatique au sein des ministères fédéraux sont soumis à de moins grandes exigences en ce qui concerne la tenue de registres et la présentation de rapports, et la période de conservation autorisée est plus longue. Les taux plus élevés que doivent payer les ministères fédéraux aux termes des ententes permettent aussi aux signataires d'utiliser des extraits d'œuvres de la CBRA de plus grande qualité et affichant une meilleure résolution. Cette dernière explication de la CBRA est appuyée par le fait que l'Alberta a accepté de payer un taux de 14,5 pour cent, soit un taux plus élevé que celui proposé pour les services non commerciaux de veille médiatique, en raison des différences dans la qualité des reproductions audiovisuelles autorisées. Enfin, l'écart entre le taux convenu dans les contrats de licence et le taux proposé est demeuré stable, c'est-à-dire que pour les années 2011 à 2013, la différence entre les deux taux est la même que pour les années 2009 et 2010.

[18] Ni la CBRA ni *J&A Media Services* n'étaient au fait de l'existence de taux similaires pour les services de veille médiatique à l'extérieur du Canada.

[19] Les réponses à nos questions et les ententes déposées par la CBRA font état de différences importantes entre le marché des entreprises commerciales de veille médiatique et le marché des services non commerciaux de veille médiatique. De nombreux services non commerciaux de veille médiatique ont signé une entente avec la CBRA, mais il ne s'agit pas d'une pratique courante pour les entreprises commerciales. La plupart des services non commerciaux de veille

médiatique qui ont conclu une entente avec la CBRA se sont d'abord opposés au projet de tarif, affirmant que les droits et avantages conférés étaient inadéquats. En revanche, les objections formulées par *J&A Media Services* ne concernent pas les droits prévus dans le projet de tarif.

ii. Comparaison des modalités des ententes et des modalités du tarif applicable aux services non commerciaux de veille médiatique

[20] Comme nous l'avons mentionné précédemment, les réponses à nos questions nous ont permis de constater que les services de veille médiatique au sein des ministères fédéraux sont disposés à payer un taux de redevances plus élevé que le taux proposé de 14 pour cent pour obtenir les droits et les avantages suivants que le projet de tarif ne confère pas :

- reproduction de plus de deux extraits d'au plus 10 minutes chacun de chaque émission de la CBRA;
- mise à la disposition des usagers de l'administration fédérale, au moyen du courrier électronique ou sur l'intranet, des copies électroniques d'extraits en format électronique restreint² ou en format audio seulement;
- affichage de copies d'extraits à l'intention des usagers internes;
- utilisation d'extraits dans un format électronique restreint dont la résolution est supérieure à 320 pixels sur 240 pixels et dont la fréquence est de plus de 15 images complètes par seconde;
- conservation des extraits et œuvres pour une période plus longue que ce qui est prévu dans le tarif après leur diffusion;
- fréquence de présentation des rapports sur les dépenses brutes de veille moins grande que ce qui est prévu dans le projet de tarif;
- pas d'obligation de fournir de rapports sur les activités de veille médiatique et une liste d'utilisateurs.

[21] À notre avis, ces droits expliquent en partie l'écart entre le taux proposé de 14 pour cent et les taux convenus dans les ententes, qui se situent entre 14 pour cent et 17 pour cent.

[22] Une des difficultés soulevées par cette affaire est que, même si les droits additionnels mentionnés ci-dessus sont importants pour bon nombre des services non commerciaux de veille médiatique, il semble que tous n'en font pas le même usage. Par exemple, presque tous les services non commerciaux de veille médiatique ont convenu d'un format électronique restreint différent dans leur entente avec la CBRA. Notre objectif est d'homologuer un tarif à la fois juste et pertinent. Si le taux est trop bas et que le tarif ne comprend pas les dispositions appropriées, les utilisateurs vont simplement exécuter des accords parallèles avec la CBRA et ignorer le tarif.

² « Format électronique restreint » s'entend du format d'une reproduction audiovisuelle d'un extrait et signifie que la résolution du signal la CBRA auquel l'extrait en question est intégré n'est pas plus grande que la résolution établie. Dans certains cas, une restriction quant à la fréquence d'images complètes est imposée.

