



Proposition de CBC/Radio-Canada sur les options de réforme de la Commission du droit d'auteur du Canada

OBJET

CBC/Radio-Canada souhaite remercier le gouvernement du Canada de son invitation à participer au processus de consultation visant une réforme de la Commission du droit d'auteur du Canada. En tant qu'acteur important dans la création de contenu culturel et de diffuseur d'œuvres de toute nature, CBC/Radio-Canada appuie les objectifs principaux proposés par le gouvernement qui visent à rendre la gestion des droits et la rémunération des ayants-droit plus prévisibles, plus simples et plus rapides tant pour les utilisateurs que pour les ayants-droit.

CBC/Radio-Canada désire intervenir dans le présent processus de consultation afin de commenter et développer les propositions qu'elle juge les plus pertinentes ou porteuses pour faire avancer les objectifs visés par la réforme et approfondir davantage sur la proposition de consolider les tarifs.

CONTEXTE

Les changements fondamentaux qui affectent les industries culturelles de même que la vitesse à laquelle ils surviennent, rendent nécessaires des modifications dans la manière dont la Commission et les différents intervenants ont, jusqu'à présent, abordé les questions liées à l'évolution de la valeur juste et raisonnable des droits d'auteur.

Dans les dernières années, nous avons assisté à une ultra fragmentation des droits et à une multiplication des sociétés de gestion de droits d'auteur qui se subdivisent en fonction des marchés linguistiques et en autant de types de droits qu'il y a de droits reconnus dans la *Loi sur le droit d'auteur*. Cette fragmentation des droits entraîne inévitablement un niveau de complexité, multiplie les obligations de reddition de compte qui s'y rattachent et l'administration qu'elles représentent. Actuellement, CBC/Radio-Canada doit appliquer de nombreux tarifs et ententes qui impliquent au moins six sociétés de gestion collective de droits d'auteur pour mener ses activités de diffuseur traditionnel et de diffuseur à l'ère numérique.

Pour répondre aux changements rapides et aux innovations tant sur le plan des technologies que des modèles d'exploitation, des mécanismes simplifiés et moins dépendants des systèmes basés sur les débats contradictoires doivent être développés.

PROPOSITIONS

1. Exiger que les parties fournissent plus de renseignements au début des instances tarifaires

CBC/Radio-Canada appuie la proposition du gouvernement d'exiger plus de renseignements des parties au début des instances tarifaires dans le but d'offrir une plus grande précision sur la demande de tarif ainsi que sur les motifs d'opposition et par le fait même, accélérer le processus. CBC/Radio-Canada ajoute la précision suivante.

Au moment du dépôt de la demande de tarif, les sociétés de gestion devraient fournir des renseignements suffisamment détaillés pour permettre aux utilisateurs potentiels de comprendre les implications et les fondements des tarifs proposés. CBC/Radio-Canada est en accord avec la liste des éléments proposés par le gouvernement dans le document de consultation, mais recommande également l'ajout d'un élément, soit que les sociétés de gestion fournissent un résumé de la théorie économique des taux de redevances qu'elles proposent. L'ensemble de ces renseignements permettrait aux utilisateurs de prendre des décisions éclairées quant à savoir s'ils doivent s'opposer, intervenir ou commenter dans l'instance.

Dans le processus actuel, les sociétés de gestion déposent leurs projets de tarif sans expliquer les fondements économiques et juridiques du tarif et des taux demandés, ce qui empêche la Commission de recentrer la portée du dossier aux questions pertinentes avant le dépôt des mémoires de chaque partie soit, très tard dans le processus.

En contrepartie, les opposants devraient aussi être tenus de fournir plus de renseignements qu'exigés actuellement au soutien de leur opposition afin de circonscrire le débat à l'essentiel. CBC/Radio-Canada est également en accord avec la liste des éléments proposés par le gouvernement dans son document de consultation.

