

Faire contribuer les géants du Web au contenu
d'information journalistique : un enjeu incontournable

Mémoire présenté par la
Fédération nationale des communications et de la culture (FNCC-CSN)
au Comité permanent du patrimoine canadien

Dans le cadre de la consultation sur le projet de loi C-18, Loi concernant les
plateformes de communication en ligne rendant disponible du contenu de
nouvelles aux personnes se trouvant au Canada

23 septembre 2022

Fédération nationale des communications et de la culture (FNCC-CSN)
1601, avenue De Lorimier
Montréal (Québec) H2K 4M5
Tél. : 514 598-2132
www.csn.qc.ca

Table des matières

Avant-propos	5
Introduction.....	5
Les objectifs de la FNCC	6
Les ordonnances d'exemption.....	11
Conclusion	15
Annexe 1 : propositions d'amendements au projet de loi C-18	17

Avant-propos

La Fédération nationale des communications et de la culture (FNCC–CSN) regroupe 6000 membres dans 80 syndicats œuvrant dans les domaines des communications, du journalisme et de la culture principalement au Québec dans l'ensemble de ses régions, mais aussi en Ontario et au Nouveau-Brunswick. À ce titre, la FNCC-CSN constitue au Québec et dans le secteur francophone, l'organisation syndicale la plus représentative et la plus importante du secteur des communications et des médias. Elle est affiliée à la Confédération des syndicats nationaux (CSN).

Introduction

La FNCC-CSN remercie le Comité permanent du patrimoine canadien de l'opportunité qui nous est donné d'exprimer nos commentaires dans le cadre de la consultation portant sur le projet de loi C-18.

L'industrie des médias est mise à mal depuis plus de 10 ans maintenant en raison de l'accaparement des revenus publicitaires par les géants du numérique. Cela touche fortement la presse écrite, mais aussi les médias d'information télévisuels et radiophoniques. Nous sommes en accord avec l'analyse économique de la situation présentée par le ministère Patrimoine Canada lors du dépôt du projet de loi en avril dernier. Le ministère affirmait à juste titre que cette crise a lourdement affecté la capacité des médias d'information de livrer une information diversifiée et de qualité à l'ensemble des communautés canadiennes, et notamment de l'information en français dans les communautés francophones. La crise a particulièrement frappé les médias locaux et régionaux, à tel point que l'on assiste dans certaines communautés à des déserts d'information. Ajoutons que cette crise s'est non seulement traduite par la fermeture d'un grand nombre de médias d'information et par des pertes d'emplois massives dans le secteur; de plus, elle a obligé les travailleurs et les travailleuses à concéder à d'importants reculs dans leurs conditions salariales, avantages sociaux ou conditions de travail, dans le but d'assurer la survie des médias encore en activité.

Le contenu d'information continu d'être apprécié et consulté par la population québécoise et canadienne, mais les entreprises médiatiques n'arrivent plus, dans le contexte de marché actuel, à monétiser ce contenu. Il apparaît de plus en plus évident que les géants comme Google et Facebook ont une position dominante dans leur secteur d'activité (moteurs de recherche, médias sociaux) et abusent de cette position. Ceci s'explique par deux défaillances du marché, pour lesquelles l'intervention gouvernementale est nécessaire. D'une part, à cause notamment des « effets de réseau », l'économie numérique ne tend pas à la libre concurrence, mais plutôt à une concentration des parts de marché aux mains d'un nombre très limité d'entreprises qui opèrent les services de plateformes numériques et de médias sociaux.

D'autre part, elle se caractérise par une asymétrie d'information qui pénalise les médias d'information et, ultimement, la population dans son ensemble. Dans le marché numérique de l'information médiatique, le lecteur a encore plus de difficulté à vérifier par lui-même la véracité de chacune des informations d'actualité et la crédibilité de la source d'information,

comparativement au marché de l'information traditionnel. Le prix Nobel d'économie Georges Akerlof a démontré depuis longtemps qu'un tel contexte d'asymétrie de l'information peut engendrer des dysfonctionnements de marché qui créent des obstacles pour les entreprises désirant investir afin d'offrir un produit de haute qualité. Par ailleurs, dans le marché publicitaire, les médias numériques ont également un déficit d'information vis-à-vis des géants du numérique quant à la valeur marchande du contenu d'information, car la mise en marché est relativement opaque (contrôlée en bonne partie par les algorithmes des géants numériques qui contrôlent à leur tour l'exposition aux lecteurs). Pour les médias d'information, cette asymétrie est susceptible d'engendrer des difficultés dans la négociation d'ententes adéquates avec les plateformes numériques (problème dit de sélection adverse ou d'opportunisme précontractuel). Elle peut éventuellement aussi mener à une difficulté de vérifier dans quelle mesure l'entente est adéquatement appliquée (problème d'aléa moral ou d'opportunisme post-contractuel).

