



Décision de nouvelles en ligne CRTC 2024-262

Version PDF

Références : 2024-143, 2024-143-1 et 2024-143-2

Ottawa, le 28 octobre 2024

Ordonnance d'exemption à la *Loi sur les nouvelles en ligne* accordée à Google

Sommaire

La *Loi sur les nouvelles en ligne (Loi)* a reçu la sanction royale le 22 juin 2023. Son objectif est d'accroître l'équité au sein du marché canadien des nouvelles numériques et de contribuer à sa viabilité. La *Loi* établit un cadre exigeant que les plus importantes plateformes en ligne négocient des accords commerciaux équitables avec les entreprises de nouvelles admissibles au Canada pour la mise à disposition de contenu de nouvelles par les plateformes en ligne.

Le *Règlement sur l'application et l'exemption (Loi sur les nouvelles en ligne) [Règlement]* portant sur l'application de la *Loi* est entrée en vigueur le 19 décembre 2023. Le *Règlement*, pris par le gouvernement du Canada, prévoit une procédure que les plateformes en ligne peuvent suivre pour être exemptées de l'obligation de négocier avec les entreprises de nouvelles individuelles. Pour être admissible à l'exemption, la plateforme doit conclure un accord avec un collectif unique qui répartirait équitablement le financement entre les entreprises de nouvelles. Le *Règlement* précise que l'exemption doit être approuvée par le Conseil à la suite d'une consultation publique.

Le 7 juin 2024, Google LLC (Google) a signalé au Conseil que la *Loi* s'appliquait à son moteur de recherche Google et qu'elle avait conclu un accord (*Accord*) avec le Collectif Canadien de Journalisme (CCJ), en vertu duquel elle contribuerait 100 millions de dollars par année aux entreprises de nouvelles canadiennes. Elle a également déposé une demande en vue d'être exemptée de la *Loi*.

Le 27 juin 2024, le Conseil a lancé une consultation publique pour déterminer si Google a démontré qu'elle remplissait les critères d'une ordonnance d'exemption en vertu de la *Loi* et du *Règlement*.

Dans la présente décision, le Conseil conclut que Google a satisfait aux exigences de la *Loi* et du *Règlement* pour obtenir une exemption pour son moteur de recherche Google. Par conséquent, il accorde une exemption de cinq ans à Google, assortie de certaines conditions, notamment l'exigence de permettre à des entreprises de nouvelles supplémentaires de se joindre au CCJ. Le Conseil exigera également des rapports annuels du CCJ pour s'assurer qu'il fonctionne de manière transparente.

L'ordonnance d'exemption entre en vigueur le **28 octobre 2024**. Conformément à l'Accord, Google paiera la contribution au CCJ dans les 60 jours suivant la publication de la présente décision.

Contexte

1. La *Loi sur les nouvelles en ligne (Loi)* établit un cadre de négociation obligatoire entre les entreprises de nouvelles admissibles au Canada et les exploitants des plus importantes plateformes en ligne qui rendent disponible du contenu de nouvelles. Dans la *Loi*, ces plateformes sont appelées « intermédiaires de nouvelles numériques » (INN)¹. L'objectif de la *Loi* est d'accroître l'équité au sein du marché canadien des nouvelles numériques et de contribuer à sa viabilité. Une fois qu'un exploitant auquel la *Loi* s'applique a signé des accords d'indemnisation équitables, il peut demander au Conseil d'être exempté de la *Loi*.
2. Les conditions requises pour obtenir une ordonnance d'exemption sont énoncées au paragraphe 11(1) de la *Loi*. Les accords conclus doivent notamment satisfaire aux exigences suivantes :
 - (i) ils prévoient une indemnisation équitable des entreprises de nouvelles;
 - (ii) ils assurent qu'une partie convenable de l'indemnisation soit utilisée pour la production de contenu de nouvelles locales, régionales et nationales;
 - (iii) ils ne laissent pas l'influence des entreprises porter atteinte à la liberté d'expression ou à l'indépendance journalistique;
 - (iv) ils contribuent à la viabilité du marché canadien des nouvelles;
 - (v) ils soutiennent une partie importante des entreprises de nouvelles locales et indépendantes et encouragent les modèles d'entreprises novateurs;
 - (vi à viii) ils soutiennent un éventail d'entreprises de nouvelles, y compris les médias d'information à but lucratif et sans but lucratif, les médias d'information autochtone et les médias d'information des communautés de langue officielle en situation minoritaire (CLOSM), dans les marchés locaux et régionaux partout au Canada, qui desservent diverses communautés, comme les communautés francophones et anglophones, les communautés noires et d'autres communautés racialisées.

¹ Dans la *Loi*, les intermédiaires de nouvelles numériques sont définis comme des plateformes de communication en ligne, notamment des moteurs de recherche et des services de réseautage social, qui relèvent de la compétence législative du Parlement et au moyen desquelles un contenu de nouvelles produit par des médias d'information est rendu disponible aux personnes se trouvant au Canada. Cela exclut les services de messagerie dont l'objectif principal est de permettre aux personnes de communiquer entre elles en privé.

3. Le *Règlement sur l'application et l'exemption (Loi sur les nouvelles en ligne)* [*Règlement*] ajoute des conditions qu'un exploitant doit remplir pour bénéficier d'une ordonnance d'exemption et explique comment l'exploitant peut remplir ces critères en concluant un accord unique avec un collectif représentant des entreprises de nouvelles.
4. En vertu des articles 4 à 10 du *Règlement*, un exploitant peut être admissible à une exemption s'il :
 - mène un processus d'appel ouvert de 60 jours à l'égard des entreprises de nouvelles qui souhaitent recevoir une indemnisation pour la mise à disposition de leur contenu de nouvelles par l'INN de l'exploitant;
 - accepte, pendant le processus d'appel ouvert, des attestations d'entreprises de nouvelles indiquant qu'elles pourraient satisfaire aux critères d'admissibilité prévus à l'article 27 de la *Loi*, qu'elles exploitent un média d'information répondant aux critères énoncés à l'article 31 de cette *Loi*, et que leur contenu de nouvelles est rendu disponible sur l'INN en question;
 - fournit au Conseil la liste des entreprises de nouvelles ayant fourni une attestation;
 - conclut un accord avec un groupe ou un collectif représentant les entreprises de nouvelles ayant répondu à l'appel ouvert, qui prévoit :
 - une indemnisation financière de 100 millions de dollars, ajustée annuellement en fonction de l'inflation, à répartir équitablement entre les entreprises de nouvelles en fonction du nombre d'employés, exprimé en équivalents temps plein (ETP) [employés ETP], engagés pour la production de nouvelles en ligne²;
 - la possibilité pour toute entreprise de nouvelles ayant fourni une attestation de se joindre au groupe ou au collectif à tout moment;
 - la protection de la liberté d'expression et de l'indépendance journalistique;
 - que les fonds seront utilisés pour soutenir la production de contenu de nouvelles locales, régionales et nationales.
5. Si l'exploitant d'un INN remplit les critères d'exemption, le Conseil doit l'exempter, relativement à cet INN, de l'obligation de négocier (article 21 de la *Loi*) et de tout règlement connexe (pris en vertu de l'article 85). Le Conseil peut également