La proposition du gouvernement avec cet élément additionnel permettrait donc à la Commission et aux parties de se concentrer sur les questions pertinentes beaucoup plus tôt dans le processus tarifaire.

2. Durée des tarifs, moment du dépôt et délai d'opposition

Dans la lignée des suggestions du gouvernement, CBC/Radio-Canada préconise également une extension des durées minimales des tarifs et une réorganisation des délais pour produire les documents par les parties et ajoute les commentaires suivants.

À l'heure actuelle, les projets de tarif déposés auprès de la Commission doivent préciser que les redevances demandées seront en vigueur pendant une période minimale d'un an. Permettre le dépôt d'un projet de tarif différent à chaque année augmente la charge de travail pour la Commission et pour les utilisateurs et apporte peu de bénéfices pour les sociétés de gestion.

À notre avis, il serait plus raisonnable et efficace d'exiger une période d'effet minimale de trois ans tel que proposé dans le document de discussion du gouvernement. Cela éliminerait les dépôts annuels, réduirait le nombre de demandes de tarif qui sont déposées auprès de la Commission chaque année et le fardeau administratif qui en résulte tant pour la Commission que pour les utilisateurs et les sociétés de gestion.

Afin de tenir compte des renseignements supplémentaires qui devront être déposés par les parties (tel que proposé à la section 1 du présent document), les délais prévus à la *Loi sur le droit d'auteur* pour le dépôt des demandes de tarif et les déclarations d'opposition devraient être modifiés.

Une modification raisonnable pourrait se traduire par le dépôt des demandes de tarif au plus tard le 31 janvier (plutôt que le 31 mars) de son année d'expiration dans le cas d'un renouvellement de tarif ou de l'année précédant l'entrée en vigueur demandée lorsqu'il s'agit d'un nouveau tarif. Une prolongation du délai serait aussi requise pour déposer une opposition afin de permettre aux utilisateurs de transmettre tous les renseignements supplémentaires en lien avec leur opposition. Cette prolongation pourrait aller jusqu'à 120 jours (le présent délai étant de 60 jours) sans affecter l'échéancier actuel dans lequel la demande de tarif et les oppositions doivent être déposées à la Commission.

3. Limiter la rétroactivité

Le gouvernement propose de limiter ou d'empêcher la rétroactivité des tarifs, notamment en exigeant le dépôt des demandes de tarif plus tôt avant leurs dates d'entrée en vigueur ou en permettant l'utilisation des œuvres protégées et la perception de redevances avant l'homologation d'un tarif. CBC/Radio-Canada appuie cette proposition et souhaite ajouter les commentaires suivants.

La rétroactivité des tarifs crée une incertitude économique pour les utilisateurs quant aux taux de redevances qui seront payables, en particulier dû au fait que le délai entre le dépôt d'un tarif et son homologation s'étend sur plusieurs années. Ce problème est particulièrement important dans le cas des tarifs visant de nouvelles utilisations puisqu'aucun barème n'est connu.

Afin de réduire l'incertitude économique, la rétroactivité devrait être limitée, en particulier pour une demande de tarif visant de nouvelles utilisations d'œuvres qui ne sont pas couvertes par un tarif existant. Dans ces cas, l'application rétroactive ne devrait

pas être automatique. Une société de gestion devrait avoir l'obligation de démontrer à la Commission les raisons qui justifieraient son application rétroactive.

Pour tous les cas de révision de tarifs existants, actuellement, le tarif antérieur demeure en vigueur jusqu'à l'homologation du nouveau tarif avec un effet rétroactif au début de l'année visée par ce nouveau tarif. CBC/Radio-Canada propose que les sociétés de gestion soient tenues de justifier l'application rétroactive des augmentations aux tarifs existants au-delà d'un certain seuil (tel que le taux d'inflation pertinent).