Un nouvel encadrement législatif et réglementaire était donc plus que jamais nécessaire et c'est pourquoi nous avons salué le dépôt du projet de loi C-18. Lors du processus de réflexion interne qui a précédé la consultation ministérielle de l'an dernier, la FNCC avait identifié sept principes devant guider cet encadrement :

1. Introduire un mécanisme d'arbitrage rapide et obligatoire et octroyer des pouvoirs adéquats aux arbitres ;
2. Empêcher les plateformes numériques d'adopter des mesures de rétorsion qui entraveraient la négociation et l'arbitrage ou qui contourneraient les résultats des ententes ;
3. Appliquer la loi à l'ensemble des entreprises médiatiques canadiennes qui diffusent un contenu d'information journalistique professionnel ;
4. Appliquer la loi à l'ensemble des entreprises qui opèrent au Canada une plateforme de média social ou un moteur de recherche diffusant des contenus de nouvelle, ou qui opèrent un service d'agrégation de nouvelles ;
5. Permettre aux entreprises médiatiques qui le désirent d'avoir recours à une négociation collective avec une plateforme numérique ;
6. Prévoir un mécanisme pour s'assurer que les journalistes reçoivent une part adéquate de la rémunération versée par les géants du Web ;
7. Prévoir des amendes suffisamment élevées pour s'assurer que les géants du numérique se conformeront au cadre réglementaire.

Nous croyons que l'ensemble de ces sept objectifs ont été pris en considération. Toutefois, sous certains aspects, la réponse de C-18 est partielle et mérite quelques bonifications. Nous sommes également inquiets de la portée du pouvoir que prévoit donner le législateur aux CRTC en matière d'ordonnances d'exemption et des effets que cela pourrait produire sur l'avenir.

Les objectifs de la FNCC

Dans la section qui suit, nous commentons brièvement les dispositions de C-18 au regard de nos objectifs, en soulignant au passage certaines améliorations qui pourraient être apportées au projet de loi.

Introduire un mécanisme d'arbitrage rapide et obligatoire et octroyer des pouvoirs adéquats aux arbitres

Dans l'ensemble, la FNCC est d'accord avec l'idée d'imposer la médiation préarbitrale et l'arbitrage obligatoire. C'est l'élément central du projet de loi. S'il est souhaitable que les parties aient l'opportunité d'en venir à une entente de manière volontaire, le mécanisme d'arbitrage devrait, en revanche, être rapide et éviter les délais inutiles. À l'article 19, aucun délai n'est fixé permettant le recours à la médiation et à l'arbitrage. Le fait que le CRTC devra juger éventuellement ce qui apparaît être un « délai raisonnable » avant de recourir à la médiation et à l'arbitrage crée de l'incertitude, ce qui ne pourra que profiter à la partie qui a le moins d'intérêt dans la négociation, c'est-à-dire la partie qui est avantagée par le statu quo. À cet égard, des délais clairs et serrés ont été à l'origine du succès du modèle australien : la médiation commence 3 mois après le début des négociations (ou plus tôt si les parties y consentent) et se termine 2 ou 4 mois plus tard (des délais sont aussi prévus afin d'encadrer le processus d'arbitrage lui-même).

Les arbitres devraient non seulement pouvoir se prononcer sur les différends pécuniaires, mais aussi sur les différends qui peuvent faire l'objet d'une négociation et d'une médiation. Ainsi, il n'y a pas lieu que le paragraphe 19 (3) vienne circonscrire la portée de l'arbitrage de manière plus restreinte que ce que le paragraphe 19 (2) fait en ce qui concerne le processus de négociation. 19 (2) permet en effet que le processus de négociation et de médiation porte sur toutes les questions relatives à la mise à disposition par l'intermédiaire de nouvelles numériques d'un contenu de nouvelles produites par un média d'information visé, incluant la manière de mettre celui-ci à disposition de l'auditoire.

Dans leurs décisions, les arbitres devraient pouvoir tenir compte, lorsqu'il y a lieu, du déséquilibre dans le rapport de négociation dû à la position dominante d'une plateforme numérique. C'est d'ailleurs ce qu'édicte le Code de négociation australien : « In considering the matters set out in subsection (1), the panel must consider the bargaining power imbalance between Australian news businesses and the designated digital platform corporation. »

Enfin, l'article 40 permet au CRTC et au commissaire à la concurrence d'intervenir lors des audiences arbitrales, mais il ne semble pas permis à de tierces parties intéressées de présenter leurs propres observations. Sans être une des parties au processus arbitral, des groupes comme la FNCC ont des intérêts directs dans le résultat de la négociation.

Empêcher les plateformes numériques d'adopter des mesures de rétorsion qui entraveraient la négociation et l'arbitrage ou qui contourneraient les résultats des ententes

La FNCC est d'accord avec l'interdiction de discrimination, l'interdiction de préférence indue et l'interdiction de désavantage indue telles qu'énoncées à l'article 51. Ces dispositions visent à contenir les comportements opportunistes que pourraient avoir les intermédiaires (les plateformes numériques), voir éventuellement les médias.

Par ailleurs, la loi devrait stipuler clairement que, lorsqu'une plainte est examinée, il doit incomber à la partie qui a accordé une préférence ou fait subir un désavantage d'établir la preuve comme quoi la préférence ou le désavantage n'est pas indu. En matière de radiodiffusion, le Règlement sur la distribution de radiodiffusion édicté par le CRTC empêche un câblodistributeur, ou tout autre distributeur d'accorder à quiconque, y compris lui-même, une préférence indue ou d'assujettir quiconque à un désavantage indu (pensons par exemple à un câblodistributeur qui voudrait par ses pratiques d'affaires octroyer un avantage à sa propre chaîne de télévision spécialisée comparativement à la chaîne spécialisée d'un câblodistributeur concurrent). Il y est spécifié qu'il « incombe au titulaire qui a accordé une préférence ou fait subir un désavantage d'établir que la préférence ou le désavantage n'est pas indu ». Sans ce renversement du fardeau de preuve dans le cas spécifique de l'interdiction de discrimination, l'interdiction de préférence indue et l'interdiction de désavantage indue, les infractions seront impossibles à démontrer, rendant tout autant impossible d'assurer que les entreprises se conforment à leurs obligations.