² Le *Règlement* limite l'exigence d'une indemnisation annuelle de 100 millions de dollars au moteur de recherche qui a reçu la plus grande part des recettes publicitaires canadiennes attribuables à Internet. Le *Règlement* précise en outre qu'au plus 7 % de l'indemnisation peut être versée à la Société Radio-Canada/Canadian Broadcasting Corporation et qu'au plus 30 % peut être versée aux autres radiodiffuseurs.

exempter l'exploitant de toute autre disposition de la *Loi* ou de tout règlement pris par le Conseil (en vertu de l'article 81 ou 85).

6. En vertu du paragraphe 11(3) de la *Loi*, le Conseil peut assortir l'ordonnance d'exemption de toute condition qu'il estime indiquée. En vertu du paragraphe 11(5) de la *Loi*, une ordonnance d'exemption peut demeurer en vigueur pendant une période d'au plus cinq ans et peut être renouvelée. De plus, en vertu de l'article 12 de la *Loi*, le Conseil peut prendre une ordonnance d'exemption provisoire lorsqu'il constate qu'un exploitant n'a pas rempli toutes les conditions d'exemption, mais qu'il agit de bonne foi et qu'il pourrait les remplir dans un délai d'un an. Le Conseil peut réexaminer une ordonnance d'exemption ou une ordonnance provisoire à tout moment.
7. Outre les exigences imposées au demandeur, le Conseil doit tenir une consultation publique sur la demande avant de prendre une ordonnance d'exemption. Le Conseil a lancé une consultation sur la demande de Google LLC (Google) dans *Appel aux observations – Demande d'exemption à la Loi sur les nouvelles en ligne par Google*, Avis de consultation de nouvelles en ligne CRTC 2024-143, 27 juin 2024.

Demande de Google

8. Le 7 juin 2024, l'exploitant Google a avisé le Conseil que la *Loi* s'appliquait à son INN, soit le moteur de recherche Google. Google a également déposé une demande d'exemption auprès du Conseil sur la base de l'accord (Accord) qu'elle a conclu le 6 juin 2024 avec le Collectif Canadien de Journalisme (CCJ).
9. La demande de Google décrit comment celle-ci a mené le processus d'appel ouvert et comment elle a sélectionné le CCJ pour distribuer les fonds aux entreprises de nouvelles. Elle explique également comment l'Accord s'harmonise avec les exigences de la *Loi* et du *Règlement* qui s'appliquent à Google. Par conséquent, Google demande au Conseil de l'exempter de la *Loi*. Conformément à l'Accord, elle a 60 jours à compter de la date à laquelle est prise une ordonnance d'exemption pour payer la contribution de 100 millions de dollars au CCJ.
10. Google soutient que, puisqu'elle a satisfait aux exigences de la *Loi*, le Conseil ne peut pas lui imposer des conditions qui réglementeraient indirectement le CCJ. De plus, le CCJ indique que le Conseil ne devrait pas interférer avec son fonctionnement en tant qu'entité indépendante.
11. Le Conseil a reçu 80 interventions, provenant principalement d'entreprises de nouvelles et d'organisations de l'industrie représentant des entreprises de nouvelles. Ces interventions sont abordées dans la présente décision.

Questions

12. Le Conseil comprend que Google est une entité réglementée et que le CCJ est plutôt un collectif d'entreprises de nouvelles. Bien que le rôle du Conseil dans la supervision du CCJ soit limité, il doit néanmoins veiller à ce que l'Accord soit mis en œuvre d'une manière conforme à la *Loi* et au *Règlement*.
13. Après avoir examiné le dossier de la présente instance, le Conseil s'est penché sur les questions suivantes :
- l'appel ouvert;
 - le montant de la contribution;
 - l'utilisation de fonds pour la production de nouvelles;
 - la protection de l'indépendance journalistique;
 - la répartition des fonds prévue par le CCJ en fonction du nombre d'employés ETP;
 - l'adhésion au collectif pour les entreprises de nouvelles qui ont participé à l'appel ouvert;
 - les membres supplémentaires qui se joignent au collectif;
 - les frais d'administration;
 - la gouvernance et le fonctionnement du CCJ;
 - les exigences en matière de rapports sur la transparence;
 - la clause d'indemnité dans l'Accord;
 - la limite des droits d'auteur dans l'Accord;
 - la contribution au financement de l'intérêt public;
 - le champ d'application de l'exemption;
 - la durée de l'exemption.

Appel ouvert

14. L'alinéa 11(1)b) de la *Loi* prévoit que l'exploitant, Google dans ce cas-ci, doit respecter les conditions supplémentaires d'exemption prévues par règlement pris par le gouverneur en conseil. Le paragraphe 4(1) du *Règlement* définit les conditions d'exemption relatives au processus d'appel ouvert.

15. La demande de Google décrit l'appel ouvert qu'elle a mené du 28 février au 30 avril 2024. Google a reçu des réponses de plus de 600 entreprises de nouvelles représentant 1 435 médias d'information. Google a fourni une liste au Conseil le 17 mai 2024 et a indiqué qu'elle ne rejetait aucune entreprise de nouvelles ayant fourni une attestation.
16. L'Ontario Association of Broadcasters (OAB) a indiqué qu'elle avait connaissance d'attestations soumises qui ne figuraient pas sur la liste, mais n'a pas fourni d'autres renseignements.
17. Dans ces circonstances, le Conseil estime que Google a satisfait aux exigences relatives à l'appel ouvert.