4. Limitation du champ d'application des demandes de renseignement

Une autre proposition du gouvernement vise un plus grand encadrement des demandes de renseignements. CBC/Radio-Canada appuie également cette proposition afin d'alléger le processus pour les parties et circonscrire la recherche de documents.

Le processus de demandes de renseignements est un processus long et coûteux pour toutes les parties impliquées et, puisque les enjeux en cause ne sont pas identifiés à un stade préliminaire, il est difficile pour les opposants de déterminer quelles informations sont pertinentes au moment de fournir leurs réponses et pour la Commission, de trancher sur la pertinence de ces demandes de renseignements lorsque requis.

Afin de réduire les difficultés et les coûts associés aux demandes de renseignements, la portée de ces demandes devrait être limitée aux enjeux énoncés dans la demande de tarif ou dans l'opposition. Les parties devraient seulement être tenues de répondre aux demandes de renseignements qui cadrent avec la position du demandeur de cette information, et qui sont pertinentes pour résoudre les enjeux contestés. Ce changement pourrait se faire en modifiant le Modèle de Directive sur la procédure de la Commission.

5. Ententes de licence

À l'heure actuelle, la *Loi sur le droit d'auteur* impose à certaines sociétés de gestion de passer par le processus de demande tarifaire via la Commission sans possibilité de conclure des ententes privées (de gré à gré) avec les utilisateurs. Le gouvernement ouvre la discussion sur la possibilité de permettre à toutes les sociétés de gestion de conclure des ententes privées avec un utilisateur. CBC/Radio-Canada supporte cette idée, par contre, dans sa proposition le gouvernement aborde la possibilité d'exiger le dépôt obligatoire de telles ententes à la Commission avec une suggestion de les rendre publiques. CBC/Radio-Canada souhaite exprimer une certaine réserve sur cette partie de la proposition.

En effet, bien que les tarifs « taille unique » soient appropriés pour certains types de licences de droits d'auteur (en particulier pour les droits d'exécution publique), certains types de droits accordés par des sociétés de gestion sont plus nuancés et/ou basés sur

le marché et dépendront de la nature de l'utilisation des œuvres par un utilisateur particulier.

Sans aucun bénéfice apparent pour les parties, CBC/Radio-Canada estime que le dépôt automatique et obligatoire des ententes privées pourrait amener les parties à s'inquiéter que ces ententes privées et confidentielles servent de référence pour la Commission lors de futures instances tarifaires ou d'arbitrage sans que les nuances nécessaires soient faites (qu'elles soient ou non parties à la procédure) ou soient rendues publiques sans l'accord des parties. Ces préoccupations auront un impact négatif sur les négociations entre les parties et leurs chances de succès d'arriver à une entente négociée de gré à gré, surtout si ces ententes privées devaient perdre leur caractère confidentiel.

6. Dépens

Le gouvernement propose de donner à la Commission le pouvoir législatif d'adjuger des dépens aux parties afin d'assurer un déroulement efficace des procédures. Bien que cette proposition soit intéressante, nous sommes d'avis que cette avenue pourrait être considérée dans un deuxième temps, soit après avoir expérimenté le processus renouvelé et seulement si celui-ci ne donne pas les résultats escomptés quant à l'amélioration des délais.

7. Obligation de consolider les tarifs par activité

Le gouvernement soulève l'idée de consolider les tarifs, mais ne développe pas beaucoup ce point dans le document de consultation. CBC/Radio-Canada croit que le regroupement du processus d'établissement de tarifs par activité serait une avenue importante à considérer. CBC/Radio-Canada appuie donc la proposition et souhaite développer davantage.

À l'heure actuelle, au moment de lancer de nouveaux services, les utilisateurs ne sont pas en mesure de prévoir les impacts juridiques et économiques des tarifs avant leur homologation compte tenu de l'incertitude quant à leur champ d'application et aux taux de redevances qui seront éventuellement fixés par la Commission, lesquels sont généralement applicables de manière rétroactive. Cette incertitude vient également du fait que des tarifs différents et/ou contradictoires peuvent être proposés par plusieurs sociétés de gestion pour les mêmes activités ou des activités similaires.

