



Commission du droit
d'auteur du Canada

Copyright Board
Canada

LA MODERNISATION DE LA COMMISSION DU DROIT D'AUTEUR : ÉTAT DES LIEUX

MAI 2023





© Sa Majesté le Roi du chef du Canada, représenté par le ministre de l'Industrie, 2023

This document is available in English

Ce document est disponible en médias substitués sur demande.

Ce document est disponible sur le site Web de la Commission du droit d'auteur du Canada
à l'adresse suivante : www.cb-cda.gc.ca

Moderniser la Commission du droit d'auteur : État des lieux

No de catalogue : lu122-6/2023F-PDF

ISBN : 978-0-660-48579-9

La modernisation de la Commission du droit d'auteur : État des lieux

Au cours des quatre dernières années, la Commission du droit d'auteur (la Commission) a entrepris une mise à jour complète de ses processus, de ses politiques internes et de sa culture organisationnelle afin de moderniser ses activités et répondre aux attentes des intervenants. Ce rapport fait le point sur toutes les réformes apportées pour améliorer l'efficacité et la rapidité des processus et accroître la confiance des intervenants et du public à l'égard de la Commission. Le résultat représente la première phase de l'*Initiative de modernisation* de la Commission.

La première phase de l'*Initiative de modernisation* s'appuie sur un véritable effort de collaboration, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la Commission. Tous les membres de la Commission y ont contribué : avocats, économistes, greffiers, agents des affaires ministérielles, haute direction et commissaires de la Commission. Chacun a mis son expertise et son énergie à contribution, faisant preuve de détermination pour s'adapter à des réformes de grande ampleur malgré l'évolution rapide de la dynamique du milieu de travail et des processus opérationnels, en partie due à la pandémie de la COVID-19. De même, les intervenants externes de la Commission, en particulier les sociétés de gestion collective, les organismes représentant les utilisateurs généralement impliqués dans les instances menées par la Commission, et divers conseillers externes, ont généreusement offert leur temps, leur expérience et leur point de vue pour éclairer nos plans et nos activités.

Ce jour marque l'achèvement de la première phase de l'*Initiative de modernisation* de la Commission et le lancement de la deuxième phase. Cette deuxième phase comprendra la consolidation des résultats de la première phase au cours des deux prochains cycles complets de dépôt des tarifs, et l'accélération de la réduction de l'arriéré à l'aide des nouveaux outils et processus de la Commission. Elle comprendra aussi l'examen d'autres mécanismes que la Commission a à sa disposition pour régler le marché du droit d'auteur, tels que le régime pour les cas particuliers et le régime de licences pour l'utilisation d'œuvres orphelines.

La deuxième phase donnera également à la Commission l'occasion d'amorcer une réflexion sur les questions fondamentales révélées par les réformes de la première phase, notamment comment protéger l'intérêt public et assurer une régulation efficace du marché du droit d'auteur. Notre objectif sera de travailler avec les acteurs de l'écosystème canadien du droit d'auteur sur des pistes de solution avant le prochain examen de la [*Loi sur le droit d'auteur*](#) du Canada.

Rôle et mandat de la Commission

Créée en 1935, la Commission est un tribunal administratif spécialisé indépendant et un régulateur économique.

Une partie importante de son mandat consiste à établir des tarifs justes et équitables, c'est-à-dire à fixer des coûts et des exigences standard pour l'utilisation d'œuvres protégées par des droits d'auteur lorsque ceux-ci sont gérés par une société de gestion collective. La *Loi sur le droit d'auteur* (la Loi) prévoit que la Commission considère pour ce faire la dynamique d'un marché concurrentiel et l'intérêt public, et tout autre facteur qu'elle considère pertinent.

Le processus d'approbation d'un tarif commence par le dépôt d'un projet de tarif auprès de la Commission par une société de gestion collective. Les sociétés de gestion collective jouent un rôle essentiel dans l'administration des droits associés aux contenus protégés par le droit d'auteur lorsqu'un large accès aux contenus est souhaitable, par exemple lorsque la musique est diffusée à la radio, en ligne, ou comme musique d'ambiance dans un restaurant. La gestion collective des droits d'auteur par le biais de sociétés de gestion collective est courante à l'échelle internationale, et est assez répandue au Canada, notamment pour ce qui est de l'exécution publique de la musique, de la reprographie et des droits de la reproduction mécanique. Certaines sociétés de gestion sont affiliées à des sociétés de gestion étrangères qui recueillent et redistribuent des redevances dans leurs territoires respectifs.

Le mandat de la Commission prévoit également un processus distinct pour résoudre les litiges en matière de licences entre les sociétés de gestion et les utilisateurs, au cas par cas. En outre, la Commission peut délivrer des licences non exclusives permettant l'utilisation légale d'œuvres dites orphelines, c'est-à-dire les œuvres dont les propriétaires de droits d'auteur sont introuvables.

Les tarifs établis par la Commission concernent une vaste gamme d'industries et d'entreprises. Des services de musique en ligne aux bibliothèques, en passant par les avions, les bars, les arénas et les hôtels, les tarifs fixés par la Commission couvrent des activités auxquelles participent tous les Canadiens et Canadiennes. L'empreinte économique de la Commission est de ce fait, importante et croissante : les redevances générées par les tarifs approuvés par la Commission en 2020 seulement étaient estimées à environ 662 millions de dollars, sur la base des rapports annuels des sociétés de gestion et d'estimations internes (voir le diagramme à la page suivante). Cela représente une croissance de 38 % entre 2017 et 2020.