Montant de la contribution

18. Le sous-alinéa 11(1)a)(iv) de la *Loi* exige que Google contribue à la viabilité du marché canadien des nouvelles. Le paragraphe 9(2) du *Règlement* établit une formule particulière pour une contribution financière annuelle, soit 100 millions de dollars à ajuster en fonction de l'inflation, qui est considérée comme satisfaisant à cette exigence en ce qui concerne le plus important moteur de recherche auquel la *Loi* s'applique. Google est le plus important moteur de recherche auquel la *Loi* s'applique, et la clause 4(a) de l'Accord confirme que Google versera cette somme annuelle au CCJ.
19. Par conséquent, le Conseil estime que Google a satisfait à l'exigence de contribuer à la viabilité du marché canadien des nouvelles.
20. L'alinéa 4(1)c) du *Règlement* exige que Google précise la valeur en dollars de toute indemnisation non financière incluse dans un accord. Google a affirmé, dans la clause 4(b) de l'Accord, qu'aucune indemnisation non financière ne sera versée au CCJ.
21. Par conséquent, le Conseil estime que Google a satisfait à l'exigence relative à l'indemnisation non financière.

Production de nouvelles

22. Le sous-alinéa 11(1)a)(ii) de la *Loi* exige que Google s'assure qu'une partie convenable de l'indemnisation est utilisée pour la production de contenu de nouvelles locales, régionales et nationales. Selon l'article 7 du *Règlement*, cette exigence est remplie si les entreprises de nouvelles s'engagent à utiliser la majorité des fonds reçus pour soutenir la création d'un tel contenu. La clause 7(d)(i)(A) de l'Accord stipule que le CCJ inclura cet engagement dans la convention des membres que les entreprises de nouvelles doivent signer pour se joindre au collectif et qu'il le fera respecter.

23. Par conséquent, le Conseil estime que Google a satisfait à l'exigence de veiller à ce qu'une partie convenable de l'indemnisation soit utilisée pour soutenir la production de contenu de nouvelles locales, régionales et nationales.

Indépendance journalistique

24. L'alinéa 11(1)a)(iii) de la *Loi* exige que Google ne laisse pas l'influence des entreprises porter atteinte à la liberté d'expression ou à l'indépendance journalistique. L'article 8 du *Règlement* indique que cette exigence est satisfaite si l'Accord comprend un engagement selon lequel l'exploitant ne prendra aucune mesure qui porte atteinte à la liberté d'expression ou à l'indépendance journalistique. Les clauses 5(c)(i) à 5(c)(iii) de l'Accord comprennent l'engagement de Google à éviter de telles mesures. En outre, la clause 7(d)(i)(B) stipule que le CCJ inclura dans la convention des membres un engagement selon lequel les entreprises de nouvelles ne laissent pas l'influence des entreprises les toucher de la sorte.

25. Par conséquent, le Conseil estime que Google a satisfait à l'exigence de veiller à ce que l'indépendance journalistique soit protégée.

Répartition équitable

26. Les sous-alinéas 11(1)a)(i) et 11(1)a)(v) à 11(1)a)(viii) de la *Loi* exigent que Google fournisse une indemnisation équitable à un éventail d'entreprises de nouvelles, y compris les médias d'information à but lucratif et sans but lucratif, les médias d'information autochtone et les médias d'information des CLOSM, dans les marchés locaux et régionaux partout au Canada, qui desservent diverses communautés, comme les communautés francophones et anglophones, les communautés noires et d'autres communautés racialisées. L'article 10 du *Règlement* précise comment les fonds doivent être répartis entre les entreprises de nouvelles pour satisfaire à ces exigences.

27. Plus précisément :

- l'indemnisation doit être répartie en tenant compte du nombre d'employés ETP engagés pour la production de contenu de nouvelles originales destiné à être rendu disponible en ligne;
- au plus 7 % de l'indemnité doit être octroyée à la Société Radio-Canada (SRC)/Canadian Broadcasting Corporation (CBC) et au plus 30 % doit être octroyée aux autres radiodiffuseurs;
- le collectif peut déduire des frais raisonnables d'administration;
- le collectif doit permettre à toute entreprise de nouvelles qui a répondu à l'appel ouvert et fourni une attestation de se joindre au collectif et de recevoir des paiements futurs.

28. Chacun de ces éléments est abordé dans l'Accord :

- la clause 7(b) exige que le CCJ distribue la contribution aux membres en tenant compte du nombre d'employés ETP et limite le montant à distribuer aux radiodiffuseurs et à la SRC/CBC;
- la clause 7(d) restreint le CCJ à déduire au plus 2 % de la contribution pour les frais d'administration, à condition qu'ils soient liés à la gestion de la contribution et que le collectif n'exige pas de frais pour l'adhésion ou le maintien des entreprises de nouvelles en tant que membres;
- la clause 7(f) exige que le CCJ admette les entreprises de nouvelles qui ont fourni une attestation démontrant qu'elles satisfont aux exigences du *Règlement*.

29. Le Conseil estime que les exigences en matière de répartition équitable sont reflétées dans l'Accord conclu entre Google et le CCJ. Par conséquent, Google a satisfait aux exigences énoncées aux alinéas 11(1)a(i) et 11(1)a(v) à 11(1)a(viii) de la *Loi*. Toutefois, comme indiqué ci-dessous, le Conseil apporte des précisions et des conditions supplémentaires pour garantir la mise en œuvre appropriée de l'Accord.

