

Copyright Board  
Canada



Commission du droit d'auteur  
Canada

**Présentation donnée par  
M<sup>e</sup> Claude Majeau  
Vice-président et premier dirigeant**

**Comité sénatorial permanent des banques et du commerce**

**Étudier le fonctionnement et les pratiques de la  
Commission du droit d'auteur du Canada et  
formuler des recommandations**

Ottawa (Ontario)  
3 novembre 2016

## Introduction

1. Monsieur le Président, Madame la Sénatrice et Messieurs Sénateurs, je vous remercie de l'occasion qui m'est offerte de comparaître devant vous. Je suis accompagné de M. Gilles McDougall qui est le secrétaire général de la Commission. Le président de la Commission, l'honorable juge Robert Blair, n'est malheureusement pas en mesure d'être avec nous aujourd'hui puisqu'il est juge-président cette semaine à la Cour d'appel de l'Ontario.
2. C'est avec plaisir que je participe à cette discussion sur le fonctionnement et les pratiques de la Commission. La Commission fait partie intégrante d'un système plus large prévu dans la *Loi*. Ce système soutient la gestion collective du droit d'auteur et prévoit une certaine régulation de cette activité par la Commission.
3. Depuis la création de la Commission du droit d'auteur en 1989 en tant que successeur à la Commission d'appel du droit d'auteur, son mandat et sa charge de travail se sont accrus de façon significative à la suite de réformes majeures de la *Loi* en 1997 et 2012.
4. Des arrêts de la Cour d'appel fédérale et de la Cour suprême du Canada ont également contribué à l'augmentation du nombre de questions juridiques, économiques et procédurales que la Commission doit traiter et prendre en compte. Huit décisions de la Cour suprême, toutes sauf une résultant de demandes de révision judiciaire des décisions de la Commission, ont une influence substantielle sur les activités courantes et futures de la Commission. Ces arrêts ont aussi compliqué sensiblement le rôle de la Commission lors des processus d'homologation de tarifs.
5. Une étude du professeur Jeremy de Beer datant de 2015 montre que la Commission a homologué 852 unités tarifaires au cours de la période de 15 ans courant de 1998 à 2013. L'étude établit par ailleurs qu'en moyenne, la Commission est saisie de plus de 70 unités tarifaires par an.
6. L'expansion du volume et de la complexité des dossiers dont la Commission est saisie ne peut être ignorée ou sous-estimée. Le professeur de Beer a formulé à cet égard les commentaires suivants [NOTRE TRADUCTION] :

*Les pouvoirs et procédures de la Commission ont été au centre de certaines des plus importantes questions de droit d'auteur du 21<sup>e</sup> siècle : la musique en flux continu, le partage de fichiers de poste-à-poste, la responsabilité des fournisseurs de service Internet, les redevances sur les iPod ou autres appareils, l'utilisation d'outils pédagogiques, et beaucoup plus.*

7. Ce qui a conduit à la création de la Commission était le besoin avéré d'un organisme chargé d'évaluer des revendications contraires, d'obtenir de la preuve fiable et de dégager un équilibre objectif entre des intérêts concurrents pour l'établissement de redevances de droit d'auteur.

8. En visant cet équilibre, la Commission a l'obligation imposée par le droit commun d'agir judiciairement, c'est-à-dire le devoir d'agir à la manière d'une cour de justice, de façon rigoureuse, rationnelle et désintéressée. L'obligation d'agir judiciairement comporte implicitement celle de se former une opinion en toute liberté et suivant les seules contraintes imposées par la preuve et les règles de droit, en l'absence de pression, influence ou sollicitation.

## **Arrière-plan**

### *Rôle de la Commission*

9. La Commission du droit d'auteur du Canada est un tribunal quasi judiciaire, indépendant, créé par la *Loi sur le droit d'auteur*, chargé d'établir les redevances relatives à l'utilisation d'œuvres et autres objets protégés par le droit d'auteur lorsque l'administration de ces droits a été confiée à une société de gestion collective.
10. Les sociétés de gestion collective sont des entités qui regroupent les droits d'auteurs afin d'en rendre leur administration plus efficace. Il y avait cinq sociétés de gestion collective dans les années 1980 alors qu'il y en a plus de trente-cinq aujourd'hui. La valeur directe des redevances homologuées par la Commission est estimée à plus de 400 millions de dollars par an.
11. Puisque la Commission agit comme un régulateur économique, ses décisions doivent être fondées sur de solides principes juridiques et économiques et justifiées d'une parfaite compréhension de l'évolution constante des modèles d'affaires et des technologies comme la diffusion de la musique en flux continu, tout en étant justes et équitables, tant à l'égard des ayants droit que des utilisateurs.
12. La Commission a des caractéristiques d'un tribunal de première instance pour tout ce qui concerne les questions dont elle est saisie. En particulier, la Commission doit traiter des questions de faits et de preuve émanant de témoignages et rapports d'experts. La Commission est souvent la première à interpréter de nouvelles dispositions législatives ou à appliquer des principes de droit établis par la Cour suprême du Canada. L'exposé des motifs des décisions de la Commission doit être fiable, compréhensible et pertinent – puisant fortement dans les ressources de la Commission et dans le talent et l'expertise de ses commissaires et de son personnel.