Appliquer la loi à l'ensemble des entreprises médiatiques canadiennes qui diffusent un contenu d'information journalistique professionnel

Parmi les critères qui servent à désigner si entreprise médiatique est admissible ou non (par. 27 (1)) certains sont trop larges et d'autres pas assez. Il en va de même pour les critères qui servent à établir en vertu de quels médias en particulier les entreprises médiatiques doivent-ils être compensées par les intermédiaires numériques (art. 30 concernant les médias précisés).

La loi s'applique à un ensemble trop restreint d'entreprises en ce sens qu'elle ne s'applique pas aux médias spécialisés. On peut comprendre que tous les types de contenu d'une entreprise médiatique ne seront pas nécessairement couverts par la loi. Par exemple, une entreprise qui diffuse à la fois du contenu d'information et du contenu de divertissement (pensons aux diffuseurs télévisuels) ne serait compensée que pour son contenu d'information. Cependant, la définition du contenu d'information devrait être assez large pour couvrir l'ensemble des contenus produits par des journalistes, incluant les journalistes sportifs ou spécialisés.

Par contre, nous sommes inquiets de l'absence à toute référence quant aux standards professionnels à respecter de la part des médias d'information. Ainsi, il y a un risque réel que des organismes de propagande ou qui diffusent de fausses nouvelles se voient reconnaître le statut d'entreprise médiatique admissible et ainsi demander les protections et avantages offerts par la loi. Afin d'éviter de tels écueils, il y aurait lieu d'ajouter un critère au paragraphe 27 (1) concernant l'adhésion de l'entreprise aux méthodes et principes journalistiques. L'Australie impose d'ailleurs un critère relatif aux « standards professionnels ».

À cet égard, afin d'établir les méthodes et principes journalistiques à respecter pour les entreprises de nouvelles qui désirent se faire désigner comme admissibles, il y aurait lieu de se baser sur les « Lignes directrices sur les mesures fiscales soutenant le journalisme » du

gouvernement du Canada, selon lesquelles les méthodes et principes journalistiques comprennent :

- « a. un engagement à rechercher et à vérifier l'information avant publication ;
 - b. la pratique systématique de donner aux personnes critiquées l'occasion de réagir et de présenter d'autres points de vue, interprétations ou analyses ;
 - c. une représentation honnête des sources ;
 - d. une politique de rectification des erreurs ;
- mais ne comprennent pas :
- e. la sollicitation, la rédaction et la production de publicité ;
 - f. les contenus promotionnels, commandités ou avec mention de marque (tout contenu où une tierce partie ou un annonceur, client ou partenaire, participe au développement du concept, dirige la rédaction d'une bonne partie du contenu ou donne son approbation finale à ce contenu) ;
 - g. les reportages réalisés au bénéfice d'une industrie, d'une entreprise ou d'une institution ;
 - h. la révision d'un contenu entièrement ou principalement rédigé par des algorithmes ou colligé par des logiciels d'agrégation de contenu. »

Ces critères sont déjà appliqués afin de déterminer si un éditeur de presse peut se prévaloir du statut d'Organisation journalistique canadienne qualifiée (OJCQ) donnant droit notamment au crédit d'impôt pour la main-d'œuvre journalistique canadienne. Dans le cadre du processus de désignation des OJCQ, c'est le Comité consultatif indépendant sur l'admissibilité aux mesures fiscales pour soutenir le journalisme qui détermine si une entreprise médiatique respecte les méthodes et principes journalistiques. Par souci de cohérence, le législateur pourrait octroyer à ce même comité indépendant la responsabilité de vérifier si les autres entreprises médiatiques sont admissibles en vertu de la Loi sur les nouvelles en ligne. Ce processus s'est d'ailleurs montré plutôt rapide, en ce qui concerne le traitement par le comité des demandes des entreprises désirant acquérir le statut d'OJCQ. Par ailleurs, en cas de non-respect des méthodes et des principes journalistiques de la part d'une entreprise de nouvelles admissible, le législateur entend déjà octroyer au CRTC le pouvoir d'imposer à l'entreprise fautive toute condition visant à favoriser le respect par celle-ci de la loi, ce qui nous semble approprié dans les circonstances (en plus du pouvoir de suspension et de révocation de l'ordonnance désignant l'entreprise comme une entreprise de nouvelles admissible au sens de la Loi).

Toujours concernant les critères qui servent à désigner si une entreprise médiatique est admissible ou non, l'alinéa 27 (1) b) (i) indique que l'entreprise médiatique doit employer régulièrement au moins deux journalistes au Canada si elle veut être désignée comme admissible au sens de la Loi. C'est le même critère que celui utilisé par l'Agence du revenu du Canada pour reconnaître un éditeur comme OJCQ. Malheureusement, de nombreux hebdomadaires de petite taille n'emploient pas deux journalistes sur une base régulière et se sont ainsi vus refuser la désignation OJCQ donnant droit au crédit d'impôt sur la masse salariale journalistique. Cela a eu des répercussions négatives pour la survie de l'information locale dans plusieurs marchés de petite taille. C'est pourquoi nous croyons que la loi devrait permettre au CRTC de désigner comme admissibles les médias qui n'emploient qu'un seul journaliste au Canada, plutôt que deux.

