

A-119-12  
2013 FCA 91

A-119-12  
2013 CAF 91

**The Governments of the Province of Manitoba, New Brunswick, Nova Scotia, Prince Edward Island, and Saskatchewan** (*Applicants*)

**Les gouvernements des provinces du Manitoba, du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse, de l'Île-du-Prince-Édouard et de la Saskatchewan** (*demandeurs*)

v.

c.

**The Canadian Copyright Licensing Agency operating as “Access Copyright”** (*Respondent*)

**La Canadian Copyright Licensing Agency, exerçant ses activités sous le nom d’« Access Copyright »** (*défenderesse*)

**INDEXED AS: MANITOBA v. CANADIAN COPYRIGHT LICENSING AGENCY (ACCESS COPYRIGHT)**

**RÉPERTORIÉ : MANITOBA c. CANADIAN COPYRIGHT LICENSING AGENCY (ACCESS COPYRIGHT)**

Federal Court of Appeal, Sharlow, Gauthier and Mainville JJ.A.—Ottawa, February 12 and April 3, 2013.

Cour d’appel fédérale, juges Sharlow, Gauthier et Mainville, J.C.A.—Ottawa, 12 février et 3 avril 2013.

*Copyright — Judicial review of decision by Copyright Board of Canada dismissing applicants’ objection that Board having no jurisdiction to establish tariff that would apply to them in respect of reprographic reproduction of copyrighted works in Canadian Copyright Licensing Agency’s (Access Copyright) repertoire — Access Copyright filing proposed tariffs applicable to employees of provincial, territorial governments — Applicants arguing presumption of Crown immunity applying, not bound by Copyright Act (Act) — Board noting that Interpretation Act, s. 17 creating presumption that Crown not bound by any statute, but that presumption rebutted where contrary intention to bind Crown demonstrated — Board noting that Act containing exceptions indicating Parliament’s intent to circumscribe activities not infringing copyright — Such exceptions not necessary if Crown benefitting from overall immunity — Board analysing Act contextually, concluding Act binding Crown — Whether Board erring in concluding that Act binding applicants by necessary implication — S. 17 presumption rebutted by clear parliamentary intention to bind Crown or logical inference thereof — Board applying proper approach — Words “[w]ithout prejudice to any rights or privileges of the Crown” in Act, s. 12 referring to, preserving Crown’s rights, privileges of same general nature as copyright not falling within meaning of rest of provision — Such rights, privileges otherwise excluded by general principle in Act, s. 89 — Exceptions in Act confirming Parliament’s intention — Conditions attached to exceptions illogical in absence of intent to bind Crown — References in Act to conditions, tariffs pointing to logical conclusion Crown bound by Act — Parliament intending to bind Crown by express language of Act, logical inference — Application dismissed.*

*Droits d’auteur — Contrôle judiciaire d’une décision par laquelle la Commission du droit d’auteur du Canada (la Commission) a rejeté l’opposition des demandeurs fondée sur l’absence de compétence de la Commission pour établir un tarif qui leur serait applicable à l’égard de la reproduction par reprographie d’œuvres protégées inscrites au répertoire de la Canadian Copyright Licensing Agency (Access Copyright) — Access Copyright a déposé des projets de tarif visant la reproduction par les employés des gouvernements provinciaux et territoriaux — Les demandeurs ont soutenu que la présomption d’immunité de la Couronne jouait et que la Loi sur le droit d’auteur (la Loi) ne leur était pas opposable — La Commission a relevé que l’art. 17 de la Loi d’interprétation consacre la présomption selon laquelle la Couronne n’est liée par aucun texte de loi, présomption que l’on peut réfuter en établissant l’existence d’une intention de lier la Couronne — La Commission a signalé que la Loi prévoyait des exceptions qui semblaient témoigner d’une intention du législateur de circonscrire les activités ne constituant pas des violations du droit d’auteur — Ces exceptions ne seraient pas nécessaires si la Couronne jouissait d’une immunité générale — La Commission a analysé l’ensemble de la Loi dans son contexte et a conclu que la Loi lie la Couronne — Il s’agissait de savoir si la Commission a commis une erreur de droit en concluant, par déduction nécessaire, que la Loi lie les demandeurs — Pour réfuter la présomption consacrée par l’art. 17, il faut constater une intention claire du législateur de lier la Couronne ou conclure qu’il y a cette intention par déduction logique — La Commission a eu recours au critère qui convenait — Les mots « [s]ous réserve de tous les droits ou privilèges de la Couronne » de l’art. 12 de la Loi s’entendent*

*des droits et privilèges de la Couronne de même nature générale que le droit d'auteur, qui pourraient être exclus de la portée du reste de l'article, et visent à les préserver — Ces droits et privilèges pourraient, autrement, être exclus par application du principe général énoncé à l'art. 89 de la Loi — Les exceptions prévues dans la Loi confirment l'intention du législateur — Les conditions qui se rattachent aux exceptions seraient illogiques en l'absence d'intention de lier la Couronne — Le fait que la Loi prescrive des conditions et prévoit l'établissement de tarifs aboutit à la conclusion logique que la Couronne est liée — Le libellé clair de la Loi et la logique permettent de conclure que le législateur voulait lier la Couronne — Demande rejetée.*

*Construction of Statutes — Copyright Board of Canada dismissing applicants' objection that Board having no jurisdiction to establish tariff that would apply to them in respect of reprographic reproduction of copyrighted works in Canadian Copyright Licensing Agency's (Access Copyright) repertoire — Access Copyright filing proposed tariffs applicable to employees of provincial, territorial governments — Applicants arguing presumption of Crown immunity applying, not bound by Copyright Act (Act) — Whether Board erring in concluding that Act binding applicants by necessary implication — Interpretation Act, s. 17 presumption that Crown not bound by any statute rebutted by clear parliamentary intention to bind Crown or logical inference thereof — Words "[w]ithout prejudice to any rights or privileges of the Crown" in Act, s. 12 referring to, preserving Crown's rights, privileges of same general nature as copyright not falling within meaning of rest of provision — Such rights, privileges otherwise excluded by general principle in Act, s. 89 — Exceptions in Act confirming Parliament's intention — Parliament intending to bind Crown by express language of Act, logical inference.*

This was an application for judicial review of a decision by the Copyright Board of Canada dismissing the applicants' objection that the Board has no jurisdiction to establish a tariff that would apply to them in respect of the reprographic reproduction of copyrighted works in the repertoire of the Canadian Copyright Licensing Agency, operating as "Access Copyright" (Access).

Access had filed proposed tariffs relating to the reproduction of published works in its repertoire by employees of all provincial and territorial governments. The applicants had

*Interprétation des lois — La Commission du droit d'auteur du Canada a rejeté l'opposition des demandeurs fondée sur l'absence de compétence de la Commission pour établir un tarif qui leur serait applicable à l'égard de la reproduction par reprographie d'œuvres protégées inscrites au répertoire de la Canadian Copyright Licensing Agency (Access Copyright) — Access Copyright a déposé des projets de tarif visant la reproduction par les employés des gouvernements provinciaux et territoriaux — Les demandeurs ont soutenu que la présomption d'immunité de la Couronne jouait et que la Loi sur le droit d'auteur (la Loi) ne leur était pas opposable — Il s'agissait de savoir si la Commission a commis une erreur de droit en concluant, par déduction nécessaire, que la Loi lie les demandeurs — Pour réfuter la présomption consacrée par l'art. 17 de la Loi d'interprétation selon laquelle la Couronne n'est liée par aucun texte de loi, il faut constater une intention claire du législateur de lier la Couronne ou conclure qu'il y a cette intention par déduction logique — Les mots « [s]ous réserve de tous les droits ou privilèges de la Couronne » de l'art. 12 de la Loi s'entendent des droits et privilèges de la Couronne de même nature générale que le droit d'auteur, qui pourraient être exclus de la portée du reste de l'article, et visent à les préserver — Ces droits et privilèges pourraient, autrement, être exclus par application du principe général énoncé à l'art. 89 de la Loi — Les exceptions prévues dans la Loi confirment l'intention du législateur — Le libellé clair de la Loi et la logique permettent de conclure que le législateur voulait lier la Couronne.*

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision par laquelle la Commission du droit d'auteur du Canada (la Commission) a rejeté l'opposition des demandeurs fondée sur l'absence de compétence de la Commission pour établir un tarif qui leur serait applicable à l'égard de la reproduction par reprographie d'œuvres protégées inscrites au répertoire de la Canadian Copyright Licensing Agency, exerçant ses activités sous le nom d'« Access Copyright » (Access).

Access avait déposé des projets de tarif visant la reproduction par les employés des gouvernements provinciaux et territoriaux d'œuvres publiées figurant à son répertoire. Les

argued that the presumption of Crown immunity applied and the *Copyright Act* (Act) did not bind them. The Board noted that section 17 of the *Interpretation Act* creates a presumption that the Crown is not bound by any statute, but that presumption is rebutted where it can be demonstrated that there exists a contrary intention to bind the Crown. It noted that the Act contains exceptions that expressly benefit the Crown and that seem to indicate a purposeful, explicit intention on the part of Parliament to identify and circumscribe activities that do not infringe copyright. If the Crown benefited from an overall immunity from the Act, these exceptions would not have been necessary. They were not adopted out of an abundance of caution or as historical incidents. The Board concluded that when the whole of the Act is analysed contextually, the logical conclusion is that the Act generally binds the Crown.

The main issue was whether the Board erred in law when it concluded that the Act binds the applicants by necessary implication.

*Held*, the application should be dismissed.

