

## DÉCLARATION D'OUVERTURE DE M. YVAN BERNIER

---

Journal des débats de la Commission de la culture et de l'éducation  
Version préliminaire  
40e législature, 1re session  
(début : 30 octobre 2012)

Cette version du Journal des débats est une version préliminaire : elle peut donc contenir des erreurs. La version finale du Journal est publiée dans un délai de 2 à 4 mois suivant la date de la séance de la commission.

Pour en savoir plus sur le Journal des débats et ses différentes versions

Le mercredi 21 août 2013 - Vol. 43 N° 46

Consultations particulières et auditions publiques sur le document intitulé : « Document de consultation sur la réglementation du prix de vente au public des livres neufs imprimés et numériques »

---

M. Bernier (Ivan) : Merci, Mme la Présidente. Je me propose, ce matin, de vous parler essentiellement des obstacles juridiques qui pourraient être soulevés à l'encontre d'un éventuel régime de prix unique du livre, et d'en évaluer la portée.

La perspective d'ensemble qui sous-tend cette présentation prend appui sur un document international... une négociation duquel le Québec et le Canada ont été intimement mêlés, à savoir, la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions...

M. Bernier (Ivan) : ...la portée.

La perspective d'ensemble qui est sous-tend cette présentation prend appui sur un document international, une négociation duquel le Québec et le Canada ont été intimement mêlés, à savoir la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles. Un article de celle-ci mérite en particulier d'être cité à cet égard, dans le cadre de ce débat, l'article 5.1 qui affirme : «Les parties réaffirment, conformément à la Charte des Nations unies, aux principes du droit international et aux instruments universellement reconnus en matière de droits de l'homme, leur droit souverain de formuler et de mettre en oeuvre leurs politiques culturelles et d'adopter des mesures pour protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles, ainsi que pour renforcer la coopération internationale afin d'atteindre les objectifs de la présente convention.» Je pense que ceci a sa place dans le cadre de ce débat, c'est ce qui a guidé en quelque sorte ma présentation. Je vais traiter essentiellement donc des objections juridiques susceptibles d'être soulevées à l'encontre d'un régime québécois de prix unique du livre et, pour ce faire, je passerais d'abord rapidement sur le niveau interne, c'est-à-dire sur les objections qui

sont soulevées au niveau interne au Canada et, ensuite, je me concentrerai sur les objections qui sont soulevées dans le cadre du droit international économique.

En ce qui concerne les obstacles susceptibles d'être soulevés au niveau interne, c'est ce qui est peut-être plus important de savoir et qui pourrait, certaines parties, disons dans différents contextes, pourraient songer à utiliser ces arguments, c'est celui de la Constitution canadienne et plus particulièrement du partage des compétences. L'article 91.2 de la Loi constitutionnelle de 1867 porte sur les échanges et le commerce et détermine qu'ils relèvent essentiellement de la compétence fédérale. Mais, au fil des années, ses termes ont été interprétés comme octroyant au pouvoir fédéral une compétence exclusive en matière de commerce interprovincial et international, laissant aux provinces ce qui relève des enjeux locaux. On pourrait être... on pourrait donc avancer que, dans la mesure où la loi québécoise sur le prix unique du livre a un impact sur le commerce international ou interprovincial, elle serait susceptible d'être déclarée inconstitutionnelle, mais cela est loin d'être évident. La récente décision de la Cour suprême dans l'affaire du renvoi sur la loi fédérale sur les valeurs mobilières a clairement établi les critères de distinction entre ce qui relève de la compétence du gouvernement fédéral et ce qui relève de la compétence des provinces.

Et je citerai un passage de cette décision puis j'en aurai terminé avec la question du partage des compétences. La décision en question dit : «La nécessité de se prémunir contre les risques systémiques et d'y répondre pourrait fonder une législation fédérale visant le problème national qui résulte de ce phénomène mais ne chasse pas l'essence de la réglementation des valeurs mobilières qui est, comme nous l'avons vu, toujours principalement axée sur les enjeux locaux, soit protéger les investisseurs et assurer l'équité des marchés par truchement de la réglementation de ses participants.»

