

Copyright Board
Canada



Commission du droit d'auteur
Canada

**Présentation donnée par
M^e Claude Majeau
Vice-président et premier dirigeant**

**Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie
42^e législature, 1^{re} session**

**Tour d'horizon des organismes
d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada**

Ottawa (Ontario)
5 mai 2016

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Députés,

Je vous remercie de me donner l'occasion de vous donner un aperçu de la Commission du droit du Canada, de ses origines, de sa raison d'être, de sa composition et des défis qui se posent à elle.

Permettez-moi tout d'abord de vous présenter les personnes assises à mes côtés. Monsieur le juge Robert A. Blair, qui est juge à la Cour d'appel de l'Ontario, est le président de la Commission. Monsieur Gilles McDougall, aussi à mes côtés, est le secrétaire général de la Commission.

Contexte

La Commission du droit d'auteur du Canada est un tribunal quasi judiciaire indépendant créé en vertu de la *Loi sur le droit d'auteur* afin d'établir les redevances à verser pour l'utilisation d'œuvres ou autres objets protégés par le droit d'auteur, lorsque la gestion de ce droit est confiée à une société de gestion. La Commission délivre également elle-même des licences pour l'utilisation d'œuvres lorsque le titulaire du droit d'auteur est introuvable. Son volume de travail est de plus en plus important et très complexe.

On fait parfois référence à la Commission comme étant un tribunal administratif « polycentrique », c'est-à-dire que son mandat et ses responsabilités impliquent plus qu'une simple résolution de conflits entre les parties qui sont devant elle. La Commission doit tenir compte de considérations de politique publique et pondérer un grand nombre de facteurs conflictuels qui se chevauchent, et qui affectent l'industrie et l'intérêt public dans son ensemble. Cela a des implications sur nos processus et procédures, de même que sur les ressources nécessaires pour réaliser notre mandat, ce que j'aborderai plus loin.

La Commission, établie en vertu de la *Loi*, est composée d'au plus cinq commissaires. À l'heure actuelle, elle en compte trois : le président à temps partiel, le vice-président et premier dirigeant à temps plein, et un commissaire à temps partiel, tous nommés par le gouverneur en conseil.

Le président de la Commission dirige le travail de la Commission et en assure la répartition entre les commissaires. Le vice-président est l'administrateur général de la Commission. À ce titre, il exerce une direction à l'égard des travaux de la Commission, et il supervise et dirige le personnel de la Commission.

En plus des commissaires, la Commission compte une équipe de 16 employés, composée de personnel administratif et de soutien ainsi que d'avocats et d'économistes. Le budget de fonctionnement de la Commission est fixé à 3,5 millions de dollars par année.

La valeur directe des redevances fixées par les décisions de la Commission est estimée à plus de 400 millions de dollars annuellement. Les décisions de la Commission ont donc une incidence contributive sur de nombreuses industries, sur les individus et sur l'économie canadienne en général.

Le cadre législatif de la Commission a connu de profonds changements au fil des ans. La

Commission a été créée en 1989, lors de la première phase de réforme de la *Loi sur le droit d'auteur*, pour succéder à la Commission d'appel du droit d'auteur, laquelle existait depuis 1936.

La deuxième grande phase de réforme de la *Loi sur le droit d'auteur* s'est conclue en 1997 par la promulgation du projet de loi C-32. Les modifications apportées ont élargi le mandat et accru les responsabilités de la Commission de façon considérable.

Une troisième grande phase de réforme a mené à l'adoption de la *Loi sur la modernisation du droit d'auteur* (projet de loi C-11) en novembre 2012. En créant de nouveaux droits et exceptions, cette troisième phase de modifications a élargi encore davantage le mandat et la charge de travail de la Commission.

Les questions juridiques et politiques que la Commission doit trancher et prendre en compte se renouvellent sans cesse en raison des modifications régulièrement apportées à la *Loi* et des décisions de la Cour d'appel fédérale et de la Cour suprême du Canada. Huit décisions rendues par la Cour suprême (deux en 2004, cinq en 2012 et une en 2015), découlant toutes de décisions de la Commission sauf une, ont une incidence importante sur les activités actuelles et futures menées par la Commission dans le cadre de son mandat.

Défis, enjeux et initiatives

La Commission agit comme un organisme de réglementation économique. La Commission doit s'assurer de rendre des décisions justes, équitables et rapides en composant avec des questions économiques et juridiques d'une complexité croissante. Ses décisions doivent reposer sur des fondements juridiques et économiques solides, refléter une excellente compréhension des modèles d'affaires et des technologies en constante évolution, et être justes et équitables tant pour les titulaires de droits que pour les utilisateurs.

