

Évaluation des dispositions et du fonctionnement de la Loi sur le statut de l'artiste

Résultats

- [Pertinence](#)
- [Mise en œuvre](#)
- [Effets](#)

Dans le présent chapitre, nous exposons les résultats globaux de toutes les méthodes de collecte des données utilisées dans la recherche. Nous présentons les résultats selon les questions et problèmes figurant dans le cadre d'évaluation (appendice A).

Pertinence

Le sondage que nous avons effectué au cours de l'évaluation nous indique que presque tous les répondants sont d'avis que la situation qui a amené le gouvernement fédéral à adopter la Loi sur le statut d'artiste existe encore. En effet, pratiquement tous les informateurs clés conviennent que la situation socio-économique et les conditions de travail des artistes indépendants n'ont pas beaucoup changé depuis 1995, même si certains nuançaient leurs remarques en déclarant qu'ils ne disposaient pas de données pour étayer leur opinion⁽⁹⁾. Les artistes avec lesquels nous sommes entrés en contact ont exprimé une opinion semblable. Plus de la moitié (52 %) des répondants au sondage estiment que les conditions de travail et que la situation économique des artistes indépendants ne se sont pas améliorées depuis 1995, et presque tous (93 %) jugent que la majorité des artistes indépendants du Canada ne sont pas en mesure de gagner leur vie, à moins de compléter leurs activités artistiques par du travail non artistique.

Les opinions sur la pertinence de la Loi varient selon les intérêts divers des groupes visés. Presque tous les répondants (93 %) estiment que des mesures visant à améliorer la situation économique des artistes indépendants sont nécessaires au Canada et les trois quarts d'entre eux croient que des mesures visant spécifiquement à améliorer les relations de travail entre les associations d'artistes et les producteurs s'imposent. De même, la plupart des informateurs clés ont confirmé la valeur et la pertinence de la Loi, tant en ce qui concerne les énoncés de principe importants de la partie I que le cadre juridique établi par la partie II à l'égard de l'encadrement de la négociation collective entre associations d'artistes professionnels indépendants et producteurs fédéraux. Cependant, un petit nombre de producteurs et de représentants d'associations de producteurs ont exprimé un point de vue dissident. Ils estiment que la Loi n'est pas

nécessaire, principalement parce que les conventions collectives étaient déjà la norme dans les industries qu'ils représentent avant la mise en œuvre de la Loi.

4.1.1 Limites de la Loi

Même si les informateurs clés et les artistes approuvent fortement la *Loi sur le statut de l'artiste*, ils s'entendent pour dire que la Loi, en elle-même, ne réussit pas à modifier de manière significative la situation socio-économique des artistes. La présente étude a fait ressortir deux grandes limites de la Loi :

- **La Loi ne s'applique qu'aux producteurs relevant de la compétence fédérale.**

Les informateurs clés estiment que le champ d'application limité de la partie II de la Loi est le principal facteur qui restreint sa capacité de modifier la situation socio-économique des artistes. Même si la majorité de la production artistique et culturelle s'effectue à l'extérieur du champ d'application de la loi fédérale, aucune des provinces et aucun des territoires, à l'exception du Québec, n'a adopté de lois semblables⁽¹⁰⁾. Le TCRPAP lui-même, dans son dernier rapport de rendement, soulignait que comparativement à tout le travail qui s'effectue dans le secteur culturel au Canada, la quantité de travail offerte aux artistes indépendants et aux producteurs dans leur secteur de compétence est modeste⁽¹¹⁾. Les artistes indépendants qui œuvrent dans le secteur culturel le font donc, pour l'essentiel, en l'absence des droits à la négociation collective que leur offre la Loi. Bon nombre des personnes interrogées ont déclaré être en faveur de l'adoption de lois complémentaires semblables au niveau provincial.

- **La Loi ne traite que de relations de travail.**

La seconde lacune que l'on perçoit dans la Loi tient au fait qu'elle se limite à une déclaration de principe générale et à l'établissement d'un cadre juridique touchant la négociation collective. La plupart des informateurs clés estiment que d'autres mesures, en plus de celles que prévoit la Loi, doivent être mises en œuvre pour que la situation économique des artistes indépendants s'améliore; les trois quarts des artistes visés par le sondage ont exprimé une opinion semblable. Les informateurs clés et certains artistes ont recommandé l'adoption d'un certain nombre d'autres mesures afin de réaliser cet objectif, y compris l'étalement du revenu, l'exemption de l'impôt sur une partie du revenu tiré des droits d'auteur de même que l'accès à l'assurance-emploi et à d'autres avantages sociaux. Quelques informateurs clés ont critiqué le gouvernement fédéral car ils estiment qu'il n'a pas réussi, à ce jour, à adopter une politique globale et cohérente à l'égard des artistes. Ils soutiennent que même si la partie I de la Loi contient des énoncés de principe importants, peu de mesures concrètes ont été adoptées pour mettre ces derniers en pratique.

Les répondants au sondage effectué auprès des artistes considèrent que d'autres types de mesures sont au moins aussi importants que le droit juridique à la négociation collective établi par la Loi. De fait, ils ont jugé que le droit légal à la négociation collective était la moins importante d'une série de 10 mesures existantes et éventuelles

visant l'amélioration de la situation économique des artistes; ils ont accordé beaucoup plus d'importance à des mesures comme la déduction du revenu des frais professionnels, la protection des droits d'auteur et l'étalement du revenu. Les quatre mesures potentielles que les répondants étaient invités à évaluer (étalement du revenu, exemptions d'impôt, protection contre la faillite des producteurs et accès à l'assurance-emploi et à d'autres programmes sociaux) étaient jugées plus importantes que le droit légal à la convention collective. Voir les détails au tableau 2.