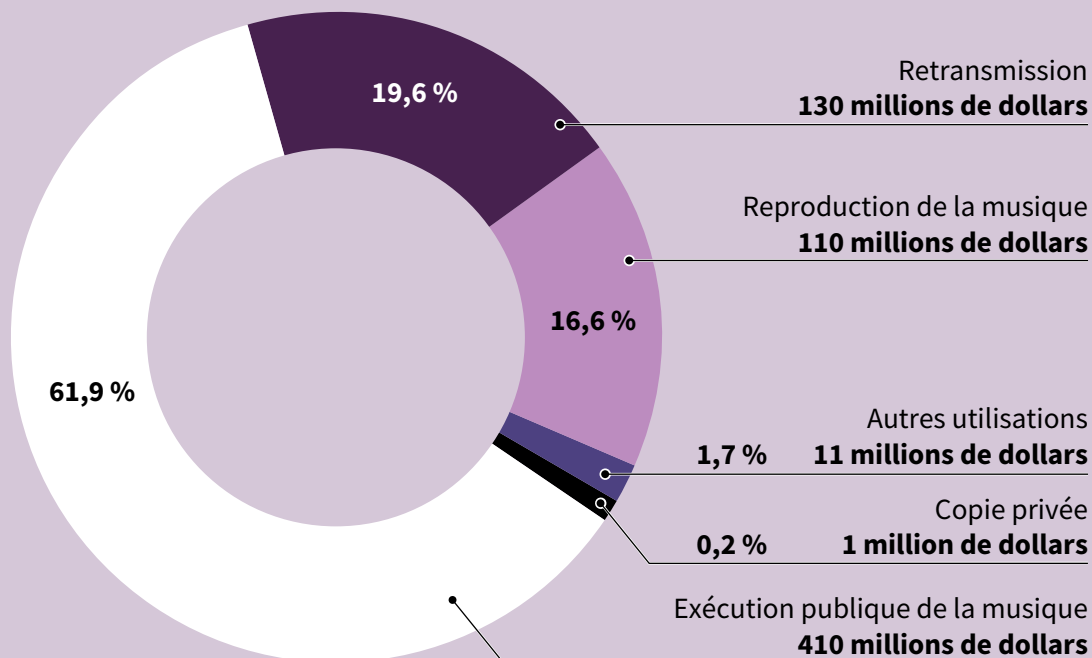
Tarifs que la Commission peut approuver

- Utilisation d'œuvres musicales, d'enregistrements sonores, et la prestation par des entités comme les chaînes de télévision, les stations de radio par satellite, les services de musique en ligne, les hôtels et les restaurants.
- Utilisation d'œuvres littéraires par les établissements d'enseignement et les gouvernements.
- Retransmission d'œuvres par signaux télévisuels et radiophoniques à distance, ou reproductions et représentations publiques de programmes télévisuels et radiophoniques par des établissements d'enseignement, à des fins éducatives.
- Fabrication ou importation de supports audio vierges pour un usage privé.

Exemples d'utilisateurs des tarifs fixés par la Commission du droit d'auteur

- Radio : 1 092 services de radio (commerciaux, non commerciaux, Société Radio-Canada) en 2021
- Télévision : 794 chaînes de télévision en 2021
- L'Association des hôtels du Canada : plus de 8 000 membres
- Le secteur canadien de la restauration : plus de 97 000 restaurants, bars et services de traiteur
- Le Conseil canadien de l'industrie du conditionnement physique : plus de 6 000 installations et 6 millions de membres
- L'Association des cinémas du Canada : plus de 3 000 écrans à travers le Canada
- Sports : plus de 16 000 installations au Canada, incluant notamment des terrains de sport, arénas, gymnases, piscines, terrains de tennis, planchodromes, pistes de curling et stades
- Services de musique en ligne : Amazon Music, Apple Music, Deezer, QUB musique, Spotify, Tidal, YouTube Music, Google Play Music, Xbox Music Pass (liste non exhaustive)

ESTIMATION DES REDEVANCES GÉNÉRÉES PAR LES TARIFS DE LA COMMISSION DU DROIT D'AUTEUR EN 2020 (selon le type d'utilisation)



Source : [Rapports annuels de sociétés de gestion et estimés internes de la Commission.](#)

En tant qu'institution publique, la Commission joue un rôle important au sein de l'écosystème canadien du droit d'auteur en équilibrant le pouvoir de marché entre les ayant droits et les utilisateurs. Au travers de ses tarifs, elle s'assure que les créateurs et les ayant droits reçoivent une rémunération équitable, que les fournisseurs de contenu et les utilisateurs finaux paient des prix équitables, et que les Canadiens aient un large accès au contenu protégé par le droit d'auteur. Ces activités soutiennent et facilitent le développement et la croissance du marché qui repose sur le droit d'auteur, et contribuent directement à la prospérité économique et à l'innovation au Canada.

La Commission opère dans un marché du droit d'auteur de plus en plus complexe. Les nouveaux développements technologiques et leurs effets sur la rémunération des créateurs; les nouveaux modèles opérationnels pour la création et la diffusion de contenus; les nouveaux moyens d'accès aux contenus protégés; le décloisonnement des marchés des droits à l'international; et l'évolution du rôle des intermédiaires comme les fournisseurs de services en ligne et les plateformes, sont autant de facteurs qui expliquent cette complexité.

Une réforme nécessaire

Au cours de la dernière décennie, les appels en faveur d'une réforme de la Commission afin d'améliorer son rendement global et, en particulier, la rapidité de ses activités décisionnelles, se sont multipliés. Le professeur Jeremy DeBeer publiait en 2016 une [étude empirique](#) révélant qu'entre 1999 à 2013, il a fallu en moyenne à la Commission 3,5 ans pour approuver les projets de tarif après leur soumission; et que la période moyenne de rétroactivité était de 2,2 ans. Bien que son étude ait suggéré un certain nombre de facteurs expliquant la lenteur des processus de la Commission, elle confirme que le temps pris par la Commission pour conclure ses affaires est simplement « trop long ».

En décembre 2016, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce publiait des [recommandations](#) à l'intention de la Commission en vue d'éliminer les retards qui irritent depuis longtemps les créateurs et les entreprises. Ceci a mené l'année suivante à des [consultations publiques](#) menées par les ministères de l'Innovation, des Sciences et du Développement économique (ISED) et du Patrimoine canadien (PCH), en consultation avec la Commission. Près de [60 mémoires](#) furent soumis par des particuliers et des organismes, la plupart appelant à une refonte des règles et des pratiques de la Commission, la fixation d'échéances raisonnables pour les décisions, et la fin des décisions d'application rétroactive plusieurs années après le dépôt des demandes tarifaires.

« Ainsi, les réformes devraient chercher à réduire les délais, y compris la période entre le début de la procédure et les audiences ainsi qu'entre les audiences et l'annonce des décisions, tout en permettant à la Commission de rendre des décisions judiciaires, conformément aux principes d'équité procédurale et aux attentes raisonnables des parties prenantes et du public. En fin de compte, le but est d'élaborer des réformes du processus de prise de décision de la Commission qui renforceront la confiance générale envers ses processus décisionnels. Le succès de toute réforme de la Commission doit être jugé en fonction de ces différents éléments ».

Source : [Consultation sur des options de réforme de la Commission du droit d'auteur du Canada](#)

En juin 2019, dans le contexte de l'examen quinquennal de la *Loi*, le Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie (INDU) déposait [un rapport](#) confirmant la nécessité d'améliorer l'efficacité de la Commission. Le Comité permanent du Patrimoine canadien arrivait à une conclusion similaire dans son [propre rapport](#).

