

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

Sommaire

- [Introduction](#)
- [Méthodologie](#)
- [Résultats](#)
- [Recommandations](#)

Introduction

La *Loi sur le statut de l'artiste* (ci-après appelée la Loi) a reçu la sanction royale en juin 1992 et est entrée intégralement en vigueur en mai 1995. La Loi reconnaît l'importance des artistes dans la société canadienne et établit un cadre juridique régissant les relations professionnelles entre les artistes et les producteurs.

La Loi comporte deux parties principales. La partie I prévoit la création du Conseil canadien du statut de l'artiste (CCSA), qui joue un rôle consultatif auprès du ministre du Patrimoine canadien. Pour l'essentiel, le CCSA doit défendre et promouvoir le statut professionnel des artistes au Canada en rassemblant de l'information, en conseillant le Ministre et en assurant la liaison avec les associations d'artistes. La partie II instaure le Tribunal canadien des relations professionnelles artistes-producteurs (TCRPAP), chargé de l'application des dispositions de la Loi qui régissent les relations entre les artistes indépendants et les producteurs du secteur culturel canadien relevant de la compétence fédérale. Le TCRPAP rend compte au Parlement par l'intermédiaire du ministre du Travail. Patrimoine canadien est responsable des aspects culturels de la Loi (partie I).

La Loi stipule que le ministre du Patrimoine canadien, en consultation avec le ministre du Travail, doit procéder à un examen de la Loi la septième année après son entrée en vigueur. L'examen vise à évaluer l'efficacité des deux parties de la Loi et, s'il y a lieu, à cerner quelles modifications doivent y être apportées. Comme première étape de cet examen, Patrimoine canadien a demandé à Prairie Research Associates (PRA) Inc. de faire une évaluation de la Loi. Ce rapport présente les résultats de l'évaluation, tire des conclusions et recommande des changements législatifs et opérationnels.

Méthodologie

Nous avons utilisé quatre méthodes de collecte de données aux fins de cette évaluation :

- examen de documents;
- entrevues avec des informateurs clés représentant des associations d'artistes, le gouvernement, des producteurs fédéraux et d'autres intéressés (n=65);
- sondage auprès de membres d'associations d'artistes accréditées et non accréditées (n=296);
- sondage auprès des producteurs fédéraux (n=8).

Ce rapport regroupe les résultats obtenus au moyen de ces méthodes.

Résultats

Pertinence

Les personnes que nous avons interrogées sont d'avis que l'énoncé de principe de la partie I, aussi bien que le cadre juridique de la partie II de la *Loi sur le statut de l'artiste*, qui régit les négociations collectives entre les associations d'artistes indépendants et les producteurs relevant de la compétence fédérale⁽¹⁾, sont valables et toujours pertinents. L'instauration par la Loi d'un fondement juridique régissant les situations de négociations collectives qui étaient autrefois volontaires, sans fondement juridique et qui, du moins en théorie, pouvaient être contestées en vertu de la Loi sur la concurrence, est généralement jugée inestimable, bien que certains producteurs et associations de producteurs croient que la Loi est superflue parce que les ententes collectives volontaires étaient déjà la norme dans leurs industries avant sa mise en œuvre.

Même si presque toutes les personnes que nous avons consultées approuvent fortement la Loi, elles s'entendent aussi pour dire qu'elle n'a pas suffi à changer la situation socio-économique des artistes de manière significative. On lui reproche principalement de ne s'appliquer qu'aux producteurs fédéraux, de ne traiter que de relations de travail et de ne pas s'appliquer aux producteurs sous-traitants des producteurs relevant de la compétence fédérale. On s'entend également pour dire que l'amélioration de la situation socio-économique des artistes indépendants passe par le recours à d'autres mesures. Les artistes eux-mêmes trouvent qu'il y a d'autres mesures qui sont tout aussi importantes que le droit reconnu de négocier collectivement. De fait, parmi une liste de 10 mesures existantes ou éventuelles visant à améliorer la situation économique des artistes, les répondants au sondage auprès des artistes ont évalué que le droit à la négociation collective était la moins importante. Ils ont accordé beaucoup plus

d'importance à des mesures telles que les déductions pour frais d'exploitation, les droits d'auteur, l'étalement du revenu et les subventions gouvernementales.