Tableau 2 : Évaluation par les artistes des mesures visant à améliorer la situation économique des artistes	
Mesure -- Très important/important	(n=296)
Mesures existantes	
Déductions pour frais professionnels en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu	95 %
Protection des droits économiques des créateurs (droit d'auteur)	92 %
Subvention à la création et à la production d'œuvres ainsi qu'aux tournées versée par les conseils des arts et les ministères	87 %
Programme de paiements aux auteurs canadiens pour leurs livres admissibles catalogués dans les bibliothèques canadiennes (droit du prêt public)	79 %
Rémunération pour présentation publique d'œuvres d'art (droit d'exposition)	76 %
Droit légal à la négociation collective	69 %
Mesures éventuelles	
Étalement du revenu	88 %
Exonération d'impôt pour les paiements afférents aux droits d'auteur	81 %
Protection contre la faillite d'un producteur	78 %
Accès à l'assurance-emploi et à d'autres programmes sociaux	77 %

Le champ d'application de la Loi et sa limitation aux relations de travail sont considérés, de loin, comme les obstacles les plus importants qui empêchent la Loi d'améliorer le statut socio-économique des artistes; cependant, les informateurs clés ont aussi relevé deux autres contraintes. Premièrement, les dispositions de la partie II ne s'appliquent pas aux tiers. Or, les informateurs clés ont souligné que la sous-traitance est de plus en plus répandue dans la production artistique et culturelle, notamment chez les producteurs fédéraux. Deuxièmement, les informateurs clés ont déclaré que les artistes qui ne sont pas membres d'associations accréditées ne peuvent tirer parti de l'application de la Loi⁽¹²⁾.

Malgré ces réserves, nous devons rappeler qu'à l'exception de certains producteurs, le milieu appuie fortement la Loi. En effet, on considère généralement qu'elle constitue un moyen nécessaire, quoique non suffisant, d'améliorer la situation socio-économique des artistes. De plus, on accorde une très grande valeur au fait que la Loi jette les bases légales de négociations collectives qui étaient auparavant volontaires, sans fondement juridique et, du moins en théorie, pouvaient être contestées en vertu de la Loi sur la concurrence.

Mise en œuvre

4.2.1 Partie I -- Dispositions générales

La partie I de la *Loi sur le statut de l'artiste* (« Dispositions générales ») reconnaît l'importance de la contribution des artistes à la vie culturelle, sociale, économique et politique du Canada; elle établit une politique sur le statut professionnel de l'artiste fondée sur le droit des artistes et des producteurs de s'exprimer et de s'associer librement, le droit des associations représentant des artistes d'être reconnues sur le plan juridique et d'œuvrer au bien-être professionnel et socio-économique de leurs membres, de même que le droit des artistes de bénéficier de mécanismes de consultation officiels et d'y exprimer leurs vues sur leur statut professionnel ainsi que sur toutes les autres questions les concernant.

4.2.2 Conseil canadien du statut de l'artiste

La partie I constitue aussi le Conseil canadien du statut de l'artiste (ci-après appelé CCSA), dont voici la mission :

- conseiller et informer le ministre du Patrimoine canadien afin qu'il puisse prendre les meilleures décisions possible concernant les artistes au Canada;
- promouvoir et soutenir le statut professionnel des artistes au Canada;
- maintenir avec les associations représentant les artistes des contacts étroits, dans les diverses disciplines et partout au Canada, afin de bien comprendre les besoins des artistes et de proposer des solutions adéquates;
- proposer, notamment à la suite d'études et de travaux de recherche, des mesures susceptibles d'améliorer les conditions de vie professionnelle des artistes;
- effectuer toute étude que le ministre du Patrimoine canadien peut lui demander.

La Loi prévoyait que le CCSA se compose de 7 à 12 membres nommés par le gouverneur en conseil, sur la recommandation du ministre des Communications⁽¹³⁾. Les membres devaient être nommés à temps partiel.

En février 1991, le gouvernement fédéral annonçait la création d'un conseil provisoire, par suite du dépôt du projet de *Loi sur le statut de l'artiste* devant la Chambre des communes en décembre de l'année précédente. En avril 1991, le ministre des Communications a nommé au CCSA 12 artistes professionnels à temps plein, représentant diverses disciplines artistiques et régions du pays⁽¹⁴⁾. La composition du conseil temporaire devait être confirmée par le gouverneur en conseil lors de l'adoption de la Loi.

Au cours des années qui ont suivi leur nomination (provisoire), les membres du CCSA ont rencontré et consulté la communauté artistique, rédigé des mémoires et accompli des activités connexes. Cependant, leur nomination officielle par le gouverneur en conseil n'a pas eu lieu. Au moment de la mise en œuvre de la Loi, en mai 1995, un nouveau gouvernement avait déjà entrepris la tâche de rationaliser le nombre de comités et de conseils consultatifs et de personnes nommés par le gouverneur en conseil dont il était responsable. Dans le cadre de cette réforme, les membres du CCSA, au lieu d'être nommés par le gouverneur en conseil, ce qui exige l'autorisation du Cabinet, auraient été nommés directement par le ministre du Patrimoine canadien. Le projet de loi omnibus portant sur cette question mourut au Feuilleton. Par la suite, le gouvernement fédéral a tout simplement continué à renouveler le contrat des membres à la fin mars de chaque année. Finalement, on a laissé expirer le mandat des membres, et le CCSA a cessé ses activités en 1996, environ un an après la mise en œuvre de la Loi. La question des nominations n'a jamais été réglée.