Suite à ces consultations, le gouvernement augmentait le budget d'exploitation annuel de la Commission à [4,2 millions de dollars](#) et apportait des modifications à la *Loi* pour clarifier le mandat et lui donner de nouveaux outils pour traiter plus efficacement les demandes tarifaires. L'année suivante, le 4 décembre 2020, le [Règlement prévoyant les délais concernant les affaires dont la Commission du droit d'auteur est saisie](#) entrait en vigueur, fixant à 12 mois le délai de délibération sur un projet de tarif.

Changements apportés à la Loi sur le droit d'auteur en 2019

- Art. 66.501 – Codification du mandat de la Commission pour y intégrer la prise en considération de certains critères au moment de fixer un tarif, notamment les notions d'acheteur et vendeur consentants et l'intérêt public
- Art. 66.502 – Obligation pour la Commission de traiter les demandes d'approbation avec célérité et sans formalisme
- Art. 66.514(1) – Possibilité explicite pour la Commission d'avoir recours à la gestion d'une instance
- Art. 66.91(2) – Possibilité pour la Commission de fixer des délais pour ses étapes procédurales
- Art. 68 – Établissement d'une date de dépôt des projets de tarifs (15 octobre de chaque année) et d'une période d'application minimale (3 ans ou plus)



L'Initiative de modernisation

L'*Initiative de modernisation* lancée en 2019 vise à donner à la Commission la capacité de livrer son mandat dans le contexte de son nouveau cadre législatif et réglementaire. Il s'agit de l'examen le plus exhaustif de l'ensemble des opérations de la Commission de son histoire.

L'*Initiative de modernisation* repose sur une nouvelle vision qui vise à positionner la Commission comme un modèle au sein de la communauté des tribunaux administratifs, tant au Canada qu'à l'étranger; et à offrir un meilleur accès à la justice aux Canadiens et Canadiennes.

Cette nouvelle vision définit des objectifs aspirationnels stratégiques, clairs et mesurables pour la Commission, et engage celle-ci à une plus grande transparence et imputabilité vis-à-vis des Canadiens.

Une approche LEAN et intégrée

Pour concrétiser sa vision, la Commission s'est engagée dans une transformation durable de l'ensemble de ses opérations, reconnaissant d'emblée que sans un examen complet et en profondeur de toutes ses structures, politiques et pratiques, elle ne serait pas en mesure de réaliser ses objectifs de réforme.

En utilisant la méthodologie LEAN, la Commission a d'abord analysé la manière dont elle gère habituellement les instances de fixation des tarifs. L'analyse LEAN a confirmé que l'absence de règles de pratique claires et harmonisées pour encadrer les instances était une source importante d'inefficacité à tous les niveaux. Elle a noté en particulier les échanges trop fréquents entre la Commission et les parties lors de la phase de délibération de l'instance, soit pour compléter la preuve, soit pour obtenir des informations supplémentaires ou des éclaircissements. D'autres inefficacités liées à une mauvaise gestion des interrogatoires et, plus généralement, à une planification *ad hoc* et essentiellement réactive des demandes de tarif en suspens, ont aussi été identifiées par l'analyse LEAN.

Une nouvelle vision pour la Commission du droit d'auteur (2020)

La Commission est reconnue en tant que leader parmi les tribunaux administratifs fédéraux et les autres tribunaux du droit d'auteur dans le monde pour la qualité de son travail et ses pratiques innovantes, en misant sur :

- L'efficacité et l'efficience
- La transparence
- Une bonne gestion
- Être un employeur de choix

La Commission est une institution crédible et respectée, tant par les créateurs que les utilisateurs de matériel protégé, en raison de l'efficacité des opérations qu'elle mène et de son expertise unique en matière de droit d'auteur. Elle s'adapte avec résilience et agilité aux défis posés par un environnement juridique et économique en constante évolution, que ce soit sur le plan national ou international, tout en offrant un appui de grande qualité aux parties et aux membres du public sollicitant ses services.

[Vision et valeurs | Commission du droit d'auteur du Canada \(cb-cda.gc.ca\)](https://www.cb-cda.gc.ca)

La Commission a également appliqué l'approche LEAN à ses politiques administratives et ses pratiques de travail, y compris en matière de ressources humaines, gestion financière, gestion de l'information, langues officielles, accessibilité, communications, passation de marchés et gestion des risques. Là encore, l'analyse LEAN a permis de déceler des inefficacités, notamment dans les domaines où les pratiques de la Commission ne s'alignaient pas sur les politiques et les pratiques exemplaires du gouvernement du Canada, ou lorsque le manque de clarté dans les rôles et les responsabilités entraînait un chevauchement des tâches et des erreurs chroniques. Dans l'ensemble, l'analyse LEAN a mis en évidence les points sur lesquels la structure de gouvernance et les flux de travail de la Commission devaient être clarifiés ou entièrement repensés.

La gestion LEAN est une méthodologie d'affaires créée pour augmenter la qualité et l'efficacité en éliminant les ressources gaspillées ou mal utilisées telles que le temps, l'argent ou l'effort. Elle vise à améliorer la performance organisationnelle afin de créer de la valeur pour le client. Lorsqu'elle est réussie, la mise en œuvre de la gestion LEAN contribue à réduire les délais et le coût total du processus, tout en augmentant la capacité de production sans frais supplémentaires.

Une approche pragmatique

En lançant l'*Initiative de modernisation*, la Commission savait également que pour réussir, elle devait être pragmatique et tenir compte des paramètres imposés par son cadre juridique et réglementaire et de certaines contraintes propres à son environnement opérationnel.

La Commission doit respecter ses obligations liées à son statut, son mandat et la jurisprudence

En tant que tribunal administratif, la Commission doit être juste dans ses processus. Les règles en matière de preuve et l'équité procédurale, ainsi que le pouvoir des commissaires d'évaluer chaque cas en fonction des faits qui lui sont propres et de prendre des décisions impartiales et indépendantes, doivent se refléter dans toutes les activités de la Commission. La Commission doit aussi respecter les droits des intervenants à se faire entendre, et tenir compte de la jurisprudence applicable aux tribunaux administratifs, telle que la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Canada (ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov* qui souligne l'importance d'une justification claire et bien argumentée liée à une décision.

Sur le fond, les modifications apportées à la *Loi* au fil des années, notamment en termes de nouveaux droits ou d'exceptions, sont souvent interprétées pour la première fois par la Commission dans le cadre d'une instance sur les tarifs. Ceci, ainsi que la prise en compte de l'évolution de la jurisprudence en matière de droit d'auteur, ajoute des couches de complexité dans l'interprétation et l'exécution du mandat de la Commission.