Définition des employés ETP

Positions des parties

30. Dans un mémoire conjoint de principes communs, Médias d'Info Canada (MIC), la SRC/CBC, Bell Média inc., Corus Entertainment Inc., Québecor Média inc., Rogers Communications Inc. et l'OAB (collectivement, le groupe de principes communs [PC]) ont demandé au Conseil d'exiger que le CCJ inclue uniquement les employés qui reçoivent des relevés d'impôt T4³ de l'entreprise de nouvelles dans le calcul de la répartition équitable, à l'exclusion des pigistes, et qu'il utilise 35 heures par semaine pour calculer le nombre d'employés ETP. Plusieurs petites entreprises de nouvelles, ainsi que le Canadian Deaf Grassroots Movement, ont soutenu que les pigistes devraient être pris en compte pour déterminer la répartition équitable, car cela refléterait la réalité des petites entreprises de nouvelles. Google n'a pas formulé d'observations sur la question de savoir si les pigistes devraient être inclus ou non, mais a indiqué que si le Conseil fournissait des orientations, cela simplifierait le travail du CCJ.

31. Le CCJ a proposé un calcul de la répartition équitable qui inclut à la fois les employés et les pigistes, ceux-ci ayant un poids inférieur à celui des employés dans le calcul. Les heures de travail des employés seraient assimilées à des ETP sur la base de 35 heures par semaine, les contractants étant assimilés à des ETP sur la base des montants versés.

³ Les relevés d'impôt qui présentent la totalité de la rémunération versée par un employeur à un employé au cours d'une année civile.

Décision du Conseil

32. Le Conseil reconnaît que le calcul proposé par le CCJ pour la répartition équitable se veut souple et reflète la situation de nombreuses petites entreprises de nouvelles. Toutefois, comme ces renseignements ne figuraient que dans la réplique du CCJ, aucune autre partie n'a eu la possibilité de fournir des observations à leur égard.
33. Le Conseil estime qu'il serait plus conforme à l'intention du *Règlement* de s'en remettre uniquement aux employés pour déterminer le nombre d'employés ETP pour chaque entreprise. Selon le *Règlement*, le CCJ doit répartir les fonds « eu égard au » nombre d'employés ETP. Le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation (REIR), un document publié avec le *Règlement* et expliquant son intention, indique précisément que le Conseil doit évaluer la répartition équitable « en fonction du nombre de journalistes équivalents temps plein employés par une entreprise de nouvelles au cours de l'année civile précédente pour produire du contenu de nouvelles destiné à être rendu disponible en ligne ». Ni la *Loi* ni le *Règlement* ne mentionnent les contractants ou les pigistes. De plus, l'emploi est également un critère utilisé à l'article 27 de la *Loi*, qui définit les critères d'admissibilité à la négociation pour les entreprises de nouvelles. Ceci est aussi conforme aux critères d'admissibilité pour l'obtention de la désignation d'organisation journalistique canadienne qualifiée (OJCQ)⁴ par l'Agence du revenu du Canada. En outre, le Conseil estime que le CCJ devrait disposer plus facilement de renseignements fiables sur l'emploi pour s'assurer qu'il répartit les fonds de manière responsable.
34. Par conséquent, le Conseil précise que, conformément à l'Accord, le CCJ doit calculer la répartition équitable de l'indemnisation financière entre les entreprises de nouvelles en fonction du nombre d'employés ETP, ce qui n'inclut pas les pigistes.
35. Ni la *Loi* ni le *Règlement* ne précisent le nombre d'heures d'emploi régulier à utiliser pour calculer le nombre d'employés ETP pour chaque entreprise, et le Conseil ne prend pas non plus position sur cette question.

Adhésion des entreprises de nouvelles qui ont fourni une attestation lors de l'appel ouvert

36. En vertu de l'alinéa 10(1)b) du *Règlement*, toute entreprise de nouvelles qui a répondu à l'appel ouvert est autorisée à se joindre au groupe à tout moment et à recevoir une indemnisation à compter de cette date.

⁴ Une entreprise de nouvelles peut être désignée comme une OJCQ en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour pouvoir bénéficier de divers programmes fiscaux comme le crédit d'impôt pour la main-d'œuvre journalistique canadienne.

Positions des parties

37. Le CCJ a indiqué dans ses observations qu'il a l'intention de déterminer si les entreprises de nouvelles ayant fourni une attestation peuvent remplir les conditions d'admissibilité prévues par la *Loi* pour accorder ou annuler l'adhésion au collectif⁵. Bien qu'il n'ait pas décrit ce processus en détail, le CCJ a indiqué que cette détermination pourrait être simple, comme vérifier si une entreprise de nouvelles a été désignée comme une OJCQ ou détient une licence de radiodiffusion applicable du Conseil, ou plus complexe, comme contrôler si l'entreprise se conforme à un code de déontologie journalistique sur une base continue.
38. Le groupe de PC a soulevé des préoccupations quant à l'intention du CCJ de valider les attestations de cette manière. Il estime que le *Règlement* ne donne pas au CCJ le pouvoir discrétionnaire de déterminer quelles entreprises de nouvelles sont autorisées à se joindre au collectif. Les petites entreprises de nouvelles, de manière générale, n'ont pas soulevé ces préoccupations. Certains intervenants, dont la SRC/CBC et des groupes représentant des communautés issues de la diversité⁶, ont suggéré que le CCJ procède à cette validation.

Décision du Conseil

39. En vertu de l'alinéa 10(1)b) du *Règlement*, toute entreprise de nouvelles qui a soumis une attestation lors de l'appel ouvert doit être autorisée à se joindre au collectif. Le Conseil confirme donc que les entreprises de nouvelles ayant fourni une attestation doivent être autorisées à se joindre au CCJ.
40. Néanmoins, tant l'Accord que le *Règlement* confèrent au CCJ un mandat clair de veiller à ce qu'il répartisse les fonds d'une manière équitable en fonction du nombre d'employés ETP qui ont été engagés pour produire du contenu de nouvelles originales en ligne. Ainsi, le CCJ devra valider à la fois le nombre d'employés ETP des entreprises de nouvelles ayant fourni une attestation et le fait que ces employés sont engagés pour produire du contenu de nouvelles originales en ligne. Si des fonds sont versés sur la base de renseignements inexacts concernant les employés ETP, la clause 7(d)(vi) de l'Accord prévoit que le CCJ récupère ces fonds et les redistribue aux autres membres.