Par ailleurs, l'article 28 autorise le gouverneur en conseil à imposer des conditions aux radiodiffuseurs publics, afin que ces derniers puissent bénéficier des mêmes droits que les entreprises privées de nouvelles. Des conditions additionnelles, auxquelles ces entreprises privées ne seraient pas assujetties. Il y a là un risque d'ingérence politique qui n'a pas sa place. L'article 28 devrait donc être biffé, afin que les radiodiffuseurs publics soient traités de la même manière que les entreprises privées.

Enfin, au paragraphe 27 (3), le projet de loi empêche les entreprises médiatiques dont la désignation a été révoquée (ce qui peut arriver par exemple si elle contrevient aux dispositions de la loi) d'être désignées de nouveau comme admissibles. Cette règle est trop rigide. Il se peut par exemple qu'une entreprise médiatique délinquante soit vendue, qu'elle soit réorganisée ou encore qu'il y ait un changement de garde au sein de la haute direction qui provoque un changement de culture favorable à la conformité législative. Une entreprise dont le statut est révoqué devrait pouvoir avoir le droit de redemander une désignation après un certain délai qui pourrait être déterminé par le CRTC.

Dans un autre ordre d'idée, la notion de contenu de nouvelles doit elle aussi être assez large. Ainsi, nous sommes d'accord pour que la loi s'applique au contenu de nouvelles qui est hébergé sur les sites internet des médias d'information, lorsqu'ils sont rendus disponibles au public grâce à des liens hypertextes diffusés par des intermédiaires numériques.

Appliquer la loi à l'ensemble des entreprises qui opèrent une plateforme de média social ou un moteur de recherche diffusant des contenus de nouvelles, ou qui opèrent un service d'agrégation de nouvelles au Canada.

Nous sommes favorables à l'approche préconisée dans le projet de loi, selon laquelle la loi s'applique à toutes les plateformes et intermédiaires numériques pour lesquelles on observe un déséquilibre important entre le pouvoir de négociation de son exploitant et celui des entreprises de nouvelles.

Une clarification devrait néanmoins être apportée à l'article 9, qui vise à éviter que la loi ne s'applique à l'égard des radiodiffuseurs en tant qu'intermédiaire de nouvelles. Il est en effet logique de ne pas considérer des radiodiffuseurs comme TVA, CTV ou Noovo comme des intermédiaires de nouvelles au même titre que Google et Facebook. Par contre, nous craignons que l'article 9 tel que proposé puisse être invoqué afin d'exclure certains exploitants de plateformes de médias sociaux qui sont considérés, au sens de la Loi sur la radiodiffusion, comme des entreprises de radiodiffusion (et ce peu importe si ces entreprises sont réglementées ou non par le CRTC). Par exemple, YouTube est une entreprise de radiodiffusion au sens de la Loi sur la radiodiffusion, même si elle est non réglementée. En vertu de l'article 9, Google qui en est l'actionnaire pourrait-il tenter de fuir ses obligations de négocier des ententes avec les médias d'information qui y ont une chaîne YouTube pour y diffuser du contenu d'information numérique (TVA, Radio-Canada, etc.)? C'est pourquoi la FNCC propose de clarifier que la loi s'applique aux exploitants de services de médias sociaux, même ceux qui sont considérés comme des entreprises de radiodiffusion.

Permettre aux entreprises médiatiques qui le désirent d'avoir recours à une négociation collective avec une plateforme numérique

Nous sommes également favorables à l'approche permettant la négociation groupée chez les entreprises de nouvelle. Ce mécanisme est susceptible de réduire les coûts de négociations, ce qui est particulièrement important pour les petites entreprises de nouvelles comme celles qui publient des hebdomadaires locaux et régionaux.

Prévoir un mécanisme pour s'assurer que les journalistes reçoivent une part adéquate de la rémunération versée par les géants du Web

La FNCC-CSN salue l'initiative visant à donner le mandat à un vérificateur indépendant nommé par le CRTC le pouvoir d'analyser les accords conclus, ainsi que leurs effets sur le marché canadien de nouvelles numériques et en particulier sur les dépenses des entreprises de nouvelles pour leurs salles de nouvelles. Afin de s'acquitter adéquatement de son mandat, le vérificateur indépendant devrait aussi avoir les pouvoirs suivants :

- Réclamer sous le couvert de la confidentialité des informations clés aux exploitants d'intermédiaires assujettis à la loi à l'égard des ententes conclues avec des entreprises de nouvelles qui ne se sont pas conclues sous l'égide de la loi (par exemple, les accords en vigueur avant l'entrée en vigueur de la loi) ;
- Réclamer des avis du commissaire à la concurrence et au CRTC, s'il le juge nécessaire dans l'accomplissement de son mandat ;
- Rendre compte des effets des ordonnances d'exemption sur le marché canadien de nouvelles numériques, notamment à l'égard des critères que le législateur a exposés au paragraphe 11 (1) (les critères que le CRTC devra prendre en considération, afin de juger du bien-fondé de la prise d'une ordonnance d'exemption),
- Formuler des recommandations au CRTC, s'il y a lieu, à la lumière de ses analyses et de ses rapports.