C. TARIFS HOMOLOGUÉS

i. Tarif applicable aux services non commerciaux de veille médiatique

[23] En ce qui concerne les services non commerciaux de veille médiatique, les éléments de preuve déposés dans le cadre de la présente instance comprennent une série de questions que nous avons posées, les réponses des parties à ces questions et les ententes que la CBRA a conclues avec les services non commerciaux de veille médiatique. Une copie de chacune des ententes entre la CBRA et les services non commerciaux de veille médiatique a été déposée auprès de la Commission.

[24] Les réponses à nos questions, qui concordent avec notre analyse des ententes entre la CBRA et les services non commerciaux de veille médiatique, expliquent la volonté des services non commerciaux de veille médiatique de payer un taux plus élevé que le taux de 14 pour cent proposé. Les taux convenus sont conformes aux pratiques antérieures et supérieurs au taux proposé parce que les ententes confèrent des droits et avantages qui ne figurent pas dans le tarif proposé, par exemple des exigences moins grandes en ce qui concerne la tenue de registres et la présentation de rapports, des périodes de conservation plus longues, une meilleure résolution et un format audiovisuel plus intéressant. D'après ce que nous comprenons, le tarif applicable aux services non commerciaux de veille médiatique ne constitue pas la norme. Il s'agit plutôt de l'option par défaut vers laquelle se tournent les parties lorsqu'elles ne parviennent pas à s'entendre. Ainsi, le tarif applicable aux services non commerciaux ne reflète pas parfaitement les pratiques de l'industrie; il sert plutôt de point de repère. Par ailleurs, il semble que les services non commerciaux de veille médiatique qui n'ont pas conclu d'entente avec la CBRA paient le taux proposé.

[25] Dans sa décision rendue le 25 mai 2012 concernant le tarif 5 de Ré:Sonne, la Commission a déclaré qu'il est recommandé d'établir si les parties aux ententes peuvent s'exprimer au nom de tous les utilisateurs et si les prétentions mises de l'avant par d'anciennes parties ou des tiers utilisateurs ont été prises en compte.³ En tant que norme prospective d'application générale, le tarif impose des obligations aux utilisateurs absents. Par conséquent, il est important de tenir compte des intérêts des utilisateurs absents qui seront touchés par le tarif homologué. D'après le dossier, la majorité des services non commerciaux de veille médiatique ont signé une entente avec la CBRA. Ils devraient représenter l'opinion des utilisateurs éventuels.⁴

³ Tarif 5 (parties A à G) de Ré:Sonne – Utilisation de musique pour accompagner des événements en direct, 2008-2012 (25 mai 2012) [décision](#) de la Commission du droit d'auteur au para. 10.

⁴ La portée du tarif applicable aux services non commerciaux de veille médiatique pour 2006-2008 a été élargie pour inclure les administrations municipales en tant qu'utilisateurs éventuels. Toutefois, d'après les dossiers, aucune administration municipale n'utilise actuellement le tarif visant les services non commerciaux. Par conséquent, nous estimons que le fait qu'elles ne soient pas représentées dans la présente instance ne pose pas problème. *Veille*

[26] Toutes les anciennes parties opposées au tarif ont dit que la hausse de taux n'était pas justifiée et que le projet de tarif était trop restrictif. Toutefois, selon les pratiques actuelles, il semble que des ententes prévoyant des conditions moins restrictives et un taux de redevances plus élevé puissent être conclues avec la CBRA.

[27] Certaines provinces opposées au tarif ont affirmé ne pas être assujetties à la *Loi*, invoquant l'immunité de la Couronne. Dans le cadre d'une autre instance, les gouvernements de sept provinces et un territoire ont contesté la légalité des projets de tarifs d'Access Copyright applicables à la reproduction d'œuvres pour les années 2005 à 2014 en faisant valoir le principe de l'immunité de la Couronne. Le 5 janvier 2012, la Commission a rejeté la prétention d'immunité des provinces et du territoire, jugeant que la Couronne est assujettie à la *Loi* par déduction nécessaire.⁵ Nous maintenons cette position.