To rebut the presumption in section 17 of the *Interpretation Act*, there must be a clear parliamentary intention to bind the Crown, or one must be irresistibly drawn, through logical inference, to the conclusion that there is an intention to bind the Crown. The search for parliamentary intention must be undertaken through a contextual interpretation of the statute. The Board understood this and applied the proper approach when it undertook its task. The words “[w]ithout prejudice to any rights or privileges of the Crown” set out in section 12 of the Act are intended to refer to and preserve the Crown’s rights and privileges of the same general nature as copyright that may not fall within the meaning of the rest of this provision. These rights and privileges could otherwise be excluded by the general principle set out in section 89 of the Act which provides that no person is entitled to copyright otherwise than under and in accordance with the Act or any other Act of Parliament. A number of exceptions in the Act confirm Parliament’s intention as expressed by the Board when construing the Act. Many of those exceptions are subject to conditions that would be illogical in the absence of a clear intent to otherwise bind the Crown. The references in the Act to very strict conditions, to tariffs fixed by the Board, to the consent of the copyright owners, and to the power of the court when the defendant is an “educational institution”, including a federal or provincial government department, all point to the logical and plausible conclusion that the Crown is bound. While the Act does not contain an “expressly binding” clause at the beginning, Parliament clearly intended to bind the

demandeurs ont soutenu que la présomption d’immunité de la Couronne jouait et que la *Loi sur le droit d’auteur* (la Loi) ne leur était pas opposable. La Commission a relevé que l’article 17 de la *Loi d’interprétation* consacre la présomption selon laquelle la Couronne n’est liée par aucun texte de loi, présomption que l’on peut réfuter, toutefois, en établissant l’existence d’une intention de lier la Couronne. La Commission a signalé que la Loi prévoyait des exceptions s’appliquant expressément à l’avantage de la Couronne et elles semblent témoigner d’une intention délibérée et explicite du législateur de définir et circonscrire les activités ne constituant pas des violations du droit d’auteur. Si la Couronne jouissait d’une immunité générale relative à la Loi, ces exceptions n’auraient pas été nécessaires. La présence de ces exceptions ne s’expliquait pas par un surcroît de prudence ou des facteurs historiques. La Commission a conclu que lorsque l’ensemble de la Loi est analysé dans son contexte, cela mène inévitablement à la conclusion logique que la Loi lie la Couronne de façon générale.

La principale question consistait à savoir si la Commission a commis une erreur de droit en concluant que les demandeurs étaient liés par la Loi, par déduction nécessaire.

*Jugement* : la demande doit être rejetée.

Pour réfuter la présomption consacrée par l’article 17 de la *Loi d’interprétation*, il faut constater une intention claire du législateur de lier la Couronne ou la conclusion que le législateur avait l’intention de lier la Couronne doit s’imposer immanquablement par déduction logique. La recherche de l’intention du législateur s’effectue au moyen de l’interprétation contextuelle de la loi. La Commission a bien compris cela et elle a eu recours au critère qui convenait. Les mots « [s]ous réserve de tous les droits ou privilèges de la Couronne » de l’article 12 de la Loi s’entendent des droits et privilèges de la Couronne de même nature générale que le droit d’auteur, qui pourraient être exclus de la portée du reste de l’article 12, et visent à les préserver. Ces droits et privilèges pourraient, autrement, être exclus par application du principe général énoncé à l’article 89 de la Loi, selon lequel nul ne peut revendiquer un droit d’auteur autrement que sous le régime de la Loi ou d’une autre loi fédérale. Un certain nombre d’exceptions confirment l’intention du législateur telle qu’elle a été dégagée par l’interprétation que la Commission a faite de la Loi. Bon nombre de ces exceptions sont assorties de conditions qui seraient illogiques en l’absence d’intention claire de lier la Couronne. Le fait que la Loi prescrive des conditions très strictes, prévoit l’établissement de tarifs par la Commission, exige le consentement du possesseur du droit d’auteur et définit le pouvoir du tribunal lorsque le défendeur est un « établissement d’enseignement », expression définie qui englobe un ministère fédéral ou provincial, aboutit à la conclusion logique et plausible que la

federal and provincial Crowns by the express language of the Act and through logical inference.

Couronne est liée. Bien que la Loi ne contienne pas de disposition « liant expressément » la Couronne, le libellé clair de la Loi et la logique permettent de conclure que le législateur voulait clairement lier la Couronne du chef du Canada et des provinces.

#### STATUTES AND REGULATIONS CITED

Bill C-32, *An Act to amend the Copyright Act*, 2nd Sess., 35th Parl., 1997.  
*Copyright Act*, R.S.C., 1985, c. C-42, ss. 2 “educational institution”, 3, 12, 15, 18, 21, 29.4(2), 29.7, 29.8, 30.3, 32.1(1), 41.1(1), 41.2, 45.1(b), 70.15(1), 89.  
*Copyright Act, 1921*, S.C. 1921, c.24.  
*Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, s. 17.  
*Patent Act*, R.S.C., 1985, c. P-4, s. 2.1.

#### TREATIES AND OTHER INSTRUMENTS CITED

*Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*, Annex 1C of the *Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization*, signed in Marrakesh, Morocco, 15 April 1994, 1869 U.N.T.S. 299, Art. 39.  
*North American Free Trade Agreement Between the Government of Canada, the Government of the United Mexican States and the Government of the United States of America*, December 17, 1992, [1994] Can. T.S. No. 2, Art. 1711.

#### CASES CITED

##### APPLIED:

*Friends of the Oldman River Society v. Canada (Minister of Transport)*, [1992] 1 S.C.R. 3, (1992), 88 D.L.R. (4th) 1.

##### DISTINGUISHED:

*Alberta Government Telephones v. Canada (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)*, [1989] 2 S.C.R. 225, [1989] 5 W.W.R. 385.

##### CONSIDERED:

*Reference re Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2010-167 and Broadcasting Order CRTC 2010-168*, 2012 SCC 68, [2012] 3 S.C.R. 489.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

*Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 17.  
*Loi de 1921 concernant le droit d'auteur*, S.C. 1921, ch. 24.  
*Loi sur le droit d'auteur*, L.R.C. (1985), ch. C-42, art. 2 « établissement d'enseignement », 3, 12, 15, 18, 21, 29.4(2), 29.7, 29.8, 30.3, 32.1(1), 41.1(1), 41.2, 45.1(b), 70.15(1), 89.  
*Loi sur les brevets*, L.R.C. (1985), ch. P-4, art. 2.1.  
 Projet de loi C-32, *Loi modifiant la Loi sur le droit d'auteur*, 2<sup>e</sup> sess., 35<sup>e</sup> lég., 1997.

#### TRAITÉS ET AUTRES INSTRUMENTS CITÉS

*Accord de libre-échange nord-américain entre le gouvernement du Canada, le gouvernement des États-Unis d'Amérique et le gouvernement des États-Unis du Mexique*, le 17 décembre 1992, [1994] R.T. Can. n<sup>o</sup> 2, art. 1711.  
*Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce*, Annexe 1C de l'*Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce*, signé à Marrakech, Maroc, le 15 avril 1994, 1869 R.T.N.U. 299, art. 39.

#### JURISPRUDENCE CITÉE

##### DÉCISION APPLIQUÉE :

*Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 R.C.S. 3.

##### DÉCISION DIFFÉRENCIÉE :

*Alberta Government Telephones c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*, [1989] 2 R.C.S. 225.

##### DÉCISION EXAMINÉE :

*Renvoi relatif à la Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2010-167 et l'ordonnance de radiodiffusion CRTC 2010-168*, 2012 CSC 68, [2012] 3 R.C.S. 489.

## REFERRED TO:

*R. v. Eldorado Nuclear Ltd.; R. v. Uranium Canada Ltd.*, [1983] 2 S.C.R. 551, (1983), 4 D.L.R. (4th) 193; *R. v. Ouellette*, [1980] 1 S.C.R. 568, (1980), 111 D.L.R. (3d) 216; *Sparling v. Quebec (Caisse de dépôt et placement du Québec)*, [1988] 2 S.C.R. 1015, (1988), 55 D.L.R. (4th) 63; *Collège d'arts appliqués et de technologie La Cité collégiale v. Ottawa (City)*, 1998 CanLII 1632, 37 O.R. (3d) 737 (C.A.); *Rogers Communications Inc. v. Society of Composers, Authors and Music Publishers of Canada*, 2012 SCC 35, [2012] 2 S.C.R. 283.

## AUTHORS CITED

Canada. Parliament. House of Commons. Sub-Committee on the Revision of Copyright. *A Charter of Rights for Creators: Report of the Sub-committee on Communications and Culture*. Ottawa: The Sub-committee, 1985.  
*House of Commons Debates*, Vol. 134, 2nd Sess., 35th Parl. (June 4, 1996).  
*House of Commons Debates*, Vol. 134, 2nd Sess., 35th Parl. (March 13, 1997).

APPLICATION for judicial review of a decision by the Copyright Board of Canada (*Access Copyright – Provincial and Territorial Governments Tariffs (2005-2014)*) (<<http://www.cb-cda.gc.ca/decisions/2012/20120105-2.pdf>>)) dismissing the applicants' objection that the Board has no jurisdiction to establish a tariff that would apply to them in respect of the reprographic reproduction of copyrighted works in the repertoire of the Canadian Copyright Licensing Agency. Application dismissed.

## APPEARANCES

*Aidan O'Neill* and *Wanda Noel* for applicants.  
*Randall Hofley* and *Nancy Brooks* for respondent.

## SOLICITORS OF RECORD

*Fasken Martineau DuMoulin LLP*, Ottawa, and *Wanda Noel*, Ottawa, for applicants.  
*Blake, Cassels & Graydon LLP*, Ottawa, for respondent.

*The following are the reasons for judgment rendered in English by*

## DÉCISIONS CITÉES :

*R. c. Eldorado Nucléaire Ltée; R. c. Uranium Canada Ltée*, [1983] 2 R.C.S. 551; *R. c. Ouellette*, [1980] 1 R.C.S. 568; *Sparling c. Québec (Caisse de dépôt et placement du Québec)*, [1988] 2 R.C.S. 1015; *Collège d'arts appliqués et de technologie La Cité collégiale v. Ottawa (City)*, 1998 CanLII 1632, 37 R.J.O. (3<sup>e</sup>) 737 (C.A.); *Rogers Communications Inc. c. Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique*, 2012 CSC 35, [2012] 2 R.C.S. 283.