Prévoir des amendes suffisamment élevées pour s'assurer que les géants du numérique se conformeront au cadre réglementaire

Nous constatons avec joie que le projet de loi introduit un système de sanctions administratives pécuniaires, afin de s'assurer d'une conformité réglementaire adéquate à la loi. Bien que nous trouvions que les amendes maximums de 10M\$ puissent potentiellement être insuffisantes pour des fautes graves, étant donné la taille du marché canadien, sa croissance rapide, ainsi que la forte concentration des géants du Web sur ce marché, nous sommes satisfaits du pouvoir du gouvernement d'augmenter par règlement ce plafond du montant des amendes.

Les ordonnances d'exemption

Le projet de loi propose de confier au CRTC le pouvoir d'émettre des ordonnances d'exemption, ainsi que des ordonnances d'exemption provisoires. Ces ordonnances libèreraient les exploitants d'intermédiaires numériques comme Google et Facebook de leur

obligation de participer au processus de négociation avec les entreprises de nouvelles admissibles et de certaines autres obligations réglementaires. Les législateurs doivent encadrer ce pouvoir avec un très grand soin, car il pourrait compromettre la capacité de la loi de rétablir le déséquilibre dans le rapport de force qui prévaut entre les géants du Web et les médias d'information. En effet, si un géant du Web demande au CRTC de lui émettre une ordonnance d'exemption, quelle sera alors sa volonté de négocier avec les entreprises médiatiques? Et en conséquence, quels seront les réels bénéfices pour les médias d'information? Par ailleurs, cette ouverture à des recours devant le CRTC favorise la judiciarisation des relations entre les plateformes et les médias, au détriment d'une approche axée sur la négociation et la bonne entente.

Premièrement, dans la liste des critères qui doivent être respectés avant que le CRTC ne puisse octroyer une exemption, il y a lieu de renforcer celui qui touche à la diversité des marchés visés par les médias d'information ayant conclu des accords (critère 11 (1)a) (vi)). Nous proposons de remplacer cet alinéa par le passage suivant : « ils ont été conclus avec des entreprises de nouvelles reflétant une diversité de modèles d'entreprise qui desservent à la fois l'ensemble des marchés et des populations suivantes : les marchés locaux et régionaux dans l'ensemble des provinces, les marchés francophones et anglophones, les marchés des communautés de langue officielle en situation minoritaire, les communautés autochtones, les groupes racialisés et ceux issus de l'immigration ».

Dans sa mouture actuelle, la portée de la notion de « diversité du marché canadien de nouvelles » est très floue, trop faible et pourrait porter à interprétation. Enfin, la diversité sur le plan des marchés provinciaux n'est pas abordée (la notion de contenu de nouvelles régionales étant trop floue), de même que celui des marchés fournissant des services aux communautés de langue officielle en situation minoritaire. À titre d'illustration, bien que le projet de loi prévoie déjà qu'un éventail d'accords soit conclu sur le plan de la langue, ce critère nous apparaît trop faible : Google a déjà conclu des ententes avec des médias présents sur le marché francophone et sur le marché anglophone. Si à l'entrée en vigueur de la loi une ordonnance d'exemption devait être accordée à Google, plusieurs communautés francophones recevraient de mauvais voir peu de services des médias ayant conclus de telles ententes, à la fois sur le plan des contenus de nouvelles locales et de ceux des nouvelles régionales.

Deuxièmement, le projet de loi n'impose aucune limite de temps aux ordonnances d'exemption. Dans ce contexte, comment une nouvelle entreprise médiatique qui n'était pas en activité au moment où les ordonnances sont prises pourra-t-elle espérer pouvoir un jour bénéficier des effets de la loi? Si plusieurs entreprises médiatiques ayant conclu des accords se voient au fil des années obligées de fermer leurs portes ou que leur lectorat diminue de manière importante, la loi réussira-t-elle à atteindre encore ses objectifs? Et si un jour, les entreprises médiatiques souhaitent renégocier leurs ententes, quels leviers leur restera-t-il? Comment pourront-elles résoudre les problèmes d'applications qui surviennent au fil des ans si le mécanisme de négociation obligatoire n'est plus en application? De toute évidence, les ordonnances d'exemption ne peuvent s'appliquer pour une durée indéterminée.

Troisièmement, le législateur ne devrait pas donner au CRTC le pouvoir d'émettre des ordonnances provisoires, surtout si l'exploitant intermédiaire n'est même pas obligé de négocier des accords qui respectent les critères requis pour l'obtention d'ordonnances régulières. En procédant de la sorte, il y a un risque élevé que Google et Facebook cherchent, dès l'entrée en vigueur de la loi, à obtenir une exemption provisoire, plutôt qu'à laisser la chance au processus de négociation encadré par la loi. C'est particulièrement le cas pour Google, qui pourra plaider avoir déjà négocié des ententes avec des médias avant l'entrée en vigueur de la loi.

Quatrièmement, le projet de loi ne prévoit pas de mécanismes de consultations publiques permettant que la société civile puisse s'exprimer quant à l'atteinte des critères à respecter avant l'émission d'une ordonnance d'exemption. La population et les différentes communautés sont-elles satisfaites des offres de service des médias numériques? Le projet de loi instaure un mécanisme de négociation qui lie deux parties et non la population canadienne, soit; cependant les objectifs de la loi sont d'ordre social : la diversité, la qualité et la disponibilité de l'information médiatique sont fondamentales dans une société libre et démocratique. La population doit pouvoir se prononcer avant que le CRTC ne rende une décision d'une telle importance, sans quoi qui présentera au CRTC un point de vue opposé aux géants du Web? Le CRTC doit pouvoir rendre ces décisions en pleine connaissance de la diversité des points de vue exprimés, afin de faire l'arbitrage le plus adéquat possible entre les intérêts des uns et des autres.