Enfin, les tarifs approuvés par la Commission sont d'application générale, c'est-à-dire qu'ils s'appliquent à tout utilisateur, indépendamment de sa participation aux instances pour ces tarifs. Ainsi, même les tarifs proposés qui n'ont pas fait l'objet d'opposition ou n'ont pas changé depuis longtemps doivent être considérés avec diligence par la Commission. Il en va de même pour les ententes entre parties dans lesquelles ces dernières acceptent les taux, les conditions et les modalités. En d'autres termes, la Commission ne peut pas simplement « tamponner » un projet de tarif.

La Commission a besoin de données, mais leur disponibilité et leur accès sont de plus en plus limités

L'accès aux données et à de la preuve de qualité pour évaluer un projet de tarif ou une demande de licence, est à la fois fondamental et de plus en plus difficile pour la Commission, malgré les efforts et les innovations des parties à cet égard au cours des dernières années. L'accès aux données peut être limité pour diverses raisons, par exemple : les sociétés de gestion ne sont pas en mesure de recueillir des données sur des utilisations antérieures; les données sur les utilisations futures n'existent pas ou ne sont pas fiables; certains intervenants qui détiennent des données importantes peuvent ne pas être des parties à une instance et donc, ne pas être obligés de fournir des sources de données à la Commission, etc. . . Ces limites peuvent rendre la tâche difficile quand vient le temps pour la Commission d'évaluer correctement un projet de tarif selon les critères établis par la *Loi*.

Pour tenter de pallier cette difficulté, la Commission a publié au printemps 2020 des lignes directrices sur la présentation de preuves économiques (maintenant un [avis de pratique](#)) afin de clarifier ses attentes sur la portée et la nature des preuves économiques, incluant les données, que les parties présentent. Mais même avec ces conseils, il est de plus en plus difficile pour la Commission d'accéder à des données utiles. Or, combler les lacunes créées par des données insuffisantes peut être chronophage et énergivore pour les parties et pour la Commission. À terme, si les sociétés de gestion et les utilisateurs décidaient de ne pas déposer de preuve pour éviter ces coûts, il deviendrait encore plus difficile pour la Commission d'évaluer ce que constitue un tarif « juste et équitable ».

La Commission a besoin de la collaboration des parties, mais celles-ci ont des capacités limitées

La plupart des affaires dont la Commission est saisie implique une communauté assez restreinte de parties prenantes. Par exemple, la plus grande société de gestion collective, au Canada, la SOCAN, était impliquée en moyenne dans 75 % des affaires devant la Commission. Du côté de certaines associations ou des groupes d'utilisateurs, et même des entreprises canadiennes, il s'agit de 30 % des cas. Même certaines petites associations peuvent être impliquées en tant qu'opposants dans 10 à 30 % des cas.

Le fait qu'un petit nombre de parties soit impliqué dans la plupart des instances menées par la Commission a un effet déterminant sur la capacité de celle-ci à gérer de façon optimale sa charge de travail. La Commission doit s'assurer que toute partie ayant un intérêt potentiel dans un projet de tarif, est en mesure de participer à l'instance. Ceci peut avoir un impact sur le nombre d'instances pouvant être lancées en même temps. Il arrive en effet que les ressources d'une partie soient engagées dans une affaire importante devant la Commission et qu'elle ne soit pas en mesure de s'occuper d'une autre affaire importante. Certaines parties ne sont pas représentées, ou ont peu d'expérience avec la Commission, et peuvent avoir besoin de plus de temps ou d'informations pour participer pleinement. La Commission peut alors décider d'attendre avant de lancer une instance, soit de son propre chef, soit à la demande expresse d'une partie.

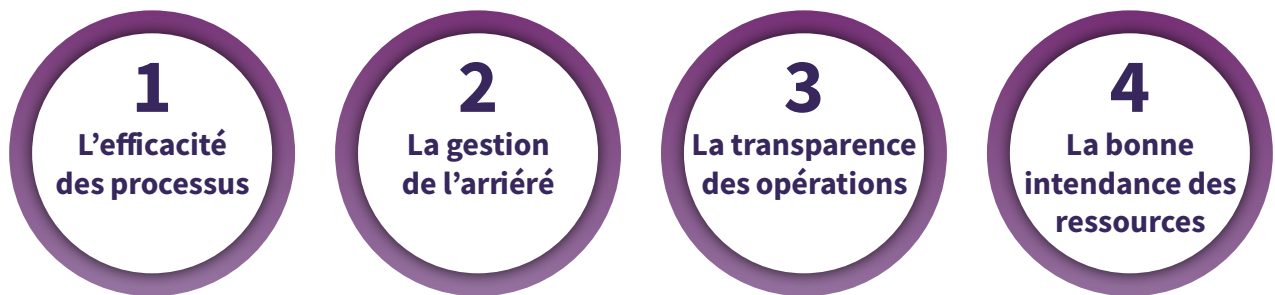
La Commission doit aussi tenir compte que, depuis 2019, les sociétés de gestion ont la possibilité d'engager des négociations directement avec les utilisateurs ou leur représentant en vue d'un règlement, au lieu de demander un tarif à la Commission. Certaines parties pourraient préférer mettre leurs ressources dans la négociation d'une entente avec les utilisateurs même si elles ont déposé un projet de tarif à la Commission, et demander à celle-ci de ne pas initier ou de suspendre l'instance tant que la négociation n'aura pas franchi certaines étapes.

La Commission accueille favorablement la négociation d'ententes entre parties. Celles-ci peuvent devenir des éléments de preuve précieux si les parties décident de les déposer auprès de la Commission dans le cadre d'une instance sur un projet de tarif. Par contre, ces ententes ne viennent pas se substituer au projet de tarif, ni éliminer le besoin d'une instance. Une instance sur le projet de tarif doit toujours avoir lieu, sans que l'équité procédurale et l'application des critères décisionnels imposés par la *Loi* ne soient compromises. Parfois, les ententes de règlement peuvent ne pas avoir la même portée que les tarifs proposés à l'origine, ce qui signifie que la Commission peut être amenée à traiter les éléments exclus dans le cadre d'une autre instance distincte. Pour toutes ces raisons et d'autres, il serait hasardeux de croire que les ententes mènent automatiquement à des décisions plus rapides à la Commission.



Phase 1 de l'Initiative de modernisation

Ayant considéré les éléments mentionnés précédemment, l'approche LEAN et pragmatique choisie par la Commission a été appliquée à quatre (4) axes d'intervention :



Axe d'intervention 1 : l'efficacité des processus

Les consultations publiques et les rapports parlementaires sur la réforme de la Commission ont tous évoqué le manque d'efficacité des processus menant à des délais dans la prise de décision comme le problème prioritaire à régler.