Le fait que les artistes expriment une préférence pour des mesures qui leur profitent comme individus signifie peut-être que la négociation collective n'a pas la même pertinence pour toutes les catégories d'artistes et de travailleurs culturels ou qu'elle n'est pas facile à appliquer pour tous. Elle est certes efficace pour servir les intérêts économiques de collectivités ou de groupes de travailleurs, mais elle l'est moins lorsqu'il s'agit d'individus qui, de par la nature de l'activité qu'ils ont choisie, travaillent seuls. Par exemple, l'intérêt que peut présenter la négociation collective pour les membres d'un orchestre symphonique est assez évident; il en va autrement dans le cas d'un romancier ou d'un artiste en arts visuels.

Cela ne veut pas dire que la Loi n'est pas pertinente pour certaines catégories d'artistes, mais simplement que d'autres types d'initiatives, particulièrement celles qui traitent les artistes indépendants comme des entrepreneurs plutôt que comme des employés, pourraient profiter à un plus grand nombre et à une plus grande variété d'artistes. De plus, diverses autres mesures pouvant profiter à tous les artistes indépendants pourraient éventuellement être mises en œuvre.

Mise en œuvre

La partie I de la *Loi sur le statut de l'artiste* prévoit la création du Conseil canadien du statut de l'artiste (CCSA) pour conseiller le ministre du Patrimoine canadien. Un conseil temporaire de 12 artistes professionnels à temps plein a été nommé en 1991, avant la mise en œuvre de la Loi, mais son existence n'a jamais été officialisée par le gouverneur en conseil comme l'exige la Loi, et il a de fait cessé de fonctionner en 1996, environ un an après sa mise en œuvre.

Il y a plusieurs explications à la disparition du CCSA, notamment le manque de temps et d'expertise de ses membres et un manque d'orientation de la part de Patrimoine canadien. Mais la raison la plus importante est sans doute le fait que la nomination officielle du Conseil était contraire à la volonté du gouvernement fédéral d'éviter la création de nouvelles entités et d'éliminer les chevauchements et les doublons des entités existantes. Le mandat du conseil est effectivement quelque peu similaire à celui d'organismes de défense existants, particulièrement la Conférence canadienne des Arts et le Conseil des Arts du Canada. Une possibilité serait de fusionner le Conseil canadien sur le statut de l'artiste avec des organismes qui ont une raison d'être similaire. On pourrait aussi, comme l'ont suggéré certains informateurs clés, modifier la partie I de la Loi pour complètement éliminer le Conseil étant donné que le gouvernement subventionne déjà plusieurs organismes voués aux arts qui jouent un rôle de conseiller semblable au mandat du CCSA.

La partie II de la Loi établit un cadre juridique qui régit les relations entre les associations d'artistes indépendants et les producteurs fédéraux et crée le Tribunal canadien des relations professionnelles artistes-producteurs (TCRPAP) pour l'administrer. Après sept ans d'opérations, le TCRPAP a dans une large mesure rempli sa fonction première, à savoir l'accréditation d'associations d'artistes pour la négociation d'ententes collectives avec les producteurs fédéraux. En effet, depuis mai 1995, le TCRPAP a défini 23 secteurs qui peuvent faire l'objet de négociations collectives et accrédité 21 associations pour représenter ces secteurs. Il a toutefois été moins actif dans l'accomplissement d'autres aspects de son mandat tels qu'entendre les allégations de refus de négocier de bonne foi et de pratiques déloyales de travail. Dans ce domaine, le volume de travail du TCRPAP est probablement appelé à augmenter, mais certains informateurs clés trouvent que la structure du TCRPAP est trop élaborée et suggèrent de transférer ses fonctions à un conseil des relations de travail existant, tel que le Conseil canadien des relations industrielles (CCRI).

Fusionner le TCRPAP avec un autre conseil ou tribunal fédéral des relations de travail pourrait comporter plusieurs avantages, notamment une 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 des coûts réduits. Cependant, des informateurs clés nous avisent qu'une telle fusion pourrait être mal perçue par la communauté artistique, qui croit que le TCRPAP connaît mieux les préoccupations du milieu et y est donc plus sensible. Le transfert des fonctions du TCRPAP au CCRI ne serait donc envisageable, insistent les informateurs clés, que si le personnel du CCRI reçoit de la formation spécialisée ou si le personnel du TCRPAP est retenu.