Après avoir examiné la loi dans son ensemble, comme il se soit, nous sommes d'avis que ces enjeux de nature locale en constituent le caractère véritable. Il n'est donc pas interdit de penser qu'un projet de loi québécois sur le prix unique du livre serait également considéré comme axé sur des enjeux de nature locale dans la mesure où il cherche à assurer l'équité du marché du livre et poursuit des objectifs essentiellement culturels, un domaine de compétence d'abord et avant tout provincial. Je pense que, de ce point de vue, ça... on peut écarter les objections relevant du partage des compétences.

Une autre chose qui aurait pu être soulevée en droit canadien, c'est l'article 45.1 de la Loi sur la concurrence du Canada, lequel prescrit que : «Commet une infraction, quiconque, avec une personne qui est son concurrent à l'égard d'un produit, conclut un accord ou un arrangement soit pour fixer et maintenir, augmenter ou contrôler le prix de la fourniture du produit.» Mais cette Loi sur la concurrence, je pense, doit être aussi écartée parce qu'elle est applicable essentiellement entre des entreprises du secteur privé et ne vise en aucun cas les lois relevant du domaine des provinces.

J'en arrive donc maintenant aux obstacles qui sont les plus importants, à savoir les obstacles au plan international et plus particulièrement ceux qui relèvent de la compétence de l'Organisation mondiale du commerce. Deux accords en particulier sont susceptibles de trouver application dans le droit de l'OMC, soit l'Accord général sur le commerce... sur les tarifs douaniers et le

commerce ou GATT, et l'Accord général sur le commerce des services ou AGCS. Le GATT est applicable exclusivement aux biens tangibles et l'AGCS aux services qui sont considérés de façon générale comme des biens tangibles. Une législation québécoise sur le prix unique concernant exclusivement les livres papier serait manifestement visée par les règles du GATT. S'agissant du livre numérique, par contre, la réponse est moins évidente. Mais on peut penser qu'un livre exclusivement numérique tomberait sous les règles de l'Accord sur les services dans la mesure où ce qui est échangé n'est plus un bien tangible...

M. Bernier (Ivan) : S'agissant du livre numérique par contre, la réponse est moins évidente, mais on peut penser qu'un livre exclusivement numérique tomberait sous les règles des accords sur les services, dans la mesure où ce qui est échangé n'est plus un bien tangible, mais un fichier numérique, ce qui est l'approche adoptée en droit européen. Alors, je reviendrai un peu plus loin là-dessus, mais, en droit européen, les échanges de livres numériques sont considérés comme relevant du commerce des services.

Donc, la Loi sur le prix unique du livre, au regard du GATT, est donc considérée essentiellement comme un bien. S'agissant du GATT, ce serait vraisemblablement en vertu des articles 3 et 11 que la question serait abordée. L'article 3 porte sur le traitement national, qui interdit toute discrimination en droit ou en fait entre les produits étrangers et les produits d'origine nationale. L'article 11, pour sa part, traite des restrictions quantitatives aux échanges, il prescrit qu'aucune partie contractante n'instituera ni ne maintiendra l'importation d'un produit originaire du territoire d'une autre partie, de prohibition ou de restriction autre que des droits de douane, taxe ou imposition, que l'application en soit faite au moyen de contingents, de licences d'importation ou de tout autre procédé.