## DOCTRINE CITÉE

Canada. Parlement. Chambre des communes. Sous-comité sur la révision du droit d'auteur. *Une charte des droits des créateurs et créatrices : rapport du Sous-comité sur la révision du droit d'auteur*. Ottawa : Ministère des Approvisionnements et Services, 1985.  
*Débats de la Chambre des communes*, vol. 134, 2<sup>e</sup> sess., 35<sup>e</sup> lég. (4 juin 1996).  
*Débats de la Chambre des communes*, vol. 134, 2<sup>e</sup> sess., 35<sup>e</sup> lég. (13 mars 1997).

DEMANDE de contrôle judiciaire d'une décision par laquelle la Commission du droit d'auteur du Canada (*Access Copyright – Tarifs pour les gouvernements provinciaux et territoriaux (2005-2014)*) (<<http://www.cb-cda.gc.ca/decisions/2012/20120105-2.pdf>>)) a rejeté l'opposition des demandeurs fondée sur l'absence de compétence de la Commission pour établir un tarif qui leur serait applicable à l'égard de la reproduction par reprographie d'œuvres protégées inscrites au répertoire de la Canadian Copyright Licensing Agency. Demande rejetée.

## ONT COMPARU

*Aidan O'Neill* et *Wanda Noel* pour les demandeurs.  
*Randall Hofley* et *Nancy Brooks* pour la défenderesse.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

*Fasken Martineau DuMoulin s.e.n.c.r.l., s.r.l.*, Ottawa, et *Wanda Noel*, Ottawa, pour les demandeurs.  
*Blake, Cassels & Graydon s.e.n.c.r.l., s.r.l.*, Ottawa, pour la défenderesse.

*Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par*



[1] GAUTHIER J.A.: The governments of the provinces of Manitoba, New Brunswick, Nova Scotia, Prince Edward Island and Saskatchewan (the applicants) seek judicial review of the decision [*Access Copyright – Provincial and Territorial Governments Tariffs (2005-2014)*] of Copyright Board of Canada (the Board) dismissing their objection that the Board has no jurisdiction to establish a tariff that would apply to them in respect of the reprographic reproduction of copyrighted works in the repertoire of the Canadian Copyright Licensing Agency, operating as “Access Copyright” (Access).

[2] Before the Board, the applicants and a number of other provinces and territories who are not parties to this application argued that by virtue of section 17 of the *Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, they are entirely immune from the *Copyright Act*, R.S.C., 1985, c. C-42 (the Act) and therefore would not be subject to the proposed tariffs for the years 2005–2009 and 2010–2014 filed by Access for certification by the Board pursuant to section 70.15(1) of the Act. Section 17 of the *Interpretation Act* reads as follows:

Her Majesty not bound or affected unless stated **17.** No enactment is binding on Her Majesty or affects Her Majesty or Her Majesty’s rights or prerogatives in any manner, except as mentioned or referred to in the enactment.

[3] The Board concluded that the Act, construed contextually, is intended to bind the Crown, and on that basis rejected the applicants’ claim of Crown immunity.

[4] The applicants challenge this finding. For the reasons that follow, I have concluded that their application should be dismissed.

## BACKGROUND

[5] On March 31, 2004 and March 31, 2009, Access filed with the Board proposed tariffs relating to the reproduction of published works in its repertoire by

[1] LA JUGE GAUTHIER, J.C.A. : Les gouvernements du Manitoba, du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse, de l’Île-du-Prince-Édouard et de la Saskatchewan (les demandeurs) ont engagé un recours en contrôle judiciaire attaquant la décision [*Access Copyright – Tarifs pour les gouvernements provinciaux et territoriaux (2005-2014)*] par laquelle la Commission du droit d’auteur du Canada (la Commission) a rejeté leur opposition fondée sur l’absence de compétence de la Commission pour établir un tarif qui leur serait applicable à l’égard de la reproduction par reprographie d’œuvres protégées inscrites au répertoire de la Canadian Copyright Licensing Agency, exerçant ses activités sous le nom d’« Access Copyright » (Access).

[2] Les demandeurs, ainsi que d’autres provinces et territoires non parties à la présente procédure, ont soutenu devant la Commission que l’article 17 de la *Loi d’interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, les soustrait entièrement à l’application de la *Loi sur le droit d’auteur*, L.R.C. (1985), ch. C-42 (la Loi), et que, par la suite, ils ne sauraient être assujettis aux projets de tarif déposés par Access pour les années 2005–2009 et 2010–2014 pour être homologués par la Commission en vertu du paragraphe 70.15(1) de la Loi. L’article 17 de la *Loi d’interprétation* dispose :

**17.** Sauf indication contraire y figurant, nul texte ne lie Sa Majesté ni n’a d’effet sur ses droits et prérogatives. Non-obligation, sauf indication contraire

[3] La Commission a statué que la volonté du législateur de lier la Couronne se dégageait de l’interprétation contextuelle de la Loi, et elle a rejeté la thèse de l’immunité.

[4] Les demandeurs attaquent cette conclusion. Par les motifs exposés ci-dessous, je conclus qu’il y a lieu de rejeter leur demande.

## FAITS ET PROCÉDURES

[5] Les 31 mars 2004 et 2009, Access a déposé devant la Commission des projets de tarif visant la reproduction par les employés des gouvernements provinciaux et

employees of all provincial and territorial governments (with the exception of Quebec). All these provinces and territories filed timely written objections with the Board.

[6] Further to a joint request by all those concerned, the Board agreed to hear a preliminary challenge to its statutory power under the Act to consider the proposed tariffs. In the course of this challenge, the applicants argued that the presumption of Crown immunity applies and the Act does not bind them.

[7] The Board released its decision dismissing this challenge on January 5, 2012, with accompanying reasons on March 15, 2012 (reasons) [see *Access Copyright – Provincial and Territorial Governments Tariffs (2005-2014)*, [http://www.cb-cda.gc.ca/decisions/2012/prov\\_reason\\_2012.pdf](http://www.cb-cda.gc.ca/decisions/2012/prov_reason_2012.pdf)]. Since then, the Board has proceeded to hear the parties' representations on the merits, and the applicants have participated in the said hearing on a "without prejudice" basis.

[8] As mentioned, some of the original objectors before the Board have decided not to challenge the decision under review. Also, Access did not seek the Board's approval for a tariff in respect of the federal government or the provinces of Ontario, British Columbia, and Quebec. Ontario, British Columbia and the federal government have each made an agreement with Access. The Province of Quebec has done the same with the parallel collective societies in Quebec.

[9] The factual underpinning of the applicants' claim for Crown immunity is set out in a jointly filed statement of agreed facts.

[10] At this stage, it is worth noting that the applicants have long-standing policies and practices whereby they abide by the provisions of the Act by seeking authorization and paying royalties to copyright holders. They emphasize that they intend to continue these practices, which they consider to be voluntary.

territoriaux (exception faite de ceux du Québec) d'œuvres publiées figurant à son répertoire. Tous ces gouvernements ont, dans le délai prescrit, déposé devant la Commission une opposition écrite.

[6] Par suite d'une requête conjointe de tous les intéressés, la Commission a consenti à tenir une audience préliminaire relativement à la compétence que lui confère la Loi en matière d'examen de projet de tarif visant les demandeurs. À cet égard, les demandeurs ont soutenu que la présomption d'immunité de la Couronne jouait et que la Loi ne leur était pas opposable.

[7] La Commission a rejeté la requête le 5 janvier 2012, et elle a communiqué les motifs de cette décision le 15 mars 2012 (les motifs) [voir *Access Copyright – Tarifs pour les gouvernements provinciaux et territoriaux (2005-2014)*, [http://www.cb-cda.gc.ca/decisions/2012/prov\\_reason\\_2012.pdf](http://www.cb-cda.gc.ca/decisions/2012/prov_reason_2012.pdf)]. Elle a, par la suite, entendu les parties au fond, les demandeurs participant à l'instruction sous réserve de leurs droits.

[8] Comme il a été signalé, quelques-uns des opposants initiaux ont décidé de ne pas attaquer la décision visée par la présente procédure en contrôle judiciaire. En outre, Access n'a pas demandé d'homologation de tarif à l'égard du gouvernement fédéral et des gouvernements de l'Ontario, de la Colombie-Britannique et du Québec. Les gouvernements de l'Ontario et de la Colombie-Britannique et le gouvernement fédéral ont chacun conclu un accord avec Access, et celui du Québec a fait de même avec les sociétés de gestion exerçant leur activité dans cette province.

[9] Les faits pertinents pour décider du droit des demandeurs à l'immunité se trouvent dans l'exposé conjoint des faits.

[10] Il convient, à ce stade, de signaler que les demandeurs ont depuis longtemps pour principe et pratique de se conformer aux dispositions de la Loi en demandant leur autorisation aux titulaires du droit d'auteur et en leur versant des redevances. Ils affirment avoir l'intention de poursuivre dans cette voie, et disent considérer cette démarche comme volontaire.

## The Board's decision

[11] First, the Board rejected the argument of Access that the applicants' claim for Crown immunity conflicts with the common law principle that there can be no expropriation without just compensation. It held that the common law cannot overcome the clear statutory language of section 17 of the *Interpretation Act*. In its view, the fact that the applicants would be prejudiced if the proposed tariffs were approved and imposed on them is sufficient to entitle them to assert their claim to Crown immunity.

[12] Relying in part on *R. v. Eldorado Nuclear Ltd.; R. v. Uranium Canada Ltd.*, [1983] 2 S.C.R. 551 (*Eldorado*), the Board noted at paragraph 23 of the reasons that section 17 of the *Interpretation Act* creates a presumption that the Crown is not bound by any statute, but that presumption is rebutted where it can be demonstrated that there exists a contrary intention to bind the Crown.