La Commission joue un rôle comparable à celui de la section de première instance d'une cour relativement à l'ensemble des questions qu'elle tranche. Elle est donc souvent la première appelée à interpréter les nouvelles dispositions législatives ou à appliquer les principes juridiques établis par la Cour suprême du Canada. Étant donné la nature polycentrique des décisions de la Commission, et conformément aux principes de droit administratif, la Cour d'appel fédérale doit faire preuve, dans le cadre de contrôles judiciaires, de la plus grande retenue à l'égard des analyses de la preuve effectuées par la Commission et des conclusions de fait tirées par celle-ci. Par conséquent, ces analyses et ces conclusions doivent être fiables, compréhensibles et convaincantes – ce qui fait appel à des ressources importantes de la Commission et aux compétences et à l'expertise de ses commissaires et de son personnel.

La Commission rend environ 9 décisions par année, regroupant plus de 70 unités tarifaires dont une partie importante a fait l'objet d'audience publique. Malgré cela, la Commission fait en ce moment face à une accumulation de tarifs à homologuer, qui sont soit non contestés ou qui ont fait l'objet d'une entente. La complexité et le volume croissants des dossiers que la Commission doit traiter sont trop souvent méconnus et sous-estimés. Le professeur Jeremy de Beer, de l'Université d'Ottawa, a formulé à cet égard les commentaires suivants :

[TRADUCTION]

Les pouvoirs ou les procédures de la Commission ont joué un rôle prépondérant dans certains des dossiers les plus importants du 21^e siècle en matière de droit d'auteur : la diffusion de musique en continu, le partage de fichiers poste à poste, la responsabilité des fournisseurs d'accès Internet, les prélèvements pour l'utilisation d'iPod ou d'autres appareils et l'utilisation de matériel didactique, pour ne nommer que ceux-là.

Critiques

Au fil du temps, la Commission a été la cible de critiques, portant le plus souvent sur le temps mis à rendre les décisions, sur les coûts et le fardeau représentés par la participation à ses audiences publiques ainsi que sur l'efficacité générale de ses processus.

En réponse à ces critiques, la Commission a mis sur pied un Comité de travail chargé d'examiner les opérations, les procédures et les processus de la Commission en vue d'en augmenter l'efficacité et la productivité. Dans son premier rapport, le comité a pu formuler des recommandations sur certains aspects des procédures de la Commission. Des consultations publiques ont aussi été tenues au sujet de ces recommandations. Il est digne de mention qu'aucun consensus n'a pu être dégagé, ni entre les membres du Comité de travail, ni dans les commentaires reçus lors des consultations publiques.

La Commission n'a pas encore rendu de décision sur ces recommandations, ayant plutôt décidé d'attendre pour tirer parti d'initiatives parallèles mises en œuvre par deux ministères responsables de la *Loi sur le droit d'auteur*.

Ces initiatives entreprises par les deux ministères découlent d'une des recommandations formulées par le Comité permanent du Patrimoine canadien de la Chambre des communes dans son rapport intitulé *Examen de l'industrie canadienne de la musique*, soit la suivante :

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada examine le temps que prend la Commission du droit d'auteur du Canada avant de rendre une décision, et ce, avant la tenue de l'examen de la *Loi sur le droit d'auteur*, de manière à ce que les changements potentiels puissent être étudiés par la Commission du droit d'auteur du Canada le plus tôt possible.

Il convient de noter que, dans le cadre des travaux de ce comité, la plupart des témoins ont reconnu le rôle essentiel joué par la Commission du droit d'auteur, tout en insistant sur l'insuffisance de ses ressources financières. Des affirmations similaires se retrouvent dans le Rapport complémentaire de l'honorable Stéphane Dion, pour le Parti libéral du Canada, dans lequel il est recommandé que

[...] le Gouvernement du Canada procède à des consultations avec la Commission du droit d'auteur dans les meilleurs délais, dans le but d'analyser les raisons pour lesquelles les décisions de la Commission sont si tardives, notamment dans l'environnement numérique, et d'établir, avec elle, le niveau de financement adéquat à l'exécution de son mandat.

La Commission souscrit entièrement à cette recommandation. La question du temps que la Commission prend pour rendre ses décisions pourrait être réglée relativement facilement en fournissant à la Commission les ressources nécessaires à la pleine réalisation de son mandat. Cela dit, la complexité et l'importance des questions impliquent que peu importe le nombre d'employés, la Commission devra toujours prendre le temps nécessaire pour assimiler et analyser la preuve complexe, et écrire les décisions qui en découlent. Toutefois, fournir les ressources adéquates à la Commission contribuerait à réduire dramatiquement le temps qu'elle prend pour rendre ses décisions.

Pour votre information, plusieurs de ces questions feront vraisemblablement l'objet de l'examen quinquennal obligatoire de la *Loi* par un comité parlementaire, en 2017.

Je vous remercie de nous avoir donné l'occasion de vous présenter ce portrait de la situation actuelle de la Commission.

Nous serons heureux de répondre aux questions des membres du comité.