Afin de résoudre ces problèmes et d'optimiser le processus et la mise en œuvre des décisions de la Commission, les tarifs qui visent des activités identiques ou similaires devraient être regroupés dans un seul processus d'établissement de tarifs et viser l'ensemble des titulaires (œuvres, enregistrement, prestations) concernés par l'activité. Une telle consolidation réduirait les problèmes et les préoccupations des utilisateurs et permettrait d'éviter des enjeux de base tarifaire avant leur application et une meilleure

cohérence. Ce sont notamment ces différentes bases tarifaires qui rendent plus onéreuses les obligations de reddition de compte.

Bien que la consolidation des tarifs qui visent des activités similaires ou identiques puisse probablement être imposée aux Sociétés de gestion par la Commission en vertu de son pouvoir actuel de régir son processus comme elle l'a fait pour certaines ententes (par exemple, le cas des radios commerciales), la Commission devrait disposer d'un pouvoir statutaire pour consolider les tarifs et devrait l'imposer de manière proactive afin de réduire le nombre d'auditions entendues séparément pour une même activité. Une société de gestion qui s'oppose à la consolidation devrait être tenue de convaincre la Commission qu'une telle consolidation serait injuste ou inefficace.

Un des objectifs du regroupement des demandes de tarifs liées à une activité est que la valeur économique globale des droits compris dans cette activité (et donc du coût total pour l'utilisateur) soit fixée pour l'ensemble des droits touchés dans un seul et même processus. Ceci éviterait de donner lieu à une superposition de tarifs pouvant avoir comme effet d'augmenter de manière imprévisible la valeur globale à partager. Ceci permettrait aussi de régler lors de l'audition, les conflits de répertoire qui sont régulièrement constatés.

La première étape du processus devrait être la détermination de la valeur globale à partager pour une activité donnée. La répartition subséquente entre les différentes sociétés de gestion devrait s'effectuer entre les sociétés, selon leurs répertoires respectifs et les droits qu'elles gèrent, la Commission pouvant intervenir pour faciliter ce partage au besoin. Cette approche a d'ailleurs démontré son efficacité dans certains dossiers comme celui visant les redevances pour les signaux éloignés.

La Commission devrait aussi avoir un pouvoir d'intervention auprès des sociétés de gestion afin d'augmenter le niveau de standardisation des modèles de tarifs pour éviter par exemple, qu'une même activité soit régie en même temps par un régime basé sur le nombre de visionnements et par un régime basé sur les revenus avec en plus des taux différents pour un même droit. En ce sens, les projets de tarifs devraient être plus neutres sur le plan technologique.

CONCLUSION

À défaut d'apporter des solutions innovantes dans la gestion des droits qui se traduiront par des gains tant pour les créateurs que les usagers, nos industries, dont les fondements reposent sur la création de propriété intellectuelle, sur l'innovation technologique, la valorisation et la protection des droits d'auteur, continueront d'être ralenties par les incertitudes et l'imprévisibilité entourant les tarifs.

Il est important pour favoriser les priorités annoncées par le gouvernement, soit le développement technologique et l'innovation, de s'assurer que les coûts associés à ces

développements soient rapidement connus des entreprises innovantes. L'incertitude a toujours constitué un frein à l'innovation et la Commission doit jouer un rôle important pour dissiper cette incertitude dans le domaine créatif. Une Commission dotée d'outils et de pouvoirs accrus pour devenir plus efficace fait partie des solutions pour que le Canada demeure un chef de file de l'innovation dans le domaine culturel, ce qui est essentiel au rayonnement de la culture canadienne ici et à l'étranger.

Sylvie Gadoury
Vice-Présidente,
Services Juridiques,
Avocate-Conseil et Secrétaire Générale
CBC/Radio-Canada

29 septembre 2017