[13] After agreeing with the parties that "there are no expressly binding words which establish that the Crown is bound by the *Act*" (paragraph 28 of the reasons), the Board proceeded with a contextual analysis of the *Act*, as required by the modern rule of statutory interpretation, to determine whether there are other provisions from which it might be inferred that the Crown is intended to be bound by the *Act*.

[14] The applicants relied on section 12 of the *Act*, which reads as follows:

Where  
copyright  
belongs to  
Her Majesty

**12.** Without prejudice to any rights or privileges of the Crown, where any work is, or has been, prepared or published by or under the direction or control of Her Majesty or any government department, the copyright in the work shall, subject to any agreement with the author, belong to Her Majesty and in that case shall continue for the remainder of the calendar year of the first publication of the work and for a period of fifty years following the end of that calendar year.

## La décision de la Commission

[11] Premièrement, la Commission a rejeté l'argument d'Access selon lequel l'immunité invoquée par les demandeurs se heurte au principe de common law interdisant l'expropriation sans juste indemnisation. Elle a décidé qu'une règle de common law ne saurait avoir préséance sur le libellé clair de l'article 17 de la *Loi d'interprétation*. Selon elle, il suffisait, pour que les demandeurs puissent invoquer l'immunité de la Couronne, que l'homologation et l'application des tarifs proposés leur portent préjudice.

[12] S'appuyant en partie sur l'arrêt *R. c. Eldorado Nucléaire Ltée; R. c. Uranium Canada Ltée*, [1983] 2 R.C.S. 551 (*Eldorado*), la Commission a relevé, au paragraphe 23 de ses motifs, que l'article 17 de la *Loi d'interprétation* consacre la présomption selon laquelle la Couronne n'est liée par aucun texte de loi, présomption que l'on peut réfuter, toutefois, en établissant l'existence d'une intention de lier la Couronne.

[13] Convenant avec les parties que « la *Loi* ne lie pas expressément la Couronne » (paragraphe 28 des motifs), la Commission a procédé à l'analyse contextuelle de la *Loi*, conformément aux règles modernes d'interprétation législative, afin de rechercher si d'autres dispositions de la *Loi* permettraient d'inférer que le législateur voulait lier la Couronne.

[14] Les demandeurs invoquaient l'article 12 de la *Loi*, dont voici le texte :

**12.** Sous réserve de tous les droits ou privilèges de la Couronne, le droit d'auteur sur les œuvres préparées ou publiées par l'entremise, sous la direction ou la surveillance de Sa Majesté ou d'un ministère du gouvernement, appartient, sauf stipulation conclue avec l'auteur, à Sa Majesté et, dans ce cas, il subsiste jusqu'à la fin de la cinquantième année suivant celle de la première publication de l'œuvre.

Quand le  
droit d'auteur  
appartient à  
Sa Majesté



[15] Section 12 appears in Part I [sections 3 to 14.2] of the Act, which defines the rights of copyright holders. After carefully and thoroughly considering the legislative history and evolution of section 12, the Board rejected the applicants' argument that section 12 should be read as expressly providing for Crown immunity from the Act. The Board's analysis began with a recognition of the history of Crown copyright under the Crown prerogative, particularly its right to print and publish. This right goes back hundreds of years, and includes the right to print and publish statutes, court decisions, and authorized versions of the Bible, among other things. The Board expressed the view that, "Crown copyright under the Crown prerogative is wider in scope and duration than what section 12 provides" (see paragraph 50 of the reasons). It then reasoned that section 12 must be read in context with section 89, which provides in part that "[n]o person is entitled to copyright otherwise than under and in accordance with this Act". In the absence of the opening phrase of section 12, section 89 would operate to eliminate all remaining common law copyright held by the Crown. The Board concluded [at paragraph 52 of the reasons] that the words "without prejudice to any rights or privileges of the Crown" in section 12 of the Act are necessary to maintain that common law Crown prerogative, and the scope of section 12 should be limited accordingly.

[16] The Board noted that Parliament introduced an exception targeting an emanation of the federal Crown in 1987, and added a large number of very specific exceptions for both the federal and provincial Crowns in 1997 (see paragraph 66 of the reasons). Thus, apart from section 12, the Act contains a score or more of exceptions that expressly benefit the Crown such as those that benefit the Crown at large (for example, paragraph 45.1(b) and subsection 32.1(1); see paragraph 60 of the reasons), those that benefit educational institutions (for example, subsection 29.4(2) and section 30.3; see paragraphs 61–63 of the reasons) and those that concern Library and Archives Canada (for example, section 30.3; see paragraphs 64–65 of the reasons).

[15] L'article 12 se trouve à la partie I [articles 3 à 14.2] de la Loi, laquelle définit les droits des titulaires du droit d'auteur. Après avoir examiné avec soin et exhaustivité l'historique législatif et l'évolution de l'article 12, la Commission a rejeté la thèse des demandeurs portant qu'il fallait l'interpréter comme une disposition maintenant expressément l'immunité de la Couronne à l'égard de la Loi. La Commission a commencé son analyse par l'historique du droit d'auteur de la Couronne découlant de la prérogative royale, et plus particulièrement de son droit d'imprimer et de publier. Ce droit remonte à plusieurs centaines d'années et englobe, notamment, le droit d'imprimer et de publier les lois, les décisions judiciaires et les versions autorisées de la Bible. Selon la Commission, « le droit d'auteur de la Couronne découlant de la prérogative royale a une portée et une durée dépassant ce que prévoit l'article 12 » (paragraphe 50 des motifs). Considérant qu'il fallait interpréter l'article 12 de concert avec l'article 89, dont les mots « [n]ul ne peut revendiquer un droit d'auteur autrement qu'en application de la présente loi » auraient pour effet, en l'absence du préambule de l'article 12, d'éliminer tous les droits d'auteur subsistants de la Couronne fondés sur la common law, elle a conclu [au paragraphe 52 des motifs] que les mots « [s]ous réserve de tous les droits ou privilèges de la Couronne » étaient nécessaires pour préserver la prérogative de la Couronne en matière de droit d'auteur, et qu'il convenait de limiter la portée de l'article 12 en conséquence.

[16] La Commission a signalé qu'en 1987 le législateur avait établi une exception visant une émanation de la Couronne fédérale, et qu'en 1997, il avait ajouté un grand nombre d'exceptions très précises à l'égard d'émanations provinciales et fédérales de la Couronne (voir le paragraphe 66 de ses motifs), de sorte qu'en plus de l'article 12, la Loi prévoyait au moins une vingtaine d'exceptions s'appliquant expressément à l'avantage de la Couronne, notamment celles dont jouissait la Couronne de façon générale (par exemple, l'alinéa 45.1b) et le paragraphe 32.1(1); voir le paragraphe 60 des motifs), celles qui bénéficiaient aux établissements d'enseignement (par exemple, le paragraphe 29.4(2) et l'article 30.3; voir les paragraphes 61 à 63 des motifs) et celles qui concernaient Bibliothèque et Archives Canada (par exemple, l'article 30.3; voir les paragraphes 64 et 65 des motifs).

[17] The Board then held at paragraph 66 of its reasons:

The number and detailed nature of these exceptions seem to indicate a purposeful, explicit intention on the part of Parliament to identify and circumscribe activities that do not infringe copyright. If the Crown benefited from an overall immunity from the *Act*, why would Parliament spend so much time and effort in crafting these exceptions?

[18] The Board rejected the applicants' argument that these exceptions were adopted out of an abundance of caution or as historical incidents, as in *Alberta Government Telephones v. Canada (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)*, [1989] 2 S.C.R. 225 (*AGT*). The Board distinguished *AGT*, where a single, somewhat unclear reference to "government railways" could be explained away in this manner.

[19] The Board then drew upon *R. v. Ouellette*, [1980] 1 S.C.R. 568 (*Ouellette*), and concluded at paragraph 68 of the reasons:

When analyzing the whole of the *Act* contextually, we are irresistibly drawn to the logical conclusion that the *Act* generally binds the Crown.

[20] The Board went on to consider the implications of a finding that the Crown is immune from the *Act*. In its view, this would mean that the Board would have to reject on its own motion any tariff filed in respect of any emanation of the Crown, unless immunity had been waived. This would also mean that Crown corporations such as Telefilm, the National Film Board, and the CBC [Canadian Broadcasting Corporation] could use copyrighted works without regard to the rights of their authors or copyright holders. This would leave a significant gap in the enforcement of copyright by rights holders which, in the Board's view, supports the logical implication that the Crown must be bound (paragraph 73 of the reasons).

[17] Puis la Commission a ajouté, au paragraphe 66 de ses motifs :

Le nombre et la nature détaillée de ces exceptions semblent témoigner d'une intention délibérée et explicite du législateur de définir et circonscrire les activités ne constituant pas des violations du droit d'auteur. Si la Couronne jouissait d'une immunité générale relative à la *Loi*, pourquoi le législateur aurait-il consacré autant de temps et d'efforts à formuler ces exceptions?

[18] La Commission a écarté la thèse des demandeurs à l'effet que comme dans l'arrêt *Alberta Government Telephones c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*, [1989] 2 R.C.S. 225 (*AGT*), la présence de ces exceptions s'expliquait par un surcroît de prudence ou des facteurs historiques. Selon elle, la portée de l'arrêt *AGT* à cet égard était limitée compte tenu qu'il n'y avait dans cette affaire qu'une seule mention, assez imprécise, visant « les chemins de fer de l'État », qui pouvait appeler une explication de ce genre.

[19] Puis la Commission s'est appuyée sur l'enseignement de l'arrêt *R. c. Ouellette*, [1980] 1 R.C.S. 568 (*Ouellette*), pour conclure, au paragraphe 68 de ses motifs :

L'analyse de l'ensemble de la *Loi* dans son contexte mène inévitablement à la conclusion logique que la *Loi* lie la Couronne de façon générale.