Reste à voir cependant si une plainte fondée sur l'un ou l'autre de ces deux articles aurait une chance de réussir, dans le cas d'une loi sur le prix unique du livre. Cela est loin d'être évident, à mon point de vue. Il faut souligner d'abord que la réglementation envisagée au Québec par l'industrie du livre, largement inspirée du modèle français, ne comporterait aucun critère explicite de discrimination. En d'autres termes, il n'y aurait pas de discrimination en droit, mais une telle réglementation pourrait-elle placer les livres étrangers dans une position moins favorable en fait? Il est difficile de répondre à une telle question dans l'abstrait, en l'absence d'une plainte concrète. Ce qu'il faut souligner cependant, c'est que, malgré que 13 États, tous membres de l'OMC, disposent présentement d'un régime de prix unique du livre, aucune plainte contre de telles mesures n'a encore été déposée, dans le cadre de cette organisation. En revanche, la question a été abordée concrètement dans trois décisions de la Cour de justice de l'Union européenne. Comme les exigences du droit européen, en ce qui concerne la libre circulation des biens, sont au moins aussi contraignantes que celles de l'OMC, sinon davantage, il apparaît pertinent d'examiner l'analyse de la cour dans celles-ci. Il faut souligner au départ qu'aucune de ces décisions de la Cour de justice européenne n'a remis en cause les éléments de base des régimes concernés. Dans l'arrêt ... contre Distribution... en date de 2000, la cour a statué que l'article 3 du Traité CE..., qui établit le principe de l'abolition, entre les États membres, des obstacles à la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux, ne s'opposait pas à l'application d'une législation nationale qui oblige les éditeurs à imposer aux

libraires un prix fixe du livre à la revente. Dans un autre arrêt, en date de 2009, sous-tendant... à titre de conclusion, la cour a souligné ce qui suit. D'abord, de mentionner, comme règle fondamentale, ce que je vais lire : «Constitue une mesure d'effet équivalent des restrictions quantitatives toute réglementation commerciale des États membres susceptibles d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement le commerce intracommunautaire.» Elle poursuit ensuite en ajoutant cette précision : «Cependant, n'est pas susceptible de constituer une telle entrave l'application des produits en provenance d'autres États membres de dispositions nationales qui limitent ou interdisent certaines modalités de vente pour autant qu'elles s'appliquent à tous les opérateurs concernés exerçant leurs activités sur le territoire national et qu'elles affectent de la même manière en droit, comme en fait la commercialisation, des produits nationaux et celle des produits en provenance d'autres États.»

La Présidente (Mme Richard, Duplessis) : M. Bernier, je vous inviterais à conclure parce qu'il vous reste moins d'une minute.

M. Bernier (Ivan) : Pardon? Il me reste une minute?

La Présidente (Mme Richard, Duplessis) : Oui.

M. Bernier (Ivan) : Déjà.

La Présidente (Mme Richard, Duplessis) : Déjà.

M. Bernier (Ivan) : Bon. Alors, écoutez, je vais passer plus rapidement. En ce qui concerne donc la Cour de justice européenne, elle a considéré qu'il n'y avait pas d'obstacle à une législation sur la Loi sur le prix unique du livre. En ce qui concerne la Loi sur le prix unique du livre et au regard de l'accord de l'OMC sur les services, ce qu'il est absolument important de savoir, c'est que le Canada n'a pas pris d'engagement en matière de produits, de biens et de services culturels dans ce contexte-là et ne pourrait donc jamais être poursuivi pour manquement à ces choses-là.

La Présidente (Mme Richard, Duplessis) : M. Bernier, je veux juste vous signifier à ce moment-ci que M. le ministre vous donne du temps supplémentaire, qui sera amputé sur le temps du gouvernement.

M. Kelley : Et l'opposition aussi.

La Présidente (Mme Richard, Duplessis) : Et l'opposition aussi? Donc...

M. Kelley : ...laisser M. Bernier compléter ses remarques.

La Présidente (Mme Richard, Duplessis) : Vous avez tout votre temps

M. Bernier (Ivan) : Bon. Alors... Donc, je vais tout simplement rappeler que, en ce qui concerne donc les accords du GATT... de l'OMC sur les services, il y a des engagements semblables en matière de droit...

M. Bernier (Ivan) : ...rappelé qu'en ce qui me concerne donc les accords du GATT... de l'OMC sur les services, il y a des engagements semblables en matière de droit... de traitement national de libre accès au marché. Mais, pour être obligés par ces engagements, il faut d'abord avoir soumis un secteur aux obligations de cet accord. Or, le Canada ne l'a jamais fait. Même avant 2006, il a réitéré que sa position était de ne pas prendre d'engagement dans le domaine des industries culturelles dans le cadre de l'accord général sur les services. Donc, on peut oublier aussi cet accord-là.