⁵ Ces exigences sont énoncées à l'article 27 de la *Loi*. Une entreprise de nouvelles peut être admissible en étant désignée comme une OJCQ en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, ou en satisfaisant à un critère qui comprend l'emploi régulier d'au moins deux journalistes, l'exercice d'activités au Canada, la production de contenu de nouvelles d'intérêt général et le respect d'un code de déontologie journalistique.

⁶ Ces groupes comprennent la Fondation Béati, le Conseil national des musulmans Canadiens et Social Innovation Canada.

Membres supplémentaires du collectif

Position des parties

41. Un large consensus s'est dégagé parmi les intervenants sur le fait que des entreprises de nouvelles supplémentaires n'ayant pas fourni d'attestation lors de l'appel ouvert devraient être autorisées à se joindre au collectif pendant toute la durée de validité d'une ordonnance d'exemption. De plus, l'occasion devrait se présenter au moins une fois par année pour permettre aux entreprises de nouvelles de se joindre au collectif à temps pour chaque cycle de paiement annuel. De nombreux intervenants ont souligné que le paysage canadien des nouvelles évoluera sans aucun doute au cours d'une période de cinq ans, avec l'entrée sur le marché de nouvelles entreprises.
42. Certaines entreprises de nouvelles, en particulier celles qui n'ont pas répondu à l'appel ouvert initial, ont plaidé en faveur d'une possibilité immédiate de se joindre au collectif et de faire partie du premier paiement annuel. Quelques intervenants ont suggéré que la possibilité de se joindre dans l'avenir soit limitée aux entreprises de nouvelles qui n'étaient pas admissibles à soumettre une attestation dans le cadre de l'appel initial, mais qui répondent désormais aux critères. Pink Triangle Press s'est inquiétée des retards potentiels dans la répartition des fonds si les entreprises de nouvelles avaient une autre possibilité de se joindre avant le versement du premier paiement.
43. La plupart des intervenants, dont le CCJ, ont convenu que le CCJ est le mieux placé pour gérer un processus continu d'admission de nouveaux membres. Le CCJ estime qu'il peut et doit admettre de nouveaux membres périodiquement, mais il souhaiterait obtenir des éclaircissements sur ce point de la part du Conseil ou encore au moyen d'une modification du *Règlement*. Google a soutenu qu'elle ne peut pas être obligée de mener des appels ouverts supplémentaires, étant donné que le *Règlement* n'exige qu'un seul appel. Elle a indiqué que les entreprises de nouvelles qui n'ont pas répondu à l'appel ouvert peuvent demander au Conseil d'être désignées comme admissibles et qu'elle estime que l'Accord permet au CCJ d'admettre de nouveaux membres sans que Google intervienne dans le processus.

Décision du Conseil

44. La clause 7(f) de l'Accord exige que le CCJ admette toute entreprise de nouvelles qui fournit une attestation à Google « de temps à autre », et le CCJ a indiqué qu'il est disposé à le faire, dans l'attente d'une décision du Conseil confirmant qu'il peut admettre de tels membres. Le Conseil souligne que le *Règlement* n'exige pas que les entreprises de nouvelles soient désignées comme admissibles par le Conseil pour se joindre au collectif.
45. Bien que l'ajout d'autres entreprises de nouvelles au collectif pourrait diluer le financement disponible pour les membres initiaux, le dossier de l'instance soutient l'idée d'autoriser les entreprises de nouvelles à se joindre au collectif

dans l'avenir, car cela permettrait de répondre aux changements dans le paysage des nouvelles. Le fait que le CCJ rende compte du nombre d'entreprises de nouvelles admises et de son incidence sur la répartition des fonds permettrait au Conseil de surveiller cette incidence et de prendre des mesures supplémentaires au besoin.

46. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil impose à Google une condition selon laquelle elle doit collaborer avec le CCJ pour mettre en place un mécanisme qui obligerait le CCJ à admettre chaque année les entreprises de nouvelles qui n'ont pas répondu à l'appel ouvert, mais qui peuvent fournir une attestation démontrant qu'elles répondent aux critères énoncés à l'article 5 du *Règlement*⁷. Le Conseil encourage en outre Google et le CCJ à collaborer pour permettre aux entreprises de nouvelles qui n'ont pas répondu à l'appel ouvert de soumettre des attestations et de participer à la répartition des fonds pendant la première année de l'exemption, si ce processus peut être géré d'une manière qui ne retarde pas la répartition initiale des fonds.

Frais d'administration

47. Le *Règlement* permet au collectif de retenir des frais raisonnables d'administration sur le montant du financement. La clause 4(d) de l'Accord limite ce montant à un maximum de 2 % du financement chaque année, qui ne peut être dépensé que pour des frais liés à l'administration des fonds.

Position des parties

48. Le groupe de PC ainsi que Hebdos Québec et la Coopérative nationale de l'information indépendante (CNII) ont proposé que les frais d'administration soient limités à 0,5 % chaque année, étant donné que le rôle du CCJ est censé être très limité. La CNII a proposé un taux de 1 % pour la première année afin de tenir compte de l'augmentation des coûts de démarrage de l'organisation. Pour respecter la limite de 0,5 %, l'Association canadienne des radiodiffuseurs (ACR) et MIC ont en outre proposé que le CCJ ne puisse pas rémunérer ses administrateurs. De nombreuses petites entreprises de nouvelles ont estimé que 2 % était raisonnable, d'autant plus qu'il s'agit d'une limite supérieure.

Décision du Conseil

49. Selon le REIR, un pourcentage de 5 à 6 % est une limite raisonnable pour les frais d'administration. À titre de comparaison, les frais d'administration des fonds de production indépendants certifiés supervisés par le Conseil sont plafonnés à 5 %.

⁷ Autrement dit, les entreprises de nouvelles qui sont en mesure de fournir une attestation démontrant les éléments suivants : elles pourraient être désignées comme admissibles en vertu de l'article 27 de la *Loi* et elles exploitent un média d'information qui est exploité exclusivement dans le but de produire du contenu de nouvelles visé au paragraphe 31(2) de la *Loi* ou qui est un média d'information visé au paragraphe 31(2.1) de la *Loi*, dont le contenu de nouvelles est rendu disponible par Google.