Pour la Commission, un processus efficace est un processus basé sur des règles qui sont claires, simples et harmonisées, afin que les parties sachent à quoi s'attendre et puissent planifier leurs interventions auprès de la Commission en conséquence; où les échanges visant à compléter un dossier sont encadrés de façon à limiter les délais non justifiés tout en permettant à la Commission de faire son travail; où l'équité procédurale est préservée; et où les rôles et responsabilités des employés et des commissaires sont clairs.

Un processus efficace place le client – les parties et autres intervenants, y compris les particuliers canadiens – au centre de l'équation. Le temps, l'énergie et le coût investis par tous les acteurs sont pris en compte lorsqu'il s'agit de s'assurer que l'intervention de la Commission est en adéquation avec l'obtention d'un résultat juste et équitable, et pour réduire au minimum l'incidence sur les redevances payées par les utilisateurs et versées aux créateurs, ainsi que le coût global pour tous les participants. La Commission doit trouver un équilibre entre son efficacité et son mandat de protection de l'intérêt public et de satisfaction des besoins du marché du droit d'auteur, même lorsque les parties prenantes potentielles ne participent pas aux instances de la Commission. Ceci se traduit par une approche ouverte aux besoins des parties, tenant compte des circonstances opérationnelles (p. ex. la fermeture de certains utilisateurs comme les restaurants, les centres de conditionnement sportif, etc. pendant la pandémie de COVID-19), et de la disponibilité des données, entre autres.

Pour répondre à ces attentes, la Commission a entrepris un certain nombre d'initiatives, y compris l'élaboration d'une procédure normalisée pour toutes les instances d'approbation des tarifs. Les nouvelles [Règles de pratique et de procédure](#) de la Commission régissent désormais toutes les étapes de la procédure et les obligations connexes pour la Commission et les parties lorsque ces dernières participent à une instance.

Neuf (9) avis de pratique accompagnent ces Règles (d'autres avis sont à venir) pour aider les parties à s'y conformer, et un guide de l'utilisateur rédigé dans un langage simple et accessible, élaboré en collaboration avec l'[Institut canadien d'administration de la justice](#), sera publié en 2023.

Ces nouveaux outils ont été créés pour répondre aux inefficacités spécifiques mises en lumière par l'analyse LEAN, y compris les délais créés par un déficit d'information en début d'instance. Les Règles et les avis de pratique aident les parties à anticiper et à mieux comprendre les attentes de la Commission à cet effet. Ils imposent aussi de nouvelles exigences s'agissant du type d'information que les parties doivent soumettre à la Commission et à quel moment. Avec ces informations, la Commission est en mesure, dès le début de l'instance, d'examiner les positions des parties, les enjeux à régler, la qualité de la preuve, les lacunes en information, et, sur cette base, établir le calendrier de travail. Le besoin de retourner aux parties pour obtenir des informations en cours d'instance, voire pendant la délibération, se voit donc diminué.

La terminologie utilisée dans tous les textes produits par la Commission, y compris les décisions, les avis et les ordonnances, a également été normalisée afin de favoriser la compréhension et éviter les retards causés par les demandes de clarification émanant des parties ou du grand public.

Enfin, la philosophie LEAN, qui consiste à toujours rechercher la voie la plus efficace et la plus efficiente, a été intégrée dans la culture organisationnelle de la Commission, et chaque employé de la Commission est désormais tenu d'appliquer une optique LEAN à son travail de manière continue. Cet objectif fait d'ailleurs partie de l'évaluation annuelle de rendement de chaque employé de la Commission.

NOUVEAUX AVIS DE PRATIQUE

1. *Dossiers électroniques soumis à la Commission*
2. *Témoignages des experts ordinaires*
3. *Dépôt d'une demande de retrait d'un projet de tarif*
4. *Attestation du témoin expert*
5. *Dépôt d'un projet de tarif*
6. *Dépôt des textes présentés conjointement lors d'une procédure*
7. *Dépôt des motifs du projet de tarif*
8. *Dépôt des motifs d'opposition*
9. *Lignes directrices sur le dépôt de preuves économiques*

MESURES CLÉS INTRODUITES POUR AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DE LA COMMISSION

- *Établissement d'exigences normalisées pour obtenir des renseignements plus détaillés de la part des parties tôt dans le processus (p. ex. avis de motifs, avis de motifs d'opposition et énoncé conjoint des questions) afin d'appuyer la participation des parties et aider la Commission à prévoir la durée et la nature d'une instance.*
- *Désignation d'un gestionnaire d'instance, dans les cas appropriés, afin de préciser les positions des parties, de résoudre les difficultés, d'établir des paramètres raisonnables pour la collecte de données nécessaires aux interrogatoires, d'établir les étapes suivantes et d'accélérer l'instance.*
- *Consultation proactive et informelle des parties sur les questions techniques.*
- *Recours par défaut à des audiences sur pièces ou représentations écrites, sauf dans les cas où une audience orale serait jugée utile pour la finalisation du dossier.*
- *Adjudication par un panel ne comptant qu'un seul commissaire pour les dossiers jugés moins complexes comme les demandes de licences d'utilisation des œuvres orphelines.*
- *Recours à une procédure accélérée (« voie rapide ») pour certains dossiers jugés plus simples.*

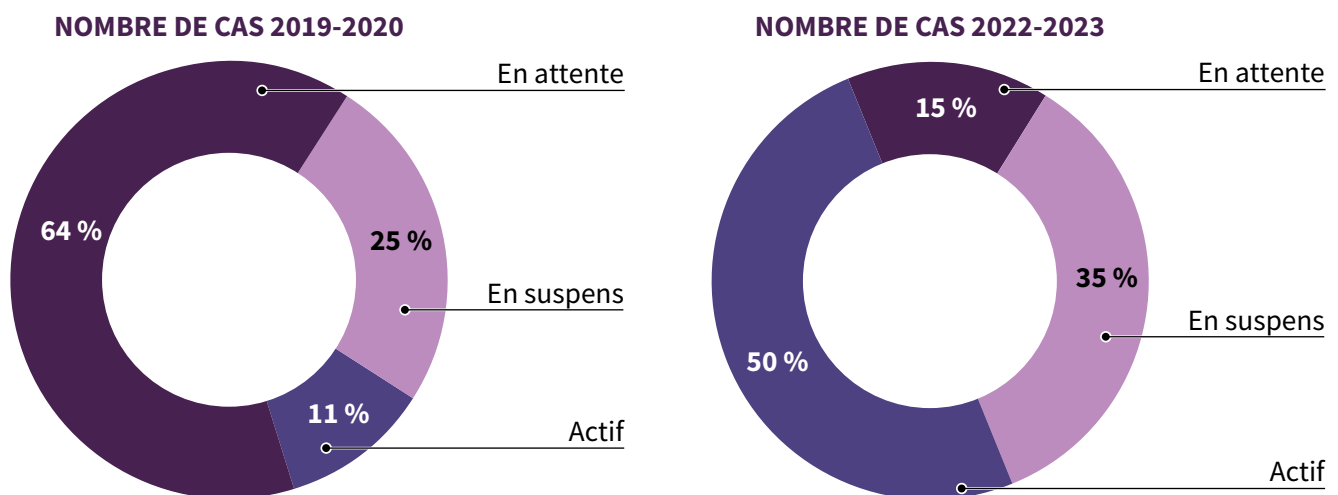
Axe d'intervention 2 : la gestion de l'arriéré