Conclusion

Le secteur des médias traverse une crise importante depuis presque une dizaine d'années. La diversité médiatique est mise à mal et nous constatons que des communautés font maintenant face à des déserts médiatiques. La capacité des médias encore présents d'investir dans une information de qualité est de plus en plus limitée, dans un contexte où les plateformes numériques exercent un rapport de force démesuré face aux médias d'information, qui leur permettent d'accaparer une part très importante des revenus commerciaux associés à l'information journalistique. Une presse libre, diversifiée et en santé est essentielle à notre fonctionnement démocratique. Nous pensons enfin qu'un effort important doit être fait en matière de transparence, afin de s'assurer que les retombées positives pour les entreprises médiatiques servent d'abord et avant tout à réinvestir dans les salles de presse et afin d'avoir un impact direct sur la qualité de l'information.

La FNCC soutient le projet de loi C-18. Nous pensons qu'il permet de rééquilibrer le rapport de force entre les plateformes numériques et les médias d'information. Il répond en bonne partie aux objectifs que s'est fixés la FNCC, tel qu'abordé dans le présent mémoire.

Par contre, nous appelons néanmoins les législateurs à bonifier ce projet de loi pour corriger certaines imperfections. Premièrement, les pouvoirs d'ordonnances d'exemption octroyés au CRTC, permettant d'exempter les plateformes de négociateur de nouvelles ententes, sont trop larges et risquent de miner de manière importante la contribution effective du projet de loi au renforcement de la diversité des voix dans le domaine de l'information médiatique.

Deuxièmement, le projet de loi devrait permettre une négociation pour un ensemble plus important de médias d'information, y compris les médias locaux qui ne comptent qu'un journaliste à temps plein et les entreprises médiatiques qui font du journalisme spécialisé. La loi ne devrait, par contre, s'appliquer qu'aux entreprises médiatiques qui respectent certains critères de nature déontologique en matière de pratique journalistique (par exemple, la pratique de présenter plusieurs points de vue divergents sur des sujets d'intérêt public, de vérifier la validité et la véracité des informations transmises et celle de rectifier les informations transmises qui se sont avérées erronées). La loi devrait enfin traiter les radiodiffuseurs publics de la même façon que les entreprises de nouvelles privées.

Enfin, notre mémoire contient certaines recommandations relatives au processus arbitral, ainsi qu'au pouvoir du vérificateur indépendant. Les pouvoirs du vérificateur indépendant nous apparaissent absolument essentiels afin de garantir que les retombées du projet de loi aient directement dans les salles de nouvelles au bénéfice du journalisme. Ces pouvoirs pourraient être élargis pour lui permettre, par exemple, de rendre compte des effets des ordonnances d'exemption sur le marché canadien de nouvelles numériques.

Annexe 1 : propositions d'amendements au projet de loi C-18

Légende

- En gras souligné : les propositions d'ajout au texte
- Biffé : les propositions de retrait au texte

Propositions FNCC-CSN

Modifier l'article 4 de la manière suivante :

Objet

4 La présente loi a pour objet de régir les intermédiaires de nouvelles numériques en vue d'accroître l'équité au sein du marché canadien des nouvelles numériques, **ainsi que la diversité des sources d'information de haute qualité** et de contribuer à la viabilité de celui-ci, notamment en contribuant à la viabilité des entreprises de nouvelles locales et indépendantes.

Ajouter un paragraphe à l'article 9 :

Radiodiffusion

9 (1) La présente loi ne s'applique pas à l'égard de l'intermédiaire de nouvelles numériques qui est une entreprise de radiodiffusion en ce qui concerne la radiodiffusion, au sens du paragraphe 2 (1) de la Loi sur la radiodiffusion.

Entreprise en ligne fournissant un service de média social

(2) Malgré le paragraphe précédent, la loi s'applique à l'égard de l'intermédiaire de nouvelles numériques qui est une entreprise en ligne fournissant un service de média social

Modifier le paragraphe 11 (1) de la manière suivante :

Ordonnance d'exemption

11 (1) Le Conseil prend une ordonnance d'exemption à l'égard de l'intermédiaire de nouvelles numériques si l'exploitant en fait la demande et que les conditions ci-après sont remplies :

a) l'exploitant a conclu des accords avec des entreprises de nouvelles qui exploitent des médias d'information produisant du contenu de nouvelles principalement pour le marché canadien des nouvelles et le Conseil estime que, considérés dans leur ensemble, les accords remplissent les critères suivants :

(i) ils prévoient une indemnisation équitable des entreprises de nouvelles pour le contenu de nouvelles rendu disponible par l'intermédiaire de nouvelles numériques,

(ii) ils assurent qu'une partie convenable de l'indemnisation soit utilisée par les entreprises de nouvelles pour soutenir 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 et à l'indépendance journalistique dont jouit tout média d'information,