Étant donné le contexte économique de l'époque, il était difficile au début et au milieu des années 1990 d'établir et de faire fonctionner de nouveaux organismes consultatifs, y compris le CCSA. La constitution du CCSA en structure formelle était jugée contraire à d'autres priorités fédérales; plus précisément, elle contredisait la volonté du gouvernement fédéral de ne pas créer de nouvelles structures et d'éviter les chevauchements et les dédoublements entre celles qui existaient déjà. De plus, on jugeait que le mandat du CCSA était assez semblable à celui d'organisations existantes, particulièrement la Conférence canadienne des arts et le Conseil des arts du Canada. En fait, on envisagea la possibilité de fusionner le CCSA et l'un de ces organismes. Les avantages possibles de cette fusion auraient été la diminution des apparences de chevauchement entre le mandat du CCSA et des deux autres organismes, une plus grande indépendance du CCSA à l'égard du Ministre et une redistribution des fonds.

Les informateurs clés qui ont formulé des commentaires sur le CCSA (ils étaient très peu nombreux) ont proposé plusieurs explications de sa disparition hâtive. D'abord, ils ont dit que les artistes professionnels à temps plein qui faisaient partie du CCSA n'avaient ni le temps ni l'expertise (malgré leurs très bonnes intentions) de traiter de questions qui avaient essentiellement un caractère stratégique et bureaucratique. Par conséquent, le CCSA s'était appuyé énormément sur les fonctionnaires de Patrimoine canadien pour formuler ses recommandations. À cet égard, certains ont dit douté que Patrimoine canadien ait fourni au CCSA le leadership et l'orientation dont il aurait eu besoin pour fonctionner efficacement; certains informateurs clés ont sévèrement critiqué le gouvernement fédéral pour avoir laissé le CCSA disparaître.

Les informateurs clés ont relevé trois options possibles à l'égard du CCSA :

- nommer un nouveau conseil, dont la composition serait plus variée (représentants des associations d'artistes de même que du gouvernement et des responsables de l'élaboration de la politique) et qui aurait un lien direct avec le Ministre;
- céder la mission et les fonctions du CCSA à un organisme existant; certains ont mentionné que la Conférence canadienne des arts avait exprimé le désir d'assumer le rôle du CCSA;
- réviser la Loi afin d'éliminer entièrement les dispositions relatives au CCSA, puisque le gouvernement fédéral finance déjà plusieurs organismes du domaine des arts qui jouent un rôle consultatif assez semblable à celui qui lui était attribué.

4.2.3 Partie II -- Relations professionnelles

La partie II de la *Loi sur le statut de l'artiste* établit un cadre juridique régissant les relations professionnelles entre les artistes indépendants et les producteurs relevant de la compétence fédérale. La Loi accorde des droits à la négociation collective à plusieurs catégories d'artistes :

- **auteurs** d'œuvres artistiques, littéraires, dramatiques ou musicales au sens de la Loi sur le droit d'auteur (comme les écrivains, photographes et compositeurs de musique);
- **réalisateurs** chargés de la réalisation générale d'œuvres audio-visuelles;
- **interprètes** (comédiens, musiciens, chanteurs et danseurs);
- **autres professionnels** qui participent à la création et se retrouvent dans une catégorie professionnelle visée par règlement.

Le Règlement sur les catégories professionnelles, qui est entré en vigueur en avril 1999, décrit les catégories professionnelles supplémentaires admissibles en vertu de la Loi. Selon le Règlement, sont admissibles les professions dont l'exercice contribue directement à la conception de la production et consiste à effectuer une ou plusieurs des activités suivantes :

- catégorie 1 -- conception de l'image, de l'éclairage et du son;
- catégorie 2 -- conception de costumes, coiffures et maquillages;
- catégorie 3 -- scénographie;
- catégorie 4 -- arrangements et orchestration;
- catégorie 5 -- recherche aux fins de productions audiovisuelles, montage et enchaînement.

En ce qui concerne les producteurs fédéraux, la Loi s'applique aux radiodiffuseurs dont les activités sont réglementées par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, aux ministères et ministères d'État fédéraux et à la majorité des organismes du gouvernement fédéral et des sociétés d'État fédérales.

4.2.4 Tribunal canadien des relations professionnelles artistes-producteurs

La *Loi sur le statut de l'artiste* constitue un conseil de relations de travail, soit le Tribunal canadien des relations professionnelles artistes-producteurs (TCRPAP) chargé d'administrer les dispositions de la partie II relatives à la négociation collective. Ayant le mandat d'encourager des relations professionnelles constructives entre artistes, en tant qu'entrepreneurs indépendants, et producteurs relevant de la compétence du gouvernement fédéral, le TCRPAP a une triple responsabilité :

- définir les secteurs d'activités culturelles de compétence fédérale dans lesquels la négociation collective peut s'exercer;
- accréditer les associations d'artistes qui représentent ces secteurs;
- statuer sur les plaintes de pratiques déloyales présentées par les artistes, les associations d'artistes ou de producteurs, et prescrire les redressements pertinents.

Le TCRPAP est composé d'un président, d'un vice-président et de deux à quatre membres à temps plein ou à temps partiel, tous nommés par le gouverneur en conseil sur recommandation du ministre du Travail, en consultation avec le ministre du Patrimoine canadien. Le mandat du président est d'au plus sept ans; il est de cinq ans pour le vice-président et les membres à temps plein, et de trois ans pour les autres membres. Le TCRPAP compte actuellement à son emploi 11 personnes. Il fait rapport au Parlement par l'intermédiaire du ministre du Travail.