La gestion de l'arriéré s'est imposée comme une autre grande priorité de la première phase de l'*Initiative de modernisation*. Au fil des années, la Commission a en effet accumulé un imposant arriéré dont les conséquences négatives pour le marché du droit d'auteur au Canada ont été largement documentées, notamment l'incertitude et l'instabilité créées pour les utilisateurs et les créateurs.

Pour s'attaquer à son arriéré, la Commission a :

- Publié un [inventaire détaillé](#) sur le nouveau site Web de la Commission en septembre 2020. Il n'en existait pas dans le passé. Cet inventaire a permis d'établir, entre autres choses, la part importante attribuable aux projets de tarifs en suspens à la demande des parties – par exemple, en raison de négociations en cours – ou dans l'attente de décisions concernant des tarifs similaires pour des années antérieures.
- Consulté de manière informelle la majorité des parties concernées par l'arriéré afin de discuter des priorités, des possibilités d'action rapide incluant les retraits de projets de tarif, et des considérations liées à des défis inattendus (tels que l'incidence des mesures de confinement de la COVID-19).
- Mis en place un système de priorisation des dossiers en fonction de l'ancienneté du dossier, de la relation avec d'autres dossiers actifs ou en cours, et de toute considération de marché, comme dans le cas des tarifs pour la musique numérique. Les dossiers plus anciens sont désormais traités en priorité par la Commission.

Les premiers résultats de cette stratégie sont prometteurs : depuis 2019-2020, la Commission a réussi à augmenter le nombre de dossiers actifs en lançant plus d'instances d'homologation de tarifs à la fois, et à réduire le caractère rétroactif de son arriéré (voir diagramme suivant).



Puisqu'une grande partie des dossiers plus anciens est attribuable aux projets de tarif en suspens à la demande des parties en négociation, la Commission publiera cette année de nouvelles orientations pour faciliter l'examen des ententes de règlement. L'intégration d'une plus grande prévisibilité des dossiers en négociation constituera un élément important du plan de gestion de l'arriéré de la Commission dans la deuxième phase de l'*Initiative de modernisation*.

La gestion de l'arriéré continuera d'être un défi pour la Commission pour quelques années encore alors que de nouveaux projets de tarif sont déposés chaque année, que les négociations entre les parties pour des licences prennent de temps, et que certaines parties peinent à s'impliquer dans plusieurs instances de la Commission à la fois. Cependant, nous gardons espoir que, moyennant des efforts concertés et continus entre la Commission et les parties pour simplifier et peut-être même repenser la façon dont les projets de tarif sont structurés, déposés et évalués, l'arriéré deviendra plus gérable et diminuera avec le temps.

Axe d'intervention 3 : Transparence

Très tôt, une plus grande transparence s'est imposée comme un autre élément central de la première phase de l'*Initiative de modernisation*. Or, la transparence ne peut se réaliser sans d'abord mettre en place une culture d'imputabilité. Pour cette raison, la Commission a associé son énoncé de vision à des objectifs stratégiques mesurables qu'elle a publiés sur son site Web. Elle a aussi adopté un [nouveau cadre de mesure de rendement](#) qui mesure, entre autres choses, le degré de satisfaction des parties en matière de transparence et d'efficacité des instances menées par la Commission. Un sondage est désormais envoyé à toutes les parties à la fin de chaque procédure afin d'évaluer leur satisfaction générale. Ce nouveau cadre de mesure de rendement est requis par la [Politique sur les résultats du Gouvernement du Canada](#), et sera en vigueur dès 2023-2024.

La transparence nécessite également la mise en place d'une culture de communication ouverte avec les différentes clientèles de la Commission : les parties, les intervenants et le public. Il s'agit d'un élément clé pour une organisation agile qui aspire à refléter les besoins de ses clientèles dans ses orientations stratégiques et dans ses opérations. C'est la raison pour laquelle les nouveaux produits d'orientation, par exemple, les avis de pratique, sont généralement mis à l'essai avec les intervenants avant leur publication sur le site Web de la Commission afin d'en assurer la pertinence et la compréhension.

La Commission a également rendu disponible la totalité de ses [décisions et tarifs](#) publiés depuis 1989, dans les deux langues officielles et dans un format compatible avec les plateformes d'accès documentaire à l'information juridique Decisia et CANLII. Cette initiative est aujourd'hui reconnue comme une pratique exemplaire au sein de la communauté des tribunaux administratifs canadiens, et a été soulignée en tant que telle dans la [lettre de mandat](#) de la nouvelle présidente du Conseil des radios et télécommunications canadiennes en février 2023.

La Commission a aussi fait traduire et rendu disponible en ligne, plus de 300 décisions relatives aux titulaires introuvables, et numérisé plus de 7 000 ententes intervenues entre les sociétés de gestion collective et les utilisateurs et déposées auprès de la Commission conformément à l'article 76 de la *Loi*.

La Commission a lancé un nouveau [site Web](#) centré sur l'utilisateur et un compte [Twitter](#) destiné à établir une communication plus régulière et proactive avec sa clientèle et le grand public. La mise en service en 2023 d'un nouveau système de dépôt électronique, comportant une série de gabarits et de formulaires électroniques, permettra une gestion de l'information centralisée et beaucoup plus efficace, contribuant ainsi à la transparence générale des activités de la Commission.

Les opérations de la Commission sont passées en mode de travail entièrement virtuel durant la pandémie de COVID-19, puis en mode hybride à partir de septembre 2022, sans perte de productivité. La Commission a d'ailleurs établi une norme d'excellence avec la tenue en octobre 2022 d'une première audience orale entièrement virtuelle, dont l'organisation a été saluée par les participants.