(iv) ils contribuent à la viabilité du marché canadien des nouvelles,

(v) ils assurent qu'une partie importante des entreprises de nouvelles locales et indépendantes en bénéficie, ils contribuent à leur viabilité et ils encouragent les modèles d'entreprises novateurs dans le marché canadien des nouvelles,

Propositions FNCC-CSN

- (vi) **ils ont été conclu avec des entreprises de nouvelles reflétant une diversité de modèles d'entreprise qui fournissent des services à l'ensemble des marchés et des populations suivantes : les marchés locaux et régionaux dans l'ensemble des provinces, les marchés francophones et anglophones, les marchés des communautés de langues officielles en situation minoritaire, les communautés autochtones, les groupes racialisés et ceux issus de l'immigration** L'éventail des médias d'information qu'ils visent reflète la diversité du marché canadien des nouvelles, notamment en ce qui concerne les langues, les groupes racialisés, les collectivités autochtones, les nouvelles locales et les modèles d'entreprises;
- b) toute condition prévue par règlement pris par le gouverneur en conseil.

Ajouter les paragraphes suivants à l'article 11 :

Durée des ordonnances

11(X) L'ordonnance est d'une durée maximale de sept ans et est renouvelable.

Audiences publiques

11 (XX) La prise d'ordonnance et son renouvellement sont subordonnés à la tenue d'audiences publiques par le Conseil.

Lieu

11 (XXX) Les audiences publiques se tiennent, au Canada, au lieu désigné par le président du Conseil.

Biffer entièrement l'article 12 portant sur les ordonnances provisoires :

Ordonnance provisoire

12 (1) Le Conseil peut, à l'égard d'un intermédiaire de nouvelles numériques, prendre une ordonnance provisoire au même effet qu'une ordonnance d'exemption si les conditions ci-après sont remplies :

- a) son exploitant a fait une demande d'exemption à son égard;
- b) l'exploitant a conclu des accords avec des entreprises de nouvelles qui exploitent des médias d'information produisant du contenu de nouvelles principalement pour le marché canadien des nouvelles;
- c) le Conseil n'est pas en mesure de prendre l'ordonnance d'exemption parce qu'il estime que, considérés dans leur ensemble, les accords ne remplissent pas les critères prévus aux sous-alinéas 11 (1) a) (i) à (vi);
- d) le Conseil estime qu'il pourra changer d'avis parce que l'exploitant prend, de bonne foi, des mesures qui permettront que ces critères soient remplis dans un délai raisonnable.

Conditions

12 (2) L'ordonnance provisoire prévoit des conditions concernant les mesures prises par l'exploitant et peut prévoir toute autre condition que le Conseil estime indiquée.

Approbation du Conseil du Trésor

12 (3) L'ordonnance provisoire est subordonnée à l'approbation du Conseil du Trésor si elle soustrait l'exploitant à l'application de toute disposition visée au paragraphe 11 (4).

Propositions FNCC-CSN

Cessation d'effet

~~(4) L'ordonnance provisoire prévoit le délai visé à l'alinéa (1) d) et cesse d'avoir effet à l'expiration de celui-ci.~~

Par concordance, les références à l'article 12 ou à l'ordonnance provisoire doivent être retirées des textes suivants : 8 (1), 13, 14 (1), 15c), 16 et 17.

Par concordance, le paragraphe 14 (3) doit être biffé entièrement, de même que l'alinéa 15b).

Modifier le paragraphe 19 (1) de la manière suivante :

Étapes du processus de négociation

19 (1) Le processus de négociation comporte les étapes suivantes :

- a) des séances de négociation ;
- b) si, dans le cadre des séances de négociation, les parties n'arrivent pas à conclure d'accord dans un délai **de six mois du début de la négociation** que le Conseil estime raisonnable, des séances de médiation ;
- c) si, dans le cadre des séances de médiation, les parties n'arrivent pas à conclure d'accord dans un délai **de douze mois du début de la négociation** que le Conseil estime raisonnable et si au moins l'une d'elles souhaite entamer un arbitrage, un arbitrage sur l'offre finale.

Modifier le paragraphe 27 (1) de la manière suivante :

Portée de l'arbitrage sur l'offre finale

19 (3) L'arbitrage sur l'offre finale est limité aux différends pécuniaires **entre les parties sur les questions abordées au paragraphe (2).**

Modifier le paragraphe 27 (1) de la manière suivante :

Entreprises de nouvelles admissibles : désignation

27 (1) Le Conseil désigne l'entreprise de nouvelles comme admissible, sur demande de celle-ci et par ordonnance si, selon le cas :

- a) l'entreprise est une organisation journalistique canadienne qualifiée au sens du paragraphe 248 (1) de la Loi de l'impôt sur le revenu ;
- b) elle produit du contenu de nouvelles ~~qui est axé principalement sur des questions d'intérêt général et qui rend compte d'événements actuels, y compris la couverture des institutions et processus démocratiques, et, à la fois :~~

(i) elle emploie régulièrement au moins ~~deux~~ **un** journaliste au Canada,

(ii) elle exerce des activités au Canada, notamment des activités de révision et de conception de contenu,

~~(iii) elle produit du contenu de nouvelles qui n'est pas axé principalement sur un sujet donné, comme des nouvelles propres à un secteur particulier, les sports, les loisirs, les arts, les modes de vie ou le divertissement.~~

(x) elle respecte les méthodes et principes journalistiques suivants :

(A) un engagement à rechercher et à vérifier les renseignements avant la publication.