### *Défis*

13. Dans une étude de 2016, le Professeur Daly écrit que [notre traduction] « les délais auprès de la Commission du droit d'auteur pourraient être causés, à tout le moins en partie, par une culture ancrée qui tend à étirer le processus décisionnel et il faudrait que la Commission soit équipée des outils nécessaires pour se défaire de cette culture implantée. » Il ajoute que [notre traduction] « ces délais sont potentiellement inévitables dans un environnement de droit d'auteur de plus en plus complexe dans lequel se trouve une Commission du droit d'auteur aux ressources limitées. »

14. Somme toute, après avoir considéré tous les commentaires, études et soumissions produites à ce jour par les parties prenantes, nous ne voyons aucun véritable consensus prendre forme en ce qui concerne les solutions à adopter. Chaque partie prenante a ses propres opinions, ce qui rend les solutions multiples et incohérentes. Par exemple, il a été suggéré que la Commission devrait devenir quelque chose d'analogue à un bureau de développement des affaires (« business development office »). Il est difficile de comprendre ce que l'on entend par là. À tout événement, il serait inopportun que l'on tente par le biais de tout examen des procédures de la Commission de contourner les recours appropriés devant les cours de justice pour contester le bien-fondé des décisions de la Commission.

### **Considérations**

15. La Commission ne peut échapper à certaines contraintes établies par le cadre juridique à l'intérieur duquel la Commission poursuit son mandat.
16. D'abord, la Commission ne peut faire fi des règles de l'équité procédurale, telles qu'obtenir les observations de toutes les parties sur des questions spécifiques qui prennent naissance en cours de dossier. Ces balises procédurales peuvent ralentir significativement le processus, pourtant elles ne peuvent être court-circuitées.
17. Ensuite, en dépit de la souplesse accordée à la procédure de droit administratif, la Commission est liée par le fait que les tarifs qu'elle homologue sont de portée générale, contrairement aux décisions de justice qui ne concernent que les parties en cause. Les décisions de la Commission doivent être prises dans l'intérêt public, c'est-à-dire tenir compte des intérêts au-delà des parties.
18. Enfin, malgré le fait que la Commission soit maîtresse de sa propre procédure – tel que reconnu par la Cour suprême du Canada – les règles de procédure ne peuvent en aucun cas ignorer ou modifier les obligations imposées par la *Loi*. Par exemple, même si les parties s'entendent sur un projet de tarif, il incombe à la Commission de vérifier que le tarif est dans l'intérêt de parties qui n'ont pas participé aux négociations privées.
19. Cela exerce une pression sur les ressources de la Commission, laquelle pression a augmenté exponentiellement au fur et à mesure que de nouvelles propositions de tarifs ainsi qu'une complexité technologique, économique et juridique accrue s'ajoutent à la charge de travail. L'augmentation de la charge de travail n'a cependant pas été accompagnée d'une hausse des ressources de la Commission.
20. La Commission est la première à reconnaître que la situation actuelle en ce qui a trait à ses processus doit être améliorée. En ce sens, la Commission a déjà mis en place certaines mesures, dont la consolidation de plusieurs procédures en une audience unique. Toutefois, des pistes de solution additionnelles doivent être explorées.
21. Nous croyons que la Commission devrait faire partie de l'examen quinquennal de la *Loi* qui aura lieu l'an prochain. Notre contribution à cet examen pourrait s'articuler autour de

deux thèmes :

- En premier lieu, il est nécessaire d'améliorer l'exécution effective de notre mandat. À cet égard, nous allons travailler en étroite collaboration avec des représentants du ministère de l'Innovation, des Sciences et du Développement économique.
  - En second lieu, l'afflux de dossiers doit être traité à la source, c'est-à-dire en analysant les structures des régimes de gestion collective prévus dans la *Loi*. Nous allons étudier notamment leur fonctionnement, les façons qu'ils peuvent être rationalisés afin d'avoir moins de propositions de tarifs ou plus de propositions consolidées et le statut des ententes déposées à la Commission.
22. À cet égard, nous ne limiterons pas notre contribution aux seules questions de procédure. Nous nous pencherons également sur certaines questions fondamentales qui n'ont pas nécessairement été envisagées par d'autres.
  23. Dans ce contexte, la Commission pourra offrir une perspective impartiale et des solutions susceptibles d'améliorer les régimes prévus à la *Loi*. Nous pensons pouvoir nous appuyer sur une expertise institutionnelle et sur notre compréhension des tenants et aboutissants des industries culturelles.
  24. Ceci termine ma présentation. Je suis à votre disposition pour répondre à vos questions.