[20] Elle a ensuite examiné les conséquences qui découleraient d'une conclusion portant que la *Loi* n'est pas applicable à la Couronne. Il s'ensuivrait, selon elle, qu'à moins de renonciation à l'immunité, elle devrait rejeter de son propre chef tout tarif visant une émanation de la Couronne. Cela signifierait aussi que les sociétés d'État comme Téléfilm Canada, l'Office national du Film et la SRC [Société Radio-Canada] pourraient utiliser des œuvres protégées sans égard aux droits de leurs auteurs ou des titulaires du droit d'auteur. Cela porterait « un dur coup à la capacité de faire respecter les droits d'auteur » (paragraphe 73 des motifs); selon la Commission, ceci va dans le sens de la déduction logique que la Couronne est liée par la *Loi*.

[21] The Board added at paragraph 75 of the reasons that the Act would make no sense unless it bound the Crown, given the reach of government action in the copyright market and the extent to which governments must rely on the Act to enforce their own copyrights. That said, the Board noted that excluding the Crown and its agents from the reach of the Act would not totally frustrate the Act (see *Friends of the Oldman River Society v. Canada (Minister of Transport)*, [1992] 1 S.C.R. 3 (*Oldman River*)). This finding should, however, be considered together with the Board's statement at paragraph 28 of the reasons that "it will not be necessary to decide whether there would be a resulting absurdity were the Crown not so bound", given that Parliament's intention is revealed when the provisions are read in the context of other provisions.

[22] Having so concluded, the Board stated that no further analysis would be required to dismiss the preliminary objection. Nevertheless, given the importance of the legal issues involved, the Board explained that it would be useful to comment on whether in any event the applicants had waived their immunity either in relation to the totality of the provisions contained in the Act, or alternatively, in relation to certain of its provisions.

[23] The Board considered the applicable legal principles set out in *Sparling v. Quebec (Caisse de dépôt et placement du Québec)*, [1988] 2 S.C.R. 1015, and then noted that the conduct of the applicants since the first adoption of the Act spoke volumes. The applicants' behaviour, coupled with the fact that they have enjoyed benefits under sections 3, 15, 18 and 21 of the Act and exercised their rights in relation to a number of related provisions, showed that they had waived Crown immunity (see paragraph 82 of the reasons). This did not mean that, in the future, the applicants could not reclaim their immunity if any, but that simply, at this stage, they could not do so.

## THE ISSUES

[24] The applicants submit that the Board erred in law when it concluded that the Act binds them by

[21] Au paragraphe 75 de ses motifs, la Commission a ajouté que, vu l'étendue de l'activité gouvernementale dans le marché du droit d'auteur et la mesure dans laquelle les gouvernements doivent avoir recours à la Loi pour faire respecter leur propre droit d'auteur, la Loi n'avait de sens que si elle liait la Couronne. Elle a cependant signalé qu'exclure la Couronne et ses mandataires de l'application de la Loi ne priverait pas la Loi de toute efficacité (voir *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 R.C.S. 3 (*Oldman River*)). Il convient cependant de considérer cette conclusion à la lumière de l'observation énoncée au paragraphe 28 des motifs qu'« il ne sera pas nécessaire d'établir si une absurdité résulterait du fait que la Couronne ne soit pas liée », étant donné que l'intention du législateur ressort de l'interprétation contextuelle des dispositions de la Loi.

[22] La Commission a donc estimé qu'il n'y avait pas lieu de poursuivre l'analyse et elle a rejeté l'objection préliminaire. Compte tenu de l'importance des questions juridiques en cause, elle a toutefois expliqué qu'il serait utile qu'elle examine la question de savoir si les demandeurs avaient renoncé à leur immunité à l'égard de la Loi dans son ensemble, ou de certaines de ses dispositions.

[23] La Commission a examiné les principes juridiques pertinents consacrés par l'arrêt *Sparling c. Québec (Caisse de dépôt et placement du Québec)*, [1988] 2 R.C.S. 1015, puis signalé que la conduite des demandeurs depuis l'adoption de la Loi était éloquente. Il ressortait de cette conduite, jumelée au fait qu'ils avaient bénéficié d'avantages sous le régime des articles 3, 15, 18 et 21 de la Loi et qu'ils avaient exercé les droits qu'ils tenaient de dispositions connexes, qu'ils avaient renoncé à l'immunité de la Couronne (voir le paragraphe 82 des motifs). Cela ne signifiait pas que les demandeurs ne pourraient recouvrer leur immunité, mais simplement qu'à ce stade, ils ne le pouvaient pas.

## LES QUESTIONS EN LITIGE

[24] Selon les demandeurs, la Commission a commis une erreur de droit en concluant qu'ils étaient liés par la

necessary implication. In that respect, they advance four main points:

a. the Board misapplied *AGT* by failing to abide by the Supreme Court of Canada's direction that the necessary implication exception should be narrowly confined (*AGT*, at page 277);

b. the Board erred by finding that the presence of exceptions that benefit the Crown necessarily imply that the Crown is bound by the Act;

c. the Board erred by reading words into section 12 of the Act in order to restrict the introductory words of that section to a Crown prerogative relating to the printing and publishing of works; and

d. the Board erred by considering the possible consequences of a finding that the Crown is immune to the Act.

[25] With respect to the Board's *obiter* that the applicants had waived their immunity, if indeed they were immune from the Act, the applicants claim that the Board misunderstood the test to be applied. They argue that the Board failed to appreciate that there must be a sufficient nexus between the benefits and the burdens involved to apply this doctrine. They advance that the Board misapplied the said test to the facts of this matter, failing to appreciate that the applicants' practice of voluntarily respecting the rights of copyright holders was simply the result of the Crown trying to act as a good citizen, as was found by the Ontario Court of Appeal in *Collège d'arts appliqués et de technologie La Cité collégiale v. Ottawa (City)*, 1998 CanLII 1632, 37 O.R. (3d) 737 (C.A.), at paragraph 19. Given the conclusion I have reached on the other grounds of appeal, I do not consider it necessary to consider this issue, and I have not done so.

## ANALYSIS

Loi, par déduction nécessaire. Ils invoquent à cet égard quatre arguments principaux :

a. la Commission a mal appliqué la jurisprudence *AGT* en ne suivant pas l'enseignement de la Cour suprême du Canada portant que « [t]oute exception par déduction nécessaire à la règle habituelle de l'immunité de la Couronne devrait être de portée très restreinte » (*AGT*, à la page 277);

b. la Commission a erronément conclu, par déduction nécessaire découlant de l'existence d'exceptions profitant à la Couronne, que celle-ci est liée par la Loi;

c. la Commission a erronément inclus par interprétation à l'article 12 de la Loi des mots qui restreignent le préambule de cette disposition à une prérogative de la Couronne se rapportant à l'impression et la publication d'œuvres;

d. la Commission a erronément examiné les conséquences possibles de la conclusion selon laquelle la Couronne n'est pas liée par la Loi.

[25] S'agissant de l'opinion incidente de la Commission voulant que, dans l'hypothèse où il y avait immunité, les demandeurs y avaient renoncé, les demandeurs font valoir que la Commission a mal compris le critère applicable. Selon eux, la Commission n'a pas saisi qu'il doit exister un lien suffisant entre les avantages et les obligations en jeu pour que la doctrine s'applique, et elle n'a pas appliqué correctement le critère aux faits en cause en ne prenant pas en compte que la pratique des demandeurs consistant à respecter volontairement les droits des titulaires du droit d'auteur résultait simplement de la décision de la Couronne de se comporter en bon citoyen, raisonnement que la Cour d'appel de l'Ontario avait entériné par l'arrêt *Collège d'arts appliqués et de technologie La Cité collégiale v. Ottawa (City)*, 1998 CanLII 1632, 37 R.J.O. (3<sup>e</sup>) 737 (C.A.), au paragraphe 19. Compte tenu des conclusions que j'ai tirées à l'égard des autres motifs d'appel, il n'est pas nécessaire à mon avis d'examiner ce point.

## ANALYSE

[26] As this application for judicial review concerns a question of law of general application in respect of the Act, the standard of review is correctness (*Rogers Communications Inc. v. Society of Composers, Authors and Music Publishers of Canada*, 2012 SCC 35, [2012] 2 S.C.R. 283, at paragraphs 10 and 20).

[27] Before considering the issues, it is worth noting that, at the hearing, the applicants confirmed that they are not relying on any constitutional argument in this case. They also confirmed that despite what appears in paragraph 69 of the Board's reasons, they were and still are seeking a declaration that they are immune from the Act as a whole, not only in respect of the proposed tariffs in the current proceeding before the Board.

[28] The principles to be applied in determining whether the Crown is immune from a particular statute on the basis of section 17 of the *Interpretation Act* are now well established. In *Oldman River*, the most recent pronouncement of the Supreme Court on this issue, La Forest J. summarized the situation as follows, at pages 52–53:

However, any uncertainty in the law on these points was put to rest by this Court's recent decision in *Alberta Government Telephones*, *supra*. After reviewing the authorities, Dickson C.J. concluded, at p. 281:

In my view, in light of *PWA* [*Her Majesty in right of the Province of Alberta v. Canadian Transportation Commission*, [1978] 1 S.C.R. 61] and *Eldorado* [*supra*], the scope of the words “mentioned or referred to” must be given an interpretation independent of the supplanted common law. However, the qualifications in *Bombay* [*Province of Bombay v. Municipal Corporation of Bombay*, [1947] A.C. 58] are based on sound principles of interpretation which have not entirely disappeared over time. It seems to me that the words “mentioned or referred to” in s. 16 [now s. 17 of the *Interpretation Act*] are capable of encompassing: (1) expressly binding words (“Her Majesty is bound”); (2) a clear intention to bind which, in *Bombay* terminology, “is manifest from the very terms of the statute”, in other words, an intention revealed when provisions are read in the context of other textual provisions, as in *Ouellette*, *supra*; and, (3) an intention to bind where the purpose of the statute would be “wholly frustrated” if the government were not bound, or, in other words, if an absurdity (as opposed to simply an undesirable result) were produced. These three points

[26] La présente demande de contrôle judiciaire portant sur un point de droit de portée générale concernant la Loi, la norme de contrôle applicable est celle de la décision correcte (*Rogers Communications Inc. c. Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique*, 2012 CSC 35, [2012] 2 R.C.S. 283, aux paragraphes 10 et 20).