(B) la pratique systématique de donner aux personnes critiquées l'occasion de réagir et de présenter d'autres points de vue, interprétations ou analyses.

(C) une représentation honnête des sources.

Propositions FNCC-CSN

(D) une politique de rectification des erreurs.

Modifier le paragraphe 27 (3) de la manière suivante :

Désignation révoquée

27 (3) Malgré le paragraphe (1), l'entreprise de nouvelles dont la désignation a été révoquée en vertu de l'alinéa 59 (1) c) ne peut être désignée de nouveau comme admissible **dans un délai déterminé par le Conseil suivant la date de la révocation.**

Ajouter un nouveau paragraphe à l'article 27

Examen des méthodes et principes journalistiques

27(X) **Aux fins de la désignation, le Conseil tient compte, le cas échéant, des recommandations de l'entité établie dans le cadre de l'application de la définition d'organisation journalistique canadienne qualifiée au sens du paragraphe 248 (1) de la Loi de l'impôt sur le revenu.**

Biffer l'article 28

Radiodiffuseurs publics

~~**28** La désignation d'un radiodiffuseur public à titre d'entreprise de nouvelles admissible est en outre assujettie à toute autre condition prévue par règlement pris par le gouverneur en conseil.~~

Modifier le paragraphe 31 (2) de la manière suivante :

Décision

31 (2) Le média d'information fait l'objet du processus de négociation si le Conseil estime qu'il est exploité exclusivement pour produire du contenu de nouvelles — notamment du contenu de nouvelles locales, régionales et nationales — lequel consiste principalement en du contenu de nouvelles original qui, à la fois :

- a)** est produit principalement pour le marché canadien des nouvelles ;
- b)** ~~est axé sur des questions d'intérêt général et rend compte d'événements actuels, y compris la couverture des institutions et processus démocratiques ;~~
- c)** ~~n'est pas axé sur un sujet donné, comme des nouvelles propres à un secteur particulier, les sports, les loisirs, les arts, les modes de vie ou le divertissement ;~~
- d)** ne vise pas à promouvoir les intérêts d'une organisation, d'une association ou de leurs membres, ou à rendre compte de leurs activités.

Ajouter un paragraphe après le paragraphe original de l'art. 38

Facteurs

38 (1) Pour rendre sa décision, la formation arbitrale tient compte des facteurs suivants :

- a)** la valeur ajoutée, monétaire et autre, au contenu de nouvelles en question, compte tenu des investissements des parties, de leurs dépenses et de leurs autres actions relatives à ce contenu ;
- b)** le bénéfice, monétaire et autre, que chaque partie réalise du fait que le contenu de nouvelles est rendu disponible par l'intermédiaire de nouvelles numérique concerné.

Déséquilibre du rapport de négociation

38 (2) **Lors de l'examen des questions énoncées au paragraphe (1), la formation arbitrale doit tenir compte du déséquilibre du pouvoir de négociation entre le ou les entreprises de nouvelles et l'exploitant de l'intermédiaire de nouvelles numériques concerné.**

Propositions FNCC-CSN

Ajouter un nouvel article (section Arbitrage sur l'offre finale)

Tierce partie

X Avant de rendre sa décision, la formation arbitrale peut accepter l'intervention d'une tierce partie qui en fait la demande.

Ajouter un paragraphe après le premier paragraphe de l'art. 52

Plainte

52 (1) L'entreprise de nouvelles **admissible** ou le groupe d'entreprises de nouvelles admissibles qui a des motifs raisonnables de croire qu'un exploitant a contrevenu à l'article 51 à l'égard de l'entreprise ou d'un membre du groupe peut déposer une plainte auprès du Conseil.

Fardeau de la preuve

52 (2) Il incombe à l'exploitant visé par la plainte de démontrer que la préférence ou le désavantage n'est pas indu.

Modifier le paragraphe 86 (2) de la manière suivante :

Contenu

86 (2) Le rapport de vérification contient une analyse de l'effet des accords conclus sous le régime de la présente loi sur le marché canadien des nouvelles numériques et notamment les éléments suivants :

- a) des renseignements relatifs à la valeur commerciale totale de ces accords ;
- b) des renseignements relatifs à la répartition de la valeur commerciale de ces accords entre les entreprises de nouvelles admissibles, y compris en ce qui concerne les dépenses de ces entreprises pour leurs salles de nouvelles ;
- c) des renseignements relatifs à l'effet de ces accords sur ces dépenses ;
- d) tout autre élément qui, de l'avis du vérificateur, favorise la transparence relativement à l'effet de la présente loi sur le marché canadien des nouvelles numériques.

x) des renseignements sur l'effet des ordonnances d'exemption pris par le Conseil en vertu du paragraphe 11 (1) sur le marché canadien des nouvelles numériques,
xx) des recommandations à l'intention du Conseil et du gouverneur en conseil qui découlent des analyses présentées au sein du rapport.

Ajouter des paragraphes à l'article 86

Accords antérieurs

86(X) Sous le couvert de la confidentialité, le vérificateur peut demander des informations à un exploitant d'intermédiaire numérique concernant tout accord conclu avant la date d'entrée en vigueur de la loi ;

Avis

86 (XX) Le vérificateur peut demander des avis au commissaire à la concurrence et au Conseil, de même qu'à toute personne ou entité visée par la présente loi, afin de compléter son rapport de vérification.