50. Étant donné que 2 % représente un maximum et qu'il pourrait être inférieur si les frais réels du CCJ sont moindres, le Conseil estime que la limite de 2 % est raisonnable, à condition que les fonds soient uniquement utilisés pour des activités liées à la distribution des fonds aux entreprises de nouvelles et aux médias d'information membres.
51. Bien que l'interdiction de rémunérer les membres du conseil d'administration du CCJ permettrait de préserver une plus grande partie des fonds à répartir entre les membres, cela pourrait rendre plus difficile la participation des représentants des petites entreprises de nouvelles, qui disposent de moins de ressources pour payer le temps passé en dehors de leurs fonctions principales. Par conséquent, le Conseil ne prend pas position sur la question de savoir si le CCJ devrait ou non rémunérer ses administrateurs.

Gouvernance et fonctionnement du CCJ

Positions des parties

52. De nombreux intervenants, en particulier le groupe de PC, ont soumis des propositions détaillées sur divers aspects du fonctionnement proposé par le CCJ. Ces propositions portaient, entre autres, sur la structure proposée pour le conseil d'administration et les catégories de membres pour l'élection du conseil, ainsi que sur le calendrier et les procédures de paiement et de gestion des fonds entre le moment où ils sont versés au CCJ par Google et celui où ils sont distribués aux membres.
53. Google a soutenu que le Conseil ne devrait pas tenter de gérer la gouvernance ou le fonctionnement du CCJ, notamment en imposant des conditions à l'exemption. Elle a indiqué que cela outrepasserait l'autorité du Conseil et porterait atteinte à l'indépendance du CCJ.
54. Le CCJ a également soutenu que le Conseil ne devait pas interférer avec sa gouvernance ou son fonctionnement en tant qu'entité indépendante. Malgré cela, le CCJ a soumis ses documents de gouvernance actuelle et proposée et continue à fournir des documents de politique et de gouvernance à jour sur son site Web à mesure qu'ils sont disponibles.

Décision du Conseil

55. Le Conseil a un rôle de supervision à jouer en veillant à ce que les fonds soient répartis conformément aux exigences de la *Loi* et du *Règlement*. Toutefois, le CCJ est un organisme indépendant. Le Conseil prend acte du travail accompli à ce jour par le CCJ pour mettre en place les politiques et les procédures nécessaires. En tant qu'organisme sans but lucratif, le CCJ sera sous le contrôle de ses membres, dont beaucoup seront les mêmes entreprises de nouvelles qui sont intervenues dans le cadre de cette consultation. Si les entreprises de nouvelles membres estiment que les membres du conseil d'administration ne font pas preuve de diligence dans l'exercice de leurs obligations fiduciaires, elles peuvent remplacer

ces membres lors des prochaines élections. Elles peuvent également disposer d'autres recours en vertu du droit sur les organisations sans but lucratif.

56. Certaines parties ont suggéré que la structure proposée par le CCJ est trop complexe. Des structures de conseil d'administration simples pourraient permettre une prise de décisions plus efficace, mais pourraient empêcher une grande diversité de voix de se faire entendre lors de la prise de ces décisions et ne refléteraient pas nécessairement l'importance accordée à la diversité dans la *Loi*. Si le Conseil devait imposer des exigences particulières à cet égard, cela entraînerait probablement des retards pendant que le CCJ s'efforcerait d'adapter ses plans.
57. Bien que le Conseil souhaite éviter les retards de paiement, il doit également veiller à ce que les paiements soient effectués de manière responsable. Imposer des délais précis pour effectuer les paiements pourrait ne pas laisser au CCJ le temps de mettre en place un processus de paiement solide et transparent.
58. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil estime qu'il n'est pas nécessaire de fournir des orientations précises sur la structure de gouvernance du CCJ ou sur ses plans quant à l'administration des fonds. Le Conseil exigera un rapport annuel de la part du CCJ pour veiller à ce que les fonds soient répartis conformément à la *Loi* et au *Règlement*, comme indiqué ci-dessous.

Rapports sur la transparence

59. Le CCJ est tenu, en vertu de la clause 7(e) de l'Accord, de répondre à toute demande de renseignements du Conseil et d'exiger la même chose de ses entreprises de nouvelles membres. Les entreprises de nouvelles ont également l'obligation de répondre aux demandes de renseignements du Conseil en vertu de l'article 53 de la *Loi*.
60. Le Conseil utilisera ces dispositions dans le cadre de son rôle de surveillance pour s'assurer que le CCJ fonctionne de manière transparente et qu'il répartit les fonds de manière responsable, conformément au *Règlement*. Par conséquent, le Conseil a l'intention de demander au CCJ, au moins sur une base annuelle, des rapports sur les points suivants :
 - a) des règlements administratifs et des documents de gouvernance actualisés, y compris les conditions d'adhésion à des catégories de vote particulières et les procédures d'élection du conseil d'administration, une liste des membres et la catégorie de vote à laquelle ils ont choisi d'adhérer, ainsi que tout changement au sein du conseil d'administration;
 - b) les processus, procédures et définitions relatifs à la détermination du nombre d'employés ETP, des renseignements sur les ETP et les paiements correspondants aux membres, y compris les calendriers de paiement;

c) les processus et procédures liés à l'ajout de nouveaux membres au collectif, une liste des membres qui ont posé leur candidature, les membres nouvellement ajoutés et les raisons pour lesquelles les autres candidatures ont été rejetées;

d) les processus et procédures liés à la gestion financière, y compris les états financiers et toutes les vérifications pour l'année, ainsi qu'une comptabilisation des frais d'administration retenus sur le financement;

e) les processus et procédures de résolution des litiges, la couverture du nombre et du type de litiges résolus et les résolutions obtenues.

Indemnité

Position des parties

61. Quelques intervenants, dont l'ACR, la SRC/CBC et la Fédération nationale des communications et de la culture, ont soulevé des questions concernant la clause 8 de l'Accord, qui oblige le CCJ à indemniser Google, ses sociétés affiliées, les membres de son conseil d'administration, ses dirigeants et ses employés dans certaines circonstances, généralement lorsque le CCJ enfreint l'Accord et que Google subit un préjudice. Dans le même ordre d'idées, la clause 10 permet à Google de retenir des fonds des paiements futurs pour satisfaire à la clause d'indemnité. Des intervenants se sont inquiétés de l'ampleur de l'indemnité, soutenant que, si elle était appliquée, elle pourrait potentiellement mettre en péril l'ensemble du financement.
62. Dans son intervention, Google a indiqué que les clauses d'indemnité sont courantes dans les contrats commerciaux et qu'elles sont importantes dans ce cas-ci puisque Google dispose d'outils limités pour s'assurer que le CCJ respecte ses obligations.