Maintenant, j'en arrive à quelques accords qui vont être rapidement éliminés aussi, les accords... d'abord, l'ALENA. En ce qui concerne l'ALENA, l'article 2106 exempte de la portée de l'ALENA toute mesure, y compris le livre, relative aux industries culturelles mais accorde aux parties affectées par de telles mesures le droit d'adopter des mesures d'effet commercial équivalent. Ce qui veut dire que le Québec, ou le Canada, peut prendre les mesures qu'ils veulent, qu'ils souhaitent dans le domaine des industries culturelles, y compris le livre. Il y a peut-être des conséquences, mais la liberté ne peut pas être enlevée de le faire.

En ce qui concerne les autres accords de libre-échange du Canada, la quasi-totalité comporte une clause d'exception pour les industries culturelles, y compris le livre, sans aucune mesure prévoyant des mesures de rétaliation. L'accord de libre-échange Canada-Union européenne — ça va être le dernier que je vais mentionner dans ce contexte-là — on ne sait pas exactement ce qui va arriver de cet accord; il n'est pas encore conclu. Dans le domaine de la culture, il faudra voir ce qui concerne le livre en particulier mais, à défaut de... même, à défaut d'un texte actuellement, on peut au moins prévoir, envisager quelque chose. Il serait absolument surprenant que l'Union européenne poursuive le Québec et le Canada en matière de loi sur le prix unique du livre dans la mesure où leur propre jurisprudence est favorable à ce type d'arrangement et où 13 pays membres de l'Union européenne ont de tels arrangements. Alors donc, je pense qu'on peut... on ne peut pas véritablement s'inquiéter de ce point de vue.

La Loi sur le prix unique du livre et la problématique des législations extraterritoriales, je vais terminer avec cela. C'est une question qui est mentionnée, qui a été mentionnée dans les débats en France sur la Loi sur le prix unique du livre numérique mais, essentiellement, ce qu'il faut comprendre, c'est que l'extraterritorialité, c'est un concept qui renvoie à un principe de base de droit international, à savoir la compétence absolue des États de légiférer sur leurs territoires par rapport à leurs citoyens, par rapport à leurs biens, etc.

Mais cette compétence absolue des États souverains est limitée par la compétence absolue des autres États souverains. De telle sorte que, si on cherche à légiférer de façon extraterritoriale, il faut bien comprendre que les autres États ne seront pas nécessairement heureux ou contents de se voir appliquer les législations qui ne relèvent pas d'eux. Donc, on a établi des principes pour régler ces questions-là, je ne repasserai pas sur les principes, mais ceci visait essentiellement à faciliter les conflits potentiels en matière d'extraterritorialité. Et ultimement ce qu'il faut comprendre dans ce qui concerne l'extraterritorialité, c'est que c'est l'efficience qui va dicter ce qui arrive. Et la meilleure façon de s'assurer qu'une loi qui sera territoriale sera efficace, c'est de disposer d'arguments solides et qui peuvent justifier de telles lois aux yeux des États étrangers.

En conclusion donc, je pense qu'on peut dire qu'il n'y a... il n'existe pas véritablement d'argument majeur du RIMA qui peuvent empêcher la conclusion... l'adoption d'une loi sur le livre unique. Ceci étant, il faut aussi... Je veux simplement mentionner ceci : il y a une autre loi au Québec qui porte sur le livre, la loi du livre plus spécifiquement, et celle-ci vise un des problèmes qui est important à l'époque, en 1981, concernant l'entrée des produits étrangers sur... des livres étrangers sur le territoire québécois, et on a donc adopté des mesures qui étaient pertinentes pour résoudre ces problèmes. Ces mesures-là sont toujours en vigueur et n'ont pas été contestées jusqu'à maintenant, ce qui ne veut pas nécessairement dire qu'elles ne pourraient pas l'être. Et, de ce point de vue, ce que je suggérerais fortement, c'est que l'on s'assure de distinguer entre les deux législations de manière à ne pas fragiliser l'une ou l'autre, le cas échéant. Merci.