De manière générale, les parties concernées sont satisfaites des dispositions et procédures administratives prévues dans la partie II de la Loi. Toutefois, la négociation requiert beaucoup de temps et de ressources financières, ce qui peut être très lourd à assumer pour les petites associations d'artistes. Les informateurs clés ont établi deux possibilités de modifications à la Loi qui aideraient à atténuer cette difficulté et permettraient d'obtenir plus de succès dans les négociations. En premier lieu, la Loi devrait stipuler un délai d'exécution pour la première négociation de contrat et prévoir le recours à l'arbitrage si les parties ne parviennent pas à s'entendre à l'intérieur de ce délai. Ce changement permettrait d'éviter des processus de médiation trop longs et harmoniserait la Loi avec le Code canadien du travail et la loi provinciale sur le statut de l'artiste au Québec. En deuxième lieu, la Loi devrait comporter un mécanisme pour encourager les producteurs fédéraux à se regrouper en associations pour négocier collectivement. Dans un tel contexte, il y aurait beaucoup d'appui parmi les associations d'artistes, les représentants gouvernementaux, et les ministères et organismes fédéraux à la création d'une autorité de négociation unique et centralisée pour tous les ministères fédéraux. Cela pourrait réduire le temps et les budgets que les associations d'artistes et les producteurs consacrent à la

négociation, et permettre de rationaliser considérablement le processus de négociation collective.

Il y a eu deux autres suggestions de modifications mineures aux dispositions administratives de la Loi. Certains informateurs clés trouvent que l'article 46 devrait être modifié de telle sorte que le droit d'exercer des moyens de pression dans le cas de premières négociations soit lié à la date de l'avis de négocier plutôt qu'à celle de l'accréditation; la disposition actuelle donne le droit aux associations d'artistes, du moins en théorie, d'exercer des moyens de pression avant d'avoir envoyé un avis de négocier. Deuxièmement, quelques informateurs clés ont suggéré de modifier la Loi de manière à permettre aux parties de saisir le TCRPAP des questions devant faire l'objet d'une décision ou d'une déclaration sans engager de procédure.

Deux points principaux relatifs à la clarté de la Loi et à son interprétation par le TCRPAP se dégagent de cette évaluation. À la base du premier, il y a un désaccord philosophique fondamental sur le sens du terme « artiste ». Certains informateurs clés croient que le TCRPAP est allé trop loin en classant certains travailleurs culturels dans la catégorie des artistes alors que d'autres croient que le TCRPAP a été avant-gardiste à cet égard. À l'exception de quelques informateurs clés qui ont recommandé la révision du Règlement sur les catégories professionnelles en vue d'y inclure une gamme plus vaste de fonctions artistiques, personne n'a fait de proposition claire de modification à la Loi.

Le deuxième point concerne un manque de clarté perçu en ce qui a trait à la portée et au contenu des accords-cadres pouvant être négociés en vertu de la Loi, particulièrement en matière de droits d'auteur. Bien que la plupart des informateurs clés 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, certaines parties, y compris des ministères fédéraux, font valoir que certaines décisions du TCRPAP ont créé de l'incertitude quant à la loi qui régit le droit d'auteur et l'établissement des redevances à payer pour l'utilisation des œuvres. Malgré la décision de la Cour d'appel fédérale de rejeter la demande du Procureur général du Canada visant à mettre de côté une décision d'accréditation du TCRPAP qui a trait à des œuvres déjà existantes, la question demeure sans réponse du point de vue des diverses parties intéressées, qui soutiennent que l'interprétation actuelle met la *Loi sur le statut de l'artiste* en conflit avec la Loi sur le droit d'auteur. Les opinions sont arrêtées des deux côtés, mais la question relève des tribunaux et non de cette évaluation. Cependant, la situation évoluera sûrement au fil du temps.

Effets

Tel que noté plus haut, le milieu s'entend pour dire que la *Loi sur le statut de l'artiste* a atteint son principal objectif, c'est-à-dire établir un fondement 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 puisqu'il n'y avait pas de fondement juridique pour encadrer ces pratiques. C'est ce que la Loi est venu 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 interviewées ont déclaré que l'accréditation leur confère une légitimité et une crédibilité qu'ils 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 représenter 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'effet jusqu'ici sur la situation économique et les conditions de travail de leurs membres. Ces associations avancent trois explications principales de cet état de fait. D'abord, qu'un grand nombre des associations les plus importantes et les mieux établies avaient déjà des accords-cadres avec les producteurs fédéraux; ensuite que la plupart des associations plus petites et plus récentes n'ont pas encore négocié d'ententes en vertu de la Loi; et pour finir, que la plupart des productions artistiques et culturelles sont de la compétence des provinces.