Décision du Conseil

63. Le Conseil reconnaît que les clauses d'indemnité sont des obligations contractuelles habituelles et convient que des mesures sont nécessaires pour veiller à ce que les parties à l'Accord respectent leurs obligations.
64. Cependant, le Conseil s'inquiète des répercussions potentielles de ces clauses d'indemnité sur les entreprises de nouvelles du collectif. L'un des principaux objectifs de la *Loi* est de contribuer à la viabilité des entreprises de nouvelles au Canada. Les critères d'exemption portent également sur la viabilité, le *Règlement* exigeant une indemnisation financière annuelle particulière à cet égard. Une indemnité non plafonnée en vertu de laquelle Google pourrait réclamer et compenser les contributions financières destinées aux entreprises de nouvelles ne serait pas compatible avec ce régime législatif. Elle pourrait avoir de graves répercussions sur les entreprises de nouvelles et les médias d'information qu'elles exploitent et, par conséquent, sur l'ensemble du marché canadien des nouvelles.

65. En outre, le Conseil souligne les autres mesures d'incitation à la conformité qui existent pour le CCJ, notamment les orientations énoncées dans la présente décision, qui précise comment interpréter certaines parties de l'Accord et énonce les exigences en matière de rapports que le CCJ devra respecter pour assurer la transparence.
66. Par conséquent, le Conseil impose à Google une condition limitant le montant de l'indemnité qu'elle peut réclamer, et compenser, au montant de la contribution qui peut être déduit pour les frais d'administration (2 %).

Limite des droits d'auteur

67. Certains intervenants, dont le groupe de PC, Village Media, The Logic et Unifor, ont soulevé des questions concernant la clause 7(h) de l'Accord, qui interdit aux entreprises de nouvelles de poursuivre Google pour violation du droit d'auteur en lien avec la mise à disposition du contenu de nouvelles des membres par des intermédiaires de la manière autorisée par la *Loi*. Les intervenants craignaient que cela limite leur capacité à faire reconnaître leurs droits d'auteur auprès de Google pour des utilisations allant au-delà de la mise à disposition de contenu de nouvelles sur le moteur de recherche Google. Plus précisément, les intervenants se sont inquiétés de l'utilisation potentielle sur des INN autres que le moteur de recherche Google ou pour former des modèles d'intelligence artificielle (IA). Google soutient que la disposition est rédigée précisément pour refléter l'utilisation envisagée en vertu de la *Loi*, à savoir la mise à disposition de contenu de nouvelles sur l'INN couvert par l'Accord.
68. L'article 26 de la *Loi* protège un exploitant de toute responsabilité en matière de droits d'auteur dans certaines circonstances, lorsque son INN rend disponible du contenu de nouvelles. La clause 7(h) de l'Accord étend une protection semblable à Google en ce qui concerne la mise à disposition par le moteur de recherche Google du contenu de nouvelles des entreprises de nouvelles du collectif⁸. Dans la mesure où cette clause reflète les protections contre la responsabilité prévues par la *Loi*, le Conseil souligne qu'il n'est pas nécessaire de prendre d'autres mesures à ce stade. Par conséquent, le Conseil ne prend pas d'ordonnance concernant la clause 7(h) de l'Accord.

Financement de la participation de l'intérêt public

69. Bien que l'idée d'exiger le financement de l'intérêt public comme condition de l'exemption ait été soutenue par certains intervenants, Google et Rogers ont toutes deux indiqué que le Conseil n'a pas le pouvoir d'imposer de telles conditions en vertu de la *Loi*. Google a ajouté que les coûts de participation à cette instance écrite seraient limités. Google et l'ACR se sont interrogées sur la nécessité d'un

⁸ La clause 7(h) fait référence au contenu de nouvelles mis à disposition par les « intermédiaires » de Google. En vertu de l'Accord, les « intermédiaires » sont définis comme les INN exploités par Google auxquels la *Loi* s'applique, c'est-à-dire uniquement le moteur de recherche Google.

financement de l'intérêt public étant donné le rôle limité que joue le Conseil dans la surveillance de la *Loi*.

70. Avec une ordonnance d'exemption en place, il est probable qu'il y aura peu d'instances futures en vertu de la *Loi*. Si le financement de l'intérêt public était prélevé sur les 100 millions de dollars, cela réduirait les montants disponibles pour les entreprises de nouvelles et pourrait aller à l'encontre des objectifs de la *Loi*. S'il était ajouté aux 100 millions de dollars, cela obligerait Google à payer plus que le montant de la contribution indiqué dans le *Règlement*.
71. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil n'alloue pas de fonds à la participation de l'intérêt public pour le moment. Le Conseil souligne toutefois que le Fonds de Participation à la Radiodiffusion a présenté une demande d'élargissement de son mandat pour inclure les instances relatives à la *Loi*.

Champ d'application de l'exemption

72. Puisque Google a rempli les critères d'exemption, le Conseil doit prendre une ordonnance d'exemption. En vertu du paragraphe 11(2) de la *Loi*, les ordonnances d'exemption soustraient l'exploitant aux effets de l'article 21, portant sur l'obligation de négocier, ainsi qu'à tout règlement pris en vertu de l'article 85 qui se rapporte à l'article 21. Le Conseil peut exempter l'exploitant d'autres dispositions de la *Loi* ou de certains règlements.

Position des parties

73. Dans sa demande, Google a sollicité une exemption générale à la *Loi*, sans se limiter à des dispositions particulières. Dans son intervention, Google a précisément demandé au Conseil d'obtenir l'approbation du Conseil du Trésor pour l'exempter des dispositions de l'article 81 relatives aux mesures de recouvrement des coûts, car en concluant un accord avec un collectif, elle a épargné au Conseil le temps et les ressources qui auraient autrement été nécessaires pour surveiller le processus de négociation obligatoire.
74. Google a également demandé au Conseil de l'exempter de toute plainte pour préférence indue relative au processus de négociation ou à l'Accord. Les autres parties qui ont fourni des observations sur cette question ont généralement estimé que les dispositions relatives à la préférence indue devaient continuer à s'appliquer, afin de veiller à ce que Google ne puisse pas utiliser son déséquilibre des pouvoirs pour nuire à certaines entreprises de nouvelles plutôt qu'à d'autres.