SONDAGE INTERNE AUDIENCE ORALE SUR LES SERVICES DE MUSIQUE EN LIGNE (SOCAN 2007-2018)

18-20 OCTOBRE 2022

Niveau de satisfaction :	9,6/10
<i>Instructions (connexion et participation) : Plateforme :</i>	9,6/10
<i>Qualité du son et de l'image :</i>	9,4/10
<i>Gestion des questions et clavardage :</i>	9,1/10
Ensemble de l'audience :	9,6/10

« L'audience s'est très bien déroulée. Tout était très fluide et bien organisé. »

« C'est l'audience virtuelle la mieux organisée à laquelle j'ai participé. »

Si la Commission choisit dans certains dossiers de procéder par audience orale et en mode présentiel, elle a démontré qu'elle pouvait offrir un accès complet à ses instances en toutes circonstances, y compris en mode hybride. La formule hybride permet de réduire les coûts de participation pour les parties, un objectif important pour la Commission, tout en préservant la qualité des échanges. D'ailleurs, en 2020, la Commission a officiellement adopté une politique selon laquelle toutes ses instances se font sur représentations écrites, à moins que des circonstances particulières ne justifient une audience orale.

Enfin, la Commission a adopté de nouvelles pratiques de rédaction pour toutes ses communications externes, incluant ses décisions, ses avis et ses ordonnances. Encore une fois, elle fait sienne une préoccupation partagée par la communauté juridique canadienne dans son ensemble d'adapter les manières de communiquer pour faciliter l'accès à la justice. Une formation officielle à la rédaction claire et simple a été dispensée à tous les employés et membres de la Commission, et les décisions de la Commission suivent désormais une structure normalisée pour en faciliter la compréhension du public.

Axe d'intervention 4 : la bonne intendance des ressources

Dès le début de l'*Initiative de modernisation*, il est apparu évident pour la direction de la Commission que seule une organisation en santé du point de vue de sa gestion interne serait en mesure de mener à bien des réformes d'une telle ampleur. Autrement dit, pour que les réformes aient un effet structurant et durable, elles devaient nécessairement être déployées par une organisation soutenue par des politiques et pratiques administratives modernes et solides, et des employés engagés et motivés.

La première phase de l'*Initiative de modernisation* a donc inclus une revue complète des processus et pratiques administratives de la Commission, toujours en utilisant l'approche LEAN et en s'alignant sur les meilleures pratiques et les politiques du gouvernement du Canada. Ceci a mené à la mise en place de nouveaux outils de surveillance et de contrôle interne, ainsi que des politiques internes formelles pour encadrer la gestion financière, l'approvisionnement, les ressources humaines, la sécurité et la gestion/technologie de l'information.

MESURES DE BONNE INTENDANCE PRISES DEPUIS 2019

- *Rationalisation des pratiques opérationnelles afin de supprimer les doublons et structurer les services clés (comme le contrôle de sécurité).*
- *Amélioration des mesures de contrôle de la gestion financière et de l'expertise interne.*
- *Examen approfondi des ententes conclues avec d'autres ministères en vue d'obtenir un soutien dans des domaines opérationnels spécialisés.*
- *Plan d'action stratégique en matière de ressources humaines 2020-2024 pour maintenir une expertise interne spécialisée en droit d'auteur et en économie, et pour soutenir le recrutement et le développement de nouvelles compétences et expertises en leadership, gestion du greffe, gestion de l'information, services administratifs, transformation numérique et innovation.*
- *Mise en place de services de médiation et de résolution des différends pour les employés de la Commission.*
- *Formation obligatoire et exigences de rendement pour tout le personnel.*
- *Nouveaux partenariats avec un large éventail d'experts et d'innovateurs au sein des communautés gouvernementales et universitaires.*
- *La Commission s'est jointe au Défi 50-30 afin d'accroître la représentation et l'inclusion de groupes diversifiés dans son milieu de travail.*
- *Publication d'un 1^{er} plan sur l'accessibilité en 2023.*

À l'horizon : Phase 2 de l'*Initiative de modernisation*

Il faudra probablement du temps pour apprécier l'impact des efforts de modernisation de la Commission mis de l'avant depuis 4 ans, mais les résultats préliminaires sont encourageants – le nombre de dossiers actifs, de décisions rendues et de tarifs approuvés a augmenté depuis 2019, et le [*Règlement prévoyant les délais concernant les affaires dont la Commission du droit d'auteur est saisie DORS/2020-264*](#) a été fidèlement respecté, y compris en accélérant l'approbation de certains dossiers avant leur date d'entrée en vigueur.

La Commission estime qu'il lui faudra deux cycles annuels complets de dépôt de tarifs, c'est-à-dire jusqu'en 2025, pour disposer d'un volume suffisant de données qualitatives et quantitatives lui permettant d'évaluer avec plus de certitude l'impact des réformes sur sa productivité et déterminer s'il y a lieu d'apporter des corrections à son approche. La première phase a bouleversé tous les aspects de la Commission, et cette phase de consolidation des résultats est essentielle pour assurer sa durabilité.

La Commission a toutefois déjà entamé la phase suivante de l'*Initiative de modernisation*. Si la réduction de l'arriéré de la Commission reste une priorité, la deuxième phase vise à positionner stratégiquement la Commission pour qu'elle réussisse à remplir son mandat à l'avenir.

En particulier, la Commission lancera une série d'initiatives pour revaloriser deux éléments de son mandat, à savoir le régime pour les cas particuliers et le régime de licences pour l'utilisation d'œuvres orphelines.

Moderniser le régime pour les cas particuliers

En vertu de l'article 71.2 de la *Loi*, en cas de mésentente entre une société de gestion collective et un utilisateur et à la demande de l'un d'eux, la Commission a le pouvoir d'établir les redevances et modalités afférentes à une licence permettant l'utilisation du répertoire.

Ce service semble être peu connu ou moins apprécié par les sociétés de gestion collective et les utilisateurs que la procédure d'approbation de tarif si l'on en juge par son faible taux d'utilisation. En effet, au cours des cinq dernières années, la Commission n'a reçu que deux demandes pour des cas particuliers.