Les informateurs clés qui ont commenté l'organisation et le mode de fonctionnement du TCRPAP reconnaissent généralement qu'elles lui permettent d'assumer les responsabilités que lui attribue la Loi. Selon eux, le TCRPAP a en grande partie assumé sa fonction principale, soit accréditer les associations d'artistes aux fins de la négociation collective avec les producteurs fédéraux, mais il a joué un rôle moins actif à l'égard d'autres aspects de son mandat, notamment l'examen des cas de défaut de négocier de bonne foi et les plaintes de pratiques déloyales.

Depuis qu'il a commencé à exercer ses activités en 1995, le TCRPAP a défini 23 secteurs dans lesquels pouvait se dérouler la négociation collective sous les auspices de la Loi et a accrédité 21 associations d'artistes (deux associations sont accréditées pour représenter deux secteurs). L'essentiel des activités d'accréditation du TCRPAP s'est déroulé au cours de ses trois premières années d'existence. Depuis le 31 décembre 1998, seulement trois nouvelles accréditations ont été accordées.

Tableau 3 : Associations d'artistes accréditées	
Association	Date de l'accréditation*
Société des auteurs de radio, télévision et cinéma	30 janvier 1996
Union des écrivaines et écrivains québécois	2 février 1996
Canadian Actors' Equity Association	25 avril 1996
Association québécoise des auteurs dramatiques	26 avril 1996
Canadian Association of Photographers and Illustrators in Communications	26 avril 1996
Société professionnelle des auteurs et des compositeurs du Québec	17 mai 1996
Periodical Writers' Association of Canada	4 juin 1996
Writers' Guild of Canada	25 juin 1996
Association of Canadian Television and Radio Artists	25 juin 1996
Union des artistes (professionnels des arts et de la scène)	29 août 1996
Playwrights' Union of Canada	13 décembre 1996
American Federation of Musicians of the United States and Canada	16 janvier 1997
Guilde des musiciens du Québec	16 janvier 1997
Regroupement des artistes en arts visuels du Québec	15 avril 1997
Conseil des métiers d'art du Québec	4 juin 1997
Association des réalisateurs et réalisatrices du Québec	30 décembre 1997
Union des artistes (metteurs en scène)	24 juillet 1998
The Writers' Union of Canada	17 novembre 1998
Canadian Artists' Representation	31 décembre 1998
Editors' Association of Canada	27 septembre 2001
Associated Designers of Canada	4 janvier 2002
Association des professionnels des arts de la scène du Québec	4 janvier 2002
*Soulignons que, depuis lors, certaines accréditations ont été modifiées. On peut trouver une description des accréditations au site Web du TCRPAP, sous « Registre des accréditations » : www.capprt-tcrpap.ic.gc.ca/decisions/registreaccr/index.html .	

Le TCRPAP avait reçu six plaintes au 31 mars 2001; quatre d'entre elles ont été retirées ou réglées sans qu'une audience ait été nécessaire. Quelques informateurs clés estiment que le TCRPAP sera probablement saisi d'un plus grand nombre de plaintes à l'avenir, car les associations accréditées négocient de plus en plus avec les producteurs. Selon eux, il devra aussi probablement intervenir afin de réviser les accréditations existantes et d'accréditer les associations qui représentent les secteurs nouveaux. Cependant, un plus grand nombre estiment que la structure du TCRPAP est peut-être trop complexe, compte tenu du travail qu'il a à effectuer; ils ont suggéré que ses fonctions soient confiées à un conseil des relations de travail existant, comme le Conseil canadien des relations industrielles (CCRI).

L'idée d'une fusion administrative entre le TCRPAP et le CCRI n'est pas nouvelle. En fait, au cours des audiences du Comité permanent concernant le projet de *Loi sur le statut de l'artiste*, beaucoup de discussions ont porté sur la structure qui devait être chargée de l'administration de la partie II de la Loi. On se demandait si le Conseil canadien des relations du travail (CCRT)⁽¹⁵⁾ ou un conseil nouveau, entièrement indépendant, devait s'en charger. La décision de créer un conseil indépendant a été prise dans le but précis de tenir compte de la situation et des caractéristiques particulières des travailleurs indépendants⁽¹⁶⁾.

L'option d'une fusion du TCRPAP et d'autres organismes et tribunaux administratifs fédéraux dans le domaine du travail a été reprise dans un document de 1998⁽¹⁷⁾. Le document recommandait la fusion du CCRT, de la Commission des relations de travail dans la fonction publique et du TCRPAP en un seul organisme présidé par une seule personne, mais comportant des divisions séparées qui auraient assumé la responsabilité des tâches prévues par le Code canadien du travail, partie I, la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique et la Loi sur le statut de l'artiste. Parmi les avantages escomptés de cette fusion, le document citait l'utilisation plus efficace du personnel spécialisé, une plus grande cohérence des décisions touchant les relations de travail, un meilleur service à la clientèle grâce à un point d'accès unique et à un délai d'exécution plus court, et une réduction des coûts oscillant entre 3 millions et 4 millions de dollars par année. Les auteurs du document de travail laissaient entendre que l'on pouvait prévoir une certaine opposition de la part de la communauté artistique, mais estimaient que les inquiétudes pouvaient être apaisées par l'assurance que le personnel du TCRPAP serait muté au sein du nouvel organisme.