[27] Avant d'entreprendre l'analyse, il faut signaler que les demandeurs ont confirmé à l'audience qu'ils n'invoquaient aucun moyen d'ordre constitutionnel et qu'en dépit de ce qui est signalé au paragraphe 69 des motifs de la Commission, ils sollicitent et ont toujours sollicité un jugement déclaratoire portant que la Loi dans son entier, et non seulement les projets de tarif en cause, ne leur est pas opposable.

[28] Les principes pertinents en ce qui concerne la question de savoir si la Couronne est soustraite, en vertu de l'article 17 de la *Loi d'interprétation*, à l'application d'une loi donnée, sont bien établis; dans l'arrêt le plus récent de la Cour suprême du Canada sur ce point, *Oldman River*, le juge La Forest les a résumés ainsi aux pages 52 et 53 :

Toutefois, notre Cour a dissipé toute incertitude quant à la situation du droit dans l'arrêt récent *Alberta Government Telephones*, précité. Après une analyse de la jurisprudence, le juge en chef Dickson conclut à la p. 281:

À mon avis, compte tenu des affaires *PWA* [*Sa Majesté du chef de la province de l'Alberta c. Commission canadienne des transports*, [1978] 1 R.C.S. 61] et *Eldorado* [précité] la portée des termes « mentionnée ou prévue » doit s'interpréter indépendamment de la règle de *common law* supplannée. Toutefois, les réserves exprimées dans l'arrêt *Bombay*, [*Province of Bombay v. Municipal Corporation of Bombay*, [1947] A.C. 58], sont fondées sur de bons principes d'interprétation que le temps n'a pas complètement effacés. Il me semble que les termes « mentionnée ou prévue » contenus à l'art. 16 [maintenant l'art. 17 de la *Loi d'interprétation*] peuvent comprendre: (1) des termes qui lient expressément la Couronne (« Sa Majesté est liée »); (2) une intention claire de lier qui, selon les termes de l'arrêt *Bombay*, « ressort du texte même de la loi », en d'autres termes, une intention qui ressorte lorsque les dispositions sont interprétées dans le contexte d'autres dispositions, comme dans l'arrêt *Ouellette*, précité; et (3) une intention de lier lorsque l'objet de la loi serait « privé [...] de toute efficacité » si l'État n'était pas lié ou, en



should provide a guideline for when a statute has clearly conveyed an intention to bind the Crown.

In my view, this passage makes it abundantly clear that a contextual analysis of a statute may reveal an intention to bind the Crown if one is irresistibly drawn to that conclusion through logical inference.

[29] Thus, once the Board acknowledged in its analysis that there is no section stating clearly that “this Act shall bind her Majesty” (first prong of the exception), it had to consider, through a purposive and contextual statutory analysis, whether it could discern a clear parliamentary intention to bind the Crown (second prong of the exception). Only if it were unable to find such a clear intention would it have to proceed to the next step of determining whether the third prong of the exception provided for in relation to section 17 applies (frustration or absurdity).

[30] To rebut the presumption in section 17 of the *Interpretation Act*, there must be a clear parliamentary intention to bind the Crown, or, to use the words of La Forest J. in *Oldman River*, one must be irresistibly drawn, through logical inference, to the conclusion that there is an intention to bind the Crown. The search for parliamentary intention must be undertaken though a contextual interpretation of the statute. In my view, the Board understood this and applied the proper approach when it undertook its task.

[31] As always, context matters. *AGT* did not change the law in *Ouellette*. On the contrary, it confirmed it (see *AGT*, at pages 279–280). Different results occur when the courts interpret different statutes within their different contexts. I do not agree with the applicants that the Board gave too much weight to the exceptions targeting the Crown or its agents in this case.

[32] I turn now to a detailed consideration of the provisions of the Act which are relevant to the issues in this case. I begin with the objectives of the Act which were described in *Reference re Broadcasting Regulatory*

d’autres termes, s’il donnait lieu à une absurdité (par opposition à un simple résultat non souhaité). Ces trois éléments devraient servir de guide lorsqu’une loi comporte clairement une intention de lier la Couronne.

À mon avis, ce passage fait clairement ressortir qu’une analyse du contexte d’une loi peut révéler une intention de lier la Couronne si cette conclusion s’impose immanquablement par déduction logique.

[29] En conséquence, la Commission ayant reconnu l’absence de disposition énonçant clairement que la Loi « lie Sa Majesté » (premier volet de l’exception), il lui fallait rechercher, au moyen de l’analyse téléologique et contextuelle de la Loi, si l’intention claire du législateur de lier la Couronne se dégageait du texte de loi (deuxième volet de l’exception). Ce n’est qu’en cas d’incapacité de dégager une intention claire qu’elle devait passer à l’étape suivante et rechercher si le troisième volet de l’exception relative à l’article 17 jouait (inefficacité ou absurdité).

[30] Pour réfuter la présomption consacrée par l’article 17 de la *Loi d’interprétation*, il faut constater une intention claire du législateur de lier la Couronne ou, pour reprendre les termes employés par le juge La Forest dans l’arrêt *Oldman River*, la conclusion que le législateur avait l’intention de lier la Couronne doit s’imposer immanquablement par déduction logique. La recherche de l’intention du législateur s’effectue au moyen de l’interprétation contextuelle de la loi. À mon avis, la Commission a bien compris cela et elle a eu recours au critère qui convenait.

[31] Comme toujours, le contexte importe. L’arrêt *AGT* n’a pas modifié l’enseignement de l’arrêt *Ouellette*, mais il l’a, au contraire, confirmé (voir *AGT*, aux pages 279 et 280). L’interprétation de lois différentes dans le contexte propre à chacune peut aboutir à des résultats différents, et je ne puis retenir l’argument des demandeurs qui affirment que la Commission a accordé trop de poids aux exceptions visant la Couronne et ses mandataires en l’espèce.

[32] J’aborde à présent l’analyse détaillée des dispositions pertinentes de la Loi en l’espèce, en commençant par les objectifs de la Loi, que le *Renvoi relatif à la Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC*

*Policy CRTC 2010-167 and Broadcasting Order CRTC 2010-168*, 2012 SCC 68, [2012] 3 S.C.R. 489, at paragraph 36 as follows:

The *Copyright Act* is concerned both with encouraging creativity and providing reasonable access to the fruits of creative endeavour. These objectives are furthered by a carefully balanced scheme that creates exclusive economic rights for different categories of copyright owners in works or other protected subject matter, typically in the nature of a statutory monopoly to prevent anyone from exploiting the work in specified ways without the copyright owner's consent. It also provides user rights such as fair dealing and specific exemptions that enable the general public or specific classes of users to access protected material under certain conditions. (See, e.g., *Théberge v. Galerie d'Art du Petit Champlain inc.*, 2002 SCC 34, [2002] 2 S.C.R. 336, at paras. 11-12 and 30; *Mattel, Inc. v. 3894207 Canada Inc.*, 2006 SCC 22, [2006] 1 S.C.R. 772, at para. 21; D. Vaver, *Intellectual Property Law: Copyright, Patents, Trade-marks* (2nd ed. 2011), at pp. 34 and 56.)

[33] Section 12 of the Act is an important part of the contextual analysis. As mentioned above, it is found in Part I of the Act. Part I is entitled "Copyright and Moral Rights in Works". It deals with the rights attached to copyrighted works, the owners, and the duration of said copyright. Part III [sections 27 to 33.2] of the Act is entitled "Infringement of Copyright and Moral Rights and Exceptions to Infringement", and it is where one finds a score or more of exceptions that quite explicitly relate or apply to the Crown (federal and provincial).

[34] Having carefully examined the wording of section 12 in its overall context, including the structure of the Act, its legislative history and evolution, and other provisions, such as section 89, I agree with the Board that the words "[w]ithout prejudice to any rights or privileges of the Crown" set out in section 12 are intended to refer to and preserve the Crown's rights and privileges of the same general nature as copyright that may not fall within the meaning of the rest of this provision. These rights and privileges could otherwise be excluded by the general principle set out in section 89 which provides that no person is entitled to copyright otherwise than under and in accordance with the Act or any other Act of Parliament.

*2010-167 et l'ordonnance de radiodiffusion CRTC 2010-168*, 2012 CSC 68, [2012] 3 R.C.S. 489, a décrits ainsi au paragraphe 36 :

La *Loi sur le droit d'auteur* vise à la fois à encourager la créativité et à permettre aux créateurs de jouir raisonnablement du fruit de leur travail de création. La concrétisation de ces objectifs est favorisée par l'existence d'un régime soigneusement équilibré qui confère des droits économiques exclusifs à différentes catégories de titulaires du droit d'auteur sur leurs œuvres ou sur un autre objet protégé, généralement au moyen d'un monopole légal qui interdit à quiconque d'exploiter l'œuvre de certaines façons précises sans le consentement du titulaire du droit d'auteur. Ce régime établit également des droits d'utilisation telles l'utilisation équitable et certaines exemptions précises autorisant le public en général ou des catégories particulières d'utilisateurs à accéder au contenu protégé moyennant le respect de certaines conditions. (Voir, p. ex., *Théberge c. Galerie d'Art du Petit Champlain inc.*, 2002 CSC 34, [2002] 2 R.C.S. 336, par. 11-12 et 30; *Mattel, Inc. c. 3894207 Canada Inc.*, 2006 CSC 22, [2006] 1 R.C.S. 772, par. 21; D. Vaver, *Intellectual Property Law : Copyright, Patents, Trade-marks* (2<sup>e</sup> éd. 2011), p. 34 et 56.)