[28] Les provinces de l'Alberta et de la Saskatchewan se sont toutes deux opposées à la disposition concernant les intérêts sur paiements tardifs, affirmant qu'elle n'est pas raisonnable ou que la Commission du droit d'auteur n'a pas compétence pour imposer une telle obligation. Il n'est pas rare que les tarifs homologués par la Commission comprennent une disposition concernant les intérêts sur paiements tardifs, essentiellement identique à celles des projets de tarifs visant les entreprises commerciales et les services non commerciaux de veille médiatique. De plus, les obligations proposées en matière de rapport, de divulgation d'information, d'intérêts sur paiements tardifs et de garanties, ou des dispositions essentiellement identiques, font partie des tarifs applicables aux services de veille médiatique depuis la toute première homologation, en 2005. Nous continuons donc d'homologuer une disposition à l'égard des intérêts sur paiements tardifs dans ce tarif.

[29] Étant donné le type de preuve présenté par les parties, nous estimons qu'un taux de 14 pour cent est approprié, et nous homologuons donc le taux applicable aux services non commerciaux de veille médiatique sur la base des ententes déposées.

ii. Tarif applicable aux entreprises commerciales de veille médiatique

[30] Nous sommes d'avis que les éléments de preuve présentés ne permettent pas d'établir clairement que la hausse de taux serait préjudiciable, sur le plan financier, à l'industrie des entreprises commerciales de veille médiatique. Plus particulièrement, la preuve ne permet pas d'établir que la hausse de taux serait assumée par les entreprises de veille médiatique et non par

médiatique 2006, 2007-2008 (20 juin 2008) [décision](#) de la Commission du droit d'auteur au para. 8.

⁵ La Commission a publié les motifs de sa décision le 15 mars 2012. *Access Copyright – Tarifs pour les gouvernements provinciaux et territoriaux, 2005-2014 (demande d'immunité de la Couronne)* (15 mars 2012) [décision](#) de la Commission du droit d'auteur.

leurs clients, comme il a été mentionné dans le cadre d'instances antérieures.⁶ À la lumière des prétentions contradictoires des parties à l'égard des répercussions de la hausse de taux proposée sur l'industrie des services non commerciaux de veille médiatique et étant donné qu'aucune autre entreprise commerciale de veille médiatique ne s'est opposée à l'augmentation, nous jugeons qu'il est préférable de maintenir la parité entre le tarif applicable aux entreprises commerciales de veille médiatique et le tarif applicable aux services non commerciaux de veille médiatique et, donc, d'homologuer un taux de 14 pour cent. Toutefois, nous espérons recevoir des éléments de preuve concernant les répercussions du taux sur la viabilité financière des entreprises commerciales de veille médiatique dans le cadre de la prochaine instance sur les tarifs de veille médiatique.

III. TARIFS DE VEILLE MÉDIATIQUE, 2014-2016

[31] Nous homologuons également les tarifs applicables aux entreprises commerciales et aux services non commerciaux de veille médiatique pour les années 2014 à 2016 tels qu'ils ont été proposés par la CBRA. Les tarifs proposés sont essentiellement identiques à ceux proposés pour les années 2011-2013 et le taux des redevances est maintenu à 14 pour cent du revenu brut lié à une émission ou un signal de la CBRA dans le cas des entreprises commerciales et à 14 pour cent des dépenses de veille liées à une émission ou un signal de la CBRA dans le cas des services non commerciaux. De plus, ces tarifs n'ont fait l'objet d'aucune objection.

Le secrétaire général,



Gilles McDougall

⁶ Dans sa décision de 2005, la Commission a affirmé que « [l]es 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 que pour ce tarif comme pour d'autres, les charges liées aux redevances sont souvent transférées au client du payeur. » *Veille médiatique 2000-2005* (29 mars 2005) [décision](#) de la Commission du droit d'auteur, pp. 10-11.