De même, les informateurs clés qui favorisaient la fusion du TCRPAP et du CCRI ont souligné que ce changement ne serait pas bien accepté par la communauté artistique, qui estime que le TCRPAP connaît mieux les préoccupations des artistes et y est donc plus sensible que les autres organismes du domaine des relations de travail. Les informateurs clés ont souligné qu'un transfert des fonctions du TCRPAP au CCRI pourrait être envisagé uniquement si une formation spécialisée était fournie au personnel du CCRI ou si ce dernier embauchait le personnel du TCRPAP.

4.2.5 Dispositions et procédures administratives

Les dispositions et procédures administratives énoncées dans la partie II de la *Loi sur le statut de l'artiste* sont jugées différemment par les associations d'artistes, selon la taille de ces dernières et leur expérience de la négociation collective. De façon générale, plus une association est grande, mieux elle est établie et plus elle a l'expérience des négociations collectives, plus elle considère que les dispositions et procédures sont relativement simples, ou, à tout le moins, pas plus lourdes que celles que ces associations retrouvent ailleurs. Les associations plus petites et celles qui ne sont pas habituées à la négociation collective considèrent que ces dispositions et procédures sont plus lourdes.

Demande d'accréditation

La plupart des associations accréditées dont nous avons interrogé des représentants, à l'exception de celles du Québec, ont déclaré que le processus de demande exigeait beaucoup de temps et/ou de ressources financières, et les détournait de leurs autres activités et responsabilités. L'opinion différente des associations du Québec s'explique peut-être par leur expérience du processus d'accréditation en vertu de la loi québécoise. Presque toutes les associations accréditées ont déclaré que le processus d'accréditation était relativement simple. Dans la plupart des cas, les associations d'artistes ont eu recours aux services d'un avocat; celles qui ne l'ont pas fait ont eu tendance à juger le processus plus complexe. Cependant, ces associations ont souligné que le TCRPAP s'est montré très serviable tout au long du processus de demande d'accréditation.

Avis de négociation

Environ la moitié des associations d'artistes accréditées interrogées ont souligné qu'elles avaient transmis des avis de négociation à des producteurs fédéraux depuis leur accréditation et, pour la plupart, les personnes interrogées considèrent que le processus de transmission des avis de négociation est relativement simple. Plusieurs raisons expliquent que certaines associations n'aient pas encore utilisé ce recours, entre autres : manque de ressources financières et autres pour permettre d'entreprendre une négociation; négociation fructueuse d'accords-cadres avec des producteurs fédéraux (auquel cas il n'y a pas eu lieu d'envoyer un avis de négociation); et accréditation en voie ou sur le point d'être révisée.

Négociations

Environ la moitié des représentants d'associations accréditées interrogés ont déclaré avoir entamé des négociations avec des producteurs fédéraux depuis l'accréditation; de ce nombre, environ la moitié ont mentionné avoir négocié un nouvel accord-cadre (plusieurs d'entre eux ont renégocié des accords existants). Les associations d'artistes s'entendent généralement pour dire que le processus de négociation est habituellement difficile et coûteux, et qu'il exige beaucoup de temps. Dans la plupart des cas, les associations d'artistes ont retenu les services d'un avocat pour négocier en leur nom.

À l'heure actuelle, le TCRPAP n'a aucun pouvoir à l'égard des négociations qui peuvent être entreprises après l'accréditation ni sur les résultats de ces négociations. Néanmoins, des négociations fructueuses font partie des résultats attendus du régime qu'il administre; en fait, une des mesures du rendement du TCRPAP consiste à s'assurer que toutes les associations d'artistes accréditées ont négocié au moins un accord-cadre dans les cinq ans de l'accréditation. Cependant, cet objectif n'a pas été tout à fait atteint. Dans son rapport sur le rendement pour 2000-2001, le TCRPAP indique qu'au 31 mars 2001, sur les 15 associations ayant obtenu leur accréditation 5 ans auparavant, 7 avaient négocié en tout 10 premières conventions collectives. Trois autres avaient transmis un avis de négociation à au moins un producteur, mais n'avaient pas encore négocié d'accord, alors que cinq associations n'avaient pas encore envoyé d'avis de négociation⁽¹⁸⁾.

Selon les informateurs clés, la Loi présente deux lacunes importantes qui entravent les négociations :

- **La Loi oblige les producteurs fédéraux à négocier de bonne foi, mais non à signer une première convention.** Par conséquent, selon des informateurs clés, les producteurs ont souvent recours à des processus de médiation qui peuvent s'étaler sur des années, contournant ainsi dans les faits l'esprit de la Loi. Les informateurs clés ont déclaré être en faveur de l'incorporation à la Loi d'une disposition garantissant la signature de la première convention collective à l'intérieur d'un certain délai et le recours obligatoire à l'arbitrage si les parties sont incapables de s'entendre pendant cette période. De nombreux informateurs clés ont souligné que tant le Code canadien du travail que la loi québécoise sur le statut de l'artiste contiennent une telle disposition. Cependant, il faut souligner qu'aucun producteur ne figure parmi les personnes ayant formulé cette recommandation.
- **La Loi ne contient aucun mécanisme incitant les producteurs fédéraux à établir des associations aux fins de la négociation collective.** La Loi contient une disposition autorisant les producteurs fédéraux à créer des associations mais, pour la plupart, ces derniers ont choisi de ne pas s'en prévaloir. Par conséquent, les associations d'artistes doivent transmettre des avis de négociation à chaque producteur, avec lequel elles doivent négocier séparément, ce qui exige beaucoup de temps et d'argent et peut représenter un fardeau particulièrement lourd pour les petites associations. Certains ministères et organismes fédéraux estiment aussi que les arrangements actuels sont inutilement complexes et ont recommandé la création d'une seule autorité en matière de négociation pour les représenter. De fait, beaucoup d'associations d'artistes, de représentants du gouvernement de même que ces producteurs favorisent la création d'un organisme unique et central de négociation pour tous les ministères fédéraux.