[33] L'article 12 de la Loi constitue un élément important de l'analyse contextuelle. Il figure, je le répète, à la partie I de la Loi, intitulée « Droit d'auteur et droits moraux sur les œuvres », qui porte sur les droits se rattachant aux œuvres protégées, les titulaires de tels droits et la durée de ceux-ci. La partie III [articles 27 à 33.2] de la Loi s'intitule « Violation du droit d'auteur et des droits moraux, et cas d'exception », et c'est elle qui contient au moins une vingtaine d'exceptions se rapportant ou s'appliquant à la Couronne (fédérale ou provinciale) de façon très explicite.

[34] Après un examen minutieux du libellé de l'article 12 dans son contexte global, incluant la structure, l'histoire et l'évolution de la Loi, et d'autres dispositions, tel l'article 89, je partage l'avis de la Commission que les mots « [s]ous réserve de tous les droits ou privilèges de la Couronne » de l'article 12 s'entendent des droits et privilèges de la Couronne de même nature générale que le droit d'auteur, qui pourraient être exclus de la portée du reste de l'article 12, et visent à les préserver. Ces droits et privilèges pourraient, autrement, être exclus par application du principe général énoncé à l'article 89, selon lequel nul ne peut revendiquer un droit d'auteur autrement que sous le régime de la Loi ou d'une autre loi fédérale.

[35] I turn now to the various exceptions or user rights set out in Part III in favour of the Crown and its agents. However, a few preliminary comments are appropriate.

[36] First, the applicants appear to say that these exceptions should all be disregarded as the Court should deduce the legislator's intention from the first version of the Act, adopted in 1921, [*Copyright Act, 1921*, S.C. 1921, c. 24].

[37] Like the Board, I believe that section 17 must be applied to construe the Act as it now stands. In fact, the applicants included in Volume IV of their record the most recent amendments to the Act, which came into force in June of 2012. These include a number of additional exceptions dealing with new technologies, among other things, as well as detailed provisions in respect of available remedies that, in my view, confirm Parliament's intention as expressed by the Board when construing the Act before them.

[38] Second, the Board noted that the parties felt that the parliamentary debates shed little light on the meaning of section 12 or on the immunity issue *per se*. However, I observe that the debates indicate that there was a strong opposition to the large number of exceptions targeting the Crown or its agents included in Bill C-32 [*An Act to amend the Copyright Act*, 2nd Sess., 35th Parl.] which was adopted in 1997. These exceptions were seen to be an unwarranted limitation of rights of copyright holders under the Act in favour of governmental organizations (*House of Commons Debates*, Vol. 134, 2nd Sess., 35th Parl. (4 June 1996)), at pages 3442–3443 (Mr. Louis Plamondon (Richelieu, BQ)), at page 3460 (Mrs. Suzanne Tremblay (Rimouski-Témiscouata, BQ)), and at pages 3461–3462 (Mrs. Christiane Gagnon (Québec, BQ)). There is no reference anywhere to the fact that these exceptions did not really constitute a restriction on the rights of copyright holders given that, in any event, the federal and provincial Crowns and their agents were immune, and these provisions were included out of an abundance of caution. This would certainly have quelled all protest. Instead, the Parliamentary

[35] Avant de passer à l'examen des exceptions aux droits d'utilisation prévus à la partie III en faveur de la Couronne et de ses mandataires, quelques observations préliminaires s'imposent.

[36] Premièrement, les demandeurs semblent affirmer que ces exceptions ne doivent pas entrer en ligne de compte, car il faudrait dégager l'intention du législateur à partir de la première version de la Loi, adoptée en 1921 [*Loi de 1921 concernant le droit d'auteur*, S.C. 1921, ch. 24].

[37] Tout comme la Commission, j'estime que l'interprétation de la Loi en fonction de l'article 17 doit porter sur la Loi dans sa version en vigueur à l'heure actuelle. D'ailleurs, les demandeurs ont inclus, au volume IV de leur dossier, les modifications les plus récentes apportées à la Loi, entrées en vigueur au mois de juin 2012. Elles comprennent notamment des exceptions supplémentaires relatives aux nouvelles technologies ainsi que des dispositions détaillées en matière de recours, qui confirment, à mon avis, l'intention du législateur telle qu'elle a été dégagée par l'interprétation que la Commission a faite de la Loi.

[38] Deuxièmement, la Commission a mentionné la position des parties selon laquelle les débats parlementaires éclairaient peu sur le sens de l'article 12 et sur la question de l'immunité en soi. Je constate toutefois qu'il ressort de ces débats que le grand nombre d'exceptions prévues au projet de loi C-32 [*Loi modifiant la Loi sur le droit d'auteur*, 2<sup>e</sup> sess., 35<sup>e</sup> lég.] — adopté en 1997 — à l'égard de la Couronne ou de ses mandataires a suscité une vive opposition. On y voyait une limitation injustifiée des droits des titulaires de droits d'auteur en faveur des organisations gouvernementales (*Débats de la Chambre des communes*, vol. 134, 2<sup>e</sup> sess., 35<sup>e</sup> lég. (4 juin 1996)), aux pages 3442 et 3443 (M. Louis Plamondon (Richelieu, BQ)), à la page 3460 (M<sup>me</sup> Suzanne Tremblay (Rimouski-Témiscouata, BQ)), et aux pages 3461 et 3462 (M<sup>me</sup> Christiane Gagnon (Québec, BQ)). On ne trouve nulle part dans ces débats l'argument qu'il n'y a pas de véritable limitation des droits parce que, de toute manière, la Loi ne lie pas la Couronne (fédérale et provinciale) et ses mandataires et que l'inclusion de ces exceptions tient uniquement à un surcroît de prudence. Cet argument aurait certainement

Secretary to the Deputy Prime Minister and the Minister of Canadian Heritage responsible for the Bill stated early on that the exceptions were proposed for reasons of public interest and that they responded to real concerns (*House of Commons Debates*, Vol. 134, 2nd Sess., 35th Parl. (13 March 1997)), at page 9031 (Mr. Guy H. Arseneault (Parliamentary Secretary to Deputy Prime Minister and Minister of Canadian Heritage, Lib.)).

[39] That said, aside from the high number of exceptions noted by the Board, many are very detailed. They are also subject to conditions which would be illogical in the absence of a clear intent to otherwise bind the Crown. A few illustrations will suffice to clarify what I mean here.

[40] For my first illustration I will use one of the exceptions dealing with educational institutions. The definition of “educational institution” (at section 2 of the Act) is particularly clear. It includes:

Definitions	<b>2. ...</b>
“educational institution” « établissement d’enseignement »	<p>“educational institution” means ...</p> <p>(c) a department or agency of any order of government, or any non-profit body, that controls or supervises education or training referred to in paragraph (a) or (b), or</p>

[41] The exception set out in section 29.7 provides:

Reproduction of broadcast	<b>29.7</b> (1) Subject to subsection (2) and section 29.9, it is not an infringement of copyright for an educational institution or a person acting under its authority to
---------------------------	---

(a) make a single copy of a work or other subject-matter at the time that it is communicated to the public by telecommunication; and

apaisé les protestations. Or, le secrétaire parlementaire de la vice-première ministre et ministre du Patrimoine canadien, qui présentait le projet de loi, avait très tôt affirmé que les exceptions étaient proposées pour des raisons d’intérêt public et qu’elles répondaient à de réelles préoccupations (*Débats de la Chambre des communes*, vol. 134, 2<sup>e</sup> sess., 35<sup>e</sup> lég. (13 mars 1997)), à la page 9031 (M. Guy H. Arseneault (Secrétaire parlementaire de la vice-première ministre et ministre du Patrimoine canadien, Lib.)).

[39] Cela dit, non seulement les exceptions sont-elles nombreuses, ainsi que l’a signalé la Commission, mais beaucoup d’entre elles sont également très détaillées. Elles sont aussi assorties de conditions qui seraient illogiques en l’absence d’intention claire de lier la Couronne. Quelques exemples suffiront à éclairer mon propos.

[40] Le premier se rapporte aux exceptions visant les établissements d’enseignement. La définition d’« établissement d’enseignement » (énoncée à l’article 2 de la Loi) est particulièrement claire, et elle comporte l’élément suivant :

Definitions	<b>2. [...]</b>	Définitions
« établissement d’enseignement » :	[...]	« établissement d’enseignement » “educational institution”
c) ministère ou organisme, quel que soit l’ordre de gouvernement, ou entité sans but lucratif qui exerce une autorité sur l’enseignement et la formation visés aux alinéas a) et b).		

[41] Voici l’exception établie à l’article 29.7 :

Reproduction d’émissions	<b>29.7</b> (1) Sous réserve du paragraphe (2) et de l’article 29.9, les actes ci-après ne constituent pas des violations du droit d’auteur s’ils sont accomplis par un établissement d’enseignement ou une personne agissant sous l’autorité de celui-ci :
--------------------------	---

a) la reproduction à des fins pédagogiques, en un seul exemplaire, d’une œuvre ou de tout autre objet du droit d’auteur lors de leur communication au public par télécommunication;

(b) keep the copy for up to thirty days to decide whether to perform the copy for educational or training purposes.

b) la conservation de l'exemplaire pour une période maximale de trente jours afin d'en déterminer la valeur du point de vue pédagogique.

Royalties for reproduction

(2) An educational institution that has not destroyed the copy by the expiration of the thirty days infringes copyright in the work or other subject-matter unless it pays any royalties, and complies with any terms and conditions, fixed under this Act for the making of the copy.

(2) L'établissement d'enseignement qui n'a pas détruit l'exemplaire à l'expiration des trente jours viole le droit d'auteur s'il n'acquitte pas les redevances ni ne respecte les modalités fixées sous le régime de la présente loi pour la reproduction.

Paiement des redevances ou destruction

Royalties for performance

(3) It is not an infringement of copyright for the educational institution or a person acting under its authority to perform the copy in public for educational or training purposes on the premises of the educational institution before an audience consisting primarily of students of the educational institution if the educational institution pays the royalties and complies with any terms and conditions fixed under this Act for the performance in public. [Emphasis added.]