La Commission exerce à l'occasion un rôle d'arbitre entre les différents intervenants (sociétés de gestion, utilisateurs, individus) dans le but de protéger l'intérêt public. Dans cet esprit, elle est responsable de :

- *Fixer les redevances payables par un utilisateur à une société de gestion, s'il y a mécontentement.*
- *Examiner les ententes conclues entre une société de gestion et un utilisateur et déposées auprès de la Commission par une partie, à la demande du Commissaire de la concurrence.*
- *Fixer l'indemnité à verser par un titulaire de droit d'auteur à une personne pour qu'elle cesse d'accomplir des actes protégés suite à l'adhésion d'un pays à la Convention de Berne, à la Convention universelle ou à l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce, mais qui ne l'étaient pas au moment où ils ont été accomplis.*

Un recours facilité au régime pour les cas particuliers permettrait aux parties et au marché de bénéficier de l'expertise de la Commission pour des questions complexes de droit d'auteur et d'économie, mais au moyen d'un processus plus souple. Toutefois, pour que cela ait une véritable valeur pour le marché, les parties doivent avoir confiance que le régime pour les cas particuliers est efficace, clair et transparent. Plus important encore, un tel régime doit être accessible pour tous les acteurs du marché, et ce, peu importe leur statut, leur taille et leurs ressources.

La Commission reconnaît qu'elle a besoin d'en savoir davantage sur la place que pourrait occuper son régime pour les cas particuliers au sein du marché du droit d'auteur. À cette fin, la Commission tiendra des consultations élargies dans le cadre de la deuxième phase de son *Initiative de modernisation*.

Bonifier le régime des œuvres orphelines

À moins d'exceptions, l'autorisation de l'ayant droit est requise pour utiliser une œuvre protégée par le droit d'auteur. Lorsque l'ayant droit est introuvable, l'article 77 de la *Loi* prévoit que la Commission peut délivrer des licences à ceux qui en font la demande. Pour obtenir une telle licence, le demandeur doit

démontrer qu'il a déployé des efforts raisonnables pour retrouver l'ayant droit. Depuis 2018, la Commission a reçu 97 demandes de ce genre, soit une moyenne de 22 par année. Les demandes reçues couvrent tous les types d'œuvres, de la musique aux photographies, en passant par des extraits d'émissions de télévision.

La Commission cherche continuellement des moyens d'améliorer l'administration du régime des œuvres orphelines, notamment en fournissant des outils et des conseils en ligne pour aider les demandeurs à préparer leur demande. Certains aspects sont plus problématiques, comme les demandes visant à utiliser des œuvres trouvées en ligne (p. ex. une vidéo sur YouTube) qui ne sont pas considérées comme des « publications » au sens de la *Loi*.

Dans le cadre de la Phase 2 de l'*Initiative de modernisation*, la Commission continuera d'explorer des façons d'accroître l'efficacité du régime afin d'appuyer l'utilisation élargie des œuvres protégées par le droit d'auteur, y compris les œuvres autochtones. Elle prévoit notamment entreprendre des consultations et des discussions auprès des partenaires fédéraux et un large éventail d'intervenants, afin d'identifier des solutions pragmatiques aux défis mentionnés ci-haut, soit les œuvres trouvées en ligne et l'incidence de la prolongation de la durée de protection du droit d'auteur introduite dans la *Loi* en 2022.

Réfléchir à la Commission du futur

Malgré des résultats préliminaires positifs au chapitre de la rapidité et de l'efficacité des processus de prise de décision à la Commission, d'autres changements stratégiques et structurels seront probablement nécessaires pour permettre à la Commission de soutenir efficacement le marché du droit d'auteur à l'avenir. La Commission n'est pas la seule institution canadienne avec un rôle de régulateur économique à s'interroger sur sa capacité à jouer un tel rôle. Au Canada comme ailleurs, les lois-cadres et les institutions responsables de leur mise en œuvre sont souvent bousculées par les permutations rapides de l'économie. Par exemple, le gouvernement du Canada a récemment mené une vaste [consultation sur l'avenir de la politique de concurrence au Canada](#), y compris le rôle et les responsabilités du Bureau de la concurrence.

Les enjeux sont importants : si la Commission est moins impliquée dans le marché, par exemple, si les sociétés de gestion décident que la négociation directe avec les utilisateurs est une meilleure utilisation de leurs ressources que la participation aux instances de la Commission, comment l'intérêt public sera-t-il protégé? Comment la Commission obtiendra-t-elle les informations et les données dont elle a besoin pour évaluer et comprendre correctement l'environnement concurrentiel? Dans cette situation, même une Commission très efficace et transparente pourrait ne pas être en mesure de jouer le rôle qui lui a été confié par le Parlement.

Pour cette raison, la Commission amorcera dans la deuxième phase une réflexion prospective et ouvrira des espaces de discussion avec ses interlocuteurs nationaux et internationaux dans le but d'avoir des propositions à soumettre pour une meilleure régulation économique du marché du droit d'auteur au Canada lors du prochain examen de la *Loi*. Ces propositions pourraient, par exemple, aborder le rôle de la Commission dans la validation des ententes entre les ayants droit et les utilisateurs, ou l'intérêt de fixer des prix minimums et maximums pour les tarifs à l'instar de pratiques établies dans d'autres marchés réglementés.

Cette réflexion prospective inclura aussi un plan pour approfondir l'expertise de la Commission en matière d'économie du droit d'auteur, et être plus accessible et utile pour les parties dans leurs négociations de gré à gré ou comme participants aux instances de la Commission. La Commission entreprendra à cette fin des démarches en vue d'établir des partenariats avec d'autres organisations nationales et internationales telles que le [Bureau de la concurrence](#), le [Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes](#) (CRTC), l'[Office de la propriété intellectuelle du Royaume-Uni](#) et le [Bureau du droit d'auteur des É.-U.](#) pour un échange des pratiques exemplaires et la mise en commun d'outils de collecte de données et d'analyse de marché liés à l'utilisation des contenus protégés par le droit d'auteur.

Les résultats de ces réflexions seront partagés avec le Gouvernement du Canada afin de donner suite aux recommandations du Comité INDU sur [l'Examen prévu par la Loi de la Loi sur le droit d'auteur](#) touchant les paramètres économiques du droit d'auteur (Recommandation 3); la cueillette de données sur les répercussions économiques de la législation sur le droit d'auteur au Canada (Recommandation 4); et la transparence de la gestion collective du droit d'auteur dans l'intérêt des titulaires de droit et des utilisateurs dans le cadre du processus de tarification (Recommandation 35).

Les réformes de la Commission lancées en 2019 dans le cadre de la première phase de l'*Initiative de modernisation* ont mis en lumière certaines limites du cadre législatif canadien en matière de régulation effective du marché du droit d'auteur. Elles ont provoqué une petite révolution dans un écosystème où toutes les intervenants sont soucieuses de leurs droits et souhaitent prospérer, mais aussi mis à l'épreuve par un modèle de régulation du marché conçu à une autre époque.

Une réflexion s'impose sur l'avenir de la régulation économique de marché du droit d'auteur au Canada. C'est à ce nouveau chantier que la Commission s'attardera au cours des prochaines années en vue de soumettre un bilan complet d'ici trois ans, en 2026.