De l'avis de nombreux informateurs clés, réviser la Loi afin d'y inclure une disposition sur la négociation d'un premier contrat et l'arbitrage de même qu'une disposition

encourageant les producteurs à créer des associations, faciliterait la négociation d'accords-cadres et permettrait à la Loi de mieux atteindre ses objectifs.

Autres procédures et dispositions

Quelques informateurs clés ont suggéré d'autres changements aux dispositions administratives de la Loi. Plusieurs ont suggéré une révision de l'article 46 afin que le droit d'user de moyens de pression à l'égard de la signature d'une première convention collective soit lié à la date de transmission de l'avis de négociation plutôt qu'à la date de l'accréditation car la disposition, telle que rédigée, permet aux associations d'artistes, du moins en théorie, d'utiliser des moyens de pression sans avoir envoyé un avis de négociation. De plus, quelques informateurs clés ont recommandé une révision de la Loi, permettant de saisir le TCRPAP de toute question afin d'obtenir une décision ou une déclaration sans engager de procédure. Dans sa forme actuelle, la Loi restreint les questions que le TCRPAP peut aborder de cette façon -- article 30, paragraphe 33(5), articles 41, 47 et 48.

4.2.6 Clarté et interprétation

La majorité des personnes interrogées au sujet de la clarté de la *Loi sur le statut de l'artiste* soit croient qu'elle a été rédigée clairement, qu'elle ne présente aucune ambiguïté et qu'elle n'a pas fait l'objet d'interprétations contradictoires, soit n'avaient pas de commentaires à formuler à ce sujet. Cependant, deux grandes inquiétudes concernant la clarté de la Loi et son interprétation par le TCRPAP sont ressorties de notre évaluation.

- **La définition du terme « artiste » aux fins de l'application de la Loi n'est pas claire.** Certains informateurs clés ont critiqué le TCRPAP à cause de ce qu'ils considèrent comme une définition trop large du terme « artiste ». Selon ce raisonnement, le TCRPAP est allé trop loin en assimilant certains travailleurs culturels à des artistes, de sorte que le terme englobe maintenant ce qu'ils considèrent comme des aspects non artistiques du processus de création. Cependant, d'autres estiment que le TCRPAP a fait preuve d'une belle ouverture d'esprit dans son interprétation large de ce terme. Selon eux, puisque la production artistique résulte d'un processus de collaboration, il est tout à fait légitime que le terme « artiste » désigne un vaste éventail de travailleurs culturels. Dans le même ordre d'idées, certains informateurs clés ont soutenu que le Règlement sur les catégories professionnelles pris en vertu de la Loi n'englobe pas certaines des fonctions artistiques qui devraient être abordées par la Loi; pour cette raison, ils estiment qu'il devrait être révisé. Plus particulièrement, les représentants de certaines associations d'artistes estiment que le TCRPAP a erré en accréditant les éditeurs comme « coauteurs ». Ces associations estiment qu'ils devraient être accrédités en tant qu'éditeurs. Cependant, cela n'est pas possible en vertu du Règlement actuel.

- **La portée et le contenu pertinents des accords-cadres ne sont pas clairs, particulièrement en ce qui concerne les droits d'auteur.** La définition d'accord-cadre à l'article 5 de la Loi concerne un « accord écrit conclu entre un producteur et une association d'artistes et comportant des dispositions relatives aux conditions minimales pour les prestations de services des artistes et à des questions connexes ». Au cours des dernières années, certains désaccords ont surgi quant à la signification du terme « questions connexes » et au fait de savoir, en particulier, s'il comprend le droit d'auteur. Dans un contexte plus large, un petit nombre d'informateurs clés de même que certains répondants au sondage auprès des producteurs ont déclaré que quelques décisions du TCRPAP ont provoqué une certaine incertitude quant à savoir quelle loi régit les droits d'auteur et l'établissement des redevances payables pour l'utilisation d'œuvres visées par des droits d'auteur. Cette question est abordée de façon plus détaillée ci-dessous.

4.2.7 Possibilités de chevauchements avec le champ d'application de la Loi sur le droit d'auteur

Les inquiétudes concernant les chevauchements entre la Loi sur le statut de l'artiste et la Loi sur le droit d'auteur ont été mentionnées dans le cadre de plusieurs demandes d'accréditation soumises au TCRPAP, mais ont été véritablement à l'avant-plan en 1998, alors que The Writers' Union of Canada et la League of Canadian Poets ont déposé conjointement une demande d'accréditation visant à représenter les « auteurs d'œuvres littéraires » à des fins de négociation de conventions collectives. Patrimoine canadien et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, qui avaient obtenu le statut d'intervenants lors des audiences d'accréditation, ont soutenu que le secteur proposé était défini de façon trop large. Plus précisément, il était défini de façon à permettre à l'association d'artistes de négocier à l'égard d'œuvres littéraires existantes.