(3) L'exécution en public, devant un auditoire formé principalement d'élèves de l'établissement, de l'exemplaire dans les locaux de l'établissement et à des fins pédagogiques, par l'établissement ou une personne agissant sous l'autorité de celui-ci, ne constitue pas une violation du droit d'auteur si l'établissement acquitte les redevances et respecte les modalités fixées sous le régime de la présente loi pour l'exécution en public. [Mon souligné.]

Exécution en public

[42] Further on, the legislator provides that the institution will not have the right to the exception set out in subsection 29.7(1) where the communication to the public by telecommunication was obtained by illegal means (section 29.8 of the Act).

[42] Un peu plus loin, le législateur dispose que l'établissement ne peut se prévaloir de l'exception prévue au paragraphe 29.7(1) lorsque la communication au public par télécommunication a été captée par des moyens illicites (article 29.8 de la Loi).

[43] This is only one of many similar exceptions targeting emanations of the Crown, but it is sufficient to show how far we are from the scenario described by Dickson C.J.C. in *AGT*, at pages 281–282. In our case, the exceptions cannot be explained away.

[43] Ce n'est là qu'une des nombreuses exceptions semblables visant des émanations de la Couronne, mais elle suffit à démontrer à quel point nous sommes loin de la situation exposée par le juge en chef Dickson, aux pages 281 et 282 de l'arrêt *AGT*. En l'espèce, les exceptions sont incontournables.

[44] A further illustration is found in the additional provisions added to the Act in 2012. The legislator provides at subsection 41.1(1) that no person shall attempt to circumvent technological protection measures relating to copyrighted works. Further, section 41.2 provides that:

[44] Les dispositions ajoutées à la Loi en 2012 constituent un autre exemple. Le législateur interdit, au paragraphe 41.1(1), de contourner une mesure technique de protection applicable à des œuvres protégées par droit d'auteur, et l'article 41.2 dispose :

Injunction only remedy

**41.2** If a court finds that a defendant that is a library, archive or museum or an educational institution has contravened subsection 41.1(1) and the defendant satisfies the court that it was not aware, and had no reasonable grounds to believe, that its actions constituted a contravention of that subsection, the plaintiff is not entitled to any remedy other than an injunction. [Emphasis added.]

**41.2** Dans le cas où le défendeur est une bibliothèque, un musée, un service d'archives ou un établissement d'enseignement et où le tribunal est d'avis qu'il a contrevenu au paragraphe 41.1(1), le demandeur ne peut obtenir qu'une injonction à l'égard du défendeur si celui-ci convainc le tribunal qu'il ne savait pas et n'avait aucun motif raisonnable de croire qu'il avait contrevenu à ce paragraphe. [Mon souligné.]

Cas où le seul recours est l'injonction



[45] Then, in a totally different context, paragraph 45(1)(b) of the Act provides that it is lawful for a person to do the following:

Exceptions **45.** (1) Notwithstanding anything in this Act, it is lawful for a person

...

(b) to import for use by a department of the Government of Canada or a province copies of a work or other subject-matter made with the consent of the owner of the copyright in the country where it was made. [Emphasis added.]

[46] Turning back to the 1997 additions to the Act, subsection 30.3(1) sets out another scenario where an educational institution, library, archive or museum's actions will not constitute infringement. However, this scenario is subject to strict conditions set out in subsection 30.3(2):

No infringement by educational institution, etc. **30.3** (1) An educational institution or a library, archive or museum does not infringe copyright where

...

Application (2) Subsection (1) only applies if, in respect of a reprographic reproduction,

a) the educational institution, library, archive or museum has entered into an agreement with a collective society that is authorized by copyright owners to grant licences on their behalf;

b) the Board has, in accordance with section 70.2, fixed the royalties and related terms and conditions in respect of a licence;

c) a tariff has been approved in accordance with section 70.15.

(d) a collective society has filed a proposed tariff in accordance with section 70.13. [Emphasis added.]

[47] In my view, the references in the Act to very strict conditions, to tariffs fixed by the Board, to the consent of the copyright owners, and to the power of the court when the defendant is an “educational institution”,

[45] Puis, dans un tout autre contexte, l'alinéa 45(1)b) de la Loi dispose qu'il est loisible à toute personne :

**45.** (1) Malgré les autres dispositions de la présente loi, il est loisible à toute personne : Importations autorisées

[...]

b) d'importer, pour l'usage d'un ministère du gouvernement du Canada ou de l'une des provinces, des exemplaires — produits avec le consentement du titulaire du droit d'auteur dans le pays de production — d'une oeuvre ou d'un autre objet du droit d'auteur. [Mon souligné.]

[46] Si l'on revient aux dispositions ajoutées en 1997, le paragraphe 30.3(1) vise un autre cas où l'établissement d'enseignement, une bibliothèque, un musée ou un service d'archives ne porte pas atteinte à un droit d'auteur, mais l'exception est assortie de conditions très strictes énoncées au paragraphe 30.3(2) :

**30.3** (1) Un établissement d'enseignement, une bibliothèque, un musée ou un service d'archives ne viole pas le droit d'auteur dans le cas où : Reprographie

[...]

(2) Le paragraphe (1) ne s'applique que si, selon le cas, en ce qui touche la reprographie :

a) ils ont conclu une entente avec une société de gestion habilitée par le titulaire du droit d'auteur à octroyer des licences;

b) la Commission a fixé, conformément à l'article 70.2, les redevances et les modalités afférentes à une licence;

c) il existe déjà un tarif pertinent homologué en vertu de l'article 70.15;

d) une société de gestion a déposé, conformément à l'article 70.13, un projet de tarif. [Mon souligné.]

[47] À mon avis, le fait que la Loi prescrive des conditions très strictes, prévoie l'établissement de tarifs par la Commission, exige le consentement du possesseur du droit d'auteur et définisse le pouvoir du tribunal

including a federal or provincial government department, all point to only one logical and plausible conclusion as to the intent of Parliament: the Crown is bound.

[48] I have considered that the Act, unlike other statutes such as the *Patent Act*, R.S.C., 1985, c. P-4, section 2.1, does not contain an “expressly binding” clause at the beginning, as was recommended in the 1985 report entitled *A Charter of Rights for Creators* [A *Charter of Rights for Creators: Report of the Subcommittee on the Revision of Copyright*]. I am still irresistibly drawn to the conclusion that Parliament clearly intended to bind the federal and provincial Crowns by the express language of the Act and through logical inference.

[49] It is not necessary in my view to consider the argument advanced by Access regarding whether any other interpretation of the Act would result in a breach of Canada’s international obligations under NAFTA [North American Free Trade Agreement Between the Government of Canada, the Government of the United Mexican States and the Government of the United States of America, December 17, 1992, [1994] Can. T.S. No. 2, Art. 1711], TRIPS [Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, Annex 1C of the Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, signed in Marrakesh, Morocco, 15 April 1994, 1869 U.N.T.S. 299, Art. 39] or any other international convention ratified and implemented in Canada. This is especially so when one considers that this argument was not fully developed before us.

[50] In the circumstances, there is also no need to consider whether granting immunity would result in a frustration of the Act as a whole or in an absurdity.

[51] Access had argued that Crown immunity should not even be in play, as immunity from the Act and the tariffs would constitute expropriation without compensation. As noted earlier, the Board rejected this argument.

lorsque le défendeur est un « établissement d’enseignement », expression définie qui englobe un ministère fédéral ou provincial, aboutit à une seule conclusion logique et plausible relativement à l’intention du législateur : la Couronne est liée.

[48] J’ai pris en compte que la Loi, contrairement à d’autres textes de loi, telle la *Loi sur les brevets*, L.R.C. (1985), ch. P-4, à l’article 2.1, ne contient pas de disposition « liant expressément » la Couronne, contrairement à ce que recommandait le rapport *Une charte des droits des créateurs* [Une charte des droits des créateurs et créatrices : rapport du Sous-comité sur la révision du droit d’auteur] préparé en 1985, mais le libellé clair de la Loi et la logique m’amènent quand même, immanquablement, par déduction logique, à conclure que le législateur voulait clairement lier la Couronne du chef du Canada et des provinces.

[49] Je n’estime pas nécessaire d’examiner l’argument d’Access au sujet de la question de savoir si toute autre interprétation de la Loi se traduirait par l’inobservation des obligations internationales du Canada aux termes de l’ALÉNA [Accord de libre-échange nord-américain entre le gouvernement du Canada, le gouvernement des États-Unis d’Amérique et le gouvernement des États-Unis du Mexique, le 17 décembre 1992, [1994] R.T. Can. n° 2, art. 1711], des ADPIC [Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, Annexe 1C de l’Accord de Marrakech instituant l’Organisation mondiale du commerce, signé à Marrakech, Maroc, le 15 avril 1994, 1869 R.T.N.U. 299, art. 39] ou de tout autre accord international ratifié et mis en œuvre par le Canada, d’autant plus que l’argument n’a pas été entièrement débattu devant nous.

[50] Dans les circonstances, il n’y a pas lieu de rechercher si la reconnaissance de l’immunité à la Couronne priverait la Loi de toute efficacité ou aboutirait à une absurdité.

[51] Access a soutenu que la question de l’immunité de la Couronne ne devrait même pas se poser, car le non-assujettissement de la Couronne à la Loi et aux tarifs constituerait une forme d’expropriation sans

Given that I have found that the Crown is bound by the Act, I express no opinion on this point.

indemnisation. La Commission a, je le répète, rejeté cette thèse. Vu ma conclusion que la Couronne est liée par la Loi, je ne me prononcerai pas sur ce point.

[52] In light of the foregoing, I propose that this application be dismissed with costs.

[52] En conséquence, je suis d'avis de rejeter la demande avec dépens.

SHARLOW J.A.: I agree.

LA JUGE SHARLOW, J.C.A. : Je suis d'accord.

MAINVILLE J.A.: I agree.

LE JUGE MAINVILLE, J.C.A. : Je suis d'accord.