Décision du Conseil

75. Si Google est exemptée, elle sera réglementée dans une mesure beaucoup plus limitée, et il est probable que le Conseil utilisera moins de ressources et aura des coûts moins élevés que si Google participait au processus de négociation obligatoire. Néanmoins, le Conseil aura toujours des coûts à recouvrer, et les dispositions relatives au recouvrement des coûts à l'article 81 constituent le

principal mécanisme prévu par la *Loi* à cette fin. Toute économie réalisée par le Conseil sera déjà reflétée dans son recouvrement des coûts, puisque le Conseil peut uniquement faire payer les coûts réels qu'il engage dans le cadre de l'application de la *Loi*.

76. Étant donné que les dispositions relatives à la préférence induite concernent principalement la mise à disposition de nouvelles en ligne – ce que Google continuera à faire – plutôt que la négociation obligatoire – ce qu'elle ne fera pas – le Conseil estime que Google ne devrait pas être exemptée des plaintes pour préférence induite déposées par des entreprises de nouvelles admissibles en vertu de l'article 52 de la *Loi*.
77. Le Conseil estime également que Google devrait être tenue de fournir des renseignements conformément à l'article 53 de la *Loi* et aux conditions énoncées ci-dessous ou, de temps à autre, à la demande du Conseil. Le Conseil a besoin de renseignements pour s'acquitter de ses obligations en vertu de la *Loi*, notamment pour s'assurer que le vérificateur indépendant dispose de données suffisantes pour préparer son rapport annuel.
78. Par conséquent, le Conseil exempte précisément Google de son obligation de participer au processus de négociation obligatoire, comme l'exige l'article 21 de la *Loi*. Cela comprend également toutes les dispositions des règlements du Code de conduite précisément associées à la participation au processus de négociation obligatoire.

Durée de l'exemption

79. L'Accord exige que Google commence à verser des fonds au CCJ dès que le Conseil aura pris une ordonnance d'exemption en vertu de l'article 11 de la *Loi*. L'Accord demeurera alors en vigueur pendant cinq ans à compter de la date de l'ordonnance d'exemption. En vertu de la *Loi*, une exemption peut durer jusqu'à cinq ans et peut être renouvelée.
80. La plupart des intervenants ont été en faveur d'une exemption de cinq ans, soit sous la forme d'une exemption de cinq ans en vertu de l'article 11, soit sous la forme d'une exemption provisoire en vertu de l'article 12 couvrant la première année, suivie d'une exemption en vertu de l'article 11 couvrant les années restantes de l'Accord.
81. Le Conseil estime qu'une exemption de cinq ans apporterait une plus grande stabilité de financement aux entreprises de nouvelles et nécessiterait moins d'administration. L'article 14 de la *Loi* permet au Conseil de réexaminer une ordonnance d'exemption à tout moment, par exemple s'il y a des raisons de penser que l'exploitant agit d'une manière incompatible avec la *Loi* ou avec une condition d'exemption.
82. Par conséquent, le Conseil estime qu'une exemption de cinq ans en vertu de l'article 11 est appropriée, à condition que l'Accord demeure en vigueur.

Avis de la part de Google

83. L'ordonnance d'exemption repose sur le bon fonctionnement de l'Accord tel qu'il a été présenté. Toutefois, l'Accord contient des dispositions permettant à Google de céder ou de résilier l'Accord et d'envoyer des avis de violation au CCJ. L'Accord peut également être modifié si les deux parties en conviennent. Le Conseil impose à Google une condition selon laquelle elle doit l'aviser sans délai de toute modification, cession ou résiliation de l'Accord. Google doit également aviser le Conseil en même temps qu'elle avise le CCJ de toute violation aux termes de la clause 1(c) de l'Accord.

Conclusion

84. Compte tenu de tout ce qui précède, le Conseil conclut, par décision majoritaire, que Google a rempli les conditions d'exemption. Conformément au paragraphe 11(1) de la *Loi*, le Conseil accorde une **ordonnance** exemptant Google, relativement à son intermédiaire de nouvelles numériques, le moteur de recherche Google, de l'obligation de participer au processus de négociation obligatoire en vertu de l'article 21 de la *Loi*, et de toute disposition des règlements du Code de conduite relative à la participation au processus de négociation obligatoire, sous réserve des conditions suivantes :

a) Google doit collaborer avec le CCJ pour veiller à la mise en place d'un mécanisme obligeant le CCJ à admettre chaque année les entreprises de nouvelles qui n'ont pas répondu à l'appel ouvert, mais qui peuvent fournir une attestation démontrant qu'elles pourraient être désignées comme admissibles en vertu de l'article 27 de la *Loi*, et qu'elles exploitent un média d'information qui est exploité exclusivement dans le but de produire du contenu de nouvelles visé au paragraphe 31(2) de la *Loi* ou qui est un média d'information visé au paragraphe 31(2.1) de la *Loi*, dont le contenu de nouvelles est rendu disponible par le moteur de recherche Google.

b) Google ne doit pas réclamer ou compenser à titre d'indemnité plus du montant de sa contribution financière au titre de l'Accord qui peut être déduit pour les frais d'administration (2 %).

c) Google doit aviser sans délai le Conseil de toute modification, cession ou résiliation de l'Accord et doit également aviser le Conseil en même temps qu'elle avise le CCJ de toute violation aux termes de la clause 1(c) de l'Accord.

85. La présente ordonnance d'exemption entre en vigueur le **28 octobre 2024** et demeurera en vigueur pendant cinq ans à compter de cette date, à condition que l'Accord conclu entre Google et le CCJ demeure en vigueur. Conformément à l'Accord, Google paiera la contribution au CCJ dans les 60 jours suivant la publication de la présente décision.

Secrétaire général