Les intervenants ont soutenu que la Loi est essentiellement une loi sur les négociations relatives au travail qui établit le cadre de la négociation collective touchant les services des artistes, et que, par ailleurs, la Loi sur le droit d'auteur est essentiellement une loi touchant des biens. Les intervenants ont soutenu que la paternité des œuvres met en cause à la fois un élément professionnel (le talent créatif à la source de l'œuvre originale) et un élément patrimonial (le produit final) et ont fait remarquer que le TCRPAP, dans les décisions rendues jusqu'à ce moment, n'avait pas clairement précisé les champs d'application respectifs de la *Loi sur le statut de l'artiste* et de la Loi sur le droit d'auteur. Ils pressaient le TCRPAP de se prononcer clairement sur la question en révisant la définition du secteur pour exclure les œuvres existantes.

Dans sa décision, le TCRPAP a refusé d'apporter la modification demandée. Il reconnaissait que la *Loi sur le statut de l'artiste* est essentiellement une loi portant sur les relations relatives au travail mais a rejeté la conclusion selon laquelle cette constatation restreint les questions qui peuvent être négociées en vertu de la Loi⁽¹⁹⁾. Une requête du procureur général du Canada demandant à la Cour d'appel fédérale d'annuler la décision du TCRPAP concernant les œuvres existantes a par la suite été

rejetée⁽²⁰⁾. Dans son jugement, la Cour fédérale soulignait qu'« aucun élément de l'ordonnance d'accréditation n'indique la portée des négociations proprement dites ou ne permet de dire si les œuvres préexistantes peuvent être visées ou non », et ajoutait que les pouvoirs du TCRPAP « s'appliquent uniquement à l'accréditation relative à un secteur et ne lui permettent pas de restreindre ou d'élargir la portée des questions pouvant faire l'objet de négociations subséquentes⁽²¹⁾ ».

Malgré la position de la Cour fédérale, la question reste entière du point de vue des parties intéressées (comme la Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique du Canada et certains ministères fédéraux). Ces parties soutiennent que l'interprétation actuelle place la *Loi sur le statut de l'artiste* en opposition directe avec les dispositions de la Loi sur le droit d'auteur, qui prévoit que le seul recours du titulaire d'un droit d'auteur qui cherche à être indemnisé consiste à passer par une société de gestion de droits d'auteur dont les tarifs sont approuvés par la Commission sur le droit d'auteur⁽²²⁾.

Cependant, la plupart des personnes interrogées ne voient pas de conflit, réel ou potentiel, entre la Loi sur le statut de l'artiste et la Loi sur le droit d'auteur. La majorité des personnes interrogées estiment que les deux lois abordent deux aspects bien différents de la production artistique⁽²³⁾. En fait, la *Loi sur le statut de l'artiste* est généralement considérée comme une loi bien particulière qui complète la Loi sur le droit d'auteur, le Code canadien du travail et la loi québécoise protégeant le statut de l'artiste.

4.2.8 Rôle des autres organismes

La présente évaluation n'a permis de déceler aucune controverse touchant les mandats et fonctions de Patrimoine canadien et de Développement des ressources humaines Canada. En ce qui concerne le Service fédéral de médiation et de conciliation (SFMC), qui offre les services de médiateurs nommés par le Ministre aux parties à des négociations collectives en vertu de la *Loi sur le statut de l'artiste*, les informateurs clés ont mentionné que l'on fait rarement appel à ce service. À ce jour, le SFMC n'a offert des services de médiation en vertu de la Loi que dans deux cas. Il a aussi effectué des activités de médiation préventive, en offrant notamment des services de négociation raisonnée et des ateliers sur la solution des problèmes.

Les informateurs clés estiment que le mandat et les fonctions du SFMC sont encore pertinents dans la mesure où l'organisme possède l'expertise requise pour offrir des services en matière de solution des différends. Cependant, certains ont rappelé qu'il n'existe pas dans la Loi elle-même de dispositions sur l'arbitrage ou la conciliation.

Effets

Les informateurs clés s'entendent pour dire que la Loi sur le statut de l'artiste a atteint son principal objectif, c'est-à-dire établir un cadre juridique pour la négociation collective entre les associations d'artistes et les producteurs fédéraux. Même si de telles

négociations se pratiquaient déjà depuis des dizaines d'années avant la mise en œuvre de la Loi, elles se faisaient sur une base strictement volontaire, sans aucun fondement juridique. Par conséquent, la légalité de ces ententes et de ces relations de négociation pouvaient être contestées en vertu de la Loi sur la concurrence. C'est ce que la Loi sur le statut de l'artiste est venue corriger, en créant un cadre juridique pour la négociation collective qui n'existait pas auparavant.

À ce jour, c'est sur les associations d'artistes professionnels que la Loi a eu l'effet le plus significatif. Les représentants d'associations d'artistes accréditées que nous avons interviewés ont déclaré que l'accréditation confère aux organisations une légitimité et une crédibilité qu'elles n'auraient pas autrement. Les associations d'artistes apprécient beaucoup la Loi, notamment parce qu'elle leur a permis de parler aux employeurs d'une seule voix et d'exercer des pressions économiques. De nombreuses associations estiment qu'en l'absence de cette loi, leur capacité de défendre les intérêts de leurs membres serait sérieusement compromise. Dans l'ensemble, bon nombre d'informateurs clés sont d'avis que les associations d'artistes sont mieux organisées maintenant et qu'elles sont plus en mesure de travailler au nom de leurs membres qu'au moment de la mise en œuvre de la Loi.

Par ailleurs, à de très rares exceptions près, les associations d'artistes ont indiqué que la Loi a eu très peu d'effets jusqu'ici sur la situation socio-économique ainsi que sur les conditions de travail de leurs membres. En ce qui a trait aux opinions des artistes membres de ces associations, nombre de ceux que nous avons interviewés étaient incapables de répondre à des questions sur les effets de la Loi. En fait, même si 45 % des répondants avaient entendu parler de la Loi sur la protection de l'artiste avant de recevoir le questionnaire, ils étaient tout aussi nombreux à ne pas en avoir entendu parler. Donc, même si presque la moitié (47 %) des répondants estiment que la Loi n'a pas modifié leur propre situation socio-économique, le quart d'entre eux ne savaient pas ou n'ont pas répondu. De même, seulement un répondant sur six (17 %) estime que la Loi a amélioré la situation économique des artistes professionnels au Canada en général, mais près de la moitié d'entre eux ne le savaient pas ou n'ont pas répondu. Les résultats du sondage tendent à confirmer l'impression exprimée par les représentants de certaines associations d'artistes lors d'entrevues, à savoir que leurs membres, dans l'ensemble, ne sont pas au courant de l'existence ou du contenu de la Loi.

Les associations d'artistes ont offert trois grandes explications du peu d'effet de la Loi sur la situation socio-économique des artistes. D'abord, un grand nombre des associations les plus importantes et les mieux établies avaient déjà négocié volontairement des accords-cadres avec les producteurs fédéraux. Pour ces associations, la Loi a eu principalement pour effet de donner un statut juridique à ces accords volontaires. Ensuite, la plupart des associations plus petites et plus récentes n'ont pas encore négocié d'accord-cadre en vertu de la Loi. Enfin, et c'est peut-être le point le plus significatif, de nombreuses associations ont rappelé que la Loi ne peut avoir qu'un effet limité sur la situation socio-économique des artistes parce que la majorité de la production artistique et culturelle relève de la compétence des provinces.

Les producteurs, quant à eux, ont indiqué que la Loi a eu peu ou pas d'effets sur leurs organisations jusqu'à maintenant. Certains d'entre eux participaient à des négociations collectives avec les associations d'artistes sur une base volontaire avant la mise en œuvre de la Loi; d'autres ont souligné que les répercussions de la Loi ont été négligeables parce qu'ils n'emploient pas un grand nombre d'artistes indépendants. Toutefois, certains producteurs ont mentionné entretenir des inquiétudes au sujet de la Loi et de ses répercussions potentielles sur leurs organisations. On s'interrogeait sur la pertinence de la négociation collective pour les organismes tiers et sur les possibilités d'application de la Loi à certains secteurs artistiques (le secteur des arts visuels a été mentionné explicitement). On estimait aussi que la Loi ne permet pas une représentation ou une consultation adéquate des producteurs et que le TCRPAP, dans ses décisions, ne tient pas compte également des intérêts de tous les intéressés.

Par contre, il faut noter que plusieurs producteurs ont reconnu l'importance du cadre juridique que la Loi a établi pour la négociation collective et la clarification des rôles respectifs des associations d'artistes et des producteurs en matière de relations professionnelles. Ces idées ont été reprises par les associations d'artistes et les représentants du gouvernement, qui ont aussi loué le processus démocratique que la Loi a instauré, qui permet aux parties intéressées de conclure leurs propres ententes, de même que les normes qu'elle a établies en matière de rémunération, qui ont pour effet de stabiliser le marché du travail et de rendre son évolution plus prévisible.

Notes

1. D'ici la diffusion des données du recensement de 2001, les données du recensement de 1996 nous fournissent les chiffres les plus à jour sur le revenu des artistes.
2. La Saskatchewan vient de déposer un projet de Loi sur le statut de l'artiste; il fera l'objet d'un débat à l'assemblée législative de la province.
3. TCRPAP, Rapport sur le rendement, pour la période terminée le 31 mars 2001, Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services Canada, 2001.
4. Soulignons que les associations d'artistes sont accréditées afin de représenter des secteurs artistiques, non seulement leurs membres.
5. Le ministre des Communications a depuis lors été remplacé par le ministre du Patrimoine canadien.
6. Ministère des Communications, Marcel Masse nomme les membres du Conseil canadien du statut de l'artiste, communiqué de presse, le 9 avril 1991.
7. Maintenant le Conseil canadien des relations industrielles (CCRI).

8. Lorraine Farkas, « Self-employed Workers and Collective Bargaining », *Workplace Gazette* 2 (2) (été 1999).
9. Consolidation of Federal Labour Boards: Considerations and Recommendation, document de travail, mars 1998.
10. On trouvera une liste complète des avis de négociation et des accords-cadres au site Web du TCRPAP à www.capprt-tcrpap.ic.gc.ca
11. Décision n° 28 du Tribunal canadien des relations professionnelles artistes-producteurs. Demande d'accréditation déposée par The Writers' Union of Canada et la League of Canadian Poets, 17 novembre 1998.
12. Le TCRPAP, l'Union des écrivaines et des écrivains québécois, la Société des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique du Canada, la Writers' Guild of Canada et la Playwrights Union of Canada avaient tous le statut d'intervenants dans cette affaire.
13. Jugement de la Cour, dossier n° A-750-98. Entre le Procureur général du Canada (demandeur) et The Writers' Union of Canada et la League of Canadian Poets (défenderesses), 15 novembre 2000.
14. Exposé des faits et du droit de l'intervenant : Société des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique du Canada (SOCAN). Dossier n° A-750-98. Entre le Procureur général du Canada (demandeur) et The Writers' Union of Canada et la League of Canadian Poets (défenderesses).
15. Chaque partie a une opinion bien arrêtée sur cette question, mais il incombera aux tribunaux de trancher.