Les producteurs, quant à eux, indiquent que la Loi a eu peu ou pas d'effet sur leurs organismes jusqu'à présent. Certains d'entre eux négociaient collectivement avec les associations d'artistes sur une base volontaire avant la mise en œuvre de la Loi; d'autres disent que l'effet de la Loi a été négligeable parce qu'ils n'emploient pas un grand nombre d'artistes indépendants. Toutefois, certains producteurs sont préoccupés par la Loi et ses répercussions pour leurs organismes. On s'interroge, par exemple, sur le bien-fondé de la négociation collective dans le cas des organismes tiers et de l'applicabilité de la Loi dans certains secteurs artistiques. Certains producteurs pensent que le TCRPAP a un parti pris en faveur des associations d'artistes.

Du même souffle, il faut noter que plusieurs producteurs ont reconnu l'importance du fondement juridique que la Loi a établi pour la négociation collective et des précisions qu'elle a apportées sur les rôles respectifs des associations d'artistes et des producteurs dans les relations professionnelles. Les associations d'artistes et les représentants du gouvernement ont fait écho à ces propos et 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'elles a établies en matière de rémunération, qui ont eu pour effet de stabiliser le marché du travail et de le rendre plus prévisible.

Recommandations

1. La *Loi sur le statut de l'artiste* est utile en ce qu'elle reconnaît l'importance des artistes au Canada et établit un cadre juridique régissant la négociation collective entre les associations d'artistes indépendants et les producteurs fédéraux. Patrimoine canadien pourrait explorer la possibilité d'établir d'autres politiques et programmes pour améliorer la situation économique des artistes indépendants.
2. Étant donné que le gouvernement fédéral subventionne des organismes voués aux arts qui défendent les intérêts des artistes canadiens et les conseillent, il faudrait examiner la possibilité que ces organismes assument le rôle du Conseil canadien du statut de l'artiste dans le respect de l'esprit de la partie I de la *Loi sur le statut de l'artiste*.
3. Développement des ressources humaines Canada, en consultation avec Patrimoine canadien, devrait explorer des façons de rationaliser l'administration et la structure de prestation de services du Tribunal canadien des relations professionnelles artistes-producteurs tout en faisant en sorte que ce dernier reste sensible aux préoccupations des artistes et de leurs associations professionnelles. Il faudrait envisager diverses options, du statut quo à la fusion du TCRPAP avec un autre conseil ou tribunal fédéral des relations de travail.
4. La partie II de la *Loi sur le statut de l'artiste* devrait comporter une disposition régissant la négociation et l'arbitrage de premiers contrats. Cette modification harmoniserait la Loi avec le Code canadien du travail et la loi provinciale sur le statut de l'artiste au Québec.
5. L'article 46 de la partie II de la *Loi sur le statut de l'artiste* devrait être modifié de manière à lier le droit d'exercer des moyens de pression, dans le cas de premières négociations, à la date de l'avis de négocier plutôt qu'à celle de l'accréditation, en conformité avec les pratiques courantes en matière de relations de travail.
6. Il faudrait explorer les mécanismes permettant de rationaliser le processus de négociation collective. Il y aurait lieu d'envisager la possibilité d'établir une autorité de négociation unique pour tous les ministères fédéraux.
7. Développement des ressources humaines Canada, en consultation avec Patrimoine canadien, devrait se pencher sur les modifications à apporter au Règlement sur les catégories professionnelles et sa définition des

catégories de travailleurs culturels qui bénéficient de la protection de la *Loi sur le statut de l'artiste*.

8. Patrimoine canadien pourrait explorer davantage et clarifier la relation entre la *Loi sur le statut de l'artiste* et la Loi sur le droit d'auteur.

Notes

1. Les producteurs relevant de la compétence fédérale comprennent toutes les entreprises de radiodiffusion qui sont sous la juridiction du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, les ministères fédéraux et la majorité des sociétés d'État et des